
Kommunestruktur i Salten

Forslag til utredningsprogram

Salten Regionråd

Innholdsfortegnelse

Innledning.....	1
Nye forutsetninger for kommunestrukturen	1
Regjeringens ekspertutvalg	2
Kommuneproposisjonen	3
Tidligere utredninger i Salten	5
Behov for ny kunnskap	6
Demografi.....	6
Næringsutvikling og sysselsetting	7
Kultur og idrett	7
Infrastruktur, samferdsel, utdanning og kompetanse	7
Kommunal tjenesteproduksjon og økonomi.....	8
Demokrati, innflytelse og deltakelse	8
Kriterier for en ny utredning	9
Kommunen som tjenesteyter.....	9
Kommunen som myndighetsutøver	10
Kommunen som samfunnsutvikler	10
Kommunen som demokratisk arena	11
Tentative kostnader	12
Prosess og forankring	13

Innledning

Salten Regionråd har vedtatt å sette i gang et prosjekt for å utrede en framtidsrettet og robust organisering av kommunal sektor i Salten. Utgangspunktet er regjeringens bebudede ønske om å få på plass en ny kommunereform for å skape større og mer robuste kommuner. Forslaget til utredningsprogram skal berøre et bredt sett av temaer.

I den grad det er formålstjenlig skal utredningsarbeidet bygge på det materialet som ble framskaffet gjennom regionrådets strukturutredning fra 2005-2006. Arbeidet må imidlertid også ta høyde for de nye institusjonelle rammebetingelsene for kommunal sektor som har oppstått siden forrige utredning. Dette gjelder både de nye føringene for kommunestrukturspørsmålet som gis gjennom regjeringens ekspertutvalg og kommuneproposisjonen fremlagt 14. mai 2014. Imidlertid er det viktig at en ny utredning også tar inn over seg endringer av stor betydning for kommunal sektor som allerede er implementert siden forrige utredning. Samhandlingsreformen har for eksempel bidratt til å sette søkelyset på både interkommunalt samarbeid og kommunestruktur på en måte som ikke var tilfellet ved forrige utredning. Det bebudes også en ny stortingsmelding i 2015 om oppgavestrukturen i kommunesektoren. Det er derfor viktig at en ny kunnskapsinnhenting tar inn over seg slike endringer i institusjonelle rammebetingelser.

Nye forutsetninger for kommunestrukturen

Kommuneinndelingen i Norge har vært stabil over relativt lang tid, samtidig har rammebetingelsene for kommunene endret seg til dels betydelig over de siste tiårene. De endrede rammebetingelsene knytter seg til de fleste sidene ved kommunal virksomhet; både kommunes rolle som tjenesteproducent, samfunnsbygger og demokratiforvalter har forandret seg. Kommunene har fått flere oppgaver å ta hånd om, og oppgavenes karakter er endret i retning av et sterkere fokus på planlegging, samordning og utvikling. Samtidig som kommunal sektor har blitt langt sterkere profesjonalisert over de siste tiårene, ser vi også at kommunens legitimitet utfordres av markedsløsninger og aktører utenfor det tradisjonelle kommunale apparatet – det være seg private næringsinteresser eller brukere av tjenester. Forholdet mellom kommunene og staten har også endret seg, og kommer til uttrykk gjennom en sterkere rammestyring av kommunene (riktignok parallelt med en sterkere detaljstyring på enkelte felt), og en sterkt redusert egenfinansieringsevne har over tid gjort kommunene mer avhengig av statlige overføringer og prisgitt endringer i inntektssystemet.

Andre institusjonelle endringer henger sammen med både endrede tjenestebehov i befolkningen, endrede relasjoner mellom offentlig og privat eierskap i tjenesteproduksjonen, og en opplevelse av lite funksjonelle offentlige planverktøy. Utfordringene møtes på ulike måter; i helsesektoren framstår den såkalte *samhandlingsreformen* som et sentralt organisatorisk grep som har skapt nye forutsetninger for kommunesektoren. Samhandlingsreformen innebærer en betydelig utvidelse av oppgaver og ansvar for kommunal sektor, kombinert med større forpliktelser for kommunene til koordinering og samarbeid innad i og mellom tjenesteområder og nivåer. Konkret etterspørres utvikling av nye tjenester, nye metoder eller måter å gjøre ting på, nye organisasjonsløsninger, inkludering av nye aktører, samt administrativ og politisk endring. Mindre kommuner kan ha betydelige utfordringer i dette bildet, blant annet med å skape og opprettholde brede, stabile og tilstrekkelig spesialiserte kompetansemiljøer. Implementeringen av samhandlingsreformen skjer

derfor også ofte innenfor rammen interkommunalt samarbeid, og reiser også spørsmålet om kommunestrukturens hensiktsmessighet.

I tillegg har en rekke *strukturelle* endringer funnet sted, og dette påvirker også rammene for kommunal aktivitet. Befolkningsutviklingen i løpet av de siste tiårene viser en klar tendens til sentralisering. En stadig større andel av befolkningen og befolkningstilveksten finner vi i sentrale strøk, noe som også påvirker attraktiviteten og rekrutteringsgrunnlaget til kommuneorganisasjonen som skal yte tjenester som det stadig stilles større krav til. Når det gjelder utviklingen i kommunikasjoner, har veibygging, bedre transporttilbud og informasjons- og kommunikasjonsteknologi bidratt til å minske betydningen av geografisk avstand. Dette har igjen bidratt til å minske regionale forskjeller, selv om disse fortsatt eksisterer - og selv om kommunikasjons- og transporttilgjengelighet ikke er likelig fordelt mellom kommuner. Befolkningen inngår på denne måten i et mer *regionalisert* bo- og arbeidsmarked enn tidligere. I sum setter slike endringer et sterkere press på kommunen som profesjonell tjenesteleverandør og lokalsamfunnsutvikler. Dette er et viktig bakteppe for at spørsmålet om kommuneinndeling og sammenslåing settes sterkere på dagsordenen.

Regjeringens ekspertutvalg

Et uttrykk for denne oppmerksomheten er at Kommunal- og moderniseringsdepartementet i januar 2014 satte ned et ekspertutvalg som fikk i mandat å foreslå prinsipper og kriterier for en ny kommuneinndeling som ivaretar kommunens fire roller som demokratisk arena, tjenesteyter, samfunnsutvikler og myndighetsutøver. På bakgrunn av disse kriteriene og gjennomgangen av faglitteratur i utvalgets rapport, gir utvalget følgende anbefalinger for en god kommunestruktur:

A. Kommunene bør ha minst 15 000–20 000 innbyggere for å sikre en god oppgaveløsning

Gjennomgangen viser at fagmiljøene i de minste kommunene må styrkes for å oppnå tilstrekkelig kvalitet i oppgaveløsningen. Fagmiljøer med tilstrekkelig kapasitet og relevant kompetanse er nødvendig for å ivareta oppgavene innen alle kommunenes fire roller. Samlet sett er det utvalgets oppfatning at en kommunestruktur med en minstestørrelse på 15 000 – 20 000 innbyggere vil gi kommuner som kan løse dagens oppgaver og utvikle de på en god måte for sine innbyggere, lokalsamfunnet og næringslivet.

B. Kommunestrukturen bør i større grad nærme seg funksjonelle samfunnsutviklingsområder

De fleste funksjonelle samfunnsutviklingsområder dekker i dag flere kommuner. I ekspertutvalgets rapport er særlig utfordringer for ivaretagelse av samfunnsutviklingsrollen gjennom helhetlige areal- og transportløsninger fremhevet. Her pågår det et utstrakt samarbeid i mange byområder, men erfaringene viser at fordeling av kostnader og gevinster ved befolknings- og næringsutvikling skaper konkurranse og uenighet mellom kommunene. Dette fører til lange prosesser med forsinkede og dårligere løsninger. Dette gjelder både i selve planleggingsfasen, men også i implementeringen av eventuelle regionale eller interkommunale plansamarbeid.

C. Staten bør redusere detaljstyringen og ordninger for politisk deltakelse bør videreutvikles for å sikre gode og slagkraftige demokratiske arenaer

En generell forutsetning for et mer slagkraftig lokaldemokrati er at den statlige styringen reduseres og baseres på juridisk og økonomisk rammestyring. En god folkevalgtopplæring med vekt på hvordan et

utvidet politisk handlingsrom kan utnyttes, er viktig. Ved store avstander innenfor den nye kommunen kan det legges til rette for lokal deltakelse ved å opprette lokalutvalg /bydelsutvalg. Innbyggerhøringer og medvirkningsordninger er etablerte ordninger med muligheter for videreutvikling, med sikte på å gi innbyggerne påvirkningsmuligheter. En god oppgaveløsning må ses opp mot ulempene avstander vil gi for demokratiet. I en avveining må svakere politisk deltakelse og representativitet vurderes opp mot demokratiske ulemper knyttet til omfattende interkommunalt samarbeid.

Kommuneproposisjonen

Kommuneproposisjonen for 2015 inneholder en egen meldingsdel om arbeidet med kommunereformen hvor det skisseres mål, økonomiske virkemidler og tidsskjema for denne. Departementet vil i reformperioden bidra med støtte til fylkesvise prosjektorganisasjoner som vil få enkelte standardiserte verktøy stilt til disposisjon. Med reformperioden menes perioden frem til nasjonale vedtak er fattet, innen 1. januar 2018. Høsten 2014 vil alle landets kommuner inviteres til å delta i prosesser med sikte på å vurdere og å avklare om det er aktuelt å slå seg sammen med nabokommuner. Fylkesmannen vil få ansvar for å igangsette disse prosessene. Det er ønskelig at de regionale prosessene gjennomføres i et samarbeid mellom fylkesmannen og KS regionalt. Regjeringen ser på KS som en sentral aktør i kommunereformen, og KS vil få en egen invitasjon om å delta i prosessene.

Et utgangspunkt kan være at fylkesmannen legger til rette for innledende samtaler mellom ulike kommunegrupper i fylket. Fylkesmannen skal tidlig ta initiativ mot de regionale KS-styrene for å drøfte og avklare hvordan samarbeidet skal være gjennom reformperioden, og finne fram til en hensiktsmessig form på og innhold i dette samarbeidet. Departementet vil gi økonomisk støtte til en prosessveileder i det enkelte fylkesmannsembete fra høsten 2014. Også KS kan, etter søknad, få midler til sitt arbeid med kommunereformen. Som et utgangspunkt bør igangsatte prosesser i stor grad fortsette sitt planlagte løp, men det må samtidig legges opp til at prosessene avsluttes samtidig med resten av regionen.

Departementet ønsker å legge til rette for en standardisert organisering av arbeidet ved å etablere et faktagrunnlag for lokale diskusjoner, og et opplegg for å innhente synspunkter fra innbyggerne. Dette vil etter departementets vurdering være en mer hensiktsmessig tids- og ressursbruk både lokalt og sentralt. Departementet tar sikte på å utarbeide standardiserte faktaoppsett med utgangspunkt i kriteriene som er utarbeidet av ekspertutvalget og annen relevant tilgjengelig informasjon. Departementet mener derfor det ikke lenger vil være behov for å videreføre dagens praksis med utredninger av enkeltstående sammenslåingsalternativer. Departementet vil også utarbeide et opplegg for spørreundersøkelser som kommunene vil få tilbud om å bruke i høringen av innbyggerne. Det vil fortsatt være opp til kommunene selv å avgjøre om de ønsker å spørre om innbyggernes råd ved folkeavstemning eller benytte en spørreundersøkelse. Departementet vil dekke inntil 100 000 kroner til hver kommune i forbindelse med høring av og informasjon til innbyggerne.

Det legges opp til at de regionale prosessene starter opp høsten 2014 og avsluttes ved utgangen av 2016. Departementet anser det som viktig at kommunene kommer i gang med diskusjonene om sammenslåing høsten 2014 selv om ikke alle komponentene i reformen er kjent på dette tidspunktet. Departementet tar som utgangspunkt at kommunene vil ha behov for om lag et år på å drøfte utfordrings- og mulighetsbildet før det fattes vedtak om hvilke kommuner de vil slå seg sammen

med. Regjeringen tar sikte på å legge fram en melding til Stortinget våren 2015 med forslag til nye oppgaver til robuste kommuner. Stortinget vil dermed ha behandlet forslaget før kommunene oppsummerer sine prosesser og eventuelt gjør vedtak om sammenslåing. Det skal legges fram en samlet lovproposisjon om nye oppgaver til større og mer robuste kommuner våren 2017, samtidig med en proposisjon om ny kommunestruktur.

En sammenslåing vil alltid tre i kraft ved et årsskifte. Det er vanlig at sammenslåinger gjennomføres ved årsskiftet etter et kommunestyre- eller stortingsvalg, men det er ingen forutsetning. Departementet kan legge til rette for sammenslåing i løpet av en kommunestyreperiode, dersom det er lokale ønsker om det. Det legges her opp til to ulike løp i reformperioden:

1. Kongen i statsråd har myndighet til å vedta sammenslåinger der kommunene er enige. For kommuner som gjør kommunestyrevedtak i løpet av høsten 2015, vil departementet legge til rette for at sammenslåing skal kunne vedtas på nasjonalt nivå i løpet av våren 2016. Et slikt løp tilsier at disse sammenslåingene vil kunne tre i kraft fra 1. januar 2018.
2. I reformen legges det opp til at kommunene fatter vedtak innen sommeren 2016. De kommunale vedtakene skal meldes inn til departementet via fylkesmannen, som bistår med å oppsummere tilbakemeldingene fra hvert enkelt fylke.

Kommunale vedtak som fattes høsten 2015, men som ikke følges opp av kongelig resolusjon våren 2016, vil også bli inkludert i proposisjonen. Departementet legger til grunn at sammenslåingene som et utgangspunkt vil iverksettes senest fra 1. januar 2020. Det vil ofte være ønskelig å gjennomføre valg forut for en sammenslåing, slik at kommunestyrevalget høsten 2019 blir valg til de nye kommunestyrene.

Med hensyn til økonomiske virkemidler vil inndelingstilskuddet i inntektssystemet kompensere sammenslåtte kommuner for en reduksjon i rammetilskuddet som følge av sammenslåingen. Kommunene gis full kompensasjon for tap av basistilskuddet, som er et fast beløp per kommune, og netto nedgang i samlede regionalpolitiske tilskudd. Kommuner som får høyere arbeidsgiveravgift som følge av sammenslåing kan i tillegg få kompensasjon for dette. Den nye kommunen mottar fullt inndelingstilskudd i 15 år, før tilskuddet deretter trappes ned over fem år. Etter reformperioden vil ordningen bli strammet inn. Dette må også sees i sammenheng med at det skal gjøres en samlet gjennomgang av inntektssystemet i lys av kommunereformen.

Departementet legger for øvrig opp til at alle kommuner som slår seg sammen i reformperioden får dekket *engangskostnader* ved sammenslåingen etter en standardisert modell. 20 mill. kroner satt som et grunnbeløp per sammenslåing. Støtten differensieres etter antall kommuner og antall innbyggere i sammenslåingen. Det legges også opp til at den nye kommunen får en *reformstøtte* for sammenslåtte kommuner med et innbyggertall over 10 000. Reformstøtten kan benyttes til det kommunen selv anser som mest hensiktsmessig. Reformstøtten differensieres også etter antall innbyggere, med et øvre tak på 30 millioner NOK for sammenslåtte kommuner med mer enn 50 000 innbyggere.

Tidligere utredninger i Salten

Salten Regionråd satte i 2002 kommunestrukturen i Salten på dagsorden. Flere kommunepolitikere i regionen hadde da allerede reist spørsmålet om sammenslåing med nabokommuner og det foregikk prosesser/samtaler om kommunesammenslåing i flere av Saltenkommunene. Regionrådet ønsket at framtidig kommunestruktur i Salten skulle sees på i en samlet prosess og inviterte derfor formannskapene i Salten til felles møte i november 2002 for å diskutere behovet for ny kommunestruktur i regionen. Konklusjonene fra felles formannskapsmøte førte til at kommunestrukturen i Salten ble satt på dagsorden i samtlige 10 kommunestyre våren 2003, og 9 av kommunene vedtok å gi Salten Regionråd mandat til å utrede framtidig kommunestruktur i Salten.

Nordlandsforskning og Handelshøgskolen i Bodø ble engasjert til å gjennomføre arbeidet i 2005. Oppdraget bestod i å utrede og vurdere fire ulike alternative geografiske modeller:

1. Status Quo-alternativet (uendret kommunestruktur)
2. Regionkommunemodellen:
 - Steigen + Hamarøy
 - Sørfold + Fauske + Saltdal
 - Meløy + Gildeskål
 - Bodø + Beiarn
3. Saltenfjordkommunemodellen:
 - Hamarøy
 - Steigen
 - Meløy
 - Bodø + Fauske + Saltdal + Beiarn + Gildeskål + Sørfold
4. Saltenkommunemodellen (samtlige kommuner slått sammen)

Med utgangspunkt i de føringene som ligger i kommuneproposisjonen, framstår både status quo-alternativet (1) og Saltenfjordmodellen (3) som utdaterte. Regjeringen legger til grunn at samtlige kommuner inviteres til å vurdere mulige alternativer til dagens kommunestruktur; dette gjør begge disse modellene lite relevante siden de innebærer at henholdsvis alle Saltenkommuner (Status quo-alternativet) og tre av ni (Saltenfjordalternativet) ikke inngår i noen ny struktur. *I dette forslaget til nytt utredningsprogram legges det til grunn at det kun skal utredes alternativer som innebærer at samtlige av dagens kommuner inngår i nye konstellasjoner.* Det tas imidlertid ikke hensyn til ekspertutvalgets tilrådning om en kommunestørrelse på minimum 15000 innbyggere (noe heller ikke kommuneproposisjonen legger til grunn).

Det foreslås derfor at kun regionkommunemodellen og Saltenkommunemodellen videreføres som utredningsalternativer fra forrige utredning. I tillegg vil det være relevant å se på en ny konstellasjon som tar utgangspunkt i to nye kommuner («Randsonemodellen»), og som betrakter Meløy som en del av en strukturendringsprosess for Nord-Helgeland. Begrunnelsen for dette er forankret i næringsstruktur; Meløy med sine næringsmessige fortrinn innenfor prosessindustri forventes her å orientere seg funksjonelt mot komplementære miljøer i Rana-området – og defineres således ut av Salten i dette alternativet.

Modell	Kommuner som inngår	Kommunesenter
Regionkommune- modellen (RKM)	–Steigen + Hamarøy –Sørfold + Fauske + Saltdal –Meløy + Gildeskål –Bodø + Beiarn	–Oppeid eller Leinesfjord –Fauske –Ørnes –Bodø
Saltenkommune- modellen (SKM)	–Alle ni kommuner slås sammen	–Bodø
Randsdane- modellen (RSM)	–Sørfold +Hamarøy + Fauske + Saltdal –Bodø + Steigen + Gildeskål + Beiarn –(Meløy definert som Nord-Helgeland, utredes ikke)	–Fauske –Bodø

Det understrekes likevel at valget av alternativer for et videre utredningsarbeid – til erstatning for, eller som supplement til de ovennevnte – må fremkomme gjennom en politisk beslutning i regionrådet.

Behov for ny kunnskap

Når det gjelder det eksisterende datagrunnlaget som ble framskaffet gjennom utredningsarbeidet i 2005-2006 er det først og fremst behov for en vurdering av gyldigheten av materialet for dagens situasjon. I noen sammenhenger vil det være greit å supplere eller framskrive datamaterialet (for eksempel demografi/befolkningsutvikling), mens andre primærdata knyttet til for eksempel politiske vurderinger fordrer en mer kritisk validering.

Ut over dette er det viktig at utredningsarbeidet nyttiggjør seg andre pågående kunnskapsinnhentinger knyttet til regional utvikling i Salten. Et eksempel på dette er at Saltenkommunene (med unntak av Sørfold, Fauske og Meløy) deltar i regjeringens utviklingsprogram for byregioner, hvor det skal gjennomføres kunnskapsinnhenting og analyser knyttet til næringsmessig vekstpotensial. Slike data og analyser vil ha en åpenbar relevans for dette utredningsprogrammet. Utredningsarbeidet bør ha en tematisk inndelt struktur i tråd med utredningen fra 2005-2006. Temaene foreslås imidlertid integrert på andre måter (se kriterier for en ny utredning, under). Forrige utredning tok utgangspunkt i følgende temaområder som ble behandlet i hver sin delutredning:

Demografi

Delutredningen om demografisk utvikling tok utgangspunkt i at uttynningssamfunn på sikt ikke er bærekraftige, dvs. at de ikke klarer å reprodusere eller opprettholde befolkningen. Utredningen konkluderte med at det er kun en modell hvor alle kommunene i Salten slås sammen som skaper et sammenhengende demografisk vekstområde i regionen. Samtidig som det ikke er grunn til å anta at den befolkningsmessige utviklingen siden den gang har endret dette vesentlig, er en demografisk analyse fortsatt viktig som et underlag for andre analyser. Det er derfor behov for en oppdatering av de analysene som ble gjort i forrige utredningsrunde. Det antas likevel at et slikt arbeid vil ha et begrenset ressursmessig omfang i en ny utredning. De demografiske analysene bør inngå som et underlagsmateriale på tvers av andre hovedproblemstillinger i utredningen.

Næringsutvikling og sysselsetting

Forrige utredningsrunde konkluderte her med at en svak og avtakende næringsmessig bærekraft i sju av Saltenkommunene ville medføre en langsom reduksjon av omfanget av næringsliv i de områdene som rammes av dette. Det ble konkludert med at det kun var modellen der alle kommunene i Salten slås sammen som ville skapt en region med næringsmessig positiv bærekraft for hele regionen. Ingen av alternativene uten Bodø ble vurdert som å ha positiv bærekraft som kan gi grunnlag for langsiktig vekst. I dag framstår dette som konklusjoner som krever en ny kvalifisering. Konjunkturer og rammebetingelser for næringslivet har endret seg siden forrige utredning; bl.a. har næringslivet gjennomlevd en finanskriser som også har vært følbart for aktører i Saltenregionen. En ny analyse framstår dermed som nødvendig. Det bør likevel være en klar forutsetning at det analytiske fokuset legges på kommunesektorens strategiske og tilretteleggende rolle for utvikling. Det forutsettes også at en slik analyse vil kunne samordnes med andre pågående analyser av næringsutviklingspotensialet i Saltenregionen i regi av Kommunaldepartementets utviklingsprogram for byregioner. I den grad dette lar seg realisere, er også dette en analyse som vil være begrenset hva utredningsressurser angår.

Kultur og idrett

Forrige utredning konkluderte med at kulturlivet i Salten er svært viktig for det gode liv i lokalsamfunnene. Det er *avstander* og *organisasjonsformer* som er de viktigste momentene for denne sektoren, selv om kommunegrenser *per se* ikke oppleves som et stort hinder eller som en viktig utfordring. Den politiske viljen til å opprettholde eller styrke satsingen på kultursektoren ble antatt å være et avgjørende premiss for sektorens muligheter og potensialer i større kommuneenheter. Dersom kultursektoren i en storkommune i Salten ikke tilføres nok ressurser ble avstandsulempene vurdert dithen at det ville bli vanskelig å opprettholde den nødvendige nærheten mellom administrasjon og lokalt kulturliv. Kultur- og frivillig sektors rolle som regionalt «lim» i endret kommunestruktur må fortsatt betraktes som viktig. En stadig sterkere kobling mellom kulturaktiviteter og næringsutvikling er imidlertid en dimensjon som trolig bør vektlegges mye sterkere i en ny utredning. Et slikt fokus bør inngå som en del av en utredning om håndtering av utviklerrollen i en ny kommunestruktur.

Infrastruktur, samferdsel, utdanning og kompetanse

Forrige utredning konkluderte med at transportinfrastrukturen og samferdselstilbudet isolert sett ikke favoriserer noen spesiell kommunestruktur i Salten. Framtidig kommunestruktur og kommunal organisering vil imidlertid være en viktig premissleverandør i forhold til både investeringer i infrastrukturen og utvikling av transporttilbudet. I seg selv utgjør transportinfrastrukturen et premiss for kommunenes virksomhet, men gir også føringer på hvor en kommunegrense naturlig bør gå. Når det gjelder kunnskapsinfrastruktur og kompetanse ble det pekt på at en hovedutfordring er knyttet til rekruttering av kvalifiserte medarbeidere innenfor ulike tjenesteområder – både på grunn av økte krav til kompetanse, samt at små kommuner sjelden oppfattes som attraktive arbeidsplasser av personer med høy kompetanse. Tilsvarende problematikk finnes i privat sektor.

Med hensyn til samferdsel har ikke forutsetningene internt i Saltenregionen endret seg vesentlig siden forrige utredning. Betydningen av samferdselsinfrastruktur for spørsmål om kommunestruktur er riktig nok fortsatt stor, og bør videreføres i en ny utredning. Det er likevel grunn til å anta at en ny utredning i stor grad vil kunne nyttiggjøre seg det materialet som ble framskaffet i forrige runde. Når det gjelder kompetanseinfrastruktur, representerer etableringen av Universitetet i Nordland en

potensielt viktig ny rammebetingelse. Det foreslås derfor at analysene fra forrige utredning oppdateres med et særskilt fokus på betydningen av denne etableringen for kompetanse- og rekrutteringsutfordringene i en ny Saltenstruktur. Det foreslås at både samferdsels- og kompetanseinfrastruktur er temaer som også inngår i en større delutredning om kommunens utviklerrolle.

Kommunal tjenesteproduksjon og økonomi

Forrige utrednings fokus på kommunal tjenesteproduksjon og økonomi utgjorde på mange måter det analytiske tyngdepunktet i arbeidet. Første del av denne delutredningen fokuserte på kommunenes nå-situasjon og framtidsutsiktene for dagens modell for kommunal aktivitet og organisering. Når det gjaldt de framtidige økonomiske rammene for Saltenkommunene viste kartleggingen et noe varierende bilde. De økonomiske realitetene i kommunene og rådmennenes vurderinger av disse ga ikke noe entydig negativt bilde av framtidsutsiktene for dagens kommunestrukturløsning. Kartleggingen karakteriserte videre kvaliteten og kvantiteten på tjenestetilbudet i samtlige kommuner generelt som god. På lengre sikt ble det imidlertid antatt at alle kommuner ville få relativt store utfordringer med å rekruttere kompetent personell, hovedsakelig på grunn av den demografiske utviklingen.

Utredningen ga et detaljert bilde av kommunenes økonomiske situasjon for å kunne beregne de økonomiske konsekvensene av de fire inndelingsalternativene som utredningen var bedt om å ta utgangspunkt i. Analysene viste at en storkommune i Salten, der alle ni kommuner inngår, ville gi den største økningen i rammetilskudd. Ut fra en målsetting om å maksimere rammetilskuddet, konkluderte utredningen dermed med at en storkommune i Salten være det beste alternativet. Betraktet både ut fra inntekts- og kostnadssiden, og anslo utredningen at Saltenmodellen ville ha representert et økonomisk potensial (økt rammetilskudd + reduserte administrasjonsutgifter), i størrelsesorden 150 mill. kr de første 10 årene etter sammenslåing og rundt 95 mill. kr etter at inndelingstilskuddet faller bort etter 15 år.

Fokuset på kommunal tjenesteproduksjon og økonomi vil fortsatt måtte utgjøre en kjerne i et nytt utredningsarbeid. Viktige endringer i rammebetingelsene for kommunal sektor siden 2006 nødvendiggjør imidlertid en grundig revisjon av det arbeidet som ble gjort i forrige runde. Som påpekt innledningsvis har bl.a. samhandlingsreformen blitt implementert, noe som understreker behovet for nye analyser knyttet til fagmiljø, kompetanse- og rekrutteringsutfordringer i kommunal sektor. Samtidig legger de økonomiske virkemidlene som skisseres i kommuneproposisjonen nye føringer for de økonomiske forutsetningene ved sammenslåingsprosesser (i tillegg til de bebudede endringene i inntektssystemet som gjøres her). Slike analyser vil måtte stå sentralt i en bred vurdering av tjenesteyting i en ny kommunestruktur.

Demokrati, innflytelse og deltakelse

Utredningen fra 2006 påpekte at mange av de framtidige demokratiutfordringene ville være de samme uavhengig av hvilket strukturalternativ man måtte velge. Basert på de erfaringer som forskning kan vise til, ble det vist til at det verken er sterke eller entydige sammenhenger mellom kommunestørrelse og lokaldemokrati. Men det ble påpekt at den store Saltenkommunen – og langt på vei også fjordkommunealternativet – sannsynligvis ville romme større muligheter for å utvikle regionens handlingskapasitet, og dermed også lokaldemokratiets *slagkraft*. De demokratiske

kostnadene ved dette handler først og fremst om tapt nærhet mellom beslutningstakere og lokalbefolkning.

Analysene i 2006-utredningen vil fortsatt kunne ha gyldighet for en kommunestrukturrendring i dagens situasjon. Det må fortsatt antas som relevant at forholdet mellom demokratisk nærhet og representasjonsutfordringer på denne siden, og økt demokratisk handlingspotensial på den andre, legges til grunn. Det er imidlertid behov for å oppdatere de dataene som er knyttet til de politiske aktørenes vurderinger av demokratiets kår i regionen. Ikke minst må dette sees i sammenheng med den generelle utviklingen som kommunal sektor har gjennomgått siden 2006. En vurdering av demokratiske konsekvenser av kommunesammenslåing bør fortsatt utgjøre et eget deltema i en ny utredning.

Kriterier for en ny utredning

Den overordnede målsettingen for utredningsarbeidet er å gi gode/kvalitative faglige innspill til politiske vurderinger av kommunestrukturen. Utredningen skal bidra til å gi kommunene økt innsikt i spørsmålet om framtidig kommunestruktur. Vurderingene av mulige strukturendringer innebærer en avveining av sammensatte problemstillinger, og både politikerne og befolkning for øvrig må ha kunnskap om effektene av ulike alternativer før de gjør sine valg.

Konkret betyr dette at utredningen må svare på hvordan man best kan ivareta de grunnleggende rollene som kommunesektoren skal forvalte. I praksis vil dette si at utredningen må dokumentere, analysere og vurdere de utfordringene som er knyttet til kommunens som *tjenesteyter, myndighetsutøver, samfunnsutvikler og demokratisk arena*. På bakgrunn av dette skal utredningen skal gi grunnlag for en bred prosess i regionen omkring framtidig kommunestruktur som er i tråd med det forløpet for kommunereformen som er skissert i kommuneproposisjonen. Utredningsarbeidet må også ta høyde for endringer i kommunens oppgavestruktur som vil bli skissert i ny stortingsmelding våren 2015. Siktemålet er at dette skal munne ut i beslutninger i kommunestyrene om igangsetting av konkrete sammenslåingsprosesser.

Kommunen som tjenesteyter

Kommunen har en viktig rolle som produsent av velferdstjenester, og staten stiller krav til de kommunale tjenestene. Et sentralt nasjonalt mål er at tjenestene skal være *likeverdige*. Utjevning og likeverdige tjenester mellom innbyggere og mellom geografiske områder har vært et sentralt mål i oppbyggingen av velferdsstaten. Sektormyndighetene stiller generelt krav til *god kvalitet* i tjenestene og at tilbudet tilpasses den enkelte. Den overordnede problemstillingen skal være:

Hvordan sikre kvalitet, effektiv ressursbruk og likeverdighet i tjenesteproduksjonen ved ny kommunestruktur? Utredningen skal vie særlig oppmerksomhet til:

- Hvilke kapasitetsutfordringer dagens kommuner har med hensyn til å levere kvalitet og effektivitet i kjernetjenestene, og hvordan de ulike modellene for kommunestruktur eventuelt kan bidra til å håndtere disse utfordringene. Særlig vekt skal legges på betydningen av nyere reformer i kommunal sektor.
- Hvilke kompetanseutfordringer kommunene har i forbindelse med ovenstående punkt, og hvordan en strukturendring eventuelt kan avbøte dette.

- Hvilken betydning økonomisk soliditet har for å oppfylle effektivitets- og kvalitetskrav i tjenesteproduksjonen, og hvilke økonomiske effekter ulike strukturendringer vil ha, gitt nye incentiver fra staten og eventuelle endringer i inntektssystemet for kommunene.
- Hvordan de ulike modellene for strukturendring i Salten vil kunne påvirke innbyggernes valgfrihet i utbudet av kommunale tjenester.

Kommunen som myndighetsutøver

Kommunene utøver myndighet innenfor en rekke saksfelter i medhold av lov, og er rettet mot enkeltindivider, bedrifter eller organisasjoner. Kommunens brede oppgaveportefølje innebærer at man for eksempel fatter vedtak innenfor grunnopplæringen, vedtak om tildeling av sykehjemsplass, vedtak om byggetillatelse ulike tilskudd til kulturformål og fatter vedtak knyttet til spesialiserte oppgaver som psykiske helsetjenester og barnevern. Kommunene må utøve sin myndighetsrolle ut fra faglig og politisk skjønn, men innenfor de rammene lovgivingen setter. Den overordnede problemstillingen skal være:

Hvordan ivareta rettsikkerhet, forutsigbarhet, habilitet og likebehandling i en ny kommunestruktur?

Utredningen skal vie særlig oppmerksomhet til:

- Hvilke kapasitets- og kompetanseutfordringer som kommunene i dag eventuelt har når det gjelder å sikre god administrativ saksbehandling i forhold til ovennevnte verdier, og hvordan nye kommunestrukturer kan bidra til å håndtere slike utfordringer.
- Hvordan liten sosial distanse mellom kommunale myndighetsutøvere og publikum eventuelt bidrar til habilitetsutfordringer, og nye kommunestrukturers betydning for å løse disse.

Kommunen som samfunnsutvikler

Kommunenes rolle som samfunnsutvikler handler om langsiktig arealbruk og utbyggingsmønster, utbygging av infrastruktur, steds- og sentrumsutvikling, næringsutvikling, miljø og folkehelse i vid forstand. Rollen favner videre enn de oppgavene en kommune er pålagt å utføre gjennom lover og forskrifter, og er i stor grad basert på samarbeid med og mobilisering av aktører i og utenfor egen kommune. Det er lagt til rette for satsing på kommunens utviklingsrolle gjennom flere statlige programmer og prosjekter de senere årene. De overordnede problemstillingene skal være:

Hvordan sikre helhetlig ivaretagelse av areal- og transportinteresser tilpasset klima- og miljøhensyn i en ny kommunestruktur? Og: Hvordan tilrettelegge for positiv nærings- og kulturutvikling i en ny kommunestruktur? Utredningen skal vie særlig oppmerksomhet til:

- I hvilken grad dagens kommunestruktur i Saltenregionen legger begrensninger på funksjonell, romlig samfunnsutvikling, særlig med hensyn til å se boligområder, næringsutvikling og arbeidsplasser i sammenheng – og hvilket mulighetsrom som nye kommunestrukturer gir for å fjerne eventuelle flaskehalsar.
- Også her er det viktig at utredningen vurderer i hvilken grad kommunene har tilstrekkelig kapasitet og kompetanse for å ivareta samfunnsutviklerrollen, og i hvilken grad nye kommunestrukturer kan avbøte eventuelle mangler.

- Frivillig sektors rolle og betydning i en framtidig samfunnsutvikling i Salten skal vurderes.

Kommunen som demokratisk arena

Sammenhengen mellom demokrati og kommunestørrelse er ikke entydig. Lokalpolitisk engasjement og demokratisk deltakelse kan ha et betydelig omfang, men det er ikke gitt at dette er et engasjement som kan omsettes i praktisk politikk og faktiske prioriteringer. Demokratiske problemer skapt av større avstand mellom styrte og styrende kan tenkes å bli oppveid av større tyngde og handlekraft. Den overordnede problemstillingen skal være:

Hvordan sikre effektiv lokalpolitisk styring, og en aktiv lokalpolitisk arena i en ny kommunestruktur?
Utredningen skal vie særlig oppmerksomhet til:

- En bred forståelse av demokratibegrepet. Betingelser for representasjon og deltakelse i en ny kommunestruktur skal analyseres, sammen med en vurdering av hvilke endringer i demokratisk handlings- og gjennomføringskraft som kan forventes, gitt en endring av kommunestrukturen i Salten.
- Utredningen skal ta utgangspunkt i kunnskap om dagens situasjon. Det må derfor gjøres en analyse som beskriver variasjonene mellom Saltenkommunene slik de fremstår i dag når det gjelder det representative lokaldemokratiet.
- Konkrete alternativer for desentralisert politisk beslutningsmyndighet skal vurderes, og hvilken betydning dette eventuelt har for ivaretagelse av lokal identitet i en ny kommunestruktur i Salten.

I sum kan utredningens problemstillinger og analysemomenter beskrives slik:

Kommunens roller	Hovedproblemstillinger som skal utredes	Faktorer som skal vurderes i sammenheng med problemstillingene
Tjenesteyting	1. Hvordan sikre kvalitet, effektiv ressursbruk og likeverdighet i tjenesteproduksjonen ved ny kommunestruktur?	<ul style="list-style-type: none"> • Administrativ kapasitet • Tilgang på relevant kompetanse • Kommunaløkonomisk soliditet • Demografisk utvikling • Næringsstruktur • Lokal identitet • Frivillig sektors rolle • utfordringer i samhandlingsreformen
Myndighetsutøvelse	2. Hvordan ivareta rettsikkerhet, forutsigbarhet, habilitet og likebehandling i en ny kommunestruktur?	
Samfunnsutvikling	3. Hvordan sikre helhetlig ivaretagelse av areal- og transportinteresser tilpasset klima- og miljøhensyn i en ny kommunestruktur?	
	4. Hvordan tilrettelegge for positiv nærings- og kulturutvikling i en ny kommunestruktur?	
Demokratisk arena	5. Hvordan sikre effektiv lokalpolitisk styring, og en aktiv lokalpolitisk arena i en ny kommunestruktur?	

Med utgangspunkt i de problemstillingene som er skissert over, forslås det at utredningsarbeidet organiseres som fire delutredninger – en generell utarbeidelse av fakta- og datagrunnlag, og tre tematiske og spesifikke delutredninger. Det forutsettes imidlertid at det lages en oppsummeringsrapport som ser alle delutredningene i sammenheng. Følgende delutredninger foreslås:

- A. Utarbeide faktagrunnlag (tversgående).** Som et utgangspunkt for de tre hovedtemaene som presenteres nedenfor, anses det som viktig å framskaffe et oppdatert og valid datamateriale som kan fungere som et underlag. Hovedfokus skal legges på demografisk utvikling, næringsutviklingsmessige trender, kompetanseinfrastruktur og regionaløkonomisk utvikling. Det er viktig at dette arbeidet så langt som mulig samordnes med den kommende analysen av Saltens vekstpotensial i sammenheng med Kommunaldepartementets byregion-prosjekt. Dette arbeidet bør også ta høyde for departementets arbeid med malen for faktaoppsett som bebudes i kommuneproposisjonen.
- B. Tjenesteyting og myndighetsutøvelse (problemstilling 1. og 2.).** Begge disse temaene er nært knyttet til kommunenes håndtering av lovpålagte oppgaver, og det anses derfor som en fordel at temaene sees i sammenheng. Delutredningen skal munne ut i en oppsummerende analyse.
- C. Samfunnsutvikling (problemstilling 3. og 4.).** Delutredningen skal bestå av to hovedkomponenter; en del som setter fokus på transportinfrastruktur, og en del som analyserer potensialet for kultur- og næringsutvikling. Delutredningen skal munne ut i en oppsummerende analyse.
- D. Demokratisk arena (problemstilling 5.).** Demokratiutredningen skal vurdere både representasjonsutfordringer og det demokratiske handlingsrommet ved nye strukturalternativer. Utredningen skal vurdere konkrete modeller/alternativer for organisering av lokaldemokratiet i en ny kommunestruktur. Delutredningen skal munne ut i en oppsummerende analyse.

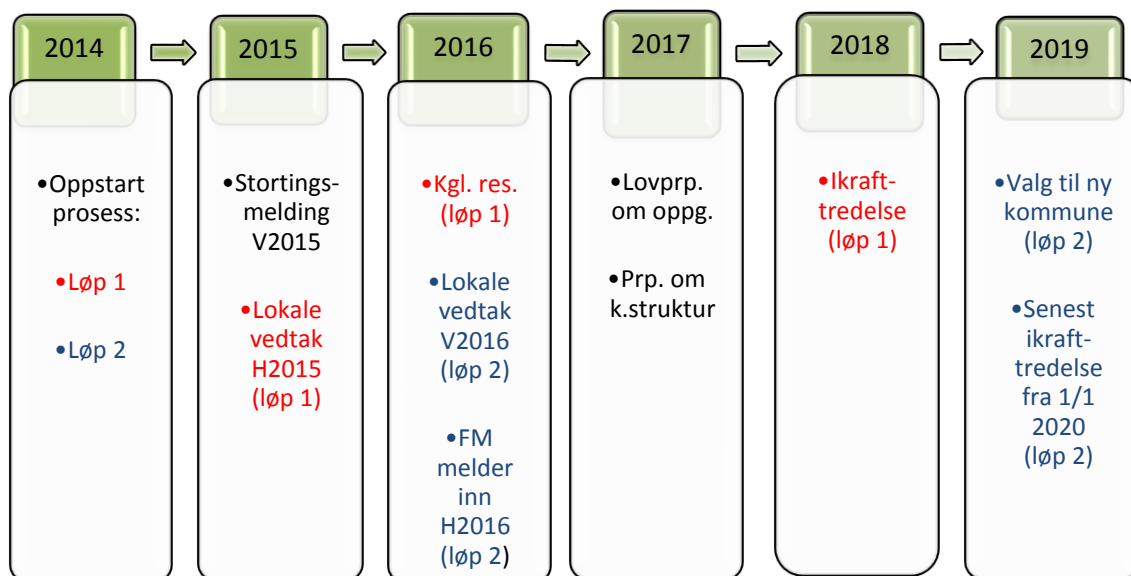
Tentative kostnader

Kostnadsrammen for utredningen i 2005/2006 var om lag 500 000,- NOK eks. MVA. Selv om en ny utredning vil kunne ta utgangspunkt i en del av det foreliggende materialet, antas det at dette i begrenset grad vil være kostnadsbesparende. Basert på kjennskap til prisutviklingen i instituttsektoren i løpet av det siste tiåret, vil det være rimelig å ta høyde for en prisvekst på 25-30 %. Det knytter seg også usikkerhet til de budsjettmessige konsekvensene av å tilpasse utredningen til føringer i den varslede stortingsmeldingen om kommunenes oppgaver. En realistisk kostnadsramme for utredningsarbeidet antas derfor å ligge mellom 650 000,- og 750 000,- NOK eks. MVA, gitt de ambisjonene som skisseres i dette notatet. Delutredning B forventes uansett å være mest ressurskrevende, og det foreslås derfor at denne gis en budsjettmessig prioritering. Det bør også tas høyde for at det skal lages en sammendragsrapport som ser delutredningene i sammenheng. Følgende tentative budsjettamme legges til grunn:

Delutredning	Ca. andel av utredningsbudsjett	Estimert kostnadsramme eks. MVA
A	15 %	100 000 – 112 000,-
B	40 %	260 000 – 300 000,-
C	20 %	130 000 – 150 000,-
D	20 %	130 000 – 150 000,-
Sammendragsrapport	5 %	30 000 – 38 000,-
Totalt	100 %	650 000 – 750 000,-

Prosess og forankring

Generelt er det viktig at utredningsarbeidet og eventuelle påfølgende prosesser mot en ny kommunestruktur i Salten er godt politisk forankret både i regionrådet og i kommunestyrene. Forslaget til utredningsprogram tar utgangspunkt i at utredningsarbeidet vil være en sentral premissgiver for en eventuell strukturendring. Det foreslås derfor at utredningsprosessen knyttes nært opp mot det forløpet for kommunereformen som er skissert i kommuneproposisjonen. Som nevnt foran, legger Kommunaldepartementet opp til to ulike løp for kommunenes involvering i reformen. Skjematisk kan disse fremstilles slik:



«Løp 1» ser ut til å rette seg mot kommuner som allerede er godt i gang med en prosess på sammenslåing. Dette muliggjør et vedtak om strukturendring ved kongelig resolusjon våren 2016, forutsatt at det foreligger lokale vedtak høsten 2015. Sammenslåing vil i så fall kunne skje fra 1/1 2018.

«Løp 2» må antas å være «hovedløpet», hvor det fattes lokale vedtak om strukturendring våren 2016 som samordnes gjennom Fylkesmannen. Dette vil da innarbeides i en proposisjon til Stortinget i 2017 som fastsetter ny kommunestruktur etter Stortingets vedtak. Ikrafttredelse vil da være aktuelt senest 1/1 2020, etter kommunevalget (på sammenslått kommune) i 2019.

Det foreslås at dette utredningsprogrammet forholder seg til «løp 2», noe som innebærer at utredningsarbeidet startes opp høsten 2014 og avsluttes rundt årsskiftet 2015/2016. Siktemålet er da at utredningene skal kunne danne et grunnlag for lokale vedtak våren 2016, som forutsatt i kommuneproposisjonen, og at arbeidet i denne perioden samordnes med Fylkesmannen og eventuelt KS gjennom regionrådets sekretariat. Følgende plan med milepæler legges derfor til grunn for utredningsprogrammet:

	2014				2015				2016			
	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
VEDTAK utredningsprogram (SR)		jun										
VEDTAK deltakelse (kommuner)		x	xx									
Utlysning/valg av utredningsmiljø			xx									
Delutredning A				xxx	x							
Delutredning B					xxx	xxx	x					
Delutredning C					x	xxx	x					
Delutredning D					x	xxx	x					
Oppsummeringsrapport							xx					
HØRING (kommuner)							x	x				
VEDTAK strukturendring (kommuner)									xxx	xxx		
Samordning med FM, KS									xxx	xxx	xxx	xxx

Selve utredningsprosessen avsluttes ved at utredningsrapportene forelegges kommunene for høringsuttalelser i siste halvdel av 2015.