

Kommunestruktur Salten

Delutredning E - Tjenesteproduksjon og økonomi

av

**Bjørn Brastad
Arild Gjertsen
Roar Samuelsen
Gisle Solvoll, Handelshøgskolen i Bodø, Sib AS**

NF-rapport nr. 8/2006

ISBN-nr.: 978-82-7321-539-3

ISSN-nr.: 0805-4460

REFERANSESIDE

- Rapporten kan også bestilles via nf@nforsk.no

Tittel Kommunestruktur Salten Delutredning E – Tjenesteproduksjon og økonomi	Offentlig tilgjengelig: Ja	NF-rapport nr.: 8/2006
	ISBN nr. 978-82-7321-539-3	ISSN 0805-4460
	Ant. sider og bilag: 118	Dato: Januar 2006
Forfattere Bjørn Brastad, Arild Gjertsen, Roar Samuelsen, Gisle Solvoll	Prosjektansvarlig Roar Samuelsen	
	Forskningsleder (sign.): Tone Magnussen	
Prosjekt Kommunestruktur i Salten	Oppdragsgiver Salten Regionråd	
	Oppdragsgivers referanse	
Sammendrag Rapporten beskriver utfordringer knyttet til økonomi og tjenesteyting i de ni Salten-kommunene. Rapporten drøfter dagens situasjon i kommunene mht. økonomi og tjenester og analyserer konsekvenser for inntektssystemet ved ulike modeller av sammenslåtte kommuner. Ulike modeller for organisering av tjenesteproduksjonen drøftes også.	Emneord Kommunesammenslåing Kommunale tjenester Kommuneøkonomi Interkommunalt samarbeid	
	Keywords Municipality mergers Municipal services Municipal economy Municipal cooperation	
Andre rapporter innenfor samme forskningsprosjekt/program ved Nordlandsforskning	Salgspris NOK 175,-	

Nordlandsforskning utgir tre skriftserier, rapporter, arbeidsnotat og artikler/foredrag. Rapporter er hovedrapport for et avsluttet prosjekt, eller et avgrenset tema. Arbeidsnotat kan være foreløpige resultater fra prosjekter, statusrapporter og mindre utredninger og notat. Artikkel/foredragsserien kan inneholde foredrag, seminarpaper, artikler og innlegg som ikke er underlagt copyright rettigheter.

FORORD

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 kommunestyrer våren 2003.

Med bakgrunn i nevnte mandat fra kommunene i Salten vedtok Regionrådet i juni 2003 å igangsette utredningsarbeidet. Nordlandsforskning og Handelshøgskolen i Bodø ble våren 2005 engasjert til å gjennomføre arbeidet. Oppdraget har bestått i å utrede og vurdere fire ulike alternative geografiske modeller for revidert kommunestruktur i Salten, knyttet til følgende temaområder som har blitt behandlet i hver sin delutredning:

- A. Demografi
- B. Næringsutvikling og sysselsetting
- C. Kultur og idrett
- D. Infrastruktur, samferdsel, høyere utdanning og kompetanse
- E. Kommunal tjenesteproduksjon og økonomi
- F. Demokrati, innflytelse og deltagelse

Utredningsarbeidet er ment å skulle gi kommunene tilstrekkelig informasjon for å kunne ta stilling til fordeler og ulemper ved en eventuelt ny kommunestruktur for Salten.

Bodø, januar 2006

INNHOLD

FORORD	1
SAMMENDRAG	4
SUMMARY	6
1. INNLEDNING	7
1.1 BAKGRUNN, MANDAT OG OPPDRAGSSPESIFIKASJON.....	7
1.2 METODISK TILNÆRMING OG PROBLEMTILLINGER.....	9
1.2.1 <i>Det territorielle perspektivet</i>	9
1.2.2 <i>Analysemodell og problemstillinger knyttet til tjenesteproduksjon og økonomi 12</i>	
2. SITUASJONSBEKRIVELSE FOR SALTENKOMMUNENE	14
2.1 BODØ	15
2.2 FAUSKE	19
2.3 SALTDAL	24
2.4 SØRFOLD	29
2.5 BEIARN.....	32
2.6 GILDESKÅL.....	37
2.7 MELØY	41
2.8 STEIGEN	45
2.9 HAMARØY	50
2.10 OPPSUMMERING	54
3. KOMMUNENES FINANSIELLE SITUASJON	56
3.1 DRIFTSRESULTAT	57
3.2 LANGSIKTIG GJELD.....	59
3.3 ARBEIDSKAPITAL	60
3.4 FRIE INNTEKTER	61
3.5 NETTO LÅNEGJELD	63
4. KOMMUNENES ADMINISTRASJONSUTGIFTER	65
4.1 INNSPARINGSPOTENSIAL VED SAMMENSLÅING – ET REGNEEKSEMPEL.....	67
4.2 OPPSUMMERING	72
5. KOMMUNENES UTGIFTER TIL ULIKE TJENESTER	73
5.1 KOMMUNENES UTGIFTER TIL BARNEHAGEDRIFT	73
5.2 KOMMUNENES UTGIFTER TIL GRUNNSKOLEDRIFT	75
5.3 KOMMUNENES UTGIFTER TIL HELSE- OG SOSIALTJENESTER	76
5.4 KOMMUNENES UTGIFTER TIL KULTUR FORMÅL	78

6.	ØKONOMISKE KONSEKVENSER AV ENDRET KOMMUNESTRUKTUR	80
6.1	INNTEKTSSYSTEMET FOR KOMMUNENE	80
6.1.1	<i>Nord-Norge tilskudd</i>	81
6.1.2	<i>Regionaltilskudd</i>	81
6.1.3	<i>Skjønnstilskudd</i>	82
6.1.4	<i>Kommunal selskapskatt</i>	82
6.1.5	<i>Innbyggertilskudd</i>	83
6.1.6	<i>Inntektssystemet i framtiden</i>	86
6.2	BEREGNINGER AV ENDRET RAMMETILSKUDD – METODE OG FORUTSETNINGER	89
6.3	ENDRING I RAMMETILSKUDD.....	92
6.3.1	<i>Status Quo modellen</i>	93
6.3.2	<i>Regionkommunemodellen</i>	94
6.3.3	<i>Saltenfjordmodellen</i>	95
6.3.4	<i>Saltenmodellen</i>	97
6.3.5	<i>Hvilken modell gir høyest rammetilskudd sammenlignet med Status quo modellen?</i>	98
6.4	SAMLEDE ØKONOMISKE VIRKNINGER	99
7.	DRØFTING AV ALTERNATIVE ORGANISASJONSMODELLER	102
7.1	BESKRIVELSE AV ORGANISASJONSPRINSIPPER.....	102
7.1.1	<i>Tonivåmodell: resultatenheter</i>	102
7.1.2	<i>Funksjonell modell: sektororganisering</i>	104
7.1.3	<i>Geografisk modell: desentralisering</i>	105
7.2	DRØFTING AV ORGANISATORISKE LØSNINGER I DE TRE ALTERNATIVENE	107
7.2.1	<i>Regionkommunemodellen</i>	107
7.2.2	<i>Saltenfjordkommunemodellen og Saltenkommunemodellen</i>	110
8.	SAMMENDRAG OG KONKLUSJONER	114
	REFERANSER	117

SAMMENDRAG

1. Hovedfunn

Per i dag har kommunene i Salten små problemer når det gjelder rekruttering av personell og tilgang på nødvendig kompetanse. Kvaliteten på tjenestetilbudet kan generelt karakteriseres som god i samtlige kommuner. På lengre sikt vil imidlertid alle kommunene, og kanskje spesielt de minste, møte betydelige utfordringer med å rekruttere kompetent personell på en del tjenesteområder, noe som kan gå ut over kvaliteten på tjenestene.

Status quo modellen innebærer trangere økonomiske rammer for alle kommunene med unntak av Bodø. Regionkommunemodellen medfører dårlige økonomiske framtidsutsikter – særlig på lang sikt. Begge de to storkommunealternativene, Saltenfjord- og Saltenkommunemodellen, gir en viss økning i det økonomisk handlingsrommet både på kort og lang sikt.

Saltenkommunemodellen er det alternativet som totalt sett kommer best ut økonomisk, men forskjellen til Saltenfjordkommunemodellen med Fauske som kommunesenter er ikke stor. Gjennom en storkommune i Salten vil det årlig kunne frigjøres økonomiske ressurser i størrelsesorden 150 mill. kr de første 10 årene etter sammenslåing og rundt 95 mill. kr årlig etter 15 år. Disse midlene vil kunne benyttes til næringsutvikling, tettstedsutvikling og en styrking av den kommunale tjenesteproduksjonen. Sett i forhold til kommunenes budsjett på 3,4 milliarder kroner i 2004, utgjør de frigjorte ressursene henholdsvis 4,5 % og 2,8 % av totalbudsjettet.

2. Forutsetninger

Ved beregning av endringer i rammetilskuddet ved en kommunesammenslutning har vi lagt til grunn forventet befolkningsutvikling og befolknings sammensetning 15 år fram i tid, basert prognoser fra SSB. Vi har også beregnet nye verdier for 5 av kriteriene som inngår i kostnadsnøkkelen for kommunene og som påvirker kommunenes rammetilskudd. Ved beregningene har vi forutsatt at strukturen i dagens inntektssystem videreføres, samt at: skatteinntektene per innbygger og ordinært skjønn forblir uendret. Ved beregninger av kostnadsbesparelser har vi som et utgangspunkt forutsatt at tjenestetilbudet forblir uendret, mens det over en periode på 10 år foretas et moderat "uttak" av stordriftsfordeler knyttet til administrasjon.

3. Hovedkonklusjon

Saltenkommunemodellen er den modellen som kommer best ut økonomisk, etterfulgt av Saltenfjordkommunemodellen. Regionkommunemodellen er økonomisk et dårlig alternativ sammenholdt med en videreføring av dagens kommunestruktur.

De økonomiske midlene som frigjøres i Salten- og Saltenfjordkommunemodellen vil kunne benyttes til næringsutvikling, tettstedsutvikling og styrking av den kommunale tjenesteproduksjonen. Spørsmålet er om det er politisk mulig og/eller ønskelig å gjennomføre en slik omfattende kommunesammenslåing. Dette vil blant annet avhenge av politiske avveininger der økonomi ses i sammenheng med kvaliteten på og geografisk fordeling av tjenestetilbudet samt spørsmål knyttet til lokaldemokrati og lokal identitet.

4. Premisser og forhold som kan påvirke konklusjonen

Både inntektssystemet og skatteinntektene pr. innbygger vil endres de neste 15 år, men hvordan er det ikke mulig å ha noen sikker formening om. Et annet usikkerhetsmoment ved de økonomiske beregningene er hvor vidt befolkningsprognosene som er lagt til grunn vil "treffe". Dette gjelder både i forhold til antall innbyggere samlet sett og alders sammensetningen. Det er imidlertid lite som tyder på et det vil bli spesielt gunstig å være en liten kommune i framtida, jf Borgeutvalgets innstilling. Hvordan kommunestrukturen utvikler seg i resten av landet vil også spille inn, sammen med spørsmålet om hva som skjer med oppgavefordelingen mellom de ulike forvaltningsnivåene i Norge.

SUMMARY

Part one of this report maps and discuss the current situation concerning municipal economy and service provision. A relatively positive image is painted, with dark skies on the horizon however. All municipalities except Bodø – the smaller ones in particular – should expect a more difficult economic situation on the future (the Status Quo model), challenging the standards of local public services. Are new municipal structures a solution to this problem, i.e. how do larger municipalities affect the income situation in the future?

The second part deals with this question. The Regional municipality model implies a more severe economic development course for the region, particularly in the long run. The two larger alternatives, however, have positive economic consequences, at least within the 15 year time frame investigated. Both models imply a larger economic action space both in the short and the long run. A complete merger of all nine municipalities in the Salten model implies a “freeing” of 150 million NKR annually the first 10 years, decreasing to app. 95 million annually after 15 years. Compared to the nine municipalities’ total annual budget of 3 400 million NKR, these “freed” resources represents respectively 4,5 % and 2,8 %.

The third part of this report discusses – mainly on a principal level – how public services could be organised within alternative models of the future municipal structure.

1. INNLEDNING

Nedenfor redegjøres det for bakgrunnen for utredningen samt det mandatet utredningen bygger på. Videre drøftes den metodiske tilnærmingen som legges til grunn og aktuelle problemstillinger beskrives.

1.1 BAKGRUNN, MANDAT OG OPPDRAGSSPESIFIKASJON

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 8 av kommunene vedtok å gi Salten Regionråd mandat til å utrede framtidig kommunestruktur i Salten. Skjerstad kommune hadde ikke noe i mot at utredningsarbeidet ble igangsatt, men så det ikke naturlig å behandle saken, i lys av sammenslåingsprosessen med Bodø kommune. I Sørfold valgte et flertall i kommunestyre å si nei til et slikt mandat.¹

Med bakgrunn i nevnte mandat fra et stort flertall av kommunene i Salten vedtok Regionrådet i juni 2003 å igangsette utredningsarbeidet og ba Arbeidsutvalget om å framlegge skisse til utredningsprogram/-prosess.

Målsettingen for utredningsarbeidet er følgende:

1. Utredningen skal gi svar på hva som er den beste kommunestrukturen for Salten:
 - i) Hvilken kommunestruktur gir best grunnlag for bosetting, næringsutvikling, infrastruktur, velferd og kommunaløkonomisk handlefrihet?

¹ I vedtaket ble det presisert at Sørfold kommune på et hvilket som helst tidspunkt kan tiltre utredningsarbeidet.

- ii) Hvilken struktur gir befolkning og politikere størst innflytelse på sin egen utvikling?

2. Utredningen skal videre gi grunnlag for:

- i) En bred høringsprosess i regionen om framtidig kommunestruktur.
- ii) Beslutninger i kommunestyrene om igangsettelse av konkrete utredninger/ prosesser mht. kommunesammenslåinger.
- iii) Forslag til prosjektplan(er) for videre prosess med sikte på iverksetting av konkrete planer for kommunesammenslåing.

Realiseringen av prosjektets mandat og målsetting skal oppnås gjennom utredning og vurdering av 4 ulike alternative geografiske modeller for revidert kommunestruktur i Salten. Disse 4 modellene omfatter de geografiske inndelingene vist i tabell 1.²

Utredningsarbeidet omhandler alternative kommunestrukturers betydning for utviklingen i Saltenkommunene, knyttet til følgende temaområder som behandles i hver sin delutredning:

- A. Demografi
- B. Næringsutvikling og sysselsetting
- C. Kultur og idrett
- D. Infrastruktur, samferdsel, høyere utdanning og kompetanse
- E. Kommunal tjenesteproduksjon og økonomi
- F. Demokrati, innflytelse og deltagelse

Utredningsarbeidet skal gi kommunene tilstrekkelig informasjon for å kunne ta stilling til fordeler og ulemper ved en eventuelt ny kommunestruktur for Salten.

Hver delutredning består av en kombinasjon av kartlegging av relevant data-materiale og analyser av dette med tanke på å belyse ulike side ved de alternative kommunestrukturene. Det metodiske opplegget for utredningene presenteres nærmere nedenfor.

² Se kart av kommunestrukturmodellene i vedlegg 1.

Tabell 1. Geografisk inndeling av kommunestrukturer.

”Modell”	Antall kommuner	Kommuner som inngår	Kommunesenter
Status Quo-modellen (SQM)	9	–Dagens kommunestruktur	–Dagens.
Regionkommune-modellen (RKM)	4	–Steigen + Hamarøy –Sørfold + Fauske + Saltdal –Meløy + Gildeskål –Bodø + Beiarn	–Oppeid eller Leinesfjord –Fauske –Ørnes –Bodø
Saltenfjord-kommune-modellen (SFM)	4	–Hamarøy –Steigen –Bodø + Sørfold + Fauske + Saltdal + Beiarn + Gildeskål –Meløy	–Oppeid –Leinesfjord –Bodø eller Fauske –Ørnes
Saltenmodellen (SKM)	1	–Alle 9 kommuner slås sammen	–Bodø

1.2 METODISK TILNÆRMING OG PROBLEMSTILLINGER

1.2.1 Det territorielle perspektivet

Agenda Utredning & Utvikling har gitt en meget treffende beskrivelse av det de omtaler som strukturelle ubalanser som utgjør en utfordring for kommunesektoren (Dølvik og Vinsand 2005). De peker på at tiden etter 1945 har vært preget av en betydelig sentralisering i bosettingsmønsteret. I distriktene har mange lokal-samfunn opplevd sammenhengende nedgang i folketallet, både som en konsekvens av utflytting, men etter hvert også som følge av endringer i alderssammensettingen. Dette har bidratt til lavere naturlig vekstkraft i befolkningen.

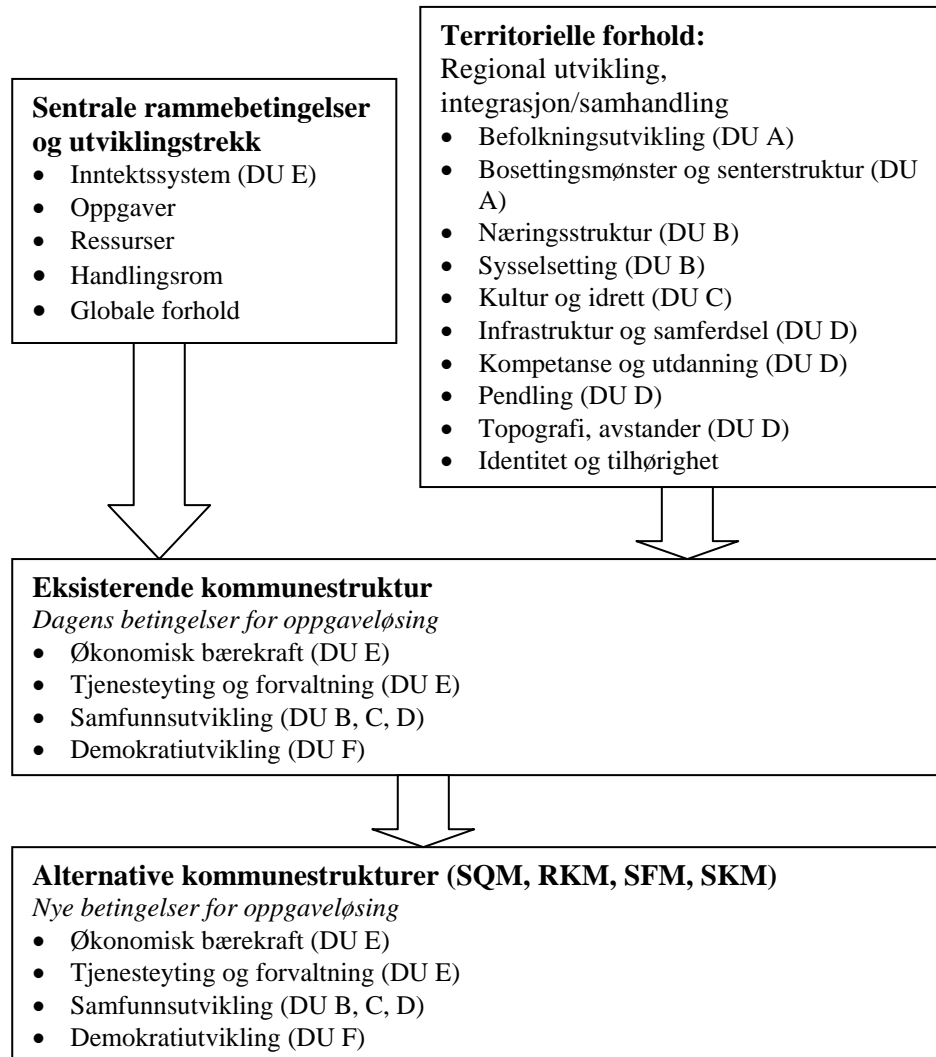
For å belyse denne utviklingen viser Agenda til samfunnsgeografen Kristian Aasbrenn som for 15 år siden lanserte begrepet *uttynningssamfunn* (Aasbrenn 1989). Med dette ga Aasbrenn en betegnelse på distriktssamfunn og kommuner som var kjennetegnet av en slik vedvarende nedgang i befolkningstallet. Aasbrenns hovedbudskap var ikke at samfunnene sto overfor en trussel om avfolkning. Hans

perspektiv var at ”stadig større områder ville være kjennetegnet av uttynnings- skapende prosesser som skaper gradvis svekkelse av muligheten til å innfri velferdsstatens ambisjoner om likeverdige og trygge levekår i alle deler av landet. Kommunene i disse uttynningssamfunnene vil stilles overfor særskilte utfordringer, av en annen karakter enn vekstområdene i sentrale strøk” (Dølvik og Vinsand 2005, s. 22).

Som Agenda påpeker har befolkningsutviklingen etter 1989 ikke representert noe brudd med disse utviklingstrekkene. Framskrivninger for de neste 15-20 årene tyder heller ikke på noe brudd med denne trenden. Men bildet er nyansert og i en drøfting av alternative kommunestrukturer i Salten må man ta med ”en rekke motvirkende drivkrefter knyttet til mobilitetsøkning og bedre samferdselsløsninger, generell økonomisk vekst og økt levestandard, vekst i offentlig sektor og i kommunesektoren, som kan dempe de eventuelle problemskapende virkningene for ”uttynningssamfunnene” (Dølvik og Vinsand 2005, s. 22).

Figuren nedenfor (figur 1) viser den forståelsen av sammenhenger mellom ulike temaer og problemstillinger knyttet til nye kommunestrukturer i Salten som ligger til grunn for de ulike delutredningene. Hovedideen er det vi kan kalle et *territorielt perspektiv*. Dette perspektivet innebærer å betrakte en kommune som mer enn etater, organisasjonsenheter og rådmannsstab. Det territorielle perspektivet innebærer å betrakte en kommune - enten den kan betegnes som et vekstområde eller et uttynningssamfunn - som et helhetlig samfunn lokalisert innenfor et geografisk avgrenset territorium kjennetegnet av bestemte karakteristika med hensyn til befolkningsutvikling, bosettingsmønster, senterstruktur, identitet og tilhørighet, topografi, avstander, samferdsel og annen infrastruktur, pendling, næringsstruktur, sysselsetting og en rekke andre faktorer.

Folketall, bosettingsstruktur og avstander har, i følge Baldersheim et al. (2003a), en sentral betydning for kommuneinstitusjonens rasjonale. Dette sammenfattes i betegnelsen ”*avstandens imperativ*”. ”Organiseringen av forvaltningen må tilpasses befolkningens geografiske fordeling, da mange av tjenestene bare kan produseres og leveres meningsfullt i nær kontakt med mottakerne. Kommunegrensene er utformert ut fra slike geografiske imperativer, satt av befolkningens fordeling, som grupperer seg atskilt av fjorder og fjell, skoger og vidder ... Problemer knyttet til avstandens imperativ kan ... deles i tre komponenter: Noen kommuner har for få folk, i noen er det langt mellom folk, mens andre ligger langt fra (andre) folk” (s. 157). ”Kommunesammanslagning kan kanskje hjelpe mot det första problemet men knappast mot de två andra” (Baldersheim et al. 2003b, s. 92).



Figur 1. Sammenhengen mellom utredningstemaer (DU A-F refererer til de delutredningene som berører temaet)

Kommuneinstitusjonen skal altså på ulike måter betjene den befolkningen som er bosatt innenfor et avgrenset territorium.. Dette betegner Aarsæther og Vabo (2002) som kommunens ”territorielle oppdrag”. Dette territorielle oppdraget ”... dreier seg om at kommunen – og dei som regulerer kommunesektoren i kraft av lovgivande myndigheit – må ta på alvor at det er dei busette i eit territorium og

dermed dette territoriet sine vilkår som ligg til grunn for kommunen som politisk institusjon og aktør” (Aarsæther og Vabo 2002).

Kommunene utfører sitt territorielle oppdrag gjennom et sett av roller og et mangfold av oppgaver knyttet til disse. Disse rollene kan sammenfattes til:

- i) tjenesteyting og forvaltning;
- ii) samfunnsutvikling; og
- iii) demokratiutvikling.

På grunnlag av dette blir det et sentralt tema i utredningen av ny kommunestruktur i Salten å se på hvilken betydning kommunestruktur – og dermed de mer spesifikke forholdene som karakteriserer denne strukturen og territoriet den er organisert innenfor – kan ha for kommunenes evne til å utføre sitt territorielle oppdrag og fylle sine roller på en tilfredsstillende måte.

1.2.2 Analysemodell og problemstillinger knyttet til tjenesteproduksjon og økonomi

Denne delutredningen har to hovedfokus:

- i) kartlegging av de økonomiske konsekvensene ved innføring av kommunestrukturprosjektets ulike alternativer.
- ii) å synliggjøre noen prinsipielle organisasjonsmodeller som kommunal tjenesteproduksjon i regionen vil kunne baseres på dersom noen av kommunestrukturprosjektets alternativer innføres.

1. Økonomiske konsekvenser

Kostnadene pr. innbygger for å produsere kommunale tjenester (skole, barnehage, omsorg etc.) varierer mellom kommuner, avhengig av om kommunen er spredtbygd eller tettbygd om den er stor eller liten. Det er for eksempel mange administrasjonsoppgaver som må utføres uansett om kommunen er stor eller liten. Dette er bakgrunnen for at små kommuner får økonomisk kompensasjon gjennom inntektssystemet for kommunene.

Ved kommunesammenslåinger kan en unngå at ”dobbel arbeid” utføres i flere kommuner og derigjennom redusere behovet for å kompensere smådriftsulempene som følger av at en kommune har få innbyggere. Analyser viser at det i de fleste fylker finnes eksempler på kommuner som kan oppnå betydelige besparelser på å

inngå ekteskap med sine naboer.³ Innsparinger på felleskostnader (administrasjon) er en av problemstillingene som tas opp i notatet.

Et sentralt spørsmål er om de økonomiske incitamentene til sammenslåing er klare og sterke nok til at kommuner frivillig velger å slå seg sammen. Incitamentene i form av økt rammetilskudd i en omstillingsperiode er forhold som kommunepolitikere naturlig nok er opptatt av, og hvordan ulike kommunestrukturer slår ut i så henseende er blant annet forhold som behandles i dette notatet.

2. Tjenesteproduksjon og organisasjonsmodeller

Det skal i denne sammenhengen utredes 3 prinsipielle organisasjonsmodeller for hver av de 4 alternative strukturmodellene:

- Status Quomodellen
- Regionkommunemodellen
- Saltenfjordkommunemodellen
- Saltenmodellen

Ettersom Status Quomodellen i realiteten er iverksatt gjennom dagens system skal det her gis en beskrivelse av Saltenkommunenes organisering av administrasjon og tjenesteproduksjon.

For kommunestrukturprosjektets 3 andre modeller skal følgende 3 alternative organisatoriske prinsipper for organisering og produksjon av det kommunale tjenestespekteret skisseres:

- Funksjonell modell
- Geografisk modell
- Resultatenhetsmodell, (to-nivåmodell)

Disse organisatoriske løsningene skal skisseres på enhetsnivå for følgende av kommunenes kjernefunksjoner:

- Sentraladministrasjon
- Helse og sosial
- Teknisk
- Oppvekst
- Kultur og idrett

³ Eksempler på slike analyser finnes blant annet i Langørgen og Aaberge (2003) og Håkonsen m. fl. (2004).

2. SITUASJONSBESKRIVELSE FOR SALTENKOMMUNENE

I denne delen gis en beskrivelse av dagens situasjon for Saltenkommunene innenfor tjenesteområdet. Framtidsutsiktene for denne modellen omtales også. Sammen med en mer detaljert beskrivelse av den økonomiske situasjonen (del 3 – del 6) danner denne kartleggingen grunnlaget for en prinsipiell drøfting av tre organisatoriske modeller som kan være aktuelle i de fire inndelingsalternativene (del 7). Kartleggingen er basert på intervjuer med rådmennene i Salten og er strukturert etter følgende variabler:

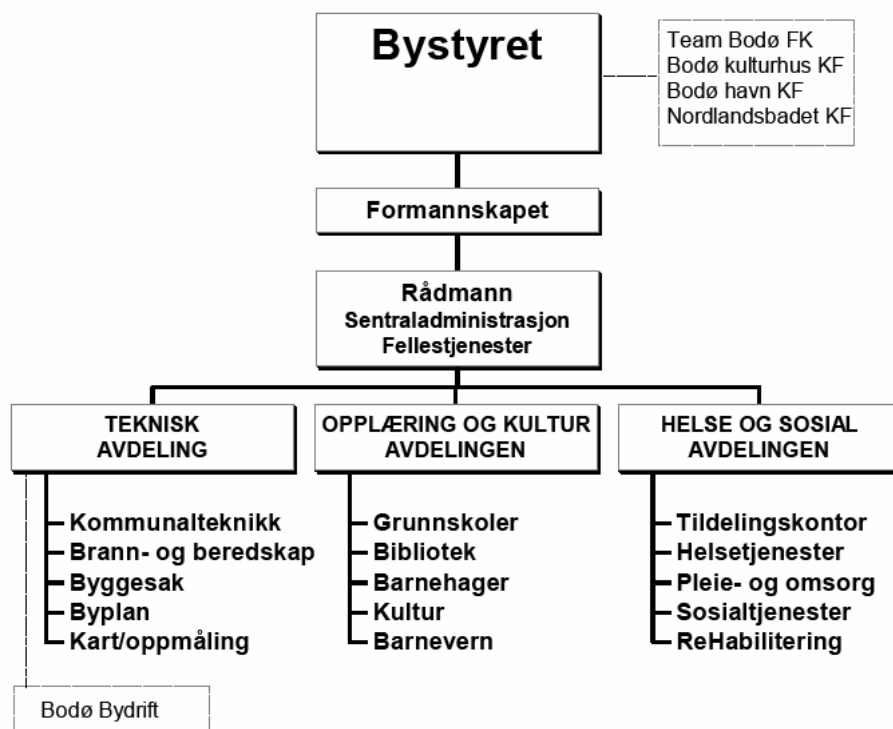
1. Kommunens administrative organisering på enhetsnivå⁴
2. Dagens interkommunale samarbeid
3. Framtidige økonomiske rammer⁵
4. Rekruttering og kompetansebehov
5. Kvalitet og kvantitet på tjenesteproduksjonen
6. Videreføring av generalistkommunen, (produksjon av fullskala tjenestespekter)
7. Eventuell nødvendig organisatorisk omstilling ved videreføring av dagens modell
8. Eventuelt etterslep på økonomisk omstilling ved videreføring av dagens modell
9. Investeringsplaner i hht. økonomiplan for de neste 4 år
10. Vurdering av investeringsbehov, (større kapitalinvesteringer), for perioden fram til 2020
11. Framtidig utvikling av dagens modell knyttet til kommunenes perspektiv på potensielle/ønskelige interkommunale samarbeidsløsninger

⁴ Denne informasjonen inngår i analysen av administrative utgifter og innsparingspotensial i del 4.

⁵ Se del 6.3.1. om framtidig utvikling i rammetilskudd.

2.1 BODØ⁶

Administrativ struktur⁷



⁶ Intervju med rådmann Svein Blix og økonomisjef Karin Bjune Sveen 8.12. 2005.

⁷ Dagens modell er under endring/vurdering i forhold til ledelse/stab og hele det administrative apparatet.

Matrise 1. Oversikt over administrativ bemanning. Årsverk.

STILLINGER PR 01.01.06	Funksjon	Årsverk pr. 01.01.05	Differanse +/-	Årsverk pr. 01.01.06
Administrasjon	120	208,05	-6,10	201,95
Interne serviceenheter	190	10,00		10,00
Diverse fellesutgifter	180	1,00		1,00
Førskole	201	200,93	2,70	203,63
Grunnskole	202	658,92	11,00	669,92
Styrket barnehagetilbud	211	40,08	-2,32	37,76
Voksenopplæring	213	30,02	0,95	30,97
Skolefritidstilbud	215	76,72	1,58	78,30
Førskolelokaler og skyss	221	0,45	0,29	0,74
Skolelokaler og skyss	222	64,27	-1,58	62,69
Aktivitetstilbud barn og unge	231	18,82	0,32	19,14
Forebyggende skole og helsest.	232	31,72	1,00	32,72
Forebyggende arb. helse og sosiall	233	1,60		1,60
Aktivisering eldre og funksjonshemmede	234	34,71		34,71
Diagnose, behandling og rehab.	241	48,86	0,50	49,31
Sosial rådgivning, veiledning	242	42,50	-1,00	41,50
Tilbud til personer med rusprobl.	243	8,00		8,00
Barneverntjeneste	244	27,50	1,50	29,00
Pleie, omsorg, hjelp i institusjon	253	292,84	59,12	351,96
Pleie, omsorg, hjelp i hjemmet	254	343,89	31,58	375,47
Botilbud i institusjon	261	4,00	1,50	5,50
Introduksjonsord.	275	4,50		4,50
Kommunalt disponerte	265	1,50		1,50
Bistand til etbl.	283	1,50		1,50
Tjenester utenfor ord. komm. ans.	285	3,00	-3,00	0,00
Fysisk tilrettelegging og planlegging	300	44,50		44,50
Kommunal næringsvirksomhet	320	75,00		75,00
Interne servicebedrifter	324	103,90	-2,00	101,90
Boligbygging/utleie/finansiering	325	1,50		1,50
Tilrettelegging og bistand for n.l.		5,00		5,00
Samferdselsbedrifter, transportstil.	330	2,00		2,00
Parkering	331	9,00	-1,00	8,00
Kommunale veier	333	2,00		2,00
Rekreasjon i tettsted	335	2,80	-0,80	2,00
Vaktentral brann	337	6,00		6,00
Forebygging av brann og ulykker	338	10,00		10,00
Brann og ulykkesvern	339	28,80		28,80
Produksjon av vann	340	0,00		
Distribusjon av vann	345	3,00		3,00
Avløpsrensing	350	1,00		1,00
Avløpsnett/innsamling av avl.vann	353	4,00	-1,00	3,00
Naturforvaltning, friluftsliv	360	0,50		0,50
Bibliotek	370	15,43		15,43
Kunstformidling	377	0,25	-0,25	0,00
Idrett	380	4,00		4,00
Musikk og kulturskole	383	24,00	0,57	24,57
Andre kulturaktiviteter	385	5,60	0,50	6,10
Sum stillinger		2503,66	94,06	2597,67

Matrise 2. Pågående interkommunale samarbeidsprosjekt i Salten.

Samarbeidsområde	Samarbeidskommuner	Varighet	Administreres fra
Barnevernprogrammet Familia	Saltdal, Sørfold, Fauske, Steigen, Hamarøy, Gildeskål, Bodø	Fast	Sørfold kommune
Bredbånd	Alle Saltenkommunene	Fast	Salten regionråd
Iris	Alle Saltenkommunene	Fast	Salten forvaltning
Salten kommunerevisjon		Fast	Fauske
Salten kommune-kontrollservice		Fast	Fauske
Helse og Miljøtilsyn Salten IKS		Fast	Eget styre
Interkommunalt samarbeid Arkiv Nordland (IKAN)		Fast	Eget styre
HT Safe – telefoni, drift av trygghetsalarm	Saltenkommunene eier 51 %		Hamarøy
Salten museum	Alle Saltenkommunene	Fast	Eget styre

Beskrivelse av dagens modell i Bodø kommune

De *framtidige økonomiske rammene* for Bodø beskrives som positive men nøkterne. Når det gjelder *rekruttering og kompetansebehov* regner Bodø kommune med status quo i rekruttering på de fleste områder i framtiden. Allerede i dag har kommunen sårbare kompetansemiljøer og man forventer også utfordringer i forbindelse med generasjonsskifte som vil komme.

Med hensyn til *kvalitet og kvantitet på tjenesteproduksjonen* forsøker Bodø kommune så langt som mulig å tilpasse seg den standard som staten setter mht minstekrav. Blant de utfordringene kommunens tjenesteapparat stilles overfor er den økte rettighetsstyringen. Man opplever blant annet press fra sykehus om at kommunen skal overta ferdigbehandlede pasienter i et mottaksapparat som ikke er godt nok. Bodø er som mange andre kommuner også stresset på kravet til dokumentasjon og kvalitet i tjenesteproduksjonen. Blant de tiltakene kommunen har innført er et budsjettfordelingssystem basert på stykkpris.

En *videreføring av generalistkommunen* hvor Bodø selv er ansvarlig for produksjon av et fullskala tjenestespekter er ingen selvfølge slik rådmannen ser det. Bodø kommune vil på sikt få problemer innen omsorg og barnevern og man regner

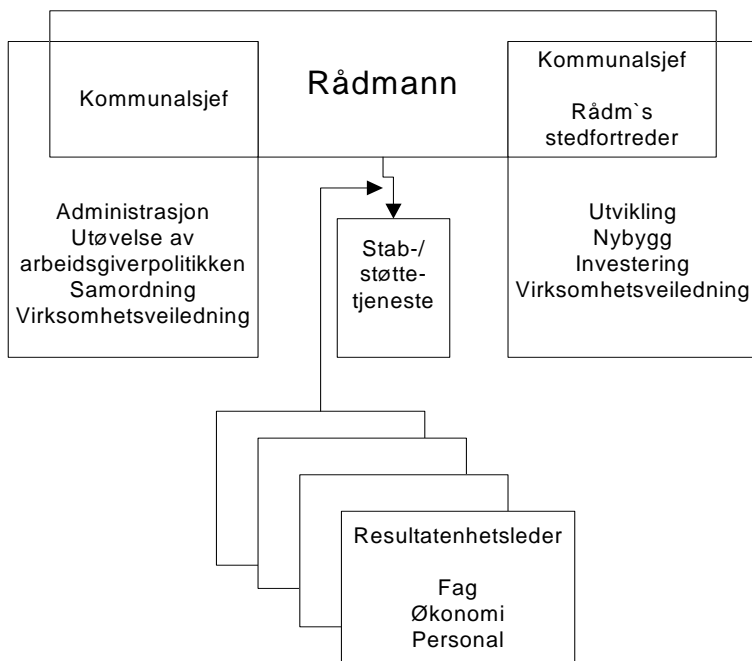
også med at det kan bli rekrutteringsproblemer innen teknisk sektor. Utfordringene knyttet til videreføring av dagens modell kan møtes med ytterligere *organisatoriske omstillinger* i regionen hvor større grad av forpliktende samarbeid tvinger seg fram. Ulike typer tjenesteutveksling kan være aktuelt men her vil forskjellene mellom kommunene også være en utfordring. Man ser også et mulig demokratiproblem i dette bildet knyttet til vektingen av små og store kommuners bidrag i et slikt system. Dette fordi statlig finansiering av kommunene varierer i kr pr innbygger pga kostnads- og inntektsutjamning (jfr ulike kostnadsindekser). Når det gjelder framtidige løsninger framheves de mulighetene for teknologisk basert effektivisering innen stab-/støttefunksjon som ligger i elektronisk forvaltning og digitalisering av tjenesteproduksjonen gjennom for eksempel portalløsninger innen områder som byggesak og omsorg.

Kommunens *investeringsplaner i hht. økonomiplan for de neste 4 år* omfatter blant annet en rekke investeringer i omsorg og skole samt fullføring av nytt hovedvannverk. Samlet investeringsplan er 442 mill kr (2006), 146 mill kr (2007), 120 mill (2008), 95 mill (2009). Når det gjelder større *kapitalinvesteringer i perioden fram til 2020* står har kommunen ambisjoner om havneutvikling, sentrumsutvikling og videre satsing på veipakke Salten. For disse områdene vil det være viktig å få på plass prioriteringer og konsekvenser.

Det henvises ellers til Salten regionråds strategi på området kommunal integrasjon og at Bodø kommune stiller seg bak denne strategien.

2.2 FAUSKE⁸

Administrativ struktur



⁸ Intervju med rådmann Wiggo Lauritzen 23.11. 2005.

Matrise 1. Oversikt over administrativ bemanning. Årsverk.

Stillinger	Sentral-administrasjonen		Helse og Sosial		Skole, Oppvekst og Kultur		Teknisk	
	120 funksjon	Andre funksjoner	120 funksjon	Andre funksjoner	120 funksjon	Andre funksjoner	120 funksjon	Andre funksjoner
Rådmann	1							
Kommunalsjefer	2							
Rådgivere	1				0,5		1	
Enhetsledere	1		2	8	1,5	8	4	
Inspektører						3,3		
Økonomisjef	1							
Personal/org.sjef	1							
Personalkonsulent (er)	2							
Konsulent saksbehandl.	1		11				6	
Planlegger								
Næringssjef							1	
Miljøvernkonsulent								
Kulturkonsulent (er)								
Formannskapssekretær	1							
Fellesfunksjoner	13		2,5	5,4		5		
Andre 1)	2,5							

1) Lønningskontoret

Matrise 2. Pågående interkommunale samarbeidsprosjekt i Salten.

Samarbeidsområde	Samarbeidskommuner	Varighet	Administreres fra
Barnevernprogramm et Familia	Saltdal, Sørfold, Fauske, Steigen, Hamarøy, Gildeskål, Bodø	Fast	Sørfold kommune
Bredbånd	Alle Saltenkommunene	Fast	Salten regionråd
RKK	Beiarn, Saltdal, Sørfold, Fauske, Steigen,	Fast	Eget styre
PPT	Beiarn, Saltdal, Sørfold, Fauske, Steigen, Nordland fylkeskommune	Fast	Eget styre
Iris	Bodø, Gildeskål, Meløy, Beiarn, Saltdal, Sørfold, Fauske, Steigen, Hamarøy	Fast	Salten forvaltning
Salten kommunerevisjon		Fast	Fauske
Salten kommunekontroll-service		Fast	Fauske
Helse og Miljøtilsyn Salten IKS		Fast	Eget styre
Interkommunalt samarbeid Arkiv Nordland (IKAN)		Fast	Eget styre
HT Safe – telefoni, drift av trygghetsalarm	Saltenkommunene eier 51 %		Hamarøy
Salten museum	Bodø, Gildeskål, Meløy, Beiarn, Saltdal, Sørfold, Fauske, Steigen, Hamarøy	Fast	Eget styre

Beskrivelse av dagens modell i Fauske kommune

Med hensyn til de *framtidige økonomiske rammene* har Fauske kommune behov for kostnadsreduksjoner på 3,5 % neste år (2006). Etter at denne kostnadsreduksjonen er gjennomført ser man for seg et flatt utgiftsnivå i årene framover. Hvorvidt dette er mulig å gjennomføre er blant annet avhengig av kommunens muligheter til å påvirke og benytte ulike skatteformer som for eksempel eiendomsskatt. Generelt er skatteinngangen bra og muligheten til å beholde en større andel av personskatten i kommunen i framtiden er også et viktig moment i denne sammenhengen. For øvrig kommer Fauske kommune totalt sett brukbart ut i

følge rådmannen, særlig dersom de får beholde mer av personskatten. Blant de faktorene som bidrar til at kommunens økonomiske situasjon allikevel er noe anstrengt er tidligere års merforbruk på ca. 35 millioner.

Når det gjelder *rekruttering og kompetansebehov* i tjenesteproduksjonen er de mest utsatte sektorene normalt omsorg og skole men i Fauske kommune man har ikke problemer med rekruttering til disse to sektorene pr. i dag. Da er situasjonen vanskeligere på økonomi- og ingeniørsiden hvor man i dag har enkelte problemer med å rekruttere kompetent personell. Situasjonen vil generelt bli enda vanskeligere etter 2009 på grunn av befolkningsutviklingen. Synkende folketall og aldrende befolkning vil helt klart påvirke både tjenestebehovet og sysselsettingen. Rådmannen mener denne utfordringen må ses i sammenheng med behovet for arbeidsinnvandring. Generelt er det ikke mangelen på folk som er problemet i en kommune som må kutte i kostnader. Det er heller omvendt – man har for mange innen enkelte sektorer. Dette illustreres ved at Fauske kommune de siste årene har hatt en total nedbemanning på 45 årsverk (7 %) – stort sett gjennom naturlig avgang. I de tilfellene det har vært snakk om nedleggelse kan folk fra andre fagområder fases inn i nye stillinger gjennom etter- og videreutdanningstiltak.

Når man ser på den forventede utviklingen i *kvalitet og kvantitet på tjenesteproduksjonen* i Fauske kommune fra mot 2009 så gir bildet ovenfor av de økonomiske rammene en klar indikasjon av hva man har i vente. Basert på utviklingen på kritiske områder som kostnadsnivå, folketall og rekruttering vil det nødvendigvis gå ut over både kvaliteten og kvantiteten på tjenesteproduksjonen. Men kommunen har allikevel et klart mål om at dagens nivå skal opprettholdes og videreføres. Rådmannen har merket seg at det er varslet mer øremerkede midler til skole og omsorg- noe som vil bli godt mottatt - men dette tas med forbehold og det planlegges ikke med noen økninger på disse områdene.

Med hensyn til utsiktene for å *videreføre generalistkommunen* - med produksjon av et fullskala tjenestespekter – er det rådmannens oppfatning at utviklingen nok vil gå i retning av at kommunene kun opprettholder det som er nødvendig og lovpålagt. På en rekke andre områder hvor kommunen driver mer ”frivillig” tjenesteproduksjon vil det gå i retning av nedprioriteringer. Fauske kommune betrakter ikke videreføring av generalistkommuneprinsippet som så veldig aktuelt isolert sett. Det er mer naturlig å se den framtidige utviklingen av tjenesteproduksjon i sammenheng med samarbeidsløsninger med de andre Saltenkommunene.

Når det gjelder eventuelle *nødvendige organisatoriske omstillinger ved videreføring av dagens modell* så ser rådmannen et behov for å justere dagens organisasjonsstruktur noe. Kommunen innførte i 2003 en resultatenhetsmodell med

flat struktur hvor kommunens samlede virksomhet ble organisert med to beslutningsnivåer – rådmann og resultatenheter. Etter at denne modellen har vært i bruk et par år er det nå behov for å kutte ned på antall resultatenheter – fra dagens 26 til omtrent 20 – særlig innen undervisning og omsorg. Denne organisasjonsmodellen skal videreføres i overskuelig framtid men det er etter rådmannens syn generelt behov for samordning og ledelse og utforming av mer styrbare enheter. Øverst på dagsorden i forhold til omstilling er overføring av brann- og redningsvesen til interkommunal ordning.

Med hensyn til framtidige *investeringsplaner* viser økonomiplanen for 2006-2009 at Fauske kommune for de neste 4 årene har ambisjoner om følgende:

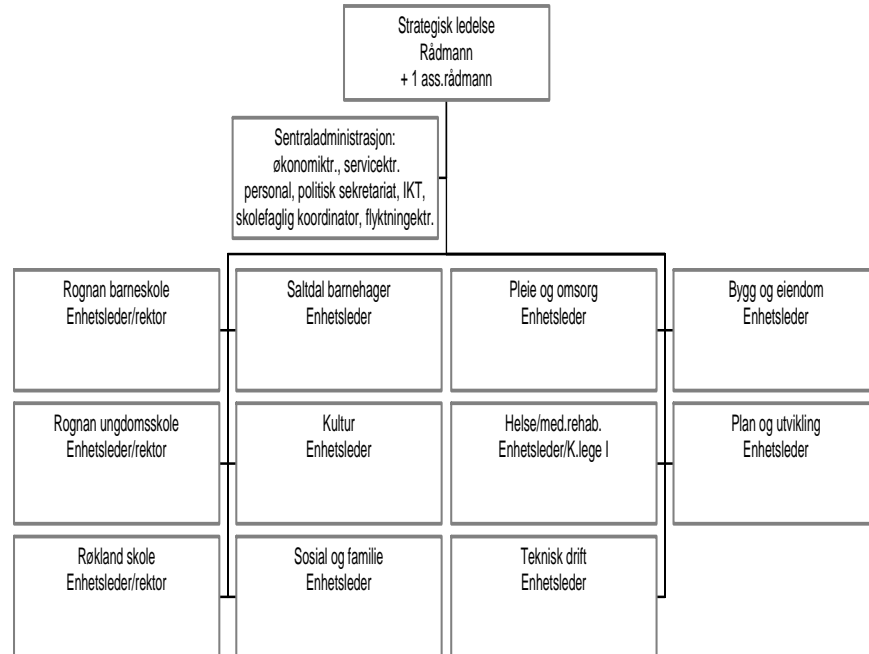
- 2006 – 70 millioner
- 2007 – 51 millioner
- 2008 – 11,2 millioner
- 2009 – 11,2 millioner

Blant de tiltakene som nevnes er for eksempel fase 2 av utbygging av Vestmyra skole til 44 millioner. Denne skolen erstatter Fauske sentralskole som selges istedenfor å rehabiliteres. Et annet prosjekt er fase 3 av Fauske helsetun til 50 millioner. Denne investeringen er knyttet både til samordning av omsorgssektoren og til behov for rehabilitering. Et tredje prosjekt er en total rehabilitering av svømmehallen til 40 millioner. Disse utgiftene ligger inne i kommunens godkjente investeringsbudsjett. Når det gjelder investeringsbehov (større kapitalinvesteringer) for perioden fram til 2020 vurderer rådmannen det slik at på lengre sikt har Fauske kommune – som alle andre kommuner - et generelt behov for rehabilitering og vedlikehold på flere 100 millioner.

Med tanke på å videreutvikle dagens modell i framtiden gjennom *interkommunale samarbeidsløsninger* er det Fauske kommunes syn at det både fins ytterligere potensial og at det er ønskelig å gå videre med nye løsninger. Erfaringen har vært at en del samarbeidsløsninger starter i det små med færre enn 9 deltakere og at de vokser seg større og ”går seg til” etter hvert som flere kommuner slutter seg til. Rådmannen viser ellers til Salten Regionråds strategi på området kommunal integrasjon når det gjelder Fauske kommunes planer på dette området.

2.3 SALTDAL⁹

Organisasjonskart sentraladministrasjon



⁹ Intervju med rådmann Anna Welle 12.12. 2005

Matrise 1. Oversikt over administrativ bemanning. Årsverk.

Stillinger	Sentral-administrasjonen		Helse og Sosial		Skole, Oppvekst og Kultur		Teknisk	
	120 funksjon	Andre funksjoner	120 funksjon	Andre funksjoner	120 funksjon	Andre funksjoner	120 funksjon	Andre funksjoner
Rådmann	1							
Ass. Rådmann	1							
Rådgiver (e)								
Sektorleder			2	1	1	4	2	1
Organisasjons-sjef								
Økonomisjef	1							
Økonomi-konsulent(er)	1							
Personalsjef	1							
Personal-konsulent (er)								
Konsulent saksbehandl.	12		10,5		5		8	
Planlegger							1	
Nærings-konsulent							1	
Miljøvern-konsulent								
Kulturkonsulent (er)					1			
Formannskaps-sekretær	1							
Fellesfunk-sjoner	3		4,5	3	4		0,5	
Andre 1)	2			8	1			

1) Flyktningkonsulent, områdeledere, biblioteksjef, It-konsulent

Matrise 2. Pågående interkommunale samarbeidsprosjekt i Salten.

Samarbeids- område	Samarbeidskommuner	Varig- het	Administreres fra
PPT-Indre Salten	Beiarn, Sørfold, Saltdal, Fauske, Steigen Nordland fylkeskommune	Fast	Eget styre
RKK-Indre Salten	Beiarn, Saltdal, Sørfold, Fauske, Steigen	Fast	Eget styre
Salten Regionråd	Beiarn, Saltdal, Sørfold, Fauske, Steigen, Bodø, Meløy, Gildeskål, Hamarøy	Fast	Eget styre
Interkommunal oljeberedskap		Fast	Eget styre
Helse- og miljøtilsyn Salten IKS		Fast	Eget styre
Salten Kontrollutvalg service		Fast	Eget styre
Salten kommunerevisjon		Fast	Eget styre
Økonomisystem (Agresso)	Sørfold	Fast	Sørfold
IRIS	Bodø, Gildeskål, Meløy, Beiarn, Saltdal, Sørfold, Fauske, Steigen, Hamarøy	Fast	Salten forvaltning
Interkommunalt samarbeid Arkiv i Nordland (IKAN)		Fast	Eget styre
Salten museum	Bodø, Gildeskål, Meløy, Beiarn, Saltdal, Sørfold, Fauske, Steigen, Hamarøy	Fast	Eget styre
Bredbånd	Alle Salten kommuner	Fast	Salten regionråd

Beskrivelse av dagens modell i Saltdal kommune

Når det gjelder holdningen til spørsmålet om kommunestruktur generelt, beskrives stemninga i Saltdal som klart negativ selv om kommunens økonomiske situasjon ikke er spesielt gunstig. Det er først og fremst befolkningsnedgang og redusert barnetall påvirker overføringene og dermed de *framtidige økonomiske rammene*. Saltdal er ROBEK-kommune og således underlagt en viss begrensing på sin økonomiske handlefrihet. Kommunen skal dekke inn driftsunderskuddet over de

neste 2 år. Målsettingen er en driftsreduksjon på 15 millioner, dette vil merkes på tjenestetilbudet. I tillegg vil vertskommunetilskuddet reduseres årlig slik at det kontinuerlig jobbes med driftstilpasninger.

Med hensyn til *rekruttering og kompetansebehov* er ikke dette noe stort problem i kommunen. Saltdal har en stabil arbeidskraft hvor mange har jobbet i kommunen i en årrekke. Medarbeiderne har god kompetanse og det drives kompetanseheving gjennom RKK og ved intern opplæring. I arbeidet med å utvikle organisasjonens kompetanse og arbeidsmiljø gjennomføres det medarbeiderundersøkelser som omfatter alle ansatte. Unntaket mht å få tak i kompetent personell er tilgangen på ingeniører, for øvrig et generelt problem i kommunesektoren. Snarer enn rekrutteringsproblemer står man heller overfor utfordringene knyttet til nedbemanning grunnet driftsreduksjoner. Her er det hovedsakelig snakk om å kutte gjennom naturlig avgang. Grunnet den stabile arbeidskraften vil kommunen om noen år stå overfor et generasjonsskifte som kan skape problemer.

Når det gjelder *kvalitet og kvantitet på tjenesteproduksjonen* i Saltdal er denne god i følge de brukerundersøkelsene som kommunen gjennomfører. Saltdal er med i KS sitt effektivitetsnettverk og synes denne typen undersøkelser er et nyttig verktøy i arbeidet med å forbedre tjenestetilbudet. Kommunen er bra på skole og har ellers et høyt nivå på pleie og omsorg og hjemmebaserte tjenester. På grunn av kommunens ROBEK-status er man i en dårlig situasjon mht blant annet vedlikehold, drift, maskinpark, brannvern og PCB-tiltak. Dette er forhold som man tar sikte på å rette opp i de nærmeste årene gjennom de nevnte økonomiske tiltakene.

Saltdal er opptatt av å *videreføre prinsippet om generalistkommunen* og tar også for framtiden sikte på å produsere et fullskala tjenestetilbud til sine innbyggere. For å få til dette er det nødvendig med ytterligere organisatoriske omstillinger som bygger videre på kommunens omorganisering til flat struktur for 2-3 år siden. Saltdal, som enhver annen kommune, må være i kontinuerlig endring for å møte brukernes behov og i slike sammenhenger er det nødvendig med organisasjonstilpasninger, dette er det hele tiden fokus på i en moderne organisasjon som Saltdal kommune.

Ser man på kommunens *investeringsplaner* i hht. økonomiplanen for de neste 4 årene framheves blant annet strategisk IT-plan i skolen med oppgradering av systemkapasitet. Kommunen har tidligere bygget industrikai og utvidet helsesenteret men står nå på fylkesmannens ROBEK-liste og har marginale investeringer de neste årene. Av større *kapitalinvesteringer på lengre sikt* nevnes oppgradering av vann og avløp, oppgradering av skoler samt gjennomføring av

sentrumsplan for Rognan basert på vedtatt reguleringsplan. Her ser kommunen for seg at RDA-midlene som Salten er tildelt kan komme dette tiltaket til gode.

Med tanke på framtidig utvikling av dagens modell og Saltdal kommunes perspektiv på potensielle/ønskelige *interkommunale samarbeidsløsninger* påpekes det at kommunen er interessert i videre samarbeid på områder som er naturlige. Det nye bredbåndsnettet kan gi nye muligheter og må gis et relevant innhold etter at alle kommunene nå er tilknyttet nettet. Utover dette henvises det til regionrådets strategi på området kommunal integrasjon.

2.4 SØRFOLD¹⁰



¹⁰ Intervju med rådmann Torbjørn Winther 21.11. 2005

Matrise 1. Oversikt over administrativ bemanning. Årsverk.

Stillinger	Sentral-administrasjonen		Helse og Sosial		Skole, Oppvekst og Kultur		Teknisk	
	120 funksjon	Andre funksjoner	120 funksjon	Andre funksjoner	120 funksjon	Andre funksjoner	120 funksjon	Andre funksjoner
Rådmann	1							
Ass. Rådmann								
Rådgiver (e)	1							
Sektorleder			2		1		1	
Organisasjonssjef								
Økonomisjef	1							
Økonomikonsulent(er)								
Personalsjef	1							
Personalkonsulent (er)								
Konsulent saksbehandl.			3	1	1	2	1,5	1
Planlegger								
Næringskonsulent	1	0,5						
Miljøvern-konsulent								
Kulturkonsulent (er)								
Formannskapssekretær	1							
Fellesfunksjoner	1,5	1,5			1		1	
Andre				1,5				

Beskrivelse av dagens modell i Sørfold kommune

Når det gjelder holdningen til spørsmålet om kommunestruktur generelt, beskrives stemninga i Sørfold som klart negativ. En grunn til dette er kommunens relativt gunstige økonomiske situasjon med utgangspunkt i kraftinntektene. Et viktig

premiss for Sørfolds *framtidige økonomiske rammer* er kommunens betydelige kraftproduksjon på 1.700 Gwh (tilsvarende mer enn tre ganger Altautbyggingen). Kommunen har høye kraftinntekter og et stort potensial hvor det fortsatt er mulig å ta ut mer. Dessuten betyr kraftvirksomheten at kommunen også har betydelig eiendomsskatt. Dette innebærer at Sørfold kan legge fram et budsjett for 2006 som er i balanse. Til å være en liten distriktskommune har Sørfold en bra næringsstruktur og Elkem er viktigste arbeidsplass med 100 årsverk. Denne bedriftens fortsatte tilstedeværelse er derfor kritisk for kommunen. For øvrig legger kommunen stor vekt på å være næringsvennlig og samarbeider med Hamarøy på dette området.

Med hensyn til *rekruttering* til og *kompetansebehov* innen tjenestesektoren opplever ikke Sørfold at de har noen spesielle problemer. Kommunen er bra dekket med personell med høy utdanning og spesialistkompetanse. Dette betyr at Sørfold, med tanke på *kvalitet og kvantitet på tjenesteproduksjonen*, har gode tilbud på alle tjenesteområder. Kommunen har til dels overdekning i enkelte barnehager, noe som skyldes en kombinasjon av synkende antall barn og kontantstøtteordningen. Når det gjelder skolesektoren spesielt er man oppmerksomme på at ikke skolene må bli for små, noe som vil kunne føre til redusert kvalitet for elevene.

Sørfold kan stå godt på egne bein gjennom å utnytte sine ressurser i kraftsektoren i enda større grad og gjennom utstrakt samarbeid med de andre kommunene i Salten på enda flere områder. Dette synet ligger til grunn for kommunens klare holdning om at *generalistkommuneprinsippet* – med produksjon av fullskala tjenestespekter – skal videreføres og helst videreutvikles.

Som de fleste Saltenkommunene er også Sørfold opptatt av og involvert i *organisatoriske omstillinger* som er nødvendige for å videreføre dagens modell. Kommunen er inne i en omstillingsprosess som skal avsluttes neste år. I denne prosessen gjennomgås og revideres organisasjonsstrukturen med det klare formålet å redusere administrative utgifter, rasjonaliseres driften og komme ned på et lavere driftsnivå.

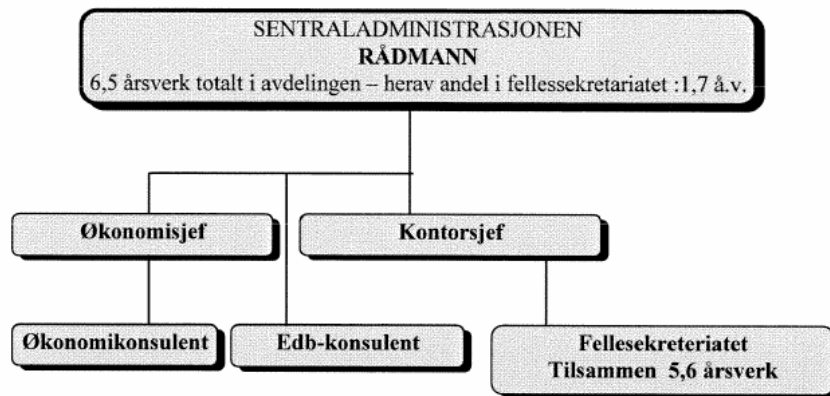
For perioden fram til og med 2009 har Sørfold planer om investeringer for i overkant av 57 millioner i blant annet barnehager, sykehjem, flerbrukshall m/ svømmebasseng og psykiatriboliger,

Når det gjelder *framtidig utvikling av dagens modell* er det rådmannens oppfatning at en avklaring av hvordan det regionale nivået organiseres er svært viktig for kommunene i forhold til ansvar, oppgaver og handlingsrom. Dessuten har kommunen stor grad av interesse for ulike typer samarbeid på flere områder og

betrakter dette som en meget aktuell vei å gå som et alternativ til sammenslåing. Sørfold er involvert i en rekke ulike samarbeid pr. i dag og er innstilt på å følge Regionrådets strategi på området kommunal integrasjon.

2.5 BEIARN¹¹

Organisasjonskart sentraladministrasjonen



¹¹ Intervju med rådmann Ole Petter Nybakk 1.12. 2005.

Matrise 1. Oversikt over administrativ bemanning. Årsverk.

Stillinger	Sentral-administrasjonen		Helse og Sosial		Skole, Oppvekst og Kultur		Teknisk	
	120 funksjon	Andre funksjoner	120 funksjon	Andre funksjoner	120 funksjon	Andre funksjoner	120 funksjon	Andre funksjoner
Rådmann	0,8	0,2						
Kontorsjef	0,6	0,4						
Rådgiver (e)								
Sektorleder			0,8	0,2	1,0		1,0	
Organisasjons-sjef								
Økonomisjef	0,6	0,4						
Økonomi-konsulent(er)								
Personalsjef								
Personal-konsulent (er)								
Konsulent saksbehandl.		2,0		1,3			2,0	
Planlegger								
Nærings-konsulent								
Miljøvern-konsulent								
Kulturkonsulent (er)								
Formannskaps-sekretær								
Fellesfunk-sjoner		5,6						
Andre								

Kommentarer:

1) Sentraladministrasjon: Viser til kommentarer på telefon 01.12.05 med Roar Samuelsen og henviser til opplysninger i kommunens årsmelding for 2004 på kommunens nettside. Sum årsverk fellesfunksjoner er her årsverk til felles sekretariat for hele administrasjonen inkludert de to skolene og sykehjemmet.

Sentraladm. og politisk styring har 1,7 av disse. Denne inndelingen samsvarer nok ikke helt godt med innrapporteringen til KOSTRA.

2) Helse- og sosial: sektoren omfatter har sosial- og barnevernstjenesten, legetjenesten, psykiatrien, fysioterapi og Fysak. I 2005 er pleie og omsorg skilt ut og rapporterer direkte til rådmann. Det vises ellers til årsmelding for 2004.

3) Kultur: dette området er, med unntak av en ressurs til ledelse av kulturskolen, lagt til landbruk, miljø og kulturavdelingen. Skoleadministrasjonen består her av den ene personen som jobber på skolekontoret. Vedkommende har bistand fra fellessekretariatet, men i tillegg (ikke med her) har skoles egne rektorressurser, rådgivere mv. stor betydning. Detaljer i årsmeldingen.

4) Teknisk avdeling: denne omfatter planlegging, kommunalteknikk, arealsaker, bygg mv. I oppstillingen her er medtatt også administrativ ressurs til brannsjef (antas å være ca. 0,3 årsverk). Denne er vedtatt ivaretatt av nytt interkommunalt selskap fra 01.01.06.

Matrise 2. Pågående interkommunale samarbeidsprosjekt i Salten.

Samarbeidsområde	Samarbeidskommuner	Varighet	Admin- streres fra
Salten regionråd	Hele Salten	Løpende	Bodø
Salten Friluftsråd	Hele Salten	Løpende	Bodø
Salten Forvaltning (med underselskaper)	Hele Salten	Løpende	Bodø
Salten kontrollutvalgsservice (sekret.kont.utv.)	Hele Salten	Løpende	Fauske
Salten Brann og redning (under etabl.)	Hele Salten	Løpende	Bodø
BUPA (barne- og ungdomspsykiatri)	Indre Salten	Løpende	Fauske/Bo dø (NLSH)
PPT	Saltdal, Beiarn Steigen, Sørfold, Fauske	Løpende	Fauske
RKK	Saltdal, Beiarn Steigen, Sørfold, Fauske	Løpende	Fauske
Ytre Salten Kultursamarbeid	Beiarn, Bodø, Meløy Gildeskål	Løpende	Meløy
Salten interkom. regnskapskontroll (skattesiden)	Salten med unntak av Steigen og Hamarøy	Løpende	Fauske
Sjøfossen Næringsutvikling AS (nyetablert)	Sjøfossen Energi AS + Gildeskål og Beiarn	Løpende	Gildeskål

Kommentarer:

Beiarn kommune er også med i andre og mer kortvarige prosjekter som stadig blir gjennomført og vurderes. I tillegg er det etablert flere faglige formelle og uformelle nettverk innen bl.a. barnevern, pleie- og omsorg og næringsarbeidet.

Beskrivelse av dagens modell i Beiarn kommune

Når det gjelder holdningen til spørsmålet om kommunestruktur generelt, beskrives stemninga i Beiarn som klart skeptisk; dette grunngis med kommunens relativt gunstige økonomiske situasjon blant annet med grunnlag i kraftinntektene som i 2006 passerer 21 millioner samt gode finansinntekter. Med hensyn til de *framtidige økonomiske rammene* for Beiarn kommune brukes derfor karakteristikken ”rimelig lyse utsikter”. Det er langt fra noen økonomisk krise i kommunen, man har god kontroll og god oversikt over utviklingen. Dette skyldes ikke minst en betydelig grad av forsiktighet blant politikerne og at man har klart å motstå fristelsen til overinvestering. Dessuten praktiserer rådmannen en streng linje i forhold til kommunens kjerneoppgaver. For øvrig har kommunen lav gjeldsgrad.

Når det gjelder *rekruttering* til og *kompetansebehov* innen Beiarn kommunes tjenesteproduksjon har man ikke problemer med å rekruttere kompetent personell til noe område. Kommunen har både bra legedekning og god kompetanse innen planlegging, områder som ofte er utfordring for små distriktskommuner. For å ivareta det gode kompetansemiljøet har kommunen opprettet et eget kompetansefond med en stipendordning for etter- og videreutdanning. Her har kommunen budsjettert med og også brukt 800.000 hvert år siden 2003 og regner med å gjøre det ut 2007.

Men hensyn til *kvalitet og kvantitet innen tjenesteproduksjonen* karakteriserer rådmannen denne som bra og på høyde med de andre i Salten. Men kommunen er allikevel sårbar på en del områder både på grunn av sin størrelse og fordi man er avhengig av enkeltpersoner innen ulike tjenesteområder. Rådmannen betrakter både interkommunalt samarbeid og tiltak for etter- og videreutdanning som viktige virkemidler for å imøtekomme slike utfordringer.

For Beiarn kommune er det viktig å *videreføre generalistkommuneprinsippet* hvor man tilstreber egen produksjon av et fullskala tjenestespekter. Kommunen vil ikke ha en inndeling i A, B og C kommuner som kan være en konsekvens av at ikke alle basistjenester kan tilby av den enkelte kommune. Rådmannens oppfatning er at kommunen har gode forutsetninger for å klare denne oppgaven. I Beiarn kommune tar de ansatte ansvar for utviklingen av egen organisasjon for å tilfredsstille kravene som stilles til en *generalistkommune*. De ansatte strekker seg langt og liker

bredde og mangfold i oppgavene noe som er motiverende i det daglige arbeidet. Det er rådmannens oppfatning at det ville bli mindre interessant både å lede og å arbeide i kommunen om man ikke skulle ha ambisjoner om å være generalistkommune.

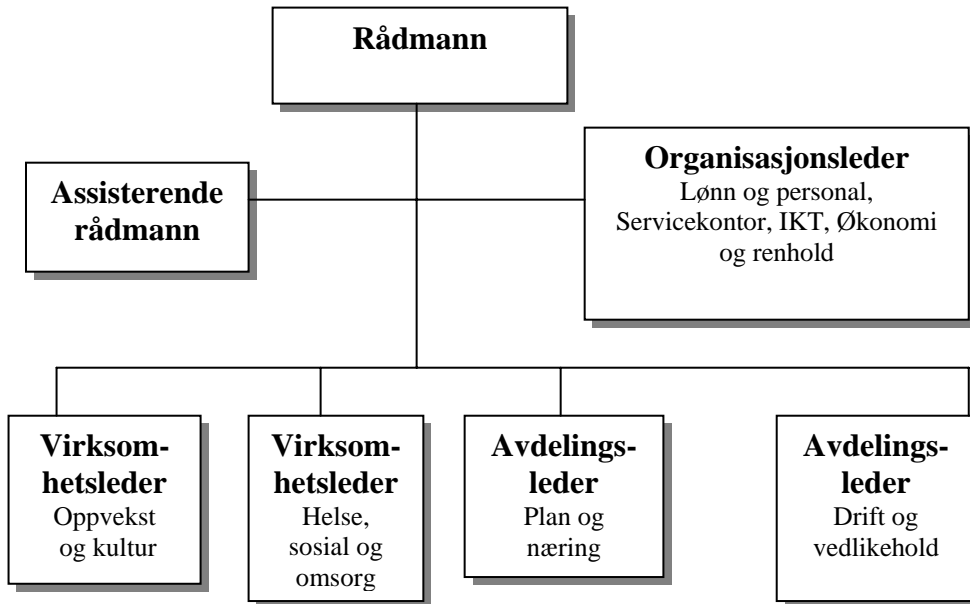
Kommunen har det rådmannen karakteriserer som en gammel etatsmodell. Når det gjelder å *videreføre Beiarns Status Quomodell* er det ikke nødvendig med noen større organisatoriske omstillinger, kun mindre justeringer.

Når det gjelder Beiarn kommunes *investeringsplaner i hht. økonomiplanen for de neste 4 årene* er det totale omfanget på 44 millioner. De tyngste områdene er knyttet utvidelse av Beiarn sykehjem (11,24 millioner), nye omsorgsboliger (8,94 millioner), rehabilitering/ombygging av Moldhjord skole (6,7 millioner), snu utviklingsselskapet (5 millioner) og ungdomsboliger (3 millioner). Med hensyn til mer langsiktige investeringer (en 15-års periode) er det slik rådmannen ser det ikke noe som er nødvendig for driften. Primærbehovet er knyttet til å utvikle egne arbeidsplasser og å snu befolkningsutviklingen. Investeringer i stedsutvikling er i så måte meget interessant og kommunen ser klart verdien av å satse på trivselsprosjekter, forskjønning og fysisk utforming.

Med tanke på å videreutvikle dagens modell i framtiden gjennom *interkommunale samarbeidsløsninger* er det Beiarn kommunes syn at ulike former for samarbeid er og vil fortsette å være et viktig supplement til generalistkommunen. Men interkommunalt samarbeid kan ikke erstatte den. Generelt slutter Beiarn kommune seg på dette området til Salten Regionråds strategi for kommunal integrasjon.

2.6 GILDESKÅL¹²

Organisasjonskart sentraladministrasjon



¹² Intervju med rådmann Lillian Nærem 9.12. 2005

Matrise 1. Oversikt over administrativ bemanning. Årsverk.

Stillinger	Sentral-administrasjonen		Helse og Sosial		Skole, Oppvekst og Kultur		Teknisk	
	120 funksjon	Andre funksjoner	120 funksjon	Andre funksjoner	120 funksjon	Andre funksjoner	120 funksjon	Andre funksjoner
Rådmann	1							
Ass. Rådmann	1							
Konsulent/-saksbeh.					1			4,4
Sektorleder			1		1		0,25	0,75
Avdelingsledere				3				
Rektorer						2		
Organisasjonssjef	1							
Økonomisjef								
Økonomikonsulent(er)	2,5							
Personalsjef								
Personalkonsulent (er)	1							
Sekretærer L/P	1,5		2,5		1,9			
Planlegger								1
Næringskonsulent								
Miljøvernkonsulent								
Kulturkonsulent (er)					1,5			
Formannskapssekretær								
Servicekontor	2,5							
IT	1							
Prosjektstillinger								1,5
Andre								

Matrise 2. Pågående interkommunale samarbeidsprosjekt i Salten.

Samarbeidsområde	Samarbeidskommuner	Varighet	Administreres fra
Salten Regionråd	Salten	Fast	Bodø
Salten Forvaltning	Salten	Fast	Bodø
IRIS	Salten	Fast	Bodø
Helse og miljøtilsyn Salten IKS	Salten	Fast	Bodø
Salten kommunerevisjon IKS	Salten	Fast	Bodø
Salten Kontrollutvalgsservice	Salten	Fast	Fauske
Salten Brann IKS	Salten*	Fast	Bodø
RKK Indre Saleten	Salten	Fast	Saltdal
Studiesenter	Gildeskål, Beiarn, Steigen, Hamarøy og Saltdal	3 år	Gildeskål
Friluftsrådet		Fast	Saltdal/Bodø
Kvalitetsskole i Distrikts-Norge	Gildeskål og Steigen	I start-gropen	Gildeskål/-Steigen
Sjøfossen Næringsutvikling AS	Gildeskål og Beiarn	Fast	Gildeskål
Rovvilt – jerv	Gildeskål, Beiarn, Meløy og Rødøy	2 år	Gildeskål
Ytre Salten Kultursamarbeid	Bodø, Beiarn, Gildeskål og Meløy	Fast	
Bibliotekbuss	Gildeskål og Meløy	Fast	Gildeskål/Meløy
PPT	Gildeskål og Meløy	Fast	Meløy
Bredbånd	Salten	Fast	Salten regionråd
Salten Museum	Salten	Fast	Bodø
Arkiv Nordland (IKAN)		Fast	Bodø
HT Safe, underselskap av Salten Forvaltning	Hamarøy, Steigen, Sørfold, Fauske, Bodø, Beiarn og Gildeskål	Fast	Hamarøy

* Meløy har ikke behandlet saken ennå.

Beskrivelse av dagens modell i Gildeskål kommune

Når det gjelder holdningen til spørsmålet om kommunestruktur generelt, beskrives stemninga i Gildeskål som avventende. Kommunens *framtidige økonomiske rammer* er klart påvirket av den negative befolkningsutvikling man har hatt de siste

årene, noe som er en stor utfordring for den framtidige driften av Gildeskål kommune. Et lyspunkt på den økonomiske siden er at kommunen får litt pluss på kraftinntekter.

Med hensyn til *rekruttering og kompetansebehov* er kommunen stort sett godt dekket på de fleste områder. Kutting i bemanningen er en større utfordring i den økonomiske situasjonen kommunen er i. De største utfordringene synes å være legedekningen og tilgangen på ingeniører. Dette skyldes trolig problematikken knyttet til små fagmiljøer. En annen utfordring som Gildeskål merker godt allerede nå er problemene med å få nok folk i pleie og omsorg, en problematikk som er nær knyttet til vaktbelastning i helger.

Rådmannen finner ikke grunn til bekymring for kvaliteten og kvantiteten på tjenesteproduksjonen i Gildeskål. Denne ligger godt over minste standard og på høyde med de andre i regionen. Kommunen bruker mer på skole og helse, sosial og omsorg enn andre men noe mindre på kultur enn andre. Rådmannen framhever spesielt den gode kompetansen i plan- og næringsavdelingen, særlig oppmålingen.

Når det gjelder *videreføring av generalistkommuneprinsippet* i Gildeskål med egen produksjon av et fullskala tjenestespekter er dette godt mulig på 4 års sikt. Men dette kan bli vanskeligere på lengre sikt på grunn av utvikling i de økonomiske rammene. Et alternativ er at kommunen kan fokusere kun på helse/sosial/omsorg og skole/barnehage. Men rådmannen er skeptisk til at det kan utvikle seg A og B kommuner dersom man går bort fra ambisjonen om å tilby et fullskala tjenestespekter

Ved en *videreføring av dagens modell* i Gildeskål kommune vil det helt klart være behov for organisatoriske omstillinger. Viktig og nødvendig i denne sammenhengen vil være å utvikle en mer fleksibel kommunal organisasjon. Det må utvikles endringskompetanse i hele organisasjonen og man må bli enda bedre på å regulere bemanning etter skiftende behov.

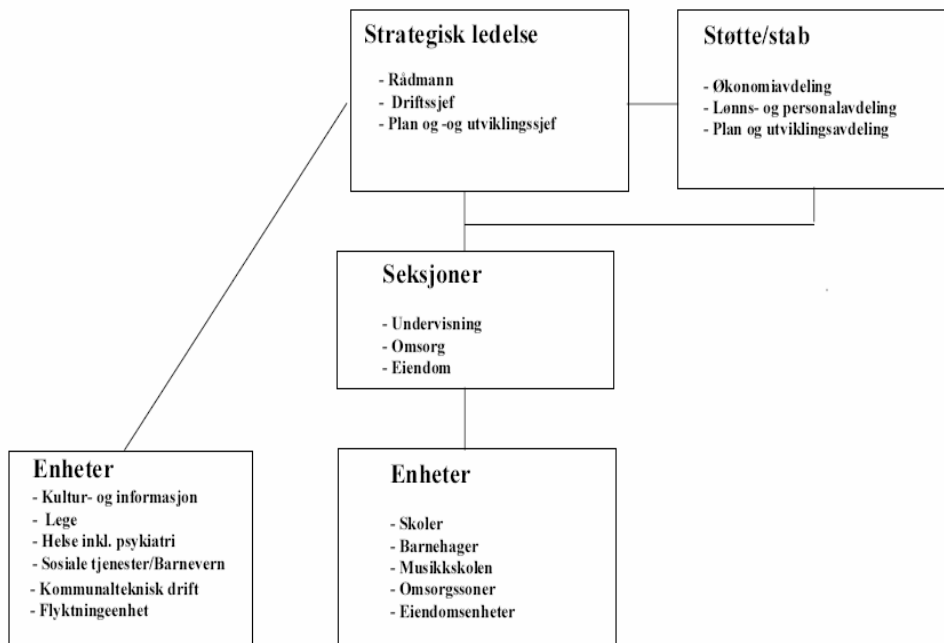
Det største økonomiske løftet mht. *investeringer* i hht. Gildeskål kommunes økonomiplan for de neste 4 årene er rehabilitering av Inn dyr skole (ca 41 millioner), næringsutviklingsselskap (6,7 millioner), kulturhus (5 millioner) og omsorgsboliger/psykiatriboliger (ca 4,3 millioner). På lenger sikt er de største utfordringene knyttet til drift, vedlikehold av bygninger, veier og annen infrastruktur.

Når det gjelder framtidig utvikling av dagens modell med tanke på potensielle/-ønskelige *interkommunale samarbeidsløsninger* er Gildeskål kommune på linje

med det som framkommer i regionrådets strategi på området kommunal integrasjon. Men rådmannen trekker også fram det såkalte vertskommuneprinsippet som et alternativ til interkommunale selskaper, en løsning hvor en eller to kommuner i fellesskap får ansvar for å betjene alle Saltenkommunene innenfor et tjenesteområde som for eksempel kultur eller kart- og oppmålingstjenester.

2.7 MELØY¹³

Organisasjonskart Meløy kommune



¹³ Intervju med rådmann Oddrun Godejord 22.11. 2005.

Matrise 1.0¹⁴

Matrise 2.0 Pågående interkommunale samarbeidsprosjekt i Salten.

Samarbeidsområde	Samarbeidskommuner	Varighet	Administreres fra
Bredbånd	Alle Saltenkommunene	Fast	Salten Regionråd
Salten Regionråd	Alle Saltenkommunene	Fast	Bodø
PPT	Meløy, Gildeskål og Nordland fylkeskommune	Fast	Meløy
Salten Forvaltning IKS (Iris)	Alle Saltenkommunene	Fast	Bodø
Salten kommunerevisjon	Alle Saltenkommunene	Fast	Fauske
Salten kommunekontrollser vice	Alle Saltenkommunene	Fast	Fauske
Helse og Miljøtilsyn Salten IKS		Fast	Bodø
Interkommunalt Arkiv Nordland		Fast	Bodø
Salten Museum		Fast	Bodø
Interkommunalt oljevernberedskap		Fast	Bodø
Salten friluftsråd	Alle Saltenkommunene	Fast	Saltdal
Ytre Salten kultursamarbeid	Meløy, Gildeskål, Beiarn, Bodø	Fast	Meløy
Rovvilt - jerv	Meløy, Gildeskål, Rødøy	2 år	Gildeskål
Bibliotekbuss	Meløy, Gildeskål	Fast	Meløy/Gildeskål

¹⁴ Ikke tilsendt fra Meløy kommune

Beskrivelse av dagens modell i Meløy kommune

Når det gjelder holdningen til spørsmålet om kommunestruktur generelt, beskrives stemninga i Meløy som klart skeptisk; dette grunngis med kommunens relativt gunstige økonomiske situasjon med utgangspunkt i kraftinntektene. Det er prisene på konsesjonskraft som framstår som avgjørende. Man har tatt ut potensialet her i form av at kommunen beholder all konsesjonskraft selv (altså ikke noe til Nordland fylkeskommune). Kommunen har imidlertid ikke utnyttet inntekstpotesialet på konsesjonskraften fullt ut. Kraftavtalene fra 2006 framstår som bedre enn tidligere års avtaler. Det mest relevante spørsmålet oppleves å være knyttet til grensejusteringer i forhold til Rødøy – ut fra at kommunikasjonsmønstre/forutsetninger har endret seg. Men gitt at sammenslåing framstår som en tvungen løsning, er det mot Gildeskål at blikket vendes.

Heller ikke interkommunale løsninger framstår som et attraktivt alternativ for kommunen; dette er noe som i så fall krever klart forpliktende løsninger. Negative erfaringer fra et tidligere legevaktsamarbeid med Gildeskål kan forklare dette – selv om dette konkrete spørsmålet kan komme på agendaen igjen. Et initiativ knyttet til felles barnevernvakt med Gildeskål har heller ikke blitt realisert. Årsaken oppgis å være Gildeskåls sviktende økonomi.

Når det gjelder strukturen på tjenestetilbudet i kommunen, framstår dette som ”alt for desentralisert” etter rådmannens oppfatning; særlig gjelder dette legekantorene med 4 legekantor og 3 utekantor på knappe 7000 innbyggere. Denne strukturen oppleves unødvendig og fordyrende. I tillegg er det innsparingspotensial på skolestrukturen. Disse to elementene til sammen representerer et betydelig innsparingspotensial for kommunen. Enkelte endringer er iverksatt i denne sammenhengen. Legedagen på Støtt har blitt kuttet ut, men er ”sukret” med et noe bedre kommunikasjonsstilbud. På sikt er det mulig at kommunen vil ha ett legekantor i sørbygda.

På skolesektoren er det kanskje særlig snakk om Ågskaret skole som potensielt rasjonaliseringsobjekt. Omsorgssektoren representerer derimot et ”umettelig behov” der det ikke kan åpnes for endringer i samme grad. Det knytter seg i denne sammenhengen særlige utfordringer til å kanalisere penger til svake grupper og ”millionpersoner”; enkeltbrukere som krever store ressurser. På barnevernssida har man tidligere slitt med å få tilbudet til å fungere, men dette har vært i klar bedring siden 2000. Kommunen har etter rådmannens oppfatning klart å koble til seg den nødvendige kompetanse her.

Det allerede sterkt desentraliserte tjenestetilbudet oppleves ikke å gi et godt grunnlag for eventuelle sammenslåingsprosesser. Politisk sett oppleves også

strukturen å være kompliserende; 1/3 av kommunestyret sitter i formannskapet. På politisk nivå er det etter rådmannens oppfatning for øvrig en klar holdning til at man har råd til å opprettholde den tilbudsstrukturen man har i dag (det skinner igjennom at dette ikke nødvendigvis harmonerer med rådmannens syn).

Glomfjord representerer kommunens kultursentrum. Kulturhuset her er samlokalisert med videregående skole/yrkesfaglig studieretning. Meløy fritidsbad ligger også i Glomfjord.

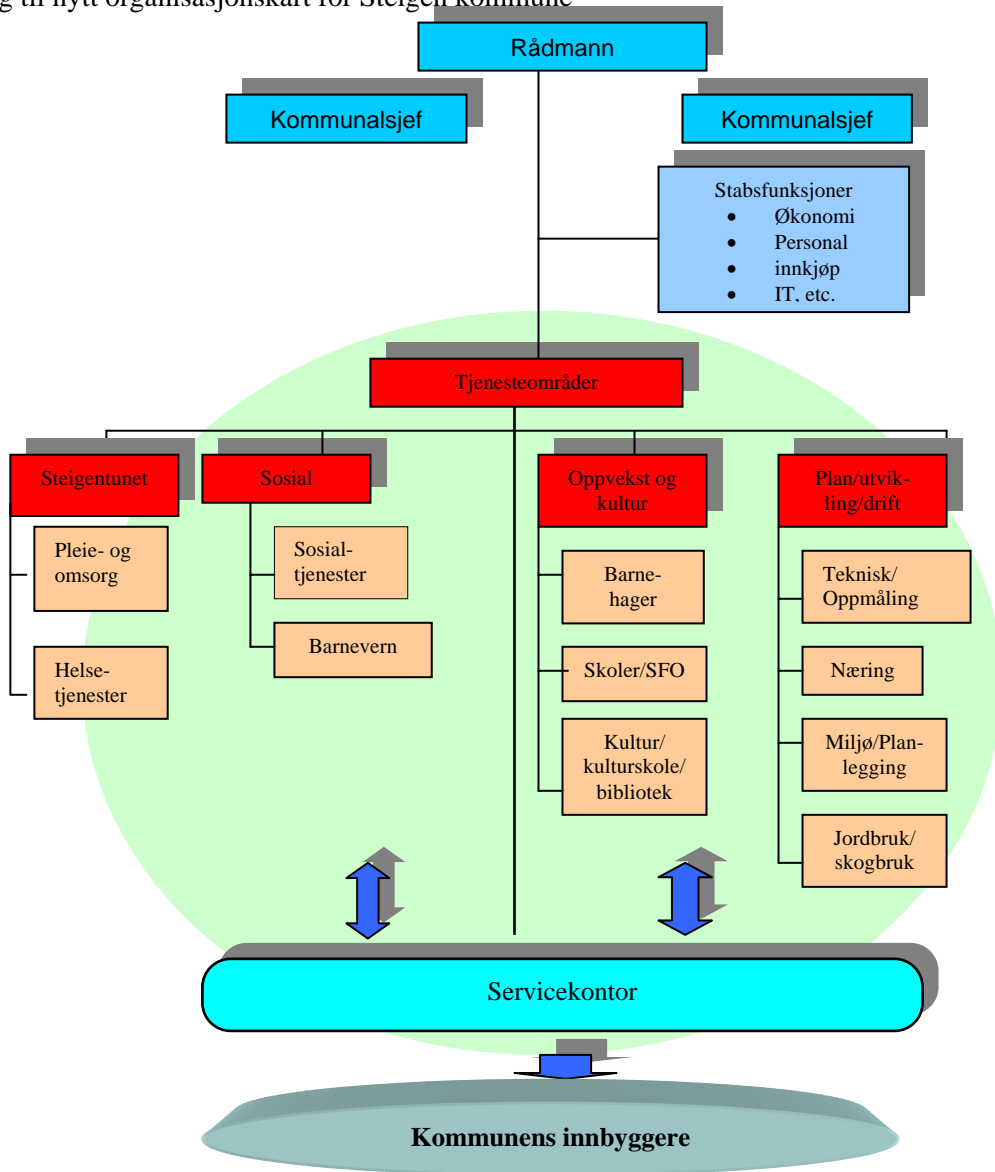
Når det gjelder kompetansesituasjonen, beskrives denne som generelt god. Dette gjelder både på skole, omsorg og på helse/jordmorsida. Meløy beskrives i denne sammenheng som en kommune som er stor og attraktiv nok til å utgjøre et alternativ for tilflytting, selv om situasjonen til tider har vært vanskelig på legesida. Når det gjelder staben på rådhuset beskrives denne som stabil, kanskje noe for stabil i forhold til å få inn ny kompetanse. Men den økonomiske kompetansen trekkes fram som spesielt god i denne sammenhengen. Planleggingssida har vært problematisk tidligere, men rådmannen gir uttrykk for at dette er organisert bedre over tid – og at dette ”er på plass” pr. i dag.

Administrativt sett har kommunen gjennomført en stor strukturendring i 2003 (ref. organisasjonskart). Denne skal evalueres. Det er ikke konkrete planer om nye organisasjonsendringer ut over dette. Det kan imidlertid tenkes at det vil gjøres endringer i forhold til skolekretser og dermed en mulig integrasjon av administrativt ansvar for barnehagene. Organisasjonsendringen i 2003 beskrives som å representere en klar forbedring i forhold til situasjonen slik den var tidligere. Men utviklingen har ikke bare vært positiv. Det er utfordringer knyttet til for tette skott mellom enkelte enheter/avdelinger.

Investeringer framover vil være begrensede på grunn av det relativt ambisiøse (og gjennomførte) investeringsprogrammet kommunen har hatt. Eksempler som nevnes i denne forbindelse er bygging av ”liten hall” i Neverdal, og det pågående utbygging av omsorgstilbudet. Det knytter seg likevel et behov for å planlegge investeringer på vedlikehold av bygg, og da i særdeleshet på skolene. Lengre ut i horisonten (2008) vil det være behov for opprettelse av nytt helsesenter (knyttet til NAV-reformen). Fortetting i Ørnes sentrum er også et prosjekt som vil kreve investeringer, og utvikling av et næringsområde på Halså er også et kommende prosjekt. Investeringsbudsjettet, slik det foreligger nå, er berammet til 26. mill. kr. samlet sett.

2.8 STEIGEN¹⁵

Forslag til nytt organisasjonskart for Steigen kommune



¹⁵ Intervju med rådmann Roy Hanssen 23.12. 2005

Matrise 1. Oversikt over administrativ bemanning. Årsverk.

Stillinger	Sentral-administrasjonen		Helse og Sosial		Skole, Oppvekst og Kultur		Teknisk	
	120 funksjon	Andre funksjoner	120 funksjon	Andre funksjoner	120 funksjon	Andre funksjoner	120 funksjon	Andre funksjoner
Rådmann	1							
Ass. Rådmann	2							
Rådgiver (e)								
Sektorleder			1		1	3	1	
Organisasjons-sjef								
Økonomisjef	1							
Økonomi-konsulent(er)								
Personalsjef								
Personal-konsulent (er)	1							
Konsulent saksbehandl.			1,0					
Planlegger								
Nærings-konsulent								0,8
Miljøvern-konsulent								0,8
Kulturkonsulent (er)					0,5			
Formannskaps-sekretær	0,5							
Fellesfunk-sjoner		4,5						
Andre								

Matrise 2. Pågående interkommunale samarbeidsprosjekt i Salten.

Samarbeidsområde	Samarbeidskommuner	Varighet	Administreres fra
Revisjon	Salten-kommunene	3 år	Fauske/Bodø
Salten regionråd			
Salten friluftsråd			
Salten forvaltning			
Legevakt	Hamarøy, Tysfjord, Steigen	Utløper 01.07.2006	Steigen
Landbruk/miljø	Hamarøy, Steigen og Tysfjord	3 år	Steigen
Næringsmiddel m.v.	Salten-kommunene	?	Bodø
Renovasjon	Salten-kommunene	-	Bodø
Reiseliv i Hamsuns Rike	Steigen, Hamarøy og Tysfjord		Hamarøy
STH-samarbeidet	Steigen, Hamarøy og Tysfjord		Sekretariatsfunksjonen veksler mellom kom. I dag tillagt Hamarøy
Kultursamarbeide	Hamarøy og Steigen	2-3 år	Hamarøy
Salten kontrollutvalgsservise (sekretær kontrollutvalg)	Alle Salten-kommunene		Fauske
RKK	Saltdal, Beiarn, Steigen, Sørfold og Fauske		Fauske
Salten brann og redning	Alle Salten-kommunene		Bodø
Salten museum	Alle Salten-kommunene		Eget styre
Arkiv Nordland	Interkommunalt samarbeid		Eget styre
Studiesenter	Gildeskål, Beiarn, Steigen, Hamarøy og Saltdal		Gildeskål
PPT	Indre-Salten kommunene		Fauske

Beskrivelse av dagens modell i Steigen kommune

Når det gjelder holdningen til spørsmålet om kommunestruktur generelt, beskrives stemninga i Steigen som avventende. Med hensyn til *framtidige økonomiske rammer* har Steigen trolig fått den største nedgangen i økonomien allerede. Kommunen har hatt underskudd de tre siste år - 6,7 mill. kr. i fjor. Samlet underskudd i løpet av de 3 siste år har utgjort 10 mill.kr. Et av hovedproblemene er

den store befolkningsnedgangen på 62 personer siste året, enn utvikling som man forventer vil fortsette. Endringer i befolkningsstrukturen følges av dramatiske endringer i næringsstrukturen hvor antall gårdsbruk går ned og fiskeriene svikter. Disse utviklingstrekkene fører igjen til skattesvikt og når kommunen heller ikke har kraftinntekter blir den totale økonomiske situasjonen en stor utfordring.

Steigen har for tiden ikke problemer med *rekruttering*. Med hensyn til både leger, sykepleiere og lærere har kommunen bra dekning og man har stort sett den kompetansen man trenger. Generelt har Steigen kommune stabil arbeidskraft hvor mange har vært ansatt lenge. Dette innebærer at man vil kunne få problemer med et framtidig generasjonsskifte.

Med hensyn på *kvalitet og kvantitet på tjenesteproduksjonen* har Steigen på mange måter en struktur/omfang på tjenestetilbudet som er tilpasset langt flere innbyggere enn det kommunen har i dag. Tjenestene kommunen tilbyr er fortsatt bra. Kostnadsbesparelser har blitt gjennomført ved å kutte i antall ansatt uten å kutte i selve tilbudet. Til tross for kommunens anstrengte økonomiske situasjon vil politikerne beholde dagens skolestruktur som betyr svært mye for bosettingsmønsteret i kommunen.

Når det gjelder spørsmålet om *videreføring av generalistkommunen* med produksjon av fullskala tjenestespekter så er holdningen at dette skal videreføres. Dette vil bli en stor økonomisk utfordring i framtiden men det er per i dag liten politisk vilje til å kutte i noen av tilbudene. Blant annet har man i stor grad valgt å skjerme kulturskolen.

Økonomisk fikk Steigen kommune store utfordringer allerede for 10-15 år siden. Med hensyn til *nødvendig organisatorisk omstilling ved videreføring av dagens modell* så har kommunen vært gjennom flere større omstillingsprosjekter på 80- og 90-tallet. Generelt har kommunen og dens ansatte vist omstillingsdyktighet. Flere områder omfattes av dette. Man har omstilt skoleledelse og er inne i omstilling i sentraladministrasjonen til to-nivåmodell. For tre år siden omstilte kommunen helse, pleie og omsorgsvirksomheten og samlet alle tjenester i Steigentunet. Av positive erfaringer har man fordelene med et større faglig miljø, at enheten er lettere å administrere og at det er letter med en rullerende organisering av personalet. En organisatorisk omstilling som politikerne har utsatt er spørsmålet om skolestruktur. Man må omstille skolestrukturen før eller siden, som i dag består av 6 skoler i en situasjon med nedgang i elevtall (6-12 år) på 70 i løpet av 3-4 år.

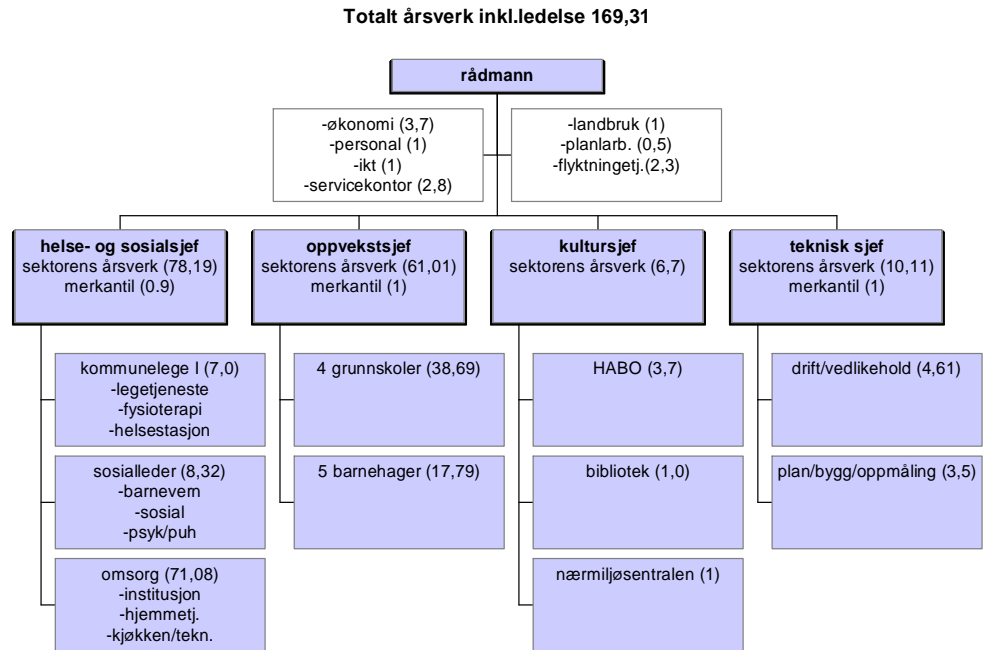
Når det gjelder *etterslep på økonomisk omstilling ved videreføring av dagens modell* har Steigen kommune hatt underskudd de tre siste årene og har per i dag ca.

130 millioner i gjeld/lån. Bakgrunnen for dette er blant annet at kommunen har investert 90 millioner i Steigentunet de siste årene (med økonomisk drahjelp). Det er dessuten i 2005 bygget 8 boliger som er tilrettelagt for personer med spesielle behov. Den økonomiske situasjonen innebærer at *investeringsplaner i hht. økonomiplanen for de neste 4 årene* begrenser seg til opprusting av vannverk, veier og annen infrastruktur. Kommunen har tidligere investert i et stort industriområde som nå ikke er i bruk, noe som gir 1 million i årlig tap. På denne tomten var det planer om etablering av et lakseslakteri mv. i regi av Follalaks som var ment å gi 80-90 arbeidsplasser. Dette har så langt ikke latt seg gjennomføre. Kommunen forsøker å få til avtaler med andre aktører. Kommunen har ingen større investeringsplaner.

Steigen kommune ser positivt på framtidig utvikling av dagens modell med tanke på mulige *interkommunale samarbeidsløsninger*. Men den store utfordringen for regionen som helhet på dette området er at kommunene er lite villige til å gi avkall på noen av sine tjenester. Men Steigen har bra samarbeid med Hamarøy, Tysfjord og andre kommuner på en del områder.

2.9 HAMARØY¹⁶

Administrativ organisering pr. 01.01. 2006



¹⁶ Intervju med rådmann Elin Eidsvik 1.12. 2005.

Matrise 1. Oversikt over administrativ bemanning. Årsverk.

Stillinger	Sentral-administrasjonen		Helse og Sosial		Skole, Oppvekst og Kultur		Teknisk	
	120 funksjon	Andre funksjoner	120 funksjon	Andre funksjoner	120 funksjon	Andre funksjoner	120 funksjon	Andre funksjoner
Rådmann	1							
Ass. Rådmann								
Rådgiver (e)								
Sektorleder			1		1		1	
Organisasjons-sjef								
Økonomisjef	1							
Økonomi-konsulent(er)		1						
Personalsjef	1							
Personal-konsulent (er)								
Konsulent saksbehandl.		2(øk)		1,8	1			
Planlegger		1						
Nærings-konsulent								
Miljøvern-konsulent/landb ruk		1						
Kultursjef(er)						1		
Formannskaps-sekretær								
Felles-funksjoner		2,8						1
Andre								

1) Teknisk: Plan/bygg/oppmåling 3 st. andre funksjoner

2) Generelt: Tjenestekjøpsavtale HT Safe bl.a. sentralbord satt ut – tilsv 1 st.

Matrise 2. Pågående interkommunale samarbeidsprosjekt i Salten.

Samarbeidsområde	Samarbeidskommuner	Varighet	Administreres fra
Salten regionråd	Salten	-	Bodø
Salten friluftsråd	Salten	-	Saltdal/Bodø
HMTS	Salten + 2 (Røst og Værøy?)	Fra 1.1.06	Bodø
Salten forvaltning med underselskap	Salten	-	Bodø
Salten kommunerevisjon IKS	Salten	Fast	Fauske
Salten kontrollutvalgsservice	Salten	Fast	Fauske
Salten brann & redning IKS	Salten (minus?)	Fast	Bodø
RKK Ofoten	6 (Evenes, Tjeldsund, Narvik, Ballangen, Tysfjord, Hamarøy)	-	Hamarøy
PPT Ofoten	6 – Ofoten + Hamarøy	-	Narvik
Reiseliv i Hamsuns Rike, reiselivssamarbeid	Steigen, Tysfjord og Hamarøy (STH)	-	Hamarøy
Landbruk & skogbruk	Steigen, Tysfjord, Hamarøy	3 år	Steigen
STH- generelt + småsamfunnssatsingen (fylket) STH- Steigen, Tysfjord og Hamarøy	Steigen Tysfjord og Hamarøy	Gen – Smås – tom 31.12.07	STH
Legevaktsamarbeid	STH	31.05.06	Steigen
Kultur	Steigen og Hamarøy	1.1.06- 2-3 år	Hamarøy
Bokbuss – lulesamisk	Indre Salten tom Tysfjord		Tysfjord
Interkommunalt samarbeid Arkiv i Nordland		Fast	Eget styre, Bodø
Salten museum	Salten	Fast	Eget styre, Bodø

Beskrivelse av dagens modell i Hamarøy kommune

Når det gjelder holdningen til spørsmålet om kommunestruktur generelt, beskrives stemninga i Hamarøy som avventende. Med hensyn til de *framtidige økonomiske rammene* for kommunen er den klare tendensen at inntektene vil reduseres i årene framover hovedsakelig på grunn av befolkningsnedgangen. Selv med reduserte inntekter er det pr i dag ingen dramatisk situasjon verken når det gjelder *kvaliteten* eller *kvantiteten* på tjenesteproduksjonen i Hamarøy. Få klagesaker tas også som et tegn på at kommunens tjenesteproduksjon fungerer tilfredsstillende.

Med tanke på *rekruttering* og *kompetansebehov* har Hamarøy pr. i dag det som er nødvendig for en tilfredsstillende tjenesteproduksjon innen alle områder. Kommunen har bra dekning av leger og sykepleiere men opplever noen problemer mht å dekke vikariater innen helse og pleie. Rådmannen tror imidlertid at denne situasjonen ikke vil vedvare og at kommunen kommer til å stå overfor problemer om 10-15 år. Blant annet vil man da få et generasjonsskifte i organisasjonen. Da er det nødvendig å skifte ut hver 2. ansatte gjennom naturlig avgang. I en slik situasjon vil det bli en betydelig større utfordring å rekruttere riktig personell til kommunen.

I Hamarøy ser man det som ønskelig men svært vanskelig å *videreføre generalist-kommunemodellen* med egen produksjon av et fullskala tjenestespekter. Rådmannen ser det som helt nødvendig med ulike former for arbeidsdeling, i første omgang lokalt i nord-Salten. Man er allerede godt i gang med samarbeid med Steigen kommune på flere områder, for eksempel innen landbruk, skog og miljø hvor det er Steigen som har styringen og på kulturområdet hvor det er Hamarøy som har styringen.

Når det gjelder *organisatorisk omstilling* som er nødvendig for en videreføring av dagens modell så er kommunen for tiden involvert i et omstillingsprosjekt. Dette prosjektet tar blant annet sikte på å innføre en resultatenhets- eller tonivå modell som erstatning for den opprinnelige etatsstrukturen. I tillegg til interne omstillinger er det etter rådmannens syn også en god del å hente i forhold til omstillinger og grensejusteringer mot Tysfjord hvor det er en lite hensiktsmessig kommunegrense som skaper mye kryssende trafikk i forbindelse med tjenesteproduksjonen. Det vil nok bli enda mer trykk på økonomisk omstilling framover både for Hamarøy og nabokommunene.

Det store løftet med hensyn til *investeringer* i årene framover blir rehabilitering av Hamarøy Sentralskole til 25 millioner, et beløp som skal inntjenes over tre år. På lenger sikt er det ingen større planer utover å komme a jour innenfor omsorgs-

sektoren. Dessuten vil kommunen satse på oppvekstsentre i størrelsesorden 4 skoler og 5 barnehager.

Når det gjelder utvikling av dagens modell i Hamarøy i framtiden så er kommunens perspektiv at ulike former for *interkommunale samarbeidsløsninger* fortsatt blir viktige både lokalt og regionalt. Utover det som kommunen pr. i dag er involvert i har man ingen konkrete planer. En modell som Hamarøy kan være interessert er en kombinasjon av SQM som inndeling med samkommuneprinsippet (gjennom Regionrådet) for samarbeid på ulike områder hvor IRIS betraktes som et godt eksempel. Utover dette henvises det til regionrådets strategi på området kommunal integrasjon.

2.10 OPPSUMMERING

Når det gjelder de *framtidige økonomiske rammene* for Saltenkommunene viser den foregående kartleggingen et noe varierende bilde. De økonomiske realitetene og vurderingene av disse gir altså ikke noe entydig negativt bilde av nå-situasjonen og framtidsutsiktene for dagens modell selv om halvparten av kommunene (Gildeskål, Beiarn, Saltdal, Steigen og Hamarøy) ser for seg en noe vanskeligere situasjon eller i beste fall en situasjon preget av status quo.

Med hensyn til *kompetansesituasjonen og rekruttering* av personell har ingen av kommunene per i dag noen problemer på dette området. Det er kun i enkelttilfeller innenfor visse spesialistområder – kanskje særlig innenfor de tekniske etatene – at man har noen utfordringer. På lenger sikt vil imidlertid alle kommunene få relativt store utfordringene med å rekruttere kompetent personell, hovedsakelig på grunn av den demografiske utviklingen. Denne utviklingen har en dobbel effekt ved at kommunene på 10-15 års sikt står foran et generasjonsskifte blant sine ansatte samtidig som den forventede befolkningsnedgangen vil gi potensielt færre høyt utdannede å velge blant lokalt mens konkurransen om den kompetente arbeidskraften vil bli hardere.

I samtlige kommuner kan *kvaliteten og kvantiteten på tjenestetilbudet* generelt karakteriseres som god. Delvis basert på brukerundersøkelser kan kommunenes situasjon på dette området i hovedtrekk sies å være positiv pr i dag men innenfor enkelte kommuner og enkelte sektorer er man forberedt på utfordringer. Disse er knyttet både til den framtidige rekrutterings- og kompetansesituasjonen og til om kommunene vil ha kapasitet til å tilby dagens tilbud med samme bredde og dybde.

Temaet framtidig bredde og dybde i tjenestetilbudet er nært knyttet til spørsmålet om kommunene i framtiden kan videreføre prinsippet og ambisjonene om å være *generalistkommuner*. Fra et flertall av kommunene gis det klart uttrykk for at dette er ønskelig – og også mulig på 4-5 års sikt. Men det store spørsmålet er om det er mulig på lengre sikt. Dette spørsmålet henger også nært sammen med spørsmålet om utviklingen på regionnivået (fylkeskommunen) og oppgavefordeling mellom framtidens nivåer og enheter.

Når det gjelder *omstillingsbehov* i forhold til å videreføre dagens modeller for kommunal tjenesteorganisering så er dette klart tilstede i samtlige kommuner. Men det gis ikke inntrykk at det er noen spesielt dramatisk situasjon som framtvinger omstilling. Snarere framstår den type omstillinger som kommunene er involvert i pr i dag – og har vært involvert i over tid – som en kontinuerlig prosess og en nødvendig del av det å drive og utvikle en moderne organisasjon.

Med hensyn til *investeringsambisjoner* har de fleste kommunene relativt omfattende planer, både i inneværende økonomiplan fram til 2009 og på lengre sikt. Disse planene gjenspeiler imidlertid mange nødvendige tiltak for å videreutvikle kommunen med tanke på å videreføre dagens modell. Allikevel er det ikke alltid slik at disse ambisjonene er forenlige med de økonomiske realitetene.

Alle kommunene sier ja til *interkommunalt samarbeid* - i prinsippet. Alle støtter opp om Salten Regionråds strategi på dette feltet og er til sammen involvert i et betydelig omfang av samarbeidsløsninger på en rekke tjenesteområder. Det rapporteres imidlertid om noe blandete erfaringer med interkommunalt samarbeid, da gjerne i helt konkrete tilfeller. Men det trekkes også fram en utfordring for hele prinsippet om interkommunalt samarbeid knyttet til i hvilken grad kommunene virkelig er villige til å gi slipp på enkelte tjenesteområder og overlate driften eller forvaltningen til andre kommuner slik for eksempel prinsippet om vertskommuner forutsetter.

Etter å ha presentert dette oversiktsbildet av kommunenes nå-situasjon og framtidsutsiktene for dagens modell skal vi i de følgende delene gå nærmere inn i på kommunenes økonomiske situasjon med det formål å drøfte de økonomiske konsekvensene av de ulike sammenslåingsalternativene.

3. KOMMUNENES FINANSIELLE SITUASJON

For å få oversikt over kommuneøkonomien, vil vi ved hjelp av data fra KOSTRA¹⁷ sammenligne sentrale finansielle nøkkeltall for kommunene i Salten. De nøkkeltallene vi vil se nærmere på er:¹⁸

- *Netto driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter.* Dette forholdstallet viser differansen mellom brutto driftsinntekter og brutto driftsutgifter i prosent av driftsinntektene. I tillegg tar det hensyn til eksterne finansieringstransaksjoner samt korrigering for avskrivninger. Netto driftsresultat kan enten brukes til finansiering av investeringer eller avsettes til senere bruk.
- *Langsiktig gjeld i prosent av brutto driftsinntekter.* Dette forholdstallet sier noe om kommunens langsiktige gjeldsbelastning. Langsiktige lån har normalt en løpetid lengre enn ett år.
- *Arbeidskapital i prosent av brutto driftsinntekter.* Arbeidskapital defineres som differansen mellom omløpsmidler og kortsiktig gjeld. Begrepet er et uttrykk for kommunens likviditet, det vil si evnen til å betale forpliktelsene etter hvert som de forfaller.
- *Frie inntekter i kroner pr. innbygger.* Frie inntekter er inntekter som kommunene kan disponere uten andre bindinger enn gjeldende lover og forskrifter.
- *Netto lånegjeld i kroner pr. innbygger.* Netto lånegjeld er definert som langsiktig gjeld fratrukket totale utlån og ubrukte lånemidler.

I figur 3-1 til 3-5 vises gjennomsnittsverdiene på de fem finansielle nøkkeltallene i perioden fra 2001 til 2004 for Bodø, Meløy, Gildeskål, Beiarn, Saltdal, Fauske, Sørfold, Steigen og Hamarøy samt Nordland fylke og landet utenom Oslo. Gjennomsnittsverdien for den grupperingen av kommuner som kommunen tilhører ut fra Statistisk Sentralbyrå (SSB) sin inndeling er også tatt med. SSBs gruppering gjør det mulig å foreta sammenligninger mellom kommuner som har relativt like forutsetninger. Forutsetningene er knyttet til tre dimensjoner:

- Folkemengde.
- Bundne kostnader pr. innbygger.¹⁹
- Frie inntekter pr. innbygger.

¹⁷ KOmMune STat RApportering (KOSTRA) er et nasjonalt informasjonssystem som gir informasjon om kommunal og fylkeskommunal virksomhet.

¹⁸ For mer utfyllende informasjon om de ulike nøkkeltallene, se www.ssb.no/kostra.

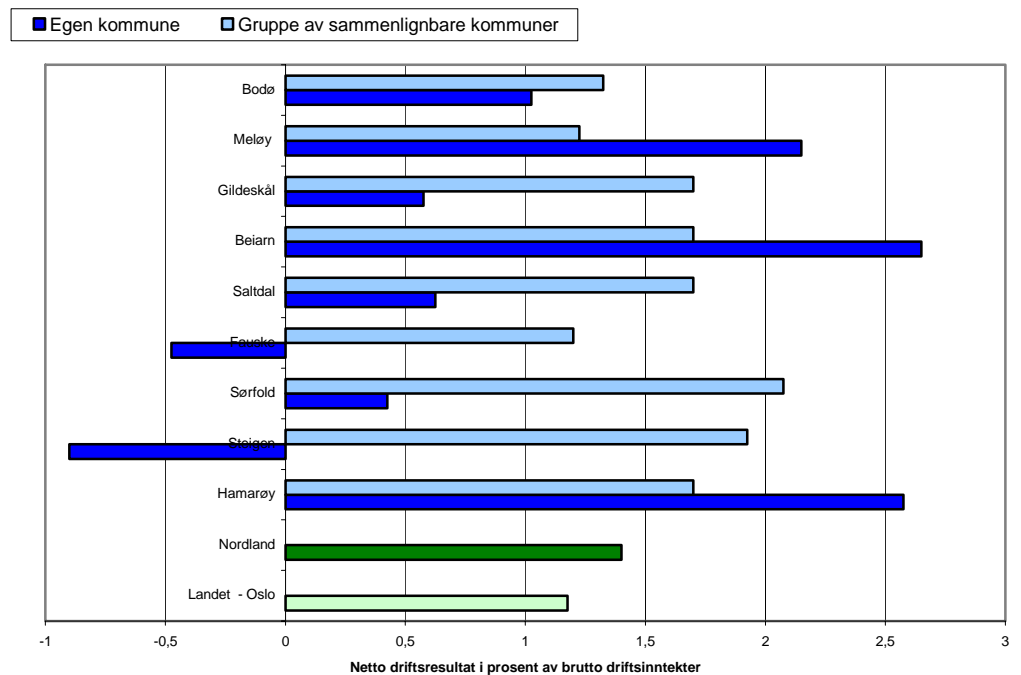
¹⁹ Dette er et mål på kommunenes kostnader for å innfri minstestandarder og lovpålagte oppgaver.

Totalt er det 16 kommunegrupper i Norge. Basert på grunnlagsdata fra 1998, havner kommunene i Salten i følgende grupper:

- *Gruppe 3*: Sørfold. Små kommuner med middels bundne kostnader pr. innbygger og høye frie disponible inntekter.
- *Gruppe 5*: Steigen. Små kommuner med høye bundne kostnader pr. innbygger og middels frie disponible inntekter.
- *Gruppe 6*: Gildeskål, Beiarn, Saltdal og Hamarøy. Små kommuner med høye bundne kostnader pr. innbygger og høye frie disponible inntekter.
- *Gruppe 9*: Fauske. Mellomstore kommuner med lave bundne kostnader pr. innbygger og høye frie disponible inntekter.
- *Gruppe 12*: Meløy. Mellomstore kommuner med middels bundne kostnader pr. innbygger og høye frie disponible inntekter.
- *Gruppe 13*: Bodø. Storkommuner utenom de fire største byene.

3.1 DRIFTSRESULTAT

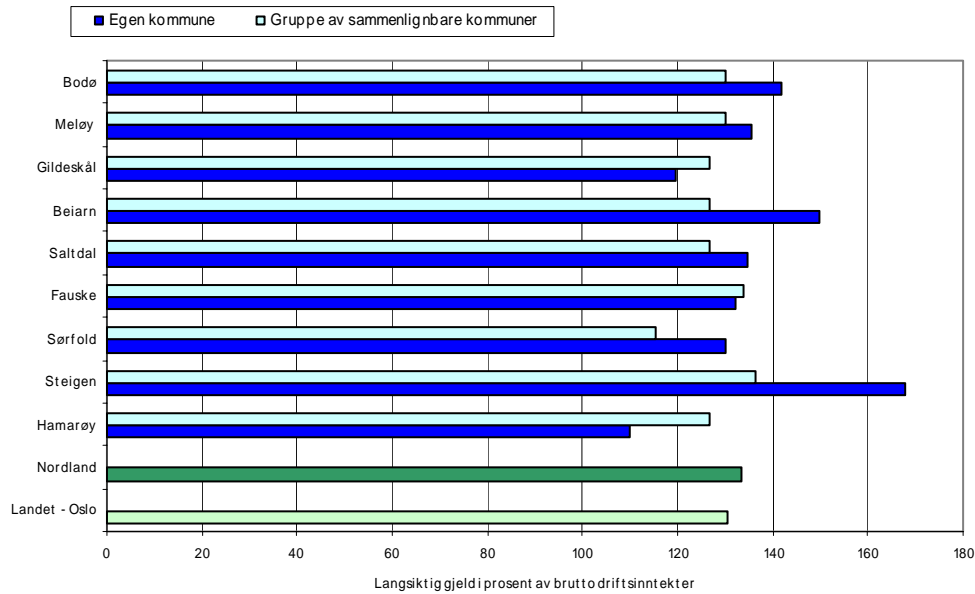
Det er store forskjeller i kommunenes gjennomsnittlige netto driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter i perioden 2001 til 2004. Se Figur 3-1.



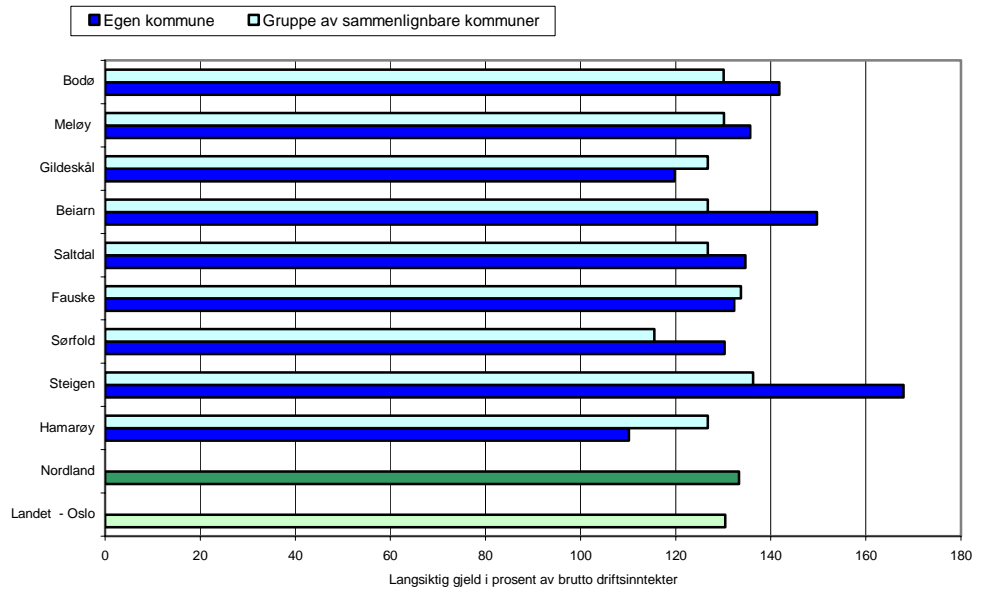
Figur 3-1. Netto driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter i alle kommunene i Salten. Gjennomsnitt for perioden 2001 til 2004.

Som det framgår av Figur 3-1 er netto driftsresultat relativt sett høyst i Beiarn, Hamarøy og Meløy, mens Steigen og Fauske er de eneste kommunene som har negativt driftsresultat i perioden. Dersom en sammenligner kommunene med den gruppen som de ut fra SSBs inndeling tilhører, er bildet stort sett det samme. Meløy, Beiarn og Hamarøy har et relativt sett bedre driftsresultat enn sine sammenligningskandidater, mens Steigen, Fauske og Sørfold gjør det en god del dårligere enn sine sammenlignbare kommuner. Anbefalingen fra fylkesmannen er at driftsresultatet bør være på minimum 3 % av brutto driftsinntekter. Ingen av kommunene oppfylte denne målsettingen når perioden 2001 til 2004 sees samlet. Tre av kommunene, Beiarn, Hamarøy og Meløy, oppnådde et høyere driftsresultat i perioden enn landet utenom Oslo.

3.2 LANGSIKTIG GJELD



Figur 3-2 ser vi at den gjennomsnittlige langsiktige gjelden i prosent av brutto driftsinntekter er relativt lik mellom de ulike kommunene i tidsrommet 2001 til 2004. Den langsiktige gjelden er relativt sett høyest i Steigen, mens den er relativt sett lavest i Hamarøy. Dersom en sammenligner kommunene med gjennomsnittstallet i sin kommunegruppe, er det bare Gildeskål, Fauske og Hamarøy av våre kommuner som har en lavere langsiktig gjeld enn sammenligningskommunene. Den kommunen som har den relativt sett høyeste langsiktige gjelden sammenlignet med gjennomsnittet i "sin" kommunegruppe er Steigen, men også Beiarn har en relativt stor gjeldsbyrde. Av de ni Saltenkommunene er det kun Gildeskål og Hamarøy som har en lavere gjeldsbyrde enn landsgjennomsnittet utenom Oslo.

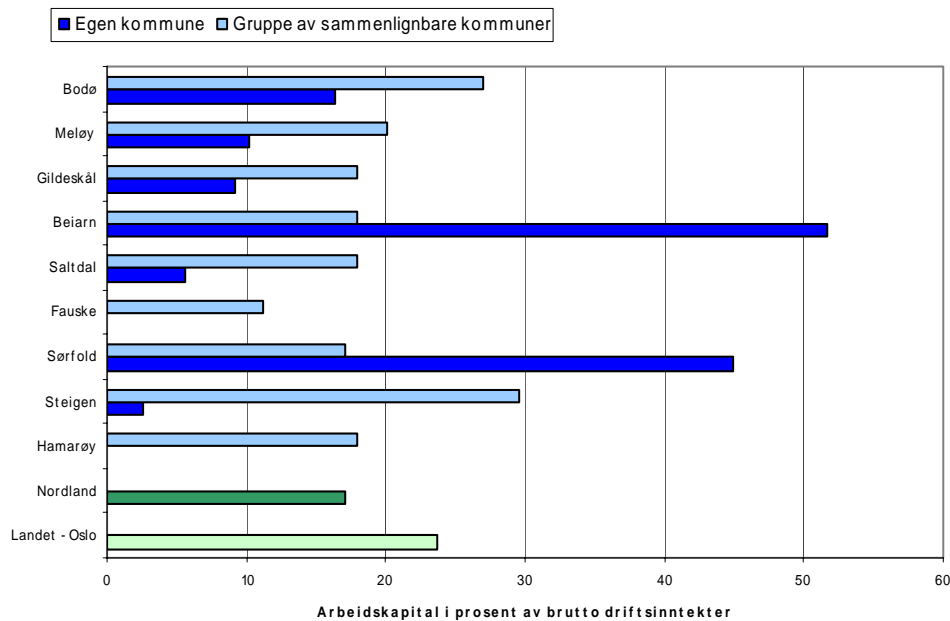


Figur 3-2 Langsiktig gjeld i prosent av brutto driftsinntekter i alle kommunene i Salten. Gjennomsnitt for perioden 2001 til 2004.²⁰

3.3 ARBEIDSKAPITAL

Når det gjelder kommunenes likviditetssituasjon i perioden 2001 til 2004 (arbeidskapital i prosent av brutto driftsinntekter) er det, som illustrert i Figur 3-3, svært store forskjeller mellom kommunene.

²⁰ I tallene i figuren er pensjonsutgifter inkludert. Dette innebærer at pensjonsutbetalinger i perioden 2002-2004 er registrert som gjeld.



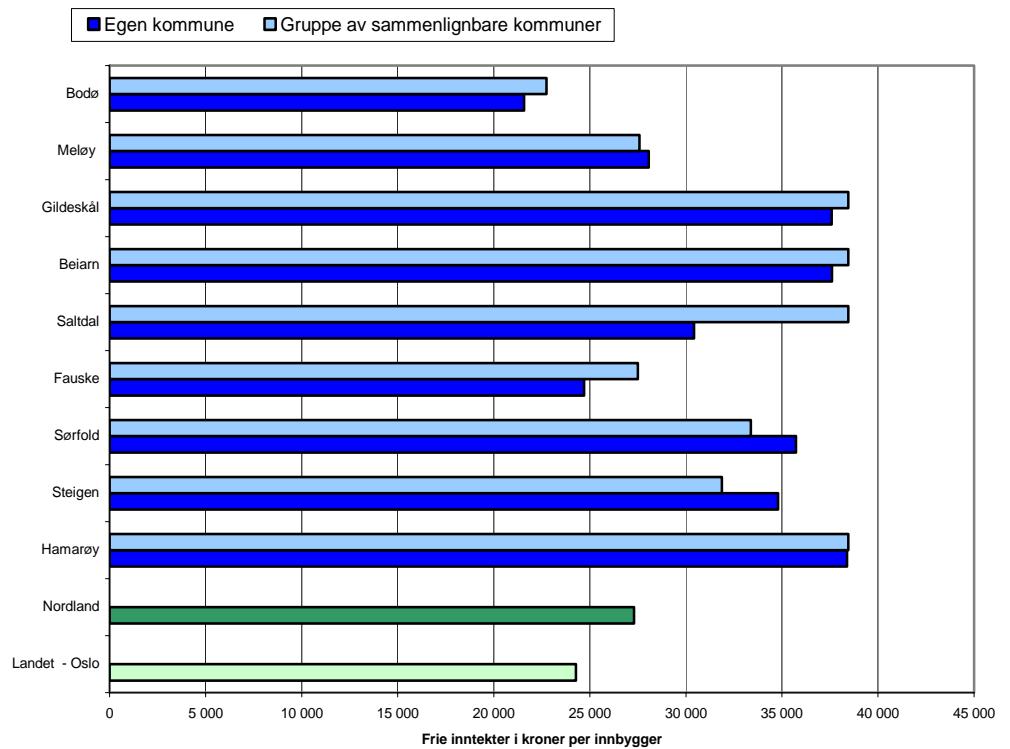
Figur 3-3 Arbeidskapital i prosent av brutto driftsinntekter i alle kommunene i Salten. Gjennomsnitt for perioden 2001 til 2004.²¹

Likviditeten er relativt sett klart mest gunstig i Beiarn og Sørfold, mens Steigen og Saltdal har den mest anstrengte likviditeten. Det er også de samme kommunene som gjør det relativt sett best og dårligst ved en sammenligning med gjennomsnittet i den kommunegruppen de tilhører. Vi vil imidlertid påpeke at de absolutte forskjellene i likviditet i disse kommunene og gjennomsnittsverdien hos de sammenlignbare kommunene er betydelig. Det er verdt å merke seg at med unntak av Sørfold og Beiarn har alle kommunene dårligere likviditet enn landsgjennomsnittet utenom Oslo.

3.4 FRIE INNTEKTER

Også når det gjelder frie inntekter pr. innbygger er det relativt store forskjeller mellom kommunene i Salten i perioden 2001 til 2004.

²¹ Fauske og Hamarøy har ikke innrapportert tall til KOSTRA i alle årene i perioden.

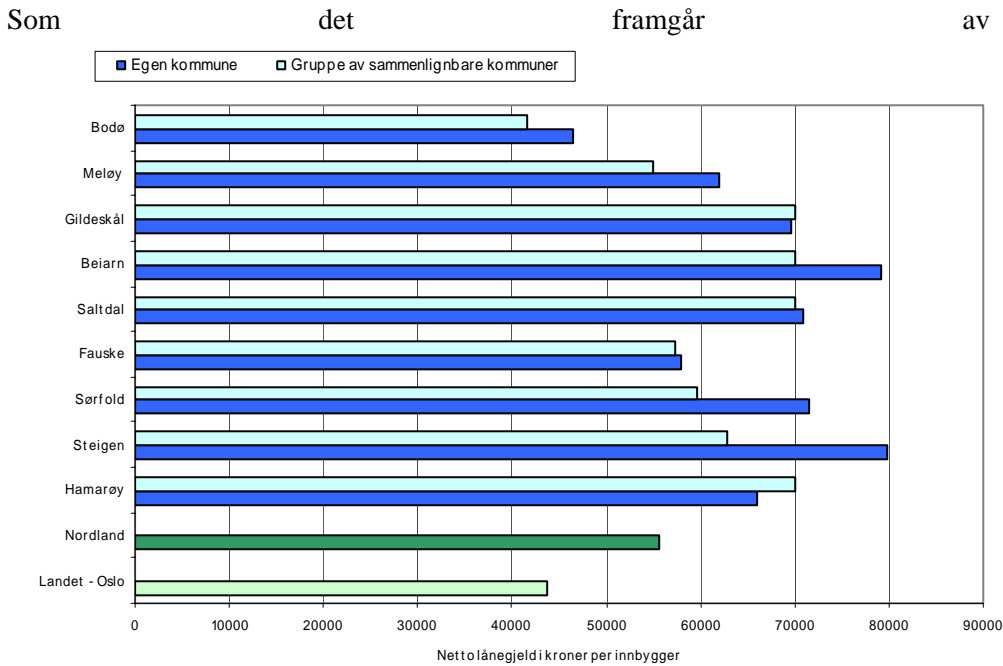


Figur 3-4 Frie inntekter i kroner pr. innbygger i alle kommunene i Salten. Gjennomsnitt for perioden 2001 til 2004.²²

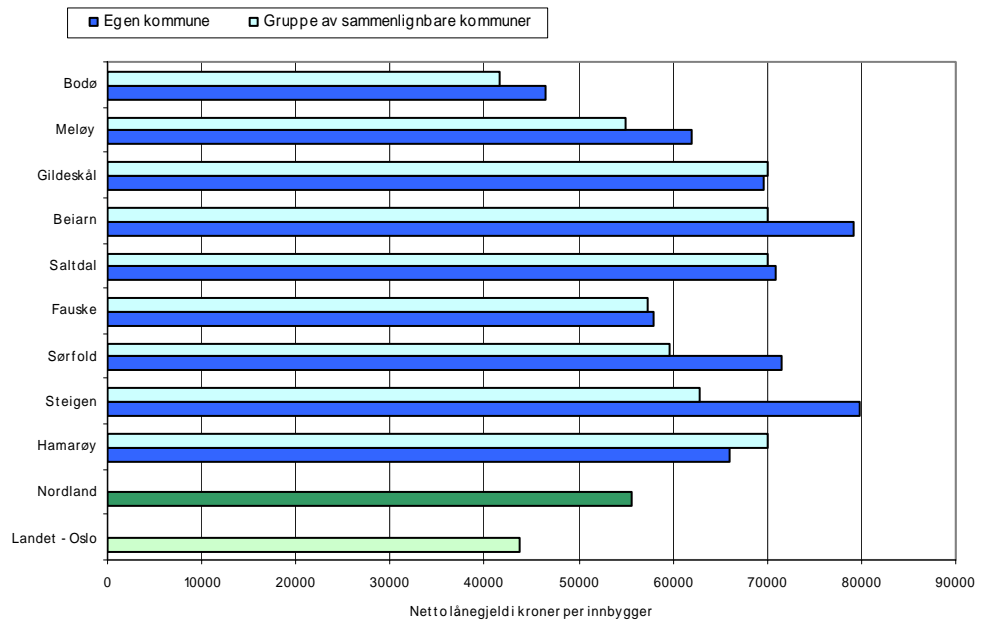
Som det vises i figur 3-4 er det en tendens til at de frie inntektene pr. innbygger avtar med økende kommunestørrelse. Dette illustreres gjennom at de frie inntektene pr. innbygger er høyest i Hamarøy, Beiarn og Gildeskål, mens de er lavest i Bodø og Fauske. Når kommunene sammenlignes med den kommunegruppen som de er mest lik, er det med unntak for Saltdal relativt små forskjeller i størrelsen på de frie inntektene pr. innbygger. Tre av kommunene har et svakt høyere beløp pr. innbygger, mens fem har svakt lavere. Et interessant trekk ved Saltenkommunene er at de, med unntak av Bodø, alle har høyere frie inntekter pr. innbygger enn landsgjennomsnittet utenom Oslo.

²² Saltdal kommune mottar, som den eneste kommunen i Salten, vertskommunetilskudd for psykisk utviklingshemmede. Dette utgjorde i 2004 35 % av de frie inntektene til Saltdal.

3.5 NETTO LÅNEGJELD



Figur 3-5 varierer kommunenes gjennomsnittlige netto lånegjeld pr. innbygger fra 47 000 kr til 80 000 kr i perioden 2001 til 2004. Lånegjelden pr. innbygger er høyest i Steigen og Beiarn, mens den er lavest i Bodø. For de resterende kommunene er det relativt små forskjeller. Med unntak av Gildeskål, har alle kommunene høyere netto lånegjeld pr. innbygger enn gjennomsnittet i de sammenlignbare kommunene. Et fellestrekk ved alle de ni kommunene er at lånegjelden pr. innbygger er høyere enn landsgjennomsnittet utenom Oslo.



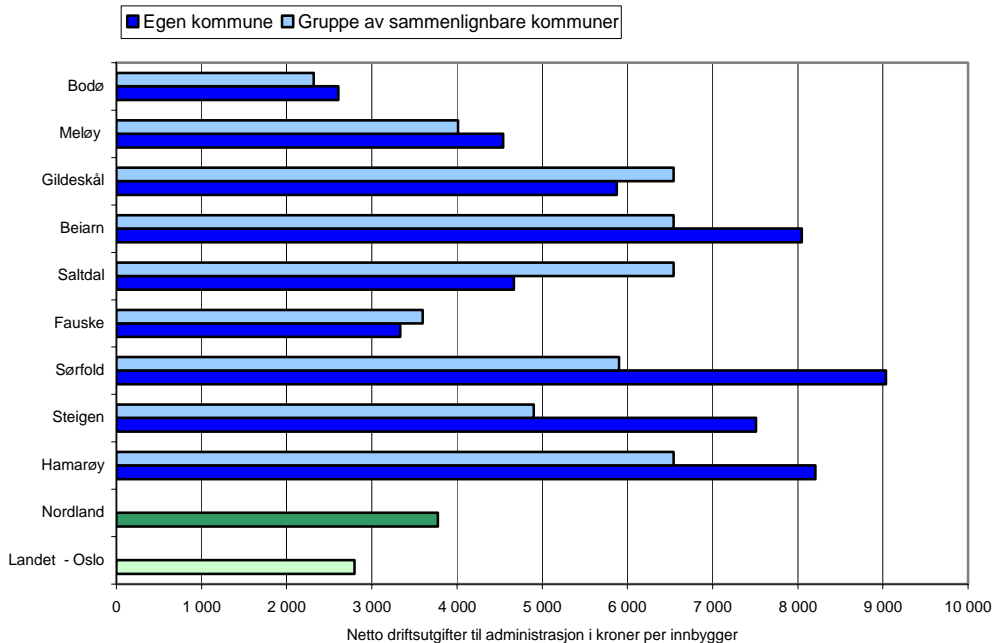
Figur 3-5 Netto lånegjeld i kroner pr. innbygger i alle kommunene i Salten. Gjennomsnitt for perioden 2001 til 2004.

4. KOMMUNENES ADMINISTRASJONSUTGIFTER

I diskusjoner om kommunesammenslutninger, er utgifter knyttet til kommuneadministrasjonen ofte et sentralt tema. Dette vil vi derfor se nærmere på i det følgende.

I Figur 4-1 vises kommunenes netto driftsutgifter til administrasjon pr. innbygger i 2004 samt de tilsvarende gjennomsnittlige utgiftene for en gruppe av sammenlignbare kommuner (jf. kapittel 2). Netto driftsutgifter er et utgiftsmål som viser driftsutgiftene inkludert avskrivninger etter at driftsinntektene, som blant annet inneholder øremerkede tilskudd fra staten og andre direkte inntekter, er trukket fra.

I administrasjonsutgifter inngår politisk styring og kontrollorganer (funksjon 100), administrasjon, herunder administrativ ledelse, støtte- og stabsfunksjoner samt fellesfunksjoner og fellesutgifter (funksjon 120) og administrasjonslokaler (funksjon 130).



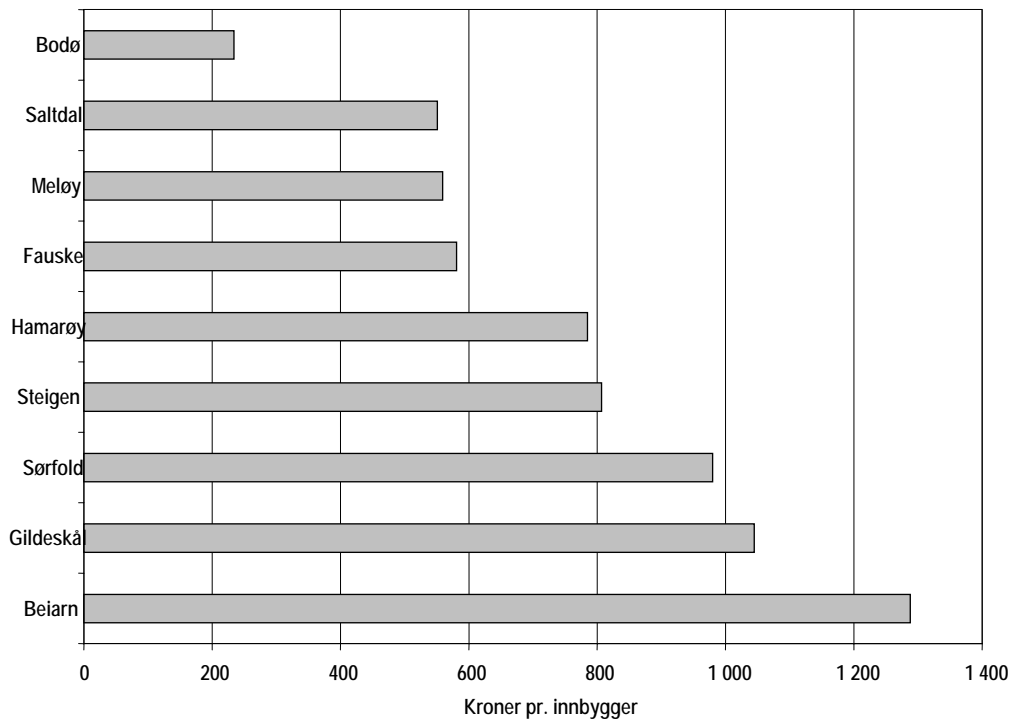
Figur 4-1. Netto driftsutgifter til administrasjon i alle kommunene i Salten. Kroner pr. innbygger i 2004.

Som det framgår av figur 4-1 er det betydelige forskjeller mellom kommunene når det gjelder netto driftsutgifter til administrasjon pr. innbygger i 2004.²³ Bodø kommune bruker en god del mindre enn de åtte andre kommunene. I Bodø er netto driftsutgifter til administrasjon på 2 606 kr pr. innbygger, mens beløpet i de andre kommunene ligger mellom 3 332 kr og 9 038 kr pr. innbygger. Også i det sistnevnte intervallet er det slik at de minste kommunene har de høyeste utgiftene. Samlet indikerer disse tallene at det er betydelige stordriftsfordeler knyttet til administrasjon. Gjennom et regneksempel vi vil nedenfor se nærmere på hvor store besparelser det kan være mulig å oppnå i administrasjonsutgifter i de modellene som innebærer kommunesammenslåing.

I forbindelse med kommunenes netto driftsutgifter til administrasjon er det også interessant å se hvordan de ulike kommunene kommer ut når en sammenligner dem med gjennomsnittet for sin gruppe av sammenlignbare kommuner. KOSTRA-tallene viser at både Gildeskål, Saltdal og Fauske har lavere administrasjonsutgifter pr. innbygger enn hva som er tilfelle for sin kommunegruppe, mens Bodø, Meløy, Beiarn, Sørfold, Steigen og Hamarøy har høyere utgifter pr. innbygger enn gjennomsnittet i sin gruppe. I forhold til de kommunemodellene hvor det skjer en sammenslåing av kommuner er det spesielt viktig å fokusere på administrasjonsutgiftene i Bodø. Med unntak av Fauske, har Bodø vesentlig lavere administrasjonsutgifter pr. innbygger enn de sammenlignbare kommunene til de ulike sammenslutningsalternativene. Dette vil det være mulig å ”dra nytte av” i de alternativene hvor Bodø inngår.

I tallene for administrasjonsutgifter inngår utgifter til politisk virksomhet. Disse utgiftene er vist i Figur 4-2.

²³ Det kommenteres fra flere av kommunene at rapporteringen av administrasjonsutgifter til KOSTRA er problematisk. Dette gjelder å definere hva som er administrasjon samt at en del personer, spesielt i de mindre kommunene, har arbeidsoppgaver som både kan betraktes som administrasjon men også knyttes opp til den operative tjenesteproduksjonen. Dermed står en overfor et fordelingsproblem på ulike funksjoner i KOSTRA. Som et eksempel mener Steigen og Hamarøy kommune, etter å ha sett nærmere på administrasjonsutgiftene i 2004, at disse er henholdsvis 5 mill kr og 900 000 kr lavere enn det som fremgår av KOSTRA-tallene, jf. Figur 4-1. Slike avvik kan nok også forekomme i de andre kommunene.



Figur 4-2: Utgifter til politisk virksomhet i alle kommunene i Salten. Kroner pr. innbygger i 2004.

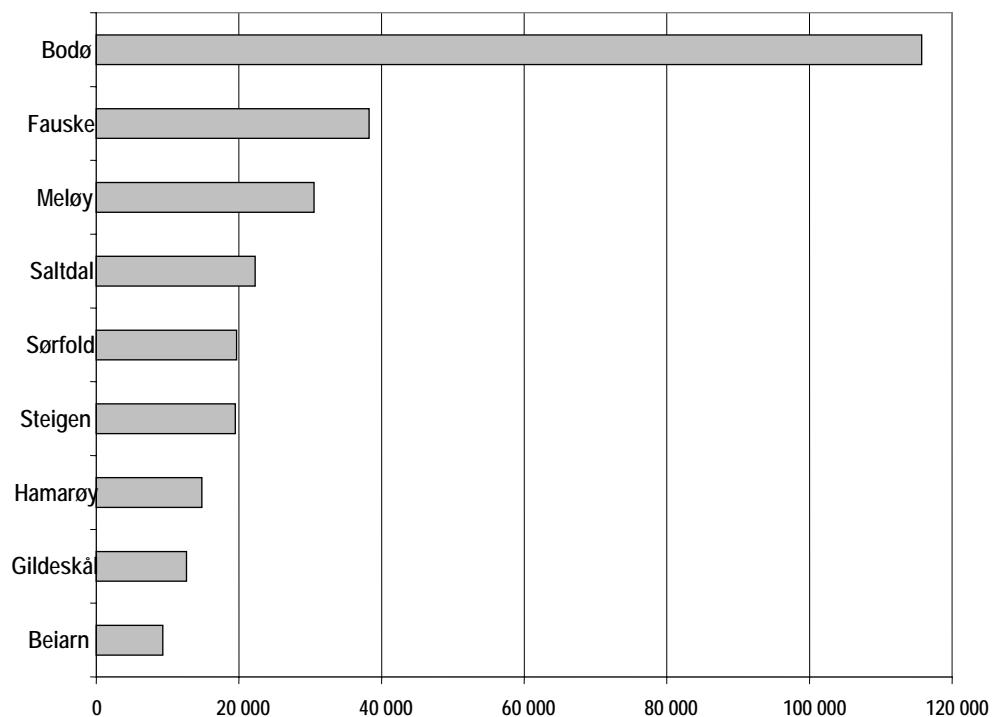
Som det framgår av Figur 4-2 gjenspeiler utgiftene pr. innbygger "stordriftsfordelene" også på det politiske området; de største kommunene har de laveste utgiftene pr. innbygger. Hvis vi sammenligner disse tallene med tilsvarende tall for de sammenlignbare kommunene, er det kun Hamarøy og Saltdal som bruker mindre på politisk virksomhet. I 2004 ble det totalt brukt knapt 32 mill. kr til politisk virksomhet i Saltenkommunene, noe som utgjør i underkant av 12 % av administrasjonsutgiftene. Det er Bodø kommune som hadde de høyeste utgiftene i 2004 med 10,4 mill. kr mens Hamarøy kommune brukte minst til politisk aktivitet med 1,4 mill. kr.

4.1 INNSPARINGSPOTENSIAL VED SAMMENSLÅING – ET REGNE- EKSEMPEL

Spørsmålet om økonomiske effekter av kommunesammenslåinger dreier seg ikke kun om hva som skjer på inntektssiden. En må også se på hva som er mulig å

oppnå på kostnadssiden. I praksis innebærer det at en må vurdere i hvilken grad det er mulig å ta ut stordriftsfordeler på ulike tjenesteområder ved en sammenslåing. Svaret på dette spørsmålet vil i stor grad avhenge av politiske avveininger knyttet til effektivitet, kvalitet, fordeling og demokrati samt hvilket tidsperspektiv en legger til grunn for vurderingen. På lang sikt vil det være muligheter til å foreta både strukturelle og organisatoriske endringer i tjenestetilbudet på en rekke områder, mens dette ikke vil være mulig på kort sikt. På kort sikt vil det først og fremst være mulig å gjøre noe med utgiftene til administrasjon. Gjennom et regneeksempel vi vil derfor se nærmere på hvor store besparelser det er mulig å oppnå på administrasjonssiden i de tre kommunemodellene som innebærer kommunesammenslåing (Regionkommune-, Saltenfjordkommune- og Saltenmodellen).

Innledningsvis kan det imidlertid være greit å vise totale administrasjonsutgifter i de ulike kommunene i Salten. Dette har vi gjort i Figur 4-3



Figur 4-3. Totale administrasjonsutgifter i kommunene i Salten i 2004. Tall i 1 000 kr. (Kilde: KOSTRA).

Som det framgår av Figur 4-3 så er administrasjonsutgiftene klart størst i Bodø og lavest i Beiarn. Administrasjonsutgiftene i Bodø kommune var nesten 116 mill. kr i 2004 mens tilsvarende utgifter i Beiarn var vel 9 mill. kr. Administrasjonsutgiftene i alle 9 kommunene var om lag 278 mill. kr.

For å belyse det mulige innsparingspotensialet finnes det flere beregningsmetoder som kan benyttes. En kan tenke seg følgende tre måter å angripe problemstillingen på:

1. Administrasjonsutgiftene pr. innbygger som en har i den grupperingen av kommuner som den sammenslåtte kommunen vil tilhøre ut fra Statistisk Sentralbyrå sin inndeling legges til grunn.
2. Dagens administrasjonsutgifter pr. innbygger i den største av kommunene som inngår i sammenslåingsalternativet benyttes.
3. En benytter dagens administrasjonsutgifter pr. innbygger i den største av kommunene som inngår i sammenslutningsalternativet samt gjennomsnittet for grupperingen ut fra Statistisk Sentralbyrå sin inndeling for de resterende kommunene.

Vi har valgt å benytte alternativ 2. Hovedgrunnen til det er at det er dagens situasjon i den største av kommunene som etter vår mening best gir uttrykk for hvordan situasjonen vil bli i den nye, sammenslåtte kommunen. Innsparingspotensialet kan da estimeres ved å ta differansen mellom administrasjonsutgiftene som kommunene hadde som enkeltkommuner og utgiftene som de får som sammenslått kommune når administrasjonsutgiftene pr. innbygger blir de samme som i den største kommunen i dag. I praksis er det imidlertid ikke sikkert at det er mulig, eller ønskelig, å ta ut hele det beregnede innsparingspotensialet. Vi vil derfor også beskrive den situasjonen der 50 prosent av det estimerte effektiviseringspotensialet tas ut. Resultatet av beregningene vises i Tabell 4-1.

Tabell 4-1. Beregnet årlig innsparingspotensial i administrasjonsutgifter ved ulike kommunekonstellasjoner i Salten. Tall i 1 000 kroner. 2004 kroner.

<i>Kommunemodell</i>	<i>Kommunekonstellasjoner</i>	<i>Utgifter til administrasjon</i>		<i>Besparelse</i>	
		Som enkeltkommuner	Sammen slått	100 %	50 %
Regionkommunemodellen	Meløy og Gildeskål	43 000	40 000	3 000	1 500
	Bodø og Beiarn	125 000	119 000	6 000	3 000
	Saltdal, Fauske og Sørfold	74 000	55 000	19 000	9 500
	Steigen og Hamarøy	36 000	35 000	1 000	500
	Sum	278 000	249 000	29 000	14 500
Saltenfjordkommunemodellen	Meløy	31 000	31 000	0	0
	Bodø, Gildeskål, Beiarn, Saltdal, Fauske og Sørfold	212 000	162 000	50 000	25 000
	Steigen	21 000	21 000	0	0
	Hamarøy	15 000	15 000	0	0
	Sum	278 000	228 000	50 000	25 000
Saltenmodellen	Alle 9 kommuner	278 000	191 000	87 000	43 500

Av Tabell 4-1 framkommer det at innsparingspotensialet knyttet til administrasjonsutgifter ikke overraskende er størst i Saltenmodellen. Her ligger den beregnede besparelsen på 87 mill. kr pr. år dersom hele det estimerte potensialet tas ut. Det totale innsparingspotensialet er nest størst i Saltenfjordkommunemodellen med 50 mill. kr pr. år, mens det ligger på 29 mill. kr pr. år i Regionkommunemodellen. Innsparingspotensialet for de enkelte alternativene som inngår i Saltenfjordkommunemodellen og Regionkommunemodellen framgår også av Tabell 4-1.

Vi vil igjen presisere at Tabell 4-1 mer må betraktes som et regneeksempel enn som en vitenskapelig "sannhet". Regnestykket er imidlertid interessant på den måten at det svært godt illustrerer at administrasjon er forbundet med en stor andel *faste* kostnader. Det koster omtrent det samme å administrere en kommune med 2 000 innbyggere som en kommune med 10 000 innbyggere. Det er nettopp dette som de potensielle besparelsene godt illustrerer.

Av Tabell 4-1 ser vi for eksempel at kommunene Saltdal, Fauske og Sørfold til sammen har årlige utgifter til administrasjon på 74 mill. kr. Etter en tenkt sammenlåing, kan teoretisk sett disse utgiftene reduseres til 55 mill. kr, som er de årlige

administrasjonsutgiftene som kommunene oppnår hvis de har samme administrasjonsutgifter pr. innbygger som Fauske i dag. Videre ser vi at alle 9 kommunene i Salten til sammen har årlige administrasjonsutgifter på 278 mill. kr, og at disse utgiftene i en storkommune ut fra våre beregninger kunne ha vært 191 mill. kr, eller 87 mill. kr lavere pr. år enn i dag.²⁴

For å gi en nærmere vurdering av realismen i innsparingspotensialet, er det av interesse å gjøre en sammenligning med kommuner som er relativt like. Dette gjelder spesielt i forhold til alternativene med en Saltenfjordkommune og en Saltenkommune. Problemet her er at det er vanskelig å finne et godt sammenligningsgrunnlag. Et alternativ er å benytte den kommunegruppen som den nye kommunegruppen vil havne i ut fra SSB sin inndeling. Dette er en gruppe bestående av kommuner som Rana, Harstad, Tromsø, Molde, Drammen, Kristiansand, Lillehammer, Fredrikstad m.fl.²⁵ Problemet med disse er at de blir lite sammenlignbare med en Saltenfjordkommune og en Saltenkommune som gruppe. Begge disse alternativene vil få vesentlig større geografisk utstrekning enn gjennomsnittet for kommunene i gruppe 13.

Et annet alternativ er å benytte enkeltkommuner som sammenligningsgrunnlag. Den kommunen som kan være nærliggende å sammenligne med er så henseende er Tromsø. Tromsø er en kommune med relativt likt innbyggertall som en ny storkommune i Salten (62 558 innbyggere pr. 1. januar 2005), samtidig som kommunen har stor geografisk utstrekning. I Tromsø ligger administrasjonsutgiftene på 2 769 kr pr. innbygger eller 173 mill. kr. totalt i 2004. Administrasjonsutgiftene pr. innbygger skiller seg således lite fra det vi har brukt i de sammenslåingsalternativene der Bodø inngår (2 606 kr pr. innbygger). Ut fra sammenligningen med Tromsø synes det derfor som om beregningen av innsparingspotensialet ikke er urealistisk.

Uten å gå nærmere inn på hvordan en tenkt storkommune i Salten skal administreres, så må det i alle fall være en lett tilgjengelig førstelinjetjeneste for befolkningen i form av for eksempel servicekontorer. Dersom en i dagens 8 kommunesentre oppretter en slik førstelinjetjeneste med en gjennomsnittlig bemanning på 5 personer, vil dette med en kostnad pr. årsverk på 500 000 kr, koste 20 mill. kr årlig. Det skulle derfor være store muligheter til å ivareta en god

²⁴ Som påpekt tidligere kan det være en del avvik mellom det kommunen mener er deres utgifter til administrasjon og de tallene som presenteres i KOSTRA, og som ligger til grunn for våre beregninger i

Tabell 4-1. Den absolutte forskjellen mellom de ulike alternativene vil imidlertid ikke påvirkes av dette.

²⁵ Det er i alt 36 kommuner i gruppe 13 der Bodø inngår.

førstelinjetjeneste til befolkningen i Salten, med administrasjonsutgifter pr. innbygger på ”Bodø-nivå”.

4.2 OPPSUMMERING

På kort sikt vil kommunesammenslutninger kunne frigjøre ressurser ved at administrative tjenester effektiviseres gjennom å kutte ut dobbeltfunksjoner. En måte å anslå slike effekter på, er å anta at en storkommune vil kunne driftes rent administrativt for samme utgifter pr. innbygger som det den største av kommunene i sammenslutningsalternativet har i utgangspunktet. I 2004 ligger administrasjonsutgiftene pr. innbygger på mellom 2 600 kr og 9 000 kr, lavest i Bodø og høyest i Sørfold. Tallene indikerer klare stordriftsfordeler siden administrasjon er forbundet med en stor andel faste kostnader.

Dersom vi antar at kun halvparten av besparelsene på administrasjonssiden tas ut, får vi følgende årlige besparelser målt i 2004 kroner:

– Regionkommunemodellen:	14,5 mill. kr
– Saltenfjordmodellen:	25,0 mill. kr
– Saltenmodellen:	43,5 mill. kr

Ut fra sammenligninger med andre lignende kommuner i Norge, mener vi at vi at de tallene vi opererer med må kunne betraktes som realistiske. Det er således betydelige midler som på relativt kort sikt kan frigjøres ved kun å samordne administrative funksjoner.

5. KOMMUNENES UTGIFTER TIL ULIKE TJENESTER

For å kunne vurdere de ulike modellene for kommuneorganisering i Salten vil det være av interesse å vite noe om kostnadene som kommunene i regionene har knyttet til tjenesteproduksjonen på sentrale områder. I dette kapitlet vil vi derfor gi en oversikt over kommunenes kostnader til barnehagedrift, grunnskole, helse- og sosialtjenester samt kultur i 2004. Utgiftsnivået på hvert tjenesteområde er basert på nøkkeltall fra KOSTRA. Vi vil i hovedsak kun beskrive situasjonen i de ulike kommunene og i liten grad gå inn på å forklare forskjeller i utgifter mellom kommunene, da dette vil kreve informasjon som vi ikke har tilgang til.

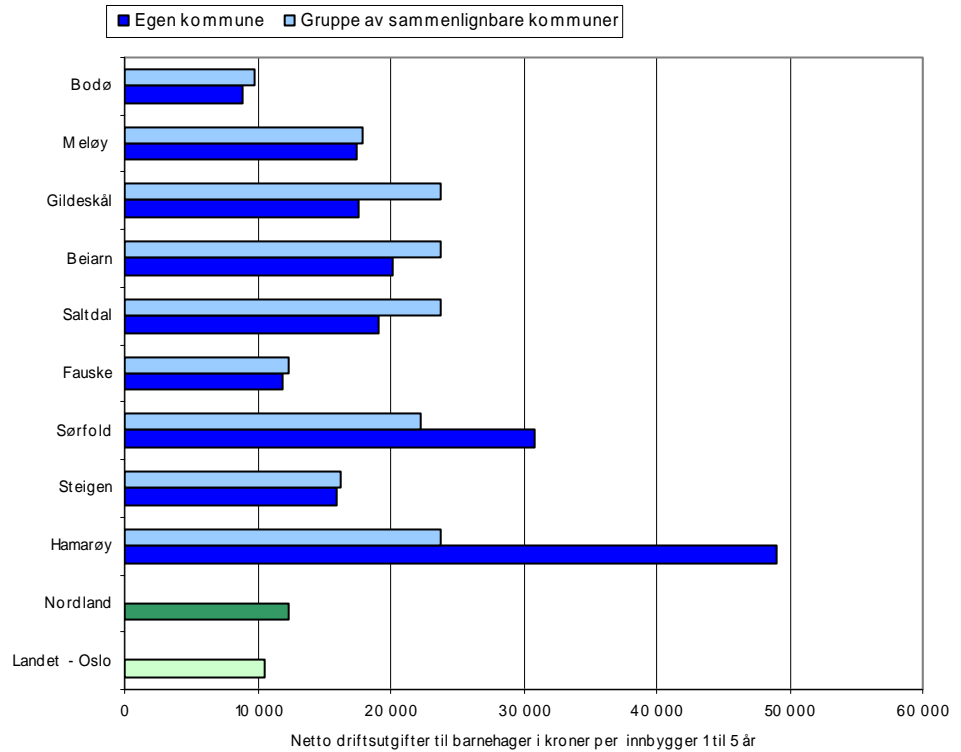
Forskjeller i utgifter pr. innbygger på ulike tjenesteområder mellom Salten-kommunene gjenspeiler i hovedsak to forhold. For det første kan høye utgifter bety høy kvalitet (kvalitativt og kvantitativt gode tjenester). For det andre vil kostnadsforskjeller også skyldes stordriftsfordeler/smådriftsulempet. Dette forholdet skal ideelt sett fanges opp gjennom utgiftsutjevningen i inntekstsystemet, jf. avsnitt 6.1.5. Hvis vi hadde korrigert for dette ville forskjellene mellom kommunene blitt mindre, men forskjellene ville fremdeles vært relativt store. Når en sammenligner kommunene vil det således være mest interessant å sammenholde utgiftene pr. innbygger på de ulike tjenesteområdene med tilsvarende utgifter i de sammenlignbare kommunene.

Om høye utgifter på et tjenesteområde er bra eller dårlig, kan vi vanskelig si noe konkret om. Rent prinsipielt kan vi imidlertid si at dersom høye utgifter skyldes urasjonell drift er dette ikke bra, men dersom høye utgifter skyldes høy kvalitet (full barnehagedekning, ingen ventetid på sykehjems plass etc.) må dette kunne sies å være bra. Et totalbilde av kvaliteten på kommunens tjenester må, i tillegg til kvantitative mål, også suppleres med kvalitative vurderinger fra brukerne av tjenestene.

5.1 KOMMUNENES UTGIFTER TIL BARNEHAGEDRIFT

Figur 5-1 viser kommunenes netto driftsutgifter til barnehager pr. innbygger fra 1 til 5 år i 2004 samt de tilsvarende gjennomsnittlige utgiftene for gruppen av sammenlignbare kommuner. Tallene viser også her at det er store forskjeller mellom kommunene imellom. Av Figur 5-1 framgår det at netto driftsutgifter pr. innbygger mellom 1 til 5 år varierer fra 8 884 kr i Bodø til 48 970 kr i Hamarøy. Også i Sørfold er driftsutgiftene til barnehage høye (30 854 kr pr. innbygger mellom 1-5 år), mens kostnadsnivået er relativt likt i de øvrige kommunene; fra 11 918 kr til

20 220 kr. Et forhold som er verdt å legge merke til er at med unntak av Bodø og Fauske har alle kommunene høyere utgifter til barnehagedrift enn gjennomsnittet i Nordland. Det er bare Bodø som har lavere utgifter på barnehageområdet enn landsgjennomsnittet utenom Oslo.



Figur 5-1 Netto driftsutgifter til barnehager i alle kommunene i Salten. Kroner pr. innbygger 1-5 år i 2004.

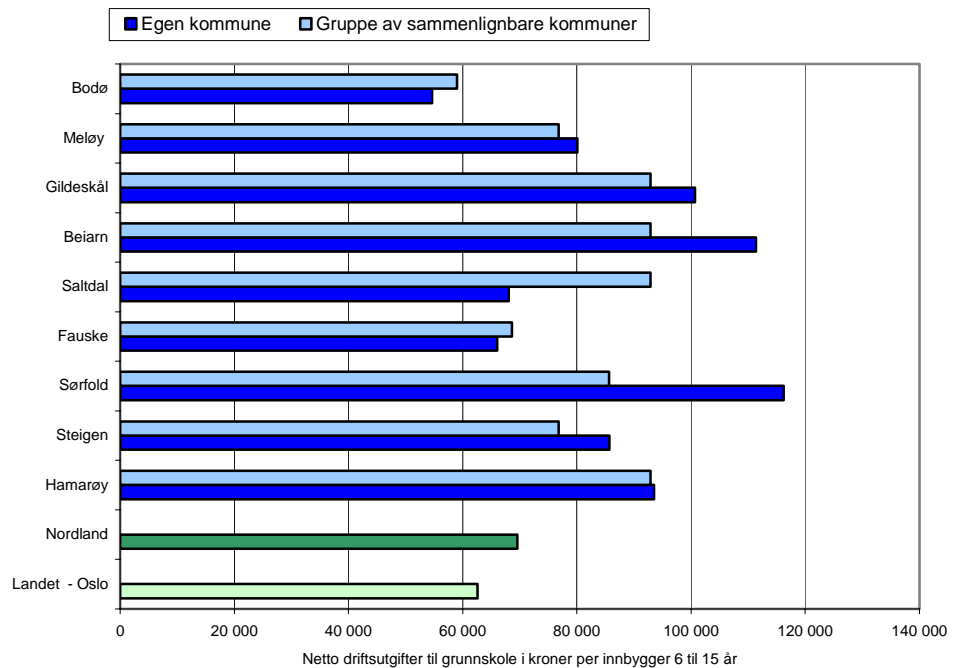
For å få et innblikk i kommunenes netto driftsutgifter til barnehage pr. innbygger fra 1 til 5 år sett i forhold til andre sammenlignbare kommuner, er det gjort en sammenligning med den gruppen av kommuner som kommunen tilhører ut fra SSBs inndeling. Resultatene viser at både Bodø, Meløy, Gildeskål, Beiarn, Saltdal, Fauske og Steigen har lavere utgifter til barnehager pr. innbygger fra 1 til 5 år enn hva som er tilfelle for de sammenlignbare kommunene, mens Sørfold og Hamarøy har høyere utgifter. Blant kommunene som har lavere utgifter er kostnadsforskjellen størst i Gildeskål og Saltdal. I kommunene som har høyere utgifter er

kostnadsforskjellen spesielt stor for Hamarøy²⁶, men også i Sørfold er utgiftene en god del høyere.

5.2 KOMMUNENES UTGIFTER TIL GRUNNSKOLEDRIFT

I Figur 5-2 illustreres kommunenes netto driftsutgifter til grunnskole pr. innbygger fra 6 til 15 år i 2004 samt de tilsvarende gjennomsnittlige utgiftene for gruppen av sammenlignbare kommuner. Som for barnehagedrift viser tallene at det også her er store forskjeller mellom kommunene. Det framgår helt klart at det er betydelige stordriftsfordeler knyttet til grunnskoledrift. Netto driftsutgifter til grunnskole pr. innbygger mellom 6 og 15 år er lavest i Bodø med 54 644 kr, mens de er høyest i Sørfold med 116 252 kr. Årsaken til denne forskjellen er først og fremst at Bodø har større skoler enn Sørfold. I Bodø ligger antall elever på 271 pr. skole, mens det i Sørfold er 55 elever pr. skole. I de resterende kommunene varierer netto driftsutgifter til grunnskole fra 66 066 kr til 111 357 kr pr. innbygger fra 6-15 år. Innen dette intervallet befinner de største kommunene seg i den nedre halvdel, mens de minste kommunene har de høyeste kostnadene. Bare Bodø har lavere netto driftsutgifter på grunnskoleområdet enn landsgjennomsnittet utenom Oslo.

²⁶ De høye barnehageutgiftene i Hamarøy kommune skyldes at kommunen på begynnelsen av 1990-tallet inngikk en 30-årig avtale med Hamarøy bedriftsbarnehage om barnehagedriften i kommunen. Dette har blant annet resultert at kommunene betaler rundt 1 mill. kr i husleieutgifter. Disse utgiftene føres i driftsregnskapet.



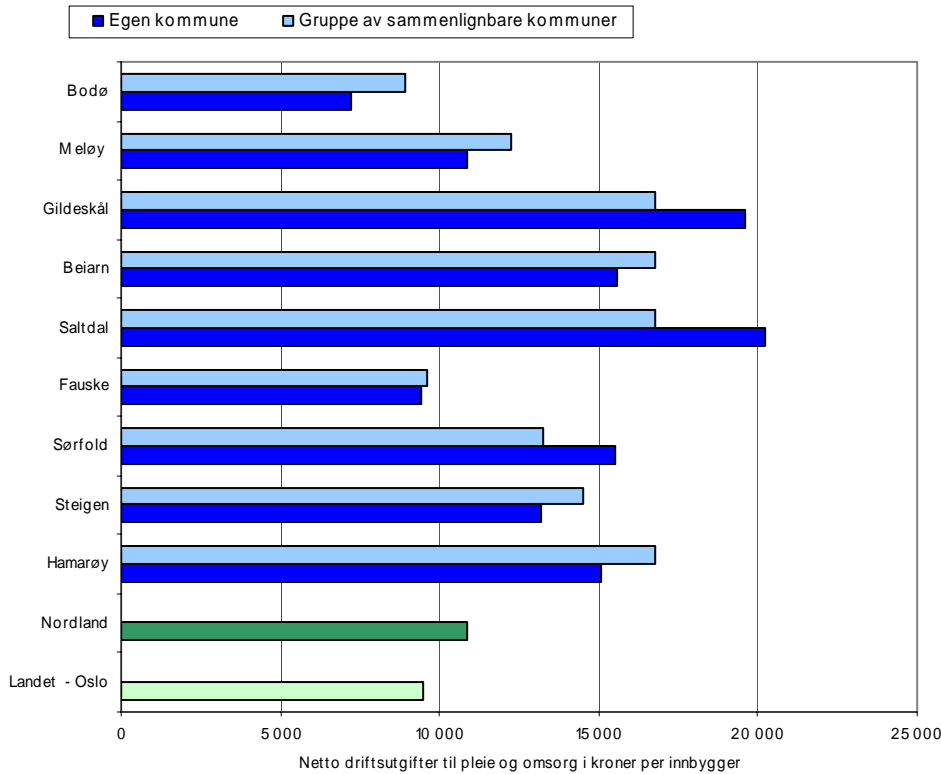
Figur 5-2 Netto driftsutgifter til grunnskole i alle kommunene i Salten. Kroner pr. innbygger 6 – 15 år i 2004.

Kommunenes netto driftsutgifter til grunnskole pr. innbygger fra 6 til 15 år er også sammenholdt med utgiftsnivået i den gruppen av sammenlignbare kommuner som kommunen tilhører. Tallmaterialet viser at både Bodø, Saltdal, og Fauske har lavere utgifter pr. innbygger fra 6 til 15 år enn hva som er tilfelle for de sammenlignbare kommunene, men med unntak for Saltdal er ikke forskjellen stor. Kommunene Meløy, Gildeskål, Beiarn, Sørfold, Steigen og Hamarøy har høyere utgifter enn de sammenlignbare kommunene. Utgiftsavviket er her størst for Sørfold, mens Beiarn og Gildeskål følger deretter.

5.3 KOMMUNENES UTGIFTER TIL HELSE- OG SOSIALTJENESTER

Når det gjelder helse- og sosialtjenester er de tyngste utgiftene knyttet til pleie og omsorg, og vi har derfor valgt å fokusere på dette her. I Figur 5-3 illustreres kommunenes netto driftsutgifter til pleie og omsorg pr. innbygger i 2004 samt de tilsvarende gjennomsnittlige utgiftene for gruppen av sammenlignbare kommuner.

Det viser seg at det også her er store forskjeller når det gjelder kommunenes driftsutgifter. Netto driftsutgifter pr. innbygger til pleie og omsorg varierer fra 7 216 kr i Bodø til 20 198 kr i Saltdal. I de øvrige kommunene ligger disse utgiftene på mellom 9 440 kr og 19 579 kr pr. innbygger. Av kommunene er det bare Bodø og Fauske som bruker mindre penger på pleie og omsorg pr. innbygger enn landsgjennomsnittet.



Figur 5-3 Netto driftsutgifter til pleie og omsorg i alle kommunene i Salten. Kroner pr. innbygger i 2004.²⁷

Det skisserte bildet endrer seg en god del når en kun ser på netto driftsutgifter til pleie og omsorg for innbyggerne som er 67 år eller eldre. Fortsatt er utgiftene høyest i Saltdal (134 656 kr), men det er nå relativt små forskjeller mellom de

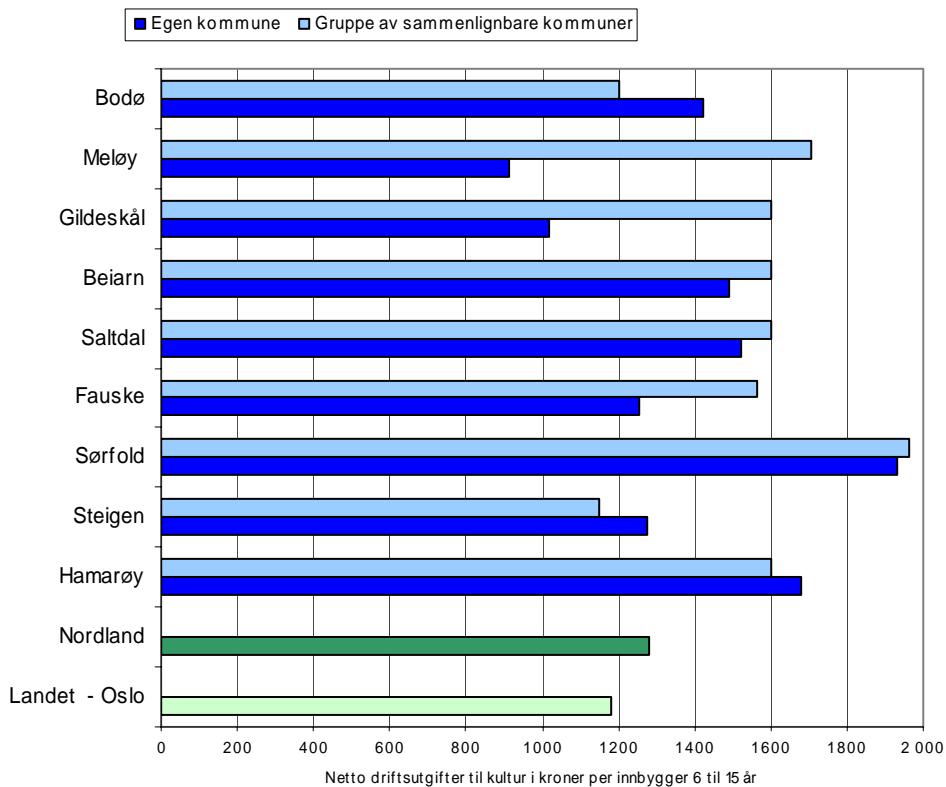
²⁷ Saltdal kommune mottar, som den eneste kommunen i Salten, vertskommunetilskudd for psykisk utviklingshemmede. Dette utgjorde i 2004 35 % av de frie inntektene til Saltdal.

andre kommunene (66 627 kr – 95 185 kr). Det synes dermed som om det ikke er noen spesielle stordriftsfordeler innenfor pleie og omsorg.

Som for de andre tjenesteområdene er også kommunenes netto driftsutgifter til pleie og omsorg pr. innbygger jamført med gjennomsnittet i gruppen av sammenlignbare kommuner. Det er kun Gildeskål, Saltdal og Sørfold som har høyere utgifter pr. innbygger enn hva som er tilfelle for de sammenlignbare kommunene. Alle de andre lavere utgifter, men forskjellen til de sammenlignbare kommunene er relativt liten.

5.4 KOMMUNENES UTGIFTER TIL KULTUR FORMÅL

I og med at kultur og idrett er et eget utredningstema i kommunestrukturprosjektet i Salten har vi også sett nærmere på utgiftene her. I Figur 5-4 vises kommunenes netto driftsutgifter til kultur pr. innbygger i 2004 samt de tilsvarende gjennomsnittlige utgiftene for gruppen av sammenlignbare kommuner. Det er relativt store forskjeller i kommunenes prioritering av kultur. Netto driftsutgifter pr. innbygger strekker seg fra 915 kr i Meløy til 1 932 kr i Hamarøy. I de resterende kommunene varierer netto driftsutgifter til kultur mellom 1 020 kr og 1 679 kr pr. innbygger. Blant de ni kommunene i Salten er det bare Meløy og Gildeskål som bruker mindre til kultur enn landsgjennomsnittet utenom Oslo.



Figur 5-4 Netto driftsutgifter til kulturformål i alle kommunene i Salten. Kroner pr. innbygger i 2004.²⁸

Kommunenes netto driftsutgifter til kultur pr. innbygger er også sammenholdt med gjennomsnittet for gruppen av sammenlignbare kommuner. Bodø, Steigen og Hamarøy er de eneste kommunene som har høyere utgifter til kulturformål jamført med de sammenlignbare kommunene. Blant de som bruker mindre på kultur har spesielt Meløy, men også Gildeskål vesentlig lavere utgifter pr. innbygger enn i de sammenlignbare kommunene. I de øvrige kommunene er det relativt små forskjeller i hvor mye som brukes på kultur pr. innbygger.

²⁸ Meløy kommune ønsker å presisere de har inntekter på kulturhuset fordi det leies ut til videregående skole. Dermed "reduseres" utgiftene til kultur. Videre driver kommunen ikke Ørneshallen, men gir tilskudd som går over et annet budsjett enn kultur.

6. ØKONOMISKE KONSEKVENSER AV ENDRET KOMMUNESTRUKTUR

I dette kapittelet analyseres de økonomiske konsekvensene ved sammenslåing for de ulike alternativene. Kapittelet er delt inn i fire deler. Det gis først en beskrivelse av inntektssystemet for kommunene, hvordan kommunesammenslutning påvirker nivået på de ulike inntektskomponentene samt hvilke endringer en kan forvente seg i inntektssystemet i tiden framover, basert på innstillingen fra "Borge-utvalget". Deretter presenteres det metodiske verktøyet for beregningene og forutsetningene som de bygger på. Dette etterfølges av en beskrivelse av resultatene fra beregningene, det vil si at vi gir en oversikt over endringene i rammetilskudd for de ulike kommunemodellene. Til slutt sammenfattes det hvordan de ulike kommunealternativene kommer ut når vi tar hensyn til både inntekts- og kostnads-siden.

6.1 INNTEKTSSYSTEMET FOR KOMMUNENE

Inntektssystemet er et kriteriebasert system for fordeling av rammetilskuddet til kommunene og fylkeskommunene. Rammetilskuddet er sammen med skatteinntektene kommunenes og fylkeskommunenes *frie* inntekter, det vil si inntekter som de fritt kan disponere uten andre bindinger fra staten enn hva som følger ut fra lover og forskrifter (KRD, 2005/2006). Hensikten med inntektssystemet er å fordele midlene som blir tilført kommunesektoren på en mest mulig rettferdig måte. Rammetilskuddet (ekskl. selskapsskatt på omlag 5 mrd. kr) til kommunene ligger i den "rød-grønne" regjeringens forslag til statsbudsjett for 2006 på noe under 36 mrd. kr, mens det forelås å bevilge i underkant av 13 mrd. kr til fylkeskommunene.

Fordi kommunene i Norge er svært forskjellige både når det gjelder demografi, geografi, sosiale forhold og skatteinntekter, er det utviklet et system for fordelingen av rammetilskuddet som korrigerer og kompenserer for slike "uforskyldte" forskjeller. Det gjennomføres både en utgifts- og inntektsutjevning. Inntektssystemet skal også ivareta distriktpolitiske målsettinger. Det finnes derfor et spesielt tilskudd til kommunene og fylkeskommunene i Nord-Norge, samt et regionaltilskudd til små utkantkommuner med relativt lave skatteinntekter. For å korrigere for forhold som ikke ivaretas godt nok i fordelingsystemet for øvrig,

finnes det dessuten et skjønnstilskudd. Samlet består rammetilskuddet til kommunene av følgende fem komponenter: (KRD, 2005/2006)

- Nord-Norge tilskudd
- Regionaltilskudd
- Skjønnstilskudd
- Kommunal selskapsskatt
- Innbyggertilskudd

6.1.1 Nord-Norge tilskudd

Nord-Norge-tilskuddet er en del av regjeringens distrikts- og regionalpolitikk som skal sikre kommuner og fylkeskommuner i Nord-Norge et godt tjenestetilbud, og som også skal bidra til offentlig sysselsetting i et område med et konjunkturavhengig næringsliv. Tilskuddet fastsettes som en fast sats pr. innbygger innenfor hvert fylke. For 2006 er satsene for kommunene i Nordland 1.351 kr pr. innbygger, mens kommunene i Troms får 2.591 kr pr. innbygger og kommunene i Finnmark 6.331 kr pr. innbygger (KRD, 2005/2006). Sammenlignet med 2005 innebærer det at satsene har blitt justert i takt med pristigningen.

Nord-Norge-tilskuddet endres ikke som følge av kommunesammenslåinger gitt de regler som finnes i dag.

6.1.2 Regionaltilskudd

Regionaltilskuddet er som Nord-Norge tilskuddet begrunnet ut fra regionalpolitiske hensyn. Tilskuddet blir gradert etter det geografiske virkeområdet for distriktpolitiske virkemidler (A-D) med et fast beløp pr. kommune. Kommuner som ligger utenfor det distriktpolitiske virkeområdet får også støtte etter samme sats som gjelder for kommunene som ligger innenfor virkeområde B, C og D.

Fram til 2003 ble ordningen utformet slik at for å være berettiget til tilskudd måtte kommunen ha færre enn 3 000 innbyggere året før budsjettåret og skatteinntekter pr. innbygger under 110 % av landsgjennomsnittet. Fra og med 2004 ble det innført en trappetrinnsordning som innebar at også kommuner med mellom 3 000 og 3 199 innbyggere hadde rett til regionaltilskudd. Blant disse får kommuner med mellom 3 000 og 3 049 innbyggere 80 prosent av full sats, mens kommuner med mellom 3 050 og 3 099, 3 100 og 3 149 samt 3 150 - 3 199 innbyggere får henholdsvis 60, 40 og 20 prosent av full sats. For kommunene som ikke ligger i Nord Troms og Finnmark er full sats for regionaltilskuddet for 2006 på 3,348 mill. kr pr. kommune. Av de ni kommunene som vi ser på er både Gildeskål, Beiarn, Sørfold, Steigen og Hamarøy i dag berettiget til fullt regionaltilskudd. Hvilke endringer som

skjer med regionaltilskuddet ved kommunesammenslåinger beskrives nærmere i avsnitt 6.1.5.

6.1.3 Skjønnstilskudd

Skjønnstilskuddet blir brukt til å kompensere kommuner og fylkeskommuner for spesielle lokale forhold som ikke fanges opp i den faste delen av inntektssystemet (KRD, 2004/2005). Dette kan for eksempel være utgifter til særlig ressurskrevende brukere av kommunale tjenester, store utgifter til språkdelingsklasser m.m. Fra og med 2004 kompenseres også kommuner og fylkeskommuner som taper på omleggingen av ordningen med geografisk differensiert arbeidsgiveravgift gjennom det ordinære skjønnstilskuddet. Disse satsene blir trappet ytterligere opp i 2006 (KRD, 2005/2006). Det ekstraordinære skjønnstilskuddet, som ble opprettet som en kompensasjon til kommuner og fylkeskommuner som tapte på omleggingen av inntektssystemet i 1997, vil bli avviklet i 2006.

Det samlede skjønnstilskuddet til kommuner og fylkeskommuner er satt til 3 873 mill. kr i 2006. Av denne rammen går vel 2 734 mill. kr til kommunene og 1 139 mill. kr til fylkeskommunene.

En sammenslåing av to eller flere kommuner vil ikke påvirke skjønnstilskuddet da dette blir satt lik summen av enkeltkommunene sine skjønnstilskudd²⁹.

6.1.4 Kommunal selskapskatt

I forbindelse med behandlingen av kommuneproposisjonen for 2005 besluttet Stortinget å tilbakeføre en andel av selskapskatten til kommunene. Som en midlertidig ordning blir selskapskatten utbetalt som en del av rammetilskuddet i 2005 og 2006. Fra og med 2007 tilføres selskapskatten over et felles kommunalt næringsfond til kommunene.

Selskapskatten som blir tilbakeført kommunene er basert på selskapskatten for skatteåret 2002. I 2006 overføres det om lag 5 milliarder kr i selskapskatt. Selskapskatten som blir tilført kommunene er basert på skattøre på 4,25 prosent innenfor et samlet skattøre på alminnelig inntekt på 28 prosent (KRD 2005/22006). Selskapskatten inngår i et system for inntektsutjevning. Dette omtales nærmere i avsnitt 6.1.5.

²⁹ Dette gjelder på kort sikt. Det er mulig skjønnstilskuddet vil reduseres noe på lang sikt etter en kommunesammenslutning.

En sammenslåing av to eller flere kommuner vil ikke påvirke den kommunale selskapsskatten direkte. Sammenslåing vil imidlertid kunne ha økonomiske konsekvenser gjennom inntektsutjevningen.

6.1.5 Innbyggertilskudd

Innbyggertilskuddet utgjør differansen mellom samlet rammetilskudd og summen av fem tilskudd; Nord-Norge-tilskudd, regionaltilskudd, skjønnstilskudd, hovedstadstilskudd og tilskudd knyttet til selskapsskatten (KRD, 2004/2005). Det samlede innbyggertilskuddet fordeles i utgangspunktet med et likt beløp pr. innbygger i alle kommuner. I 2006 utgjør beløpet 6 008 kr pr. innbygger (KRD, 2005/2006). Innbyggertilskuddet omfordeles deretter ved at det tas hensyn til utgifts- og inntektsutjevningen, overgangsordningen i forbindelse med oppgaveendringer mm., korreksjonsordningen for elever i statlige og private skoler og inndelingstilskuddet. Fra og med 2004 er innbyggertilskuddet, inkludert utgifts- og inntektsutjevningen, basert på befolkningstall pr. 1. januar i budsjettåret. Dette betyr at innbyggertilskuddet for 2006 er basert på folketallet 1. januar 2005.

Utgiftsutjevning

Det er til dels store forskjeller mellom landets kommuner når det gjelder kostnadsstruktur og demografi. Dette medfører at det ofte er store variasjoner mellom kommunene når det gjelder hvilke behov innbyggerne har for kommunale tjenester, og også store forskjeller i kommunenes kostnader for å produsere én enhet av tjenestene. Inntektssystemet tar sikte på å utjevne disse variasjonene. Dette skjer ved en omfordeling av innbyggertilskuddet. En tar fra de relativt sett lettdrevne kommunene og gir til de relativt sett tungdrevne. Med lettdreven og tungdreven menes det her en klassifisering basert på objektive kriterier som vurderer den enkelte kommune opp mot gjennomsnittskommunen. Objektive kriterier er forhold som kommunen ikke kan påvirke, for eksempel befolkningens alderssammensetning, reiseavstander, bosettingsmønster m.m. En kommune med relativt sett mange gamle innbyggere og store reiseavstander blir følgelig beregnet til å være mer tungdreven enn en kommune med få gamle og korte reiseavstander.

For å finne ut hvorvidt en kommune er mer lettdrevet eller tungdrevet enn gjennomsnittet, er det gjort omfattende analyser av hvilke faktorer som har betydning for variasjonen i kostnadene ved tjenesteproduksjonen. Disse analysene er oppsummert i form av en kostnadsnøkkel for beregnet utgiftsbehov. Som det framgår av Tabell 6-1 består denne for 2006 av 19 objektive kriterier med tilhørende vektorer.

Tabell 6-1. Kostnadsnøkkel for kommunene i 2006.

Kriterium	Kriterievekter
Basistillegg	0,025
Innbyggere 0-5 år	0,023
Innbyggere 6-15 år	0,308
Innbyggere 16-66 år	0,120
Innbyggere 67-79 år	0,085
Innbyggere 80-89 år	0,133
Innbyggere 90 år og over	0,049
Urbanitetskriterium	0,042
Skilte og separerte 16-59 år	0,038
Arbeidsledige 16-59 år	0,011
Beregnet reisetid	0,015
Reiseavstand innen sone	0,010
Reiseavstand til nærmeste nabogrunnkrets innen sone	0,011
Dødelighet	0,025
Ikke-gifte 67 år og eldre	0,025
Innvandrere	0,005
Psykisk utviklingshemmede 16 år og eldre	0,066
Psykisk utviklingshemmede under 16 år	0,004
Landbrukskriterium	0,005
SUM	1,000

Kostnadsnøkkelene brukes sammen med kriteriedata for den aktuelle kommune og landet samlet for å lage de såkalte *indekser for beregnet utgiftsbehov*. Denne indeksen er konstruert som følger:

1. landsgjennomsnittet er lik 1,00, og
2. mer *lettdrevne* kommuner enn landsgjennomsnittet får indeksverdi *lavere* enn 1,00,
3. mens mer *tungdrevne* kommuner får indeksverdi *høyere* enn 1,00.

Indeksen for alle landets kommuner og fylker er gjengitt i vedlegg 1 og 2 i "Grønt hefte" (KRD, 2005/2006). Her finner vi at Bodø har en indeks på 0,8975, Meløy 1,1657, Gildeskål 1,4123, Beiarn 1,3190, Saltdal 1,3316, Fauske 0,9881, Sørfold 1,3293, Steigen 1,3103 og Hamarøy 1,4249. Dette betyr at to av kommunene, Bodø og Fauske, kan klassifiseres som *lettdrevne* kommuner, mens de resterende sju kan betegnes som mer eller mindre *tungdrevne*. Slik indeksen er definert kan tallene tolkes dit hen at Bodø er om lag 10 % billigere å drive enn gjennomsnitts-

kommunen i Norge, mens Fauske er 1 % billigere. Meløy, Gildeskål, Beiarn, Saltdal, Sørfold, Steigen og Hamarøy er henholdsvis 17, 41, 32, 33, 33, 31 og 42 % dyrere i drift enn gjennomsnittskommunen. For å sette dette litt i perspektiv, så ligger indeksverdien på 1,0868 for alle kommuner i Nordland, mens Troms havner på 1,0282 og Finnmark på 1,0517. I Nordland er det kun Bodø, Narvik, Fauske og Rana som er beregnet billigere i drift enn landsgjennomsnittet. Av disse er det kun Bodø som er markant under landsgjennomsnittet.

Ved en kommunesammenslåing endres reiseavstander og andre kriteriedata. Dette påvirker utgiftsutjevningen, men i hvilken retning og i hvilken grad må undersøkes i hvert enkelt tilfelle.

Inntektsutjevning

Inntektsutjevningen skal utjevne forskjeller mellom kommunenes og fylkeskommunenes skatteinntekter. Fra og med 2000 ble det innført løpende inntektsutjevning. Løpende inntektsutjevning innebærer at inntektsutjevningen for den enkelte kommune og fylkeskommune beregnes fortløpende sju ganger i året etter hvert som skatteinngangen foreligger (KRD, 2005/2006). Det betyr at det er innbyggertilskuddet justert for utgiftsutjevning, overgangsordning og inndelings-tilskudd som er vist i Grønt hefte 2006. Den endelige fordelingen for 2006 vil først være klar i februar 2007, når skattetallene for hele 2006 foreligger.

I forbindelse med tilbakeføring av selskapsskatt til kommunene fra og med 2005, inngår også selskapsskatt i inntektsutjevningen i tillegg til kommunenes skatteinntekter fra forskuddspliktige skattytere og inntekter fra naturressursskatten. Fra 2005 ble det også vedtatt å innføre en symmetrisk inntektsutjevning. Dette innebærer at inntektsutjevningen for 2006 er basert på at kommuner med skatteinntekter pr. innbygger over landsgjennomsnittet blir trukket 55 prosent av forskjellen mellom egen skatt og landsgjennomsnittet pr. innbygger. Kommuner som har lavere skatteinntekter pr. innbygger enn landsgjennomsnittet, får kompensert 55 prosent av forskjellen mellom egne skatteinntekter og landsgjennomsnittet. I tillegg får de kommuner som har lavere skatteinntekter pr. innbygger enn 90 prosent av landsgjennomsnittet kompensert 35 prosent av forskjellen mellom egne skatteinntekter og 90 prosent av landsgjennomsnittet.

Det kan her nevnes at inntektsutjevningen ikke omfatter hjemfalls- og konsesjonskraftinntekter og eiendomsskatt, noe som betyr at ”de rike” kraftkommunene får beholde sine kraftrelaterte inntekter.

En sammenslåing av to eller flere kommuner vil kunne påvirke inntektsutjevningen hvis skatteinntektene pr. innbygger er forskjellige i utgangspunktet.

Inndelingstilskudd

Inndelingstilskuddet er en kompensasjonsordning for kommuner som slår seg sammen. Ordningen skal sikre at kommuner ikke får reduserte rammeoverføringer som følge av kommunesammenslutninger. Inndelingstilskuddet består av basistilskudd og regionaltilskudd som inngår i inndelingstilskuddet på følgende måte (KRD, 2005/2006):

Kommuner som slutter seg sammen vil motta et basistilskudd slik alle kommuner gjør gjennom utgiftsutjevningen. I tillegg vil den nye "storkommunen", som en del av inndelingstilskuddet, motta de øvrige basistilskudd som tilfalt kommunene før sammenslutningen. Når det gjelder regionaltilskuddet, vil den nye kommunen motta regionaltilskudd på vanlig måte dersom den er berettiget til det. I tillegg vil kommunen som en del av inndelingstilskuddet motta eventuelle øvrige regionaltilskudd som tilfalt kommunene før sammenslutningen. Inndelingstilskuddet fryses reelt på det nivået det har det året kommunene slutter seg sammen, og gis i en periode på 10 år. Tilskuddet vil deretter trappes gradvis ned over 5 år.

6.1.6 Inntektssystemet i framtiden

I oktober 2005 la Borge-utvalget fram sin innstilling om inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner i framtiden (NOU nr. 18, 2005). Utvalgets rapport er foreløping ikke politisk behandlet, men er sendt på høring med frist 1. februar 2006. Regjeringen vil først komme med sin vurdering av utredningen og legge fram eventuelle forslag til endringer i inntektssystemet for kommunene tidligst i Kommuneproposisjonen 2007 (KRD 2005/2006). Til tross for at Borge-utvalgets rapport ikke er politisk behandlet, gir den likevel signaler om mulige endringer i inntektssystemet framover. I det videre vil vi derfor gi en kort oversikt over utvalgets forslag til nytt inntektssystem for kommunene. For en mer detaljert oversikt over forslagene, viser vi til NOU nr. 18 2005.

Utvalgets forslag til endringer består av flere ulike elementer. De viktigste av disse er:

- Ny kostnadsnøkkel
- Prognosebasert inntektsutjevning
- Et nytt distriktpolitisk tilskudd
- Avvikling av ordningen med oppdaterte befolkningstall i utgiftsutjevningen
- Et redusert skjønnstilskudd med et mer begrenset formål
- Et nytt inntektsgarantitilskudd til erstatning for dagens overgangsordning

- Kommunalt finansieringsansvar for frittstående grunnskoler som innebærer at korreksjons- og trekkordningen i inntektssystemet kan avvikles

For kommunene er de to viktigste endringene her en ny kostnadsnøkkel og et nytt distriktpolitisk tilskudd. Når det gjelder ny kostnadsnøkkel, har utvalget gjort en fullstendig gjennomgang av grunnlaget for kostnadsnøkkel. Det er utarbeidet nye delkostnadsnøkler for grunnskole, sosialhjelp, barnevern, primærhelsetjeneste, pleie og omsorg og administrasjon. Som i dagens kostnadsnøkkel gir utvalgets forslag et høyt beregnet utgiftsbehov pr. innbygger i små kommuner og et lavt beregnet utgiftsbehov pr. innbygger i store kommuner. Sammenliknet med dagens kostnadsnøkkel innebærer utvalgets forslag en viss økning i beregnet utgiftsbehov pr. innbygger for kommuner med færre enn 3 000 innbyggere, mens det for de øvrige kommunegrupper bare er små endringer.

I dagens inntektssystem er det tre ordninger som er begrunnet ut fra regionalpolitiske hensyn: Nord-Norge tilskuddet, regionaltilskuddet og deler av skjønnstilskuddet. Utvalget mener at det er en vesentlig svakhet at de regionalpolitiske tilskuddene i inntektssystemet i svært liten grad er koblet opp mot de kriteriene som benyttes i den øvrige distriktpolitikken. Utvalget foreslår at de regionalpolitiske ordningene i dagens inntektssystem avvikles, og erstattes med et nytt distriktpolitisk tilskudd. En ønsker at det tas utgangspunkt i det distriktpolitiske virkeområdet når det skal vurderes hvilke kommuner som skal tildeles tilskuddet, da det gjennom inndelingen av virkeområdet er identifisert kommuner som har avstandsulemper og dårlige resultater med hensyn til befolkningsutvikling, sysselsetting og inntektsnivå. Ved å koble det distriktpolitiske tilskuddet opp mot det distriktpolitiske virkeområdet mener en distriktpolitikken som føres gjennom inntektssystemet vil bli mer treffsikker i forhold til distriktpolitiske målsettinger. Ut fra utvalgets forslag vil ikke Bodø være berettiget til det distriktpolitiske tilskuddet.

Utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel og nytt distriktpolitisk tilskudd innebærer at inntektssystemet ikke vil være nøytralt i forhold til kommunesammenslutninger. De to viktigste årsakene til dette er basiskriteriet i kostnadsnøkkel og at det åpnes for at det også kan være et basiselement knyttet til det nye distriktpolitiske tilskuddet. Et basiselement i det nye distriktpolitiske tilskuddet innebærer at tilskuddet dels fordeles som et fast beløp pr. innbygger (85 prosent) og dels som et fast beløp pr. kommune (15 prosent). Begge disse forholdene trekker i retning av at kommuner som slår seg sammen vil få en reduksjon i de samlede rammetilskudd.

Utvalget påpeker at større nøytralitet i forhold til kommunesammenslutninger kan oppnås på to måter: ved å redusere vekten på basiselementet i det nye distrikts-

politiske tilskuddet og/eller ved at det innføres et differensiert basistilskudd i utgiftsutjevningen. En finner at begrunnelsen for å ha et basiselement i det nye distriktpolitiske tilskuddet er svakere enn begrunnelsen for å ha et basiskriterium i kostnadsnøkkelen. Mens basiselementet i det distriktpolitiske tilskuddet er begrunnet ut fra hensynet til å begrense omfordelingsvirkningene i forhold til dagens ordninger, er basiskriteriet i kostnadsnøkkelen begrunnet ut fra hensynet til likeverdig tjenestetilbud. Gitt at det er ønskelig med større nøytralitet i forhold til kommunesammenslutninger, anbefaler utvalget at det oppnås ved å redusere basiselementet i det nye distriktpolitiske tilskuddet.

Utvalgets hovedalternativ til nytt inntektssystem for kommunene legger til grunn at det fortsatt skal gis full kompensasjon for smådriftsulemper i utgiftsutjevningen og at basistilskuddet ikke skal differensieres mellom kommuner. Alternativet innebærer også at det fortsatt vil være slik at kommuner som slår seg sammen vil få reduserte rammeoverføringer. Utvalget ønsker derfor at dagens inndelingstilskudd, som kompenserer inntektsreduksjonen i opptil 15 år, opprettholdes. Det er utvalgets synspunkt at inndelingstilskuddet først bør avvikles når det distriktpolitiske tilskuddet fordeles etter antall innbyggere og det er innført et differensiert basistilskudd i utgiftsutjevningen.

Det er gjort beregninger av fordelingsvirkningene knyttet til utvalgets hovedalternativ. I forhold til dagens tilskuddsfordeling vil utvalgets hovedalternativ gi en betydelig tilskuddsøkning for kommuner med mellom 3 000 og 10 000 innbyggere. Kommuner med færre enn 2 000 innbyggere og kommuner med mellom 10 000 og 50 000 innbyggere vil derimot oppleve en tilskuddreduksjon. For kommunene med over 50 000 innbyggere får endringene i kostnadsnøkkelen i gjennomsnitt liten betydning, men det er stor variasjon mellom kommunene.

For kommunene i Salten varierer det hvordan de kommer ut. Om en ser på systemvirkningen av forslaget får 6 kommuner en reduksjon i rammetilskudd pr. innbygger, mens tre får en økning. Rammetilskuddet pr. innbygger reduseres i Bodø, Gildeskål, Beiarn, Saltdal, Steigen og Hamarøy, mens det økes i Meløy, Fauske og Sørfold. Beløpene er som følger:

– Bodø	- 1 689 kr		– Meløy	+ 578 kr
– Saltdal	- 1 193 kr		– Sørfold	+ 715 kr
– Hamarøy	- 967 kr		– Fauske	+ 1 453 kr
– Beiarn	- 367 kr			
– Steigen	- 361 kr			
– Gildeskål	- 263 kr			

Utvalget har forelått at overgangsordningen i inntektssystemet erstattes med et nytt inntektsgarantitilskudd. Inntektsgarantitilskuddet sikrer at ingen kommuner får en endring i rammetilskuddet fra et år til det neste som er mer enn 400 kr lavere pr. innbygger enn endringen på landsbasis. For kommunene i Salten innebærer det at rammetilskuddet reduseres med 400 kr pr. innbygger i Bodø, Gildeskål, Beiarn, Saltdal, Steigen og Hamarøy i det første året etter det nye systemet. Førsteårsvirkningen i Meløy, Fauske og Sørfold er en økning av rammetilskuddet på henholdsvis 417 kr, 1 292 kr og 554 kr pr. innbygger.

6.2 BEREGNINGER AV ENDRET RAMMETILSKUDD – METODE OG FORUTSETNINGER

Beregningene av hvilke økonomiske effekter de ulike sammenslåingsalternativene vil ha for rammetilskuddet er gjort i KS sin prognosemodell versjon "4/2005". KS har i samarbeid med fylkesmennene utviklet en modell for beregning av rammetilskudd i økonomiplanperioden. Prognosemodellen bygger på den kunnskapen en har om inntektssystemet, rammebetingelser trukket opp i kommuneproposisjonen for 2006, revidert statsbudsjett for 2005 og statsbudsjettet for 2006. Modellen tar bl.a. hensyn til justering av rammene som følge av vedtatte omlegginger kommende år, og til inndelingstilskuddet som sammenslåtte kommuner mottar som kompensasjon for tapet av basistilskudd når en går fra flere til en.

For å beregne rammetilskuddet for de ulike sammenslåingsalternativene vil vi benytte en modifisert versjon av framgangsmåten til Håkonsen et al. (2004). Det innebærer at vi vil beregne den årlige forskjellen mellom summen av rammetilskuddene til enkeltkommunene og rammetilskuddet til den sammenslåtte kommunen. I beregningene antar vi at sammenslutningene skjer fra 1. januar 2006. I prognosemodellen medfører det at vi må opprette nye kommuner og legge inn nye verdier for følgende parametere:

- Alle kriteriene i kostnadsnøkkelen for utgiftutjevning³⁰
- Nytt antall kommuner i landet. Dette er nødvendig for beregning av basistilskuddet.
- Prognoser for befolkningsutvikling og befolknings sammensetning

³⁰ Beregningene gjennomføres partielt. Det innebærer at en sammenslåing av for eksempel Fauske, Saltdal og Sørfold endrer antall kommuner i Norge fra 433 til 431. Vi forutsetter altså at kommunestrukturen for øvrig ikke endres.

– Inndelingstilskudd.

Som vist i Tabell 6-1 ligger det 19 kriterier til grunn for beregning av utgiftsbehovet i en kommune. Noen av disse kriteriene vil eller kan endres ved en kommunesammenslåing. Dette gjelder reisetidskriteriet, sonekriteriet, nabokriteriet, urbanitetskriteriet, landbrukskriteriet og basiskriteriet. Disse kriteriene har ikke-nøytrale inntektseffekter, det vil si at de påvirker den nye kommunens frie inntekter på en slik måte at de ikke lenger vil være lik summen av inntektene til de som slår seg sammen (Håkonsen et al., 2004).

For både reisetidskriteriet, sonekriteriet og nabokriteriet har vi fått Statistisk Sentralbyrå til å gjøre beregninger for oss. Kriteriet beregnet reisetid er et mål på innbyggernes gjennomsnittlige reisetid i personminutter til rådhuset i kommunen. Verdien på reisetidskriteriet vil bli større ved en kommunesammenslåing. For å kunne beregne de endringene som skjer, må en definere et kommunesenter. I Regionkommunemodellen er henholdsvis Bodø, Ørnes, Fauske og Leinesfjord/Oppeid³¹ satt som kommunesenter. I Saltenfjordkommunemodellen er det gjort beregninger med både Bodø og Fauske som kommunesenter, mens Bodø er kommunesenter i Saltenkommunemodellen. Når det gjelder sone- og nabokriteriet, er det vanskelig å få klarhet i hva som skjer ved en kommunesammenslåing. Kriterieverdiene kan holde seg konstante eller endres, og vi har derfor fått Statistisk Sentralbyrå til å gjøre nøyaktige beregninger av hvordan de ulike sammenslåingsalternativene påvirker disse.

Vi har også beregnet nye tallverdier for urbanitetskriteriet, landbrukskriteriet og basiskriteriet for de ulike sammenslåingsalternativene. Urbanitetskriteriet skal kompensere for større sosiale utgifter i store kommuner, og er beregnet ved å opphøye folketallet i de nye kommunene i 1,2. Landbrukskriteriet estimeres ved å gjøre en vektning ut fra hvor stor andel av befolkningen den enkelte kommune utgjør i forhold til den sammenslåtte kommunen. Ved beregningen av inndelingstilskuddet er verdien av ett basistilskudd satt til 6,485 mill. kr.

Størrelsen på rammetilskuddet påvirkes i stor grad av endringer i folketall og demografi. I våre beregninger har vi lagt inn prognoser for befolkningsutvikling og befolknings sammensetning 15 år fram i tid. Det kan selvsagt diskuteres hvilke prognoser som bør brukes her.

Vi har tatt utgangspunkt i de prognosene som er laget av Fylkesmannen i Nordland. Disse ble utarbeidet våren 2004 i nær dialog med kommunene. Utgangspunktet for prognosene er Statistisk Sentralbyrå (SSB) sine befolkningsprognoser utarbeidet på

³¹ I alternativet med Steigen og Hamarøy har vi gjort beregninger med både Leinesfjord og Oppeid som kommunesenter.

grunnlag av virkelig befolkningssammensetning 1. januar 2002. Basert på faktisk befolkningsutvikling i de ulike Saltenkommunene fra 1980 til 2004 er de prognoseforutsetningene som passer best til utviklingen i denne perioden valgt som forutsetninger for prognostiseringen. Følgende forutsetninger gjelder for de ulike kommunene:³²

- HHMH: Bodø.
- MMHM: Fauske.
- LLML: Hamarøy, Steigen, Sørfold, Saltdal, Gildeskål, Beiarn³³ og Meløy.

For å kunne foreta beregninger av endringer i rammetilskuddet er det også nødvendig å gjøre en del andre forutsetninger om inntektssystemet enn de som er knyttet til kostnadsnøkkel og kalkulering av utgiftsbehov samt befolkningsutviklingen. Ved beregningene av rammetilskudd har vi valgt å "fryse" følgende parametere på dagens nivå:

- Skatteinntektsnivå pr. innbygger.
- Ordinært skjønn.
- Strukturen til inntektssystemet.

Grunnen til at vi har valgt å gjøre dette er at vi ønsker å rendyrke forskjellen i rammetilskudd med og uten sammenslåing. Det er også svært vanskelig å ha noen sikker formening om hvordan skatteinntektene pr. innbygger i den enkelte kommune vil utvikle seg framover. Det samme gjelder strukturen til selve inntektssystemet. Usikkerheten i våre anslag på endringer i rammetilskudd kan derfor snarere øke enn avta om vi legger inn usikre forutsetninger om hvordan de tre parametrene ovenfor vil utvikle seg i de nærmeste 15 år. Med tanke på valg av organisering er det *forskjellen* i rammetilskudd mellom de ulike alternativene som enkeltkommuner eller storkommune som er interessant, ikke den absolutte størrelsen på rammetilskuddet.

En svakhet ved beregningene som gjøres i modellen er at de er partielle (Håkonsen et al., 2004). Det betyr at vi bare ser for oss en enkelt kommunesammenslåing av gangen. De innsparingene i utgifter til inntektssystemet som en sammenslåing fører til, vil etter vanlig praksis bli "smurt tynt" ut over alle de gjenværende kommunene

³² HHMH = høy fruktbarhet, høy levealder, middels mobilitet og høy netto innvandring.

MMHM = middels fruktbarhet, middels levealder, høy mobilitet og middels netto innvandring.

LLML = lav fruktbarhet, lav levealder, middels mobilitet og lav netto innvandring

³³ På grunn av en betydelig mer negativ befolkningsutvikling i Beiarn fra 2002 til 2004 enn det prognosene til SSB foreskrev, er SSB sin prognose for 2007 benyttet som startår (2005) i prognosen som fylkesmannen har utarbeidet.

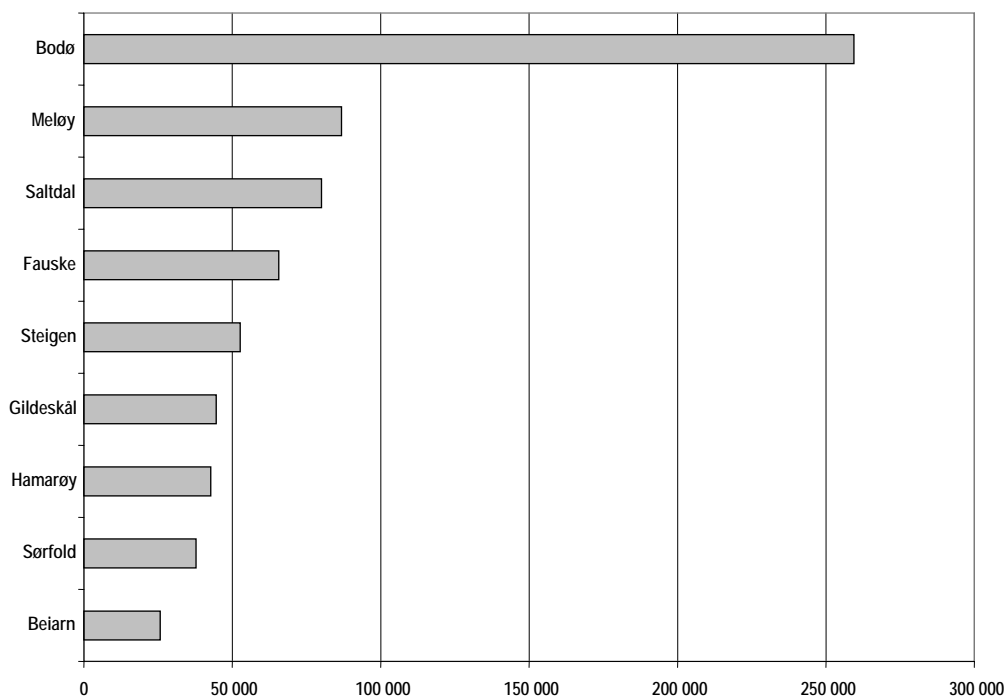
i landet. Med bare *en* sammenslått kommune vil effekten av dette bli liten for hver enkelt kommune. Om vi derimot ser for oss at antall kommuner blir halvert, vil innsparingene innebære at et langt større beløp tilflyter den enkelte av de gjenværende kommunene. En enkelt kommune vil ved dagens inntektssystem således kunne tjene stort på at alle de andre slår seg sammen.

6.3 ENDRING I RAMMETILSKUDD

I dette avsnittet presenteres resultatene fra beregningene i prognosemodellen. Disse viser hva som blir konsekvensene for rammetilskuddet ved de fire ulike kommunemodellene i perioden fra 2006 til 2021, basert på forutsetningene redegjort for i kapittel 6.2. For de tre modellene som innebærer sammenslåing (Regionmodellen, Saltenfjordmodellen og Saltenmodellen), legger vi til grunn at sammenslåingen skjer fra og med 2006, og vi viser hvordan rammetilskuddet utvikler seg for disse modellene sammenlignet med summen av rammetilskuddet til de ulike kommunene som fortsatt enkeltkommuner (Status quo modellen). Alle tall som presenteres er i 2005 kroner.

Innledningsvis gis i Figur 6-1 en oversikt over størrelsen på rammetilskuddet i de 9 kommunene i Salten i 2005.

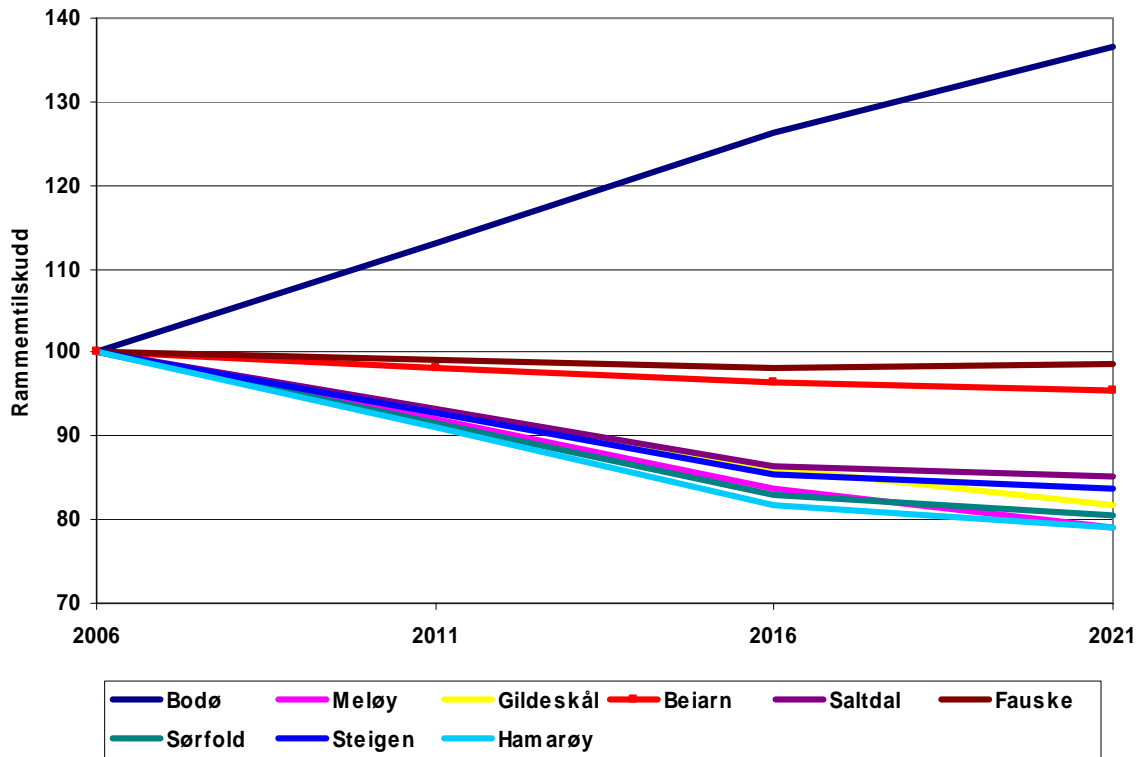
Som det framgår av Figur 6-1 varierer rammetilskuddet (ekskl. selskapsskatt) betydelig kommunene imellom. Bodø mottok i 2005 det største tilskuddet med om lag 260 mill. kr, mens Beiarn hadde det laveste rammetilskuddet med knapt 26 mill. kr.



Figur 6-1 Rammetilskudd uten selskappsskatt til alle kommunene i Salten i 2005. Tall i 1 000 kr.

6.3.1 Status Quo modellen

I Figur 6-2 vises det hvordan rammetilskuddet utvikler seg fra 2006 til 2021 for alle kommunene i Salten hvis de består som enkeltkommuner. For å gjøre framstillingen mer oversiktlig er alle tallene indeksert. Det innebærer at rammetilskuddet til alle kommunene starter på 100 i 2006.



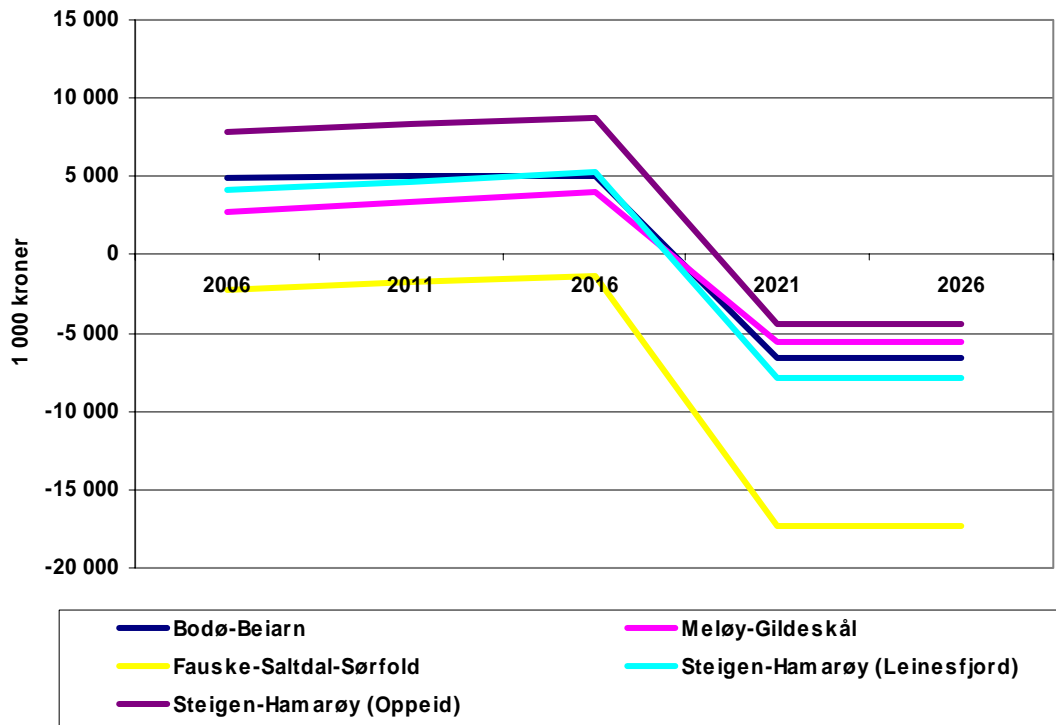
Figur 6-2 Forventet utvikling i rammetilskudd for alle kommunene i Salten indeksert. Periode 2006 til 2021. 2005 kroner.

Av figuren framgår det at folketallsutviklingen har stor betydningen for rammetilskuddet. Bodø er den eneste kommunen som får en oppgang i rammetilskuddet fram til 2021. Ut fra prognosemodellen vil rammetilskuddet til Bodø kommune øke med 37 prosent. I alle de 8 andre kommunene blir det en nedgang i rammetilskuddet. Nedgangen varierer imidlertid en god del mellom dem. Reduksjonen er minst i Fauske (-2 %) og Beiarn (-5 %), mens den ligger på 15 % til 21 % i de resterende kommunene.

6.3.2 Regionkommunemodellen

Figur 63 illustreres det hvordan rammetilskuddet utvikler seg fra 2006 til 2026 for de sammenslutningsalternativene som inngår i Regionkommunemodellen sammenlignet med Status quo modellen. Av figuren framgår det at det alternativet som kommer dårligst ut er Fauske, Saltdal og Sørfold. Her er rammetilskuddet lavere i hele perioden fra 2006 til 2026 etter en sammenslåing. For de tre andre

alternativene³⁴ er det et fellestrekk at de kommer bedre ut i de 10 første årene. 10 år etter sammenslåingen vil imidlertid inndelingstilskuddet gradvis falle bort. Dette resulterer i at både Bodø og Beiarn, Meløy og Gildeskål samt Steigen og Hamarøy kommer dårligere ut i 2021 enn de vil gjøre som fortsatt enkeltkommuner. Reduksjonen i rammetilskudd ligger mellom 5 og 8 mill. kr pr. år for disse tre alternativene i 2021.



Figur 6-3 Forventet endring i rammetilskudd for Regionkommunemodellen sammenlignet med Status quo modellen i perioden 2006 til 2026. 2005 kroner.

6.3.3 Saltenfjordmodellen

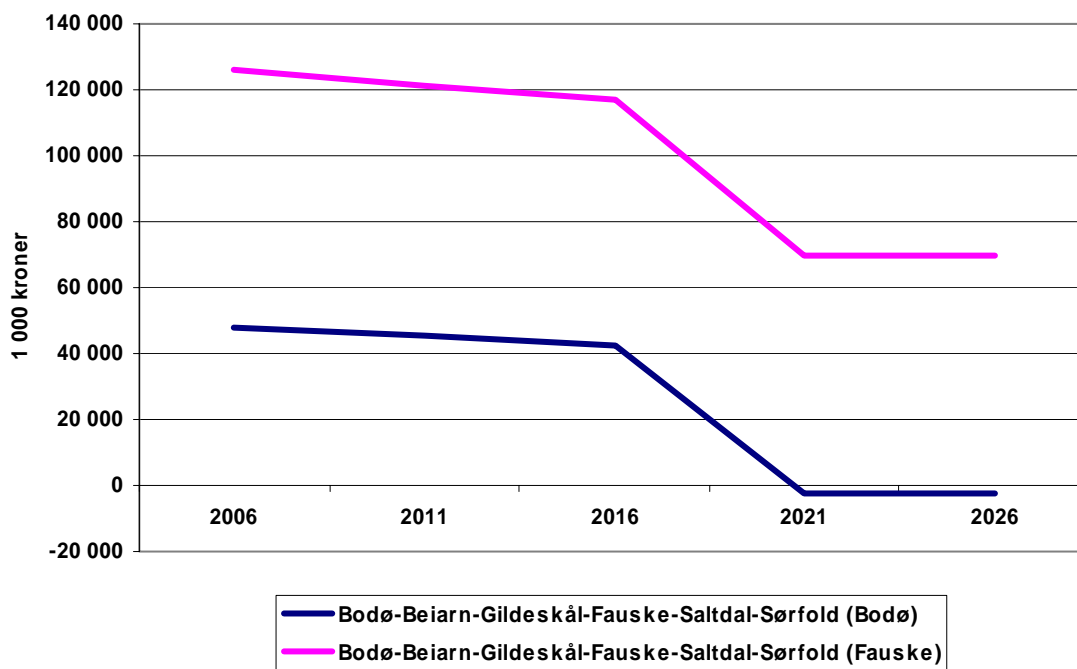
Figur 6-4 viser hva som skjer med rammetilskuddet i perioden 2006 til 2026 når en sammenligner Saltenfjordmodellen med Status quo modellen³⁵. I prognosemodellen har vi gjort beregninger både med Bodø og Fauske som kommunesenter.

³⁴ For Steigen og Hamarøy er det gjort beregninger med både Leinesfjord og Oppeid som kommunesenter.

³⁵ Vi gjør oppmerksom på at vi ikke har tatt med Meløy, Steigen og Hamarøy i figuren da disse fortsatt består som enkeltkommuner i Saltenfjordmodellen.

Ut fra det gjeldende inntektssystemet viser resultatene at det har stor betydning for rammetilskuddet hvor kommunesenteret blir lagt. I Saltenfjordmodellen kommer en vesentlig bedre ut om kommunesenteret legges til Fauske, noe som skyldes at en får større kompensasjon knyttet til de tre kriteriene i utgiftsutjevningen som går på avstand. Med Fauske som kommunesenter er rammetilskuddet høyere i hele perioden enn det er i status quo modellen. Når inndelingstilskuddet faller bort etter 15 år, vil rammetilskuddet ligge om lag 70 mill. kr høyere pr. år. Dette er om lag 72 mill. kr høyere enn hva som er tilfellet med Bodø som kommunesenter.

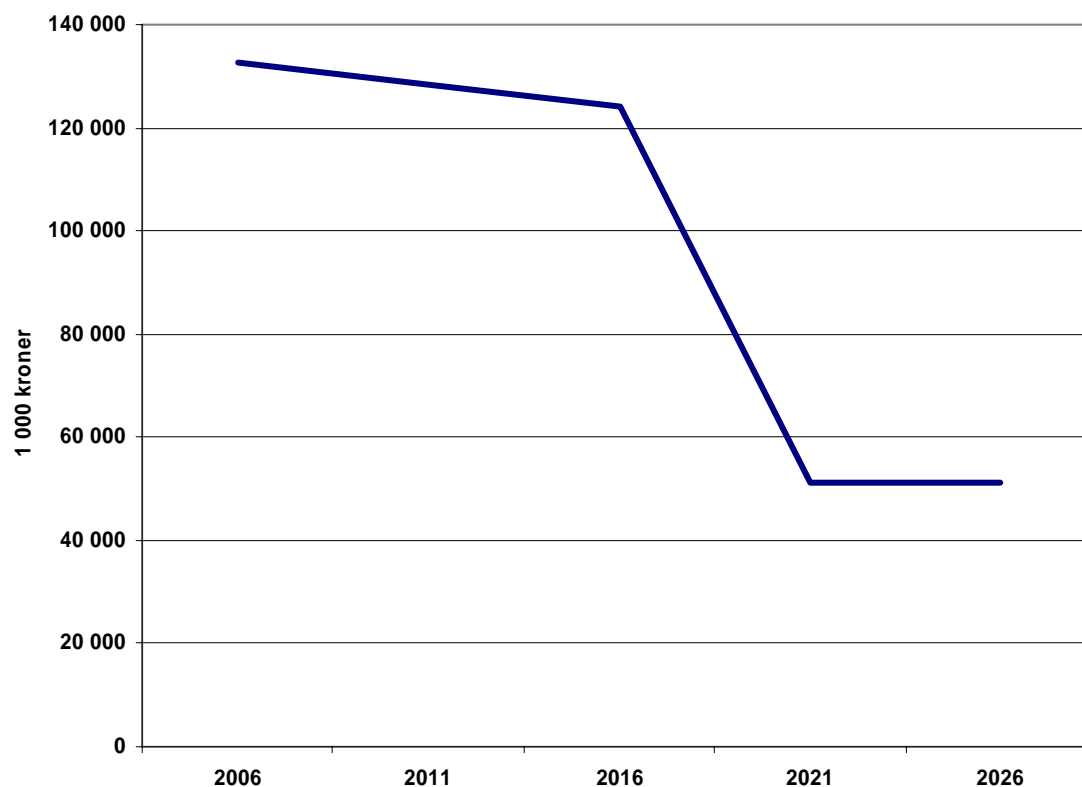
Pr. i dag har en ikke noen erfaringer med en ”strategisk” plassering av kommunesenteret ved kommunesammenslåinger. Resultatet over må derfor tolkes med stor forsiktighet. Det er usikkert hvordan KRD vil forholde seg til problemstillingen hvis den dukker opp. Vil KRD endre inntektssystemet eller stille krav til at et gitt antall funksjoner må flytte til det nye kommunesenteret?



Figur 6-4 Forventet endring i rammetilskudd for Saltenfjordmodellen sammenlignet med Status quo modellen i perioden 2006 til 2026. 2005 kroner.

6.3.4 Saltenmodellen

I Figur 6-5 gis det en oversikt over hva som vil skje med rammetilskuddet i perioden 2006 til 2026 når en sammenligner Saltenmodellen med Status quo modellen. Resultatet av beregningen viser at hele Salten som en storkommune får et vesentlig høyere rammetilskudd i hele perioden. I de 10 årene hvor en har inndelingstilskudd ligger rammetilskuddet over 125 mill. kr høyere pr. år, mens det etter 15 år ligger 50 mill. kr høyere pr. år. Som i Saltenfjordmodellen vil rammetilskuddet øke kraftig hvis en legger kommunesenteret til Fauske. Vi har imidlertid ikke nøyaktige beregninger for dette, men ut fra de fra de estimeringene som er gjort i Saltenfjordmodellen er det grunn til å anta at økningen vil være betydelig. I Saltenfjordmodellen ligger økningen på vel 70 mill. kr pr. år.



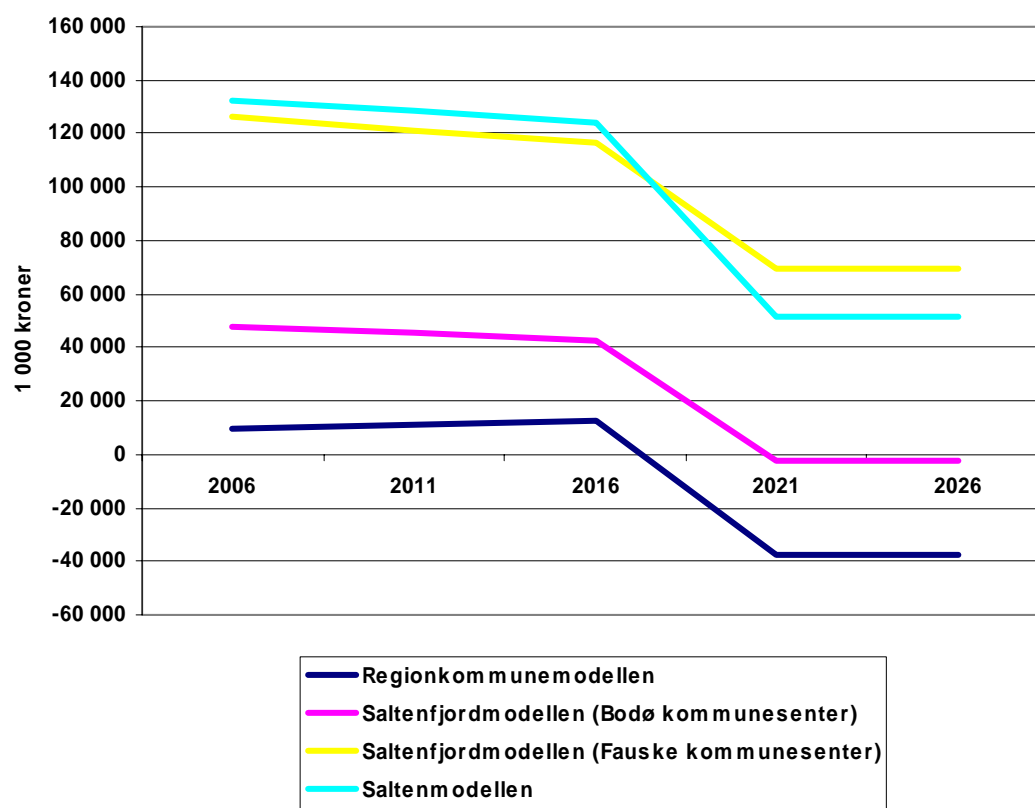
Figur 6-5 Forventet endring i rammetilskudd for Saltenmodellen sammenlignet med Status quo modellen i perioden 2006 til 2026. 2005 kroner.

6.3.5 Hvilken modell gir høyest rammetilskudd sammenlignet med Status quo modellen?

I Figur 6-6 oppsummeres de tre kommunemodellene som medfører kommunesammenslutning. Hvilken modell gir høyest rammetilskudd sammenlignet med Status quo modellen i tidsrommet 2006 til 2026? Den modellen som kommer dårligst ut er Regionkommunemodellen³⁶. Regionkommunemodellen gir et rammetilskudd som er 13 mill. kr høyere i 2016 enn Status quo modellen, men 37 mill. kr lavere fra 2021 og utover. Saltenfjordmodellen med Bodø som kommunesenter befinner seg i en mellomposisjon resultatmessig. I denne modellen er rammetilskuddet vel 40 mill. kr høyere i 2016 enn i Status quo modellen og om lag 2 mill. kr lavere pr. år fra 2021.

De to kommunemodellene som oppnår de høyeste rammetilskuddene er Saltenfjordmodellen (med Fauske som kommunesenter) og Saltenmodellen. Sammenholdt med Status quo modellen er rammetilskuddet de 10 første årene 124 – 133 mill. kr høyere pr. år i Saltenmodellen, mens det fra 2021 og utover er rundt 51 mill. kr høyere. I Saltenfjordmodellen, med Fauske som kommunesenter, er rammetilskuddet de 10 første årene mellom 117 og 126 mill. kr høyere pr. år mens det etter 15 år (fra 2021) er om lag 70 mill. kr. høyere pr. år. Vi vil imidlertid påpeke at Saltenmodellen vil gi et vesentlig høyere rammetilskudd enn Saltenfjordmodellen om en også definerer Fauske som kommunesenter i denne modellen.

³⁶ I figuren vises det alternativet der Leinesfjord er kommunesenter i Steigen og Hamarøy.



Figur 6-6 Forventet rammetilskudd for Regionkommunemodellen, Saltenfjordmodellen og Saltenmodellen sammenlignet med Status quo modellen i perioden 2006 til 2026.

6.4 SAMLEDE ØKONOMISKE VIRKNINGER

Som nevnt i kapittel 4-1 dreier ikke spørsmålet om økonomiske effekter av kommunesammenslåinger seg kun om hva som skjer på inntektssiden. En må også ta høyde for hva som er mulig å oppnå på kostnadssiden. På *lang sikt* vil det være mulig å gjøre noe med strukturen på hele tjenestetilbudet, mens det på kort sikt først og fremst vil være realistisk å gjøre noe med utgiftene til administrasjon.

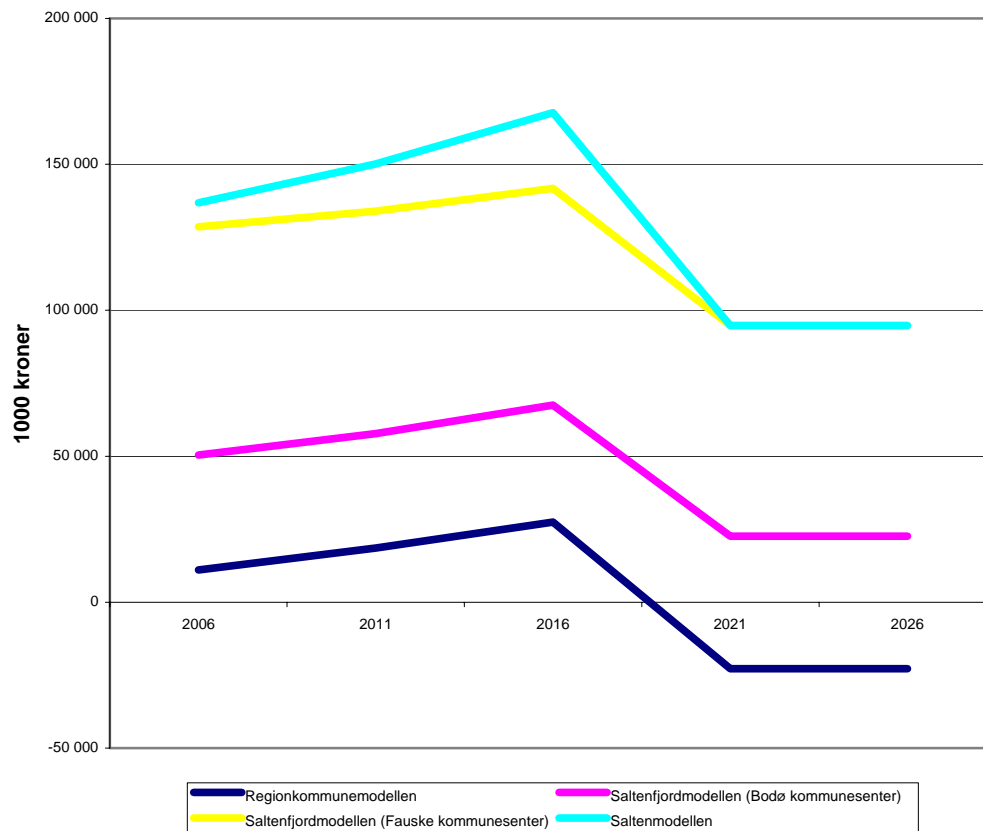
Ved sammenstillingen av det samlede økonomiske potensialet legger vi til grunn at tjenestetilbudet opprettholdes som i dag, men at det vil være mulig redusere

utgiftene til administrasjon. Det kan imidlertid diskuteres hvor store gevinster det er mulig å hente ut på administrasjonssiden. For å gi et konservativt estimat forutsetter vi at det er mulig å ta ut 50 prosent av det innsparingspotensialet som er beregnet i kapittel 4-1, jf. Tabell 4-1. I tillegg vil det være slik at det neppe er mulig å ta ut hele potensialet i løpet av et år. Omstilling tar tid og et det er omstillingskostnader knyttet til en sammenslåingsprosess. Vi forutsetter derfor at det beregnede innsparingspotensialet tas ut over en 10-års periode, dvs. at den nye kommunen er ferdig ”omstilt” når inndelingstilskuddet trappes ned i 2016.

I figur 6-7 sammenstilles resultatene fra kapittel 4-1 og 6-4. Figur 6-7 illustrerer det samlede økonomiske potensialet for de kommunemodellene som innebærer sammenslutning. Disse modellene er sammenlignet med Status quo modellen fra 2006 til 2026. det samlede potensialet er summen av endret rammetilskudd og endrede utgifter til administrasjon. Dette beløpet kan betraktes som frigjorte økonomiske ressurser som kan benyttes til næringsutvikling, tettstedsutvikling og en styrking av tjenesteproduksjonen.

Ut fra en overordnet betraktning er det store forskjeller mellom modellene. Den modellen som kommer klart dårligst ut er Regionkommunemodellen. Dette er den eneste modellen der det er et direkte økonomisk tap knyttet til sammenslåing fra 2021 og utover. Den modellen som gir de største økonomiske gevinstene er Saltenmodellen, men fra 2021 og framover er forskjellen svært liten sammenlignet med Saltenfjordmodellen med Fauske som kommunesenter. I begge disse modellene ligger den økonomiske gevinsten på rundt 95 mill. kr pr. år. Som påpekt i avsnitt 6-3-4 vil imidlertid den inntektsmessige gevinsten bli betydelig større i Saltenmodellen om en også her legger kommunesenteret til Fauske.³⁷

³⁷ De 9 kommunenes samlede budsjett var i 2004 om lag 3,4 mrd. kr. Frigjorte ressurser på rundt 150 mill. kr de første 10 årene og ca. 95 mill. kr etter 15 år, utgjør således 4,5 % - 2,8 % av totalbudsjettet.



Figur 6-7 Forventet samlet økonomisk potensial for de ulike kommunemodellene sammenlignet med Status quo modellen i perioden 2006 til 2026.

Det er grunn til å spørre seg hva resultatene av disse beregningene betyr i praksis? For å bruke Saltenmodellen som et eksempel, så frigjøres det 95 mill. kr pr. år fra 2021 og utover og enda mer i 15-årsperioden forut. Disse midlene kan som nevnt blant annet brukes til å styrke skole og eldreomsorg. Om en forutsetter at et årsverk koster 500 000 kr, innebærer 95 mill. "friske" kroner muligheten det at det for eksempel kan opprettes 190 nye heltidsstillinger innenfor de tjenesteområdene en ønsker å styrke. Hvordan økt økonomisk handlingsfrihet i praksis skal omsettes til konkret handling, blir i stor grad et politisk spørsmål, men våre beregninger viser at to av modellene gir betydelige muligheter både på inntekts- og kostnadssiden.

7. DRØFTING AV ALTERNATIVE ORGANISASJONSMODELLER

I denne delen drøftes mulige organisatoriske løsninger for den kommunale tjenesteproduksjonen innenfor de tre alternative modellene til dagens struktur. Først beskrives tre organisatoriske løsninger prinsipielt (del 7.1.). Deretter drøftes disse organisatoriske løsningene i tilknytning til de tre alternative inndelingene (del 7.2.).

7.1 BESKRIVELSE AV ORGANISASJONSPRINSIPPER

I denne delen drøftes mulige organisatoriske løsninger for den kommunale tjenesteproduksjonen innenfor følgende 3 administrative prinsippmodeller:

- To-nivåmodell (resultatenhetsmodell)
- Funksjonell modell
- Geografisk modell

7.1.1 Tonivåmodell: resultatenheter³⁸

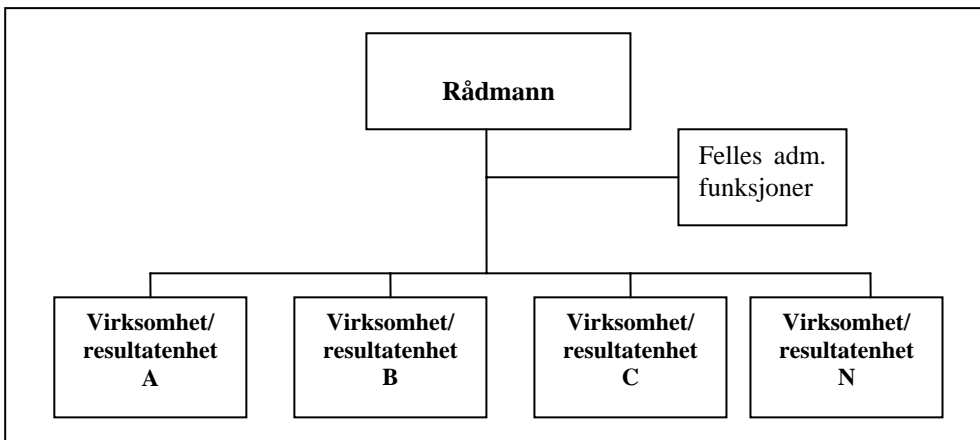
Det viktigste kjennetegnet ved det som kan kalles en tonivåmodell eller flat struktur modell, er at kommunen kun har to administrative ledelsesnivåer. Det innebærer at de kommunale virksomhetene blir egne resultatenheter og at resultatenhetene rapporterer direkte til rådmannen/rådmannsnivået. Det mellomliggende etatsnivået blir fjernet fra kommuneadministrasjonen. Overgangen fra tre til to ledelsesnivåer er i prinsippet en administrativ reform. I mange kommuner ledsages den administrative reformen av en politisk reform der politikerne i større grad får rollen som strateger. Den nye politikerrollen er blant annet blitt beskrevet på følgende måte: *"Politikarane skal styre i stort - ikkje i smått. Ideen er at det er dei prinsipielle avgjerdene som verkeleg gir kommunen si utvikling ei retning som er strategisk og som dermed er viktige. I enkeltsaker skal ein som regel ta avgjerder ut frå prinsipielle retningslinjer, og dette reknar ein at kommuneadministrasjonen er betre i stand til enn politikarane."* (Aarsæther og Vabo 2002:193)

³⁸ Basert på Utdanningsforbundet: To-nivåkommuner og konsekvenser for barnehagen og skolen. Temanotat 2004/6.

I praksis viser det seg vanskelig å implementere denne nye politikerrollen, og blant kommuner organisert etter tonivåmodellen finnes ulike styringsmodeller på politisk side. Politikernes nye rolle er i seg selv et interessant tema, men vil ikke bli berørt i vesentlig grad i denne delutredningen. Her avgrensner vi oss til å se på reformer på administrativ side. En kartlegging, foretatt av KS/NIBR høsten 2002, viste at 126 primærkommuner, nærmere 30 prosent av norske kommuner, har innført eller er i ferd med å innføre flat struktur med resultatenheter. Flest kommuner med flat struktur finner man i fylkene Rogaland, Hordaland og Hedmark, der over halvparten av kommunene har eller er i ferd med å innføre flat struktur.

Den vanligste forståelsen av begrepet resultatenhet er at den enkelte kommunale enhet eller virksomhet har fått delegert betydelige fullmakter innenfor et klart definert ansvars- eller resultatområde. Det finnes variasjoner omkring begrepet betydelige fullmakter. Det kan bety at rådmannen delegerer betydelige fullmakter og resultatansvar innenfor drift, økonomi og personalsaker. Men det er også noen som snakker om resultatenheter der betydelige fullmakter og resultatansvar bare er gitt innenfor ett av disse områdene.

En resultatenhet kan være den enkelte skole, den enkelte barnehage eller den enkelte videregående skole. En resultatenhet kan også være flere skoler eller/og barnehager slått sammen. I noen kommuner er de gamle etatene blitt resultatenheter og har da mange institusjoner eller virksomheter innenfor hver resultatenhet. Men slike kommuner er i realiteten ikke tonivåkommuner, da de opprettholder et tredje etatsnivå (bare omdøpt til resultatenhet). Følgende figur viser en prinsipiell framstilling av en tonivå-/resultatenhetsmodell:



Figur 8: Tonivå/resultatenhetsmodell

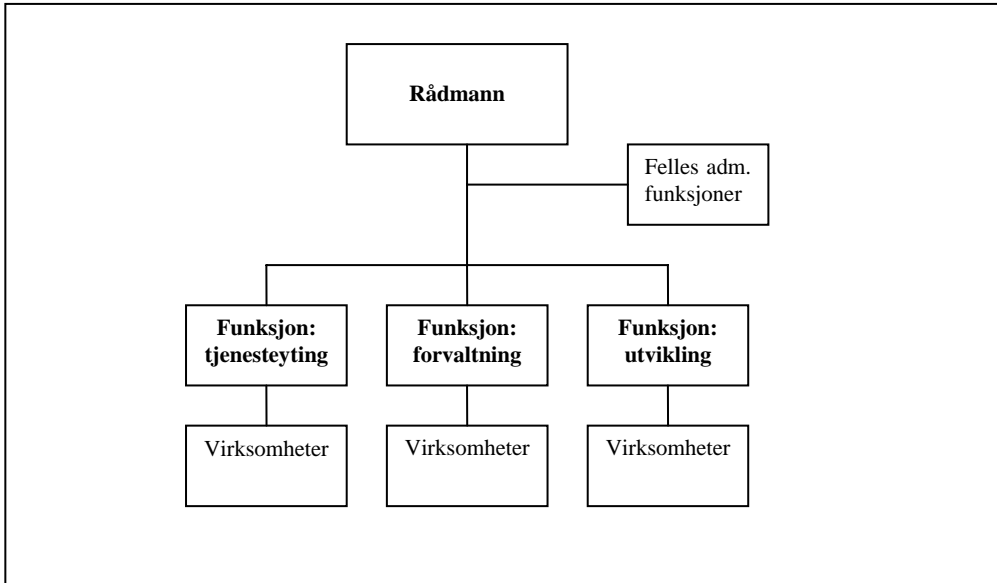
7.1.2 Funksjonell modell: sektororganisering

Den ”tradisjonelle” hovedutvalgsmodellen for politisk og administrativ organisering av kommunene ble i sin tid betraktet som en klar forbedring av tidligere organisasjonsformer i kommunene. Hovedutvalgsmodellen har likevel blitt kritisert for at den i for stor grad har bidratt til å styrke politisk sektorisering. Dette ble betraktet som en negativ og utilsiktet effekt, og hovedutvalgsmodellen framsto etter hvert som lite formålstjenlig i en tid med behov for et mer integrert og sektorovergripende perspektiv på kommunenes virksomhet³⁹. Som en konsekvens har den såkalte funksjonsmodellen blitt lansert som et alternativt organiserende prinsipp for kommunens organisering. Det organiserende prinsipp i funksjonsmodellen ikke lenger knyttet til sektorer eller faglige inndelinger, men etter hvilke oppgavetyper kommunen skal ivareta.

I denne sammenhengen er det gjerne tre grunnleggende oppgavetyper eller funksjoner som legges til grunn; *tjenesteyting, forvaltning og utvikling*. Denne funksjonsinndelingen organiseres som utvalg eller komiteer som er sammensatt av kommunestyrets medlemmer. Det går på mange måter et hovedskille mellom drifts- og utviklingsoppgaver i denne modellen. Mye av tanken bak funksjonsmodellen har nettopp vært å styrke kommuneorganisasjonens oppmerksomhet mot utviklingsoppgaver. En av erfaringene med hovedutvalgsmodellen var at slike oppgaver tenderte til å bli fortrent av detaljer rundt driftssaker.

Sammenlignet med hovedutvalgsmodellen kan det hevdes at funksjonsmodellen representerer en sterkere grad av administrativ integrering og strømlinjeforming. Men dermed framstår også beslutningsprosessene som mer komplekse; både den politiske og administrative ”funksjonsledelsen” må i større grad forholde seg til å koble sammen lokalpolitiske saksfelt. Politisk sett kan det også hevdes at formannskapene styrkes i sin rolle som den ansvarlige instans i daglig drift av kommunen. Følgende figur skisserer hovedprinsippet i den funksjonelle modellen:

³⁹ Jf. KS, (1993): *I farta! Erfaringer fra kommunal og fylkeskommunal organisering*. Oslo: Kommuneforlaget.



Figur 9: Funksjonell modell

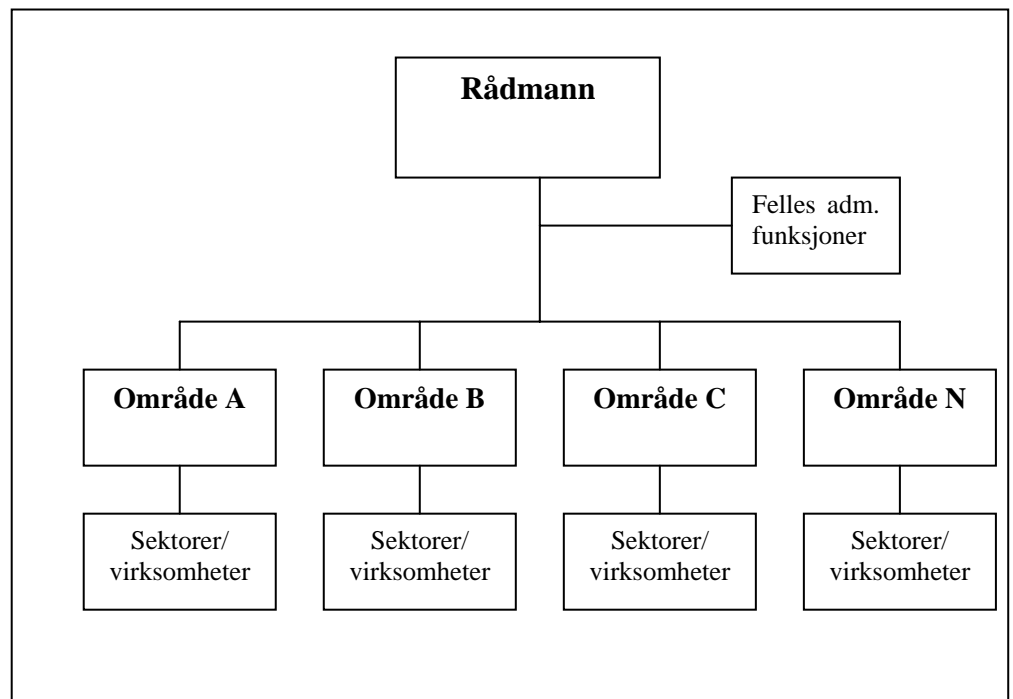
7.1.3 Geografisk modell: desentralisering

I en kommune organisert etter en områdemodell delegeres betydelig politisk beslutningsmyndighet til områdeutvalg. Geografi er dermed det organiserende prinsipp, snarere enn sektorer, fag eller funksjoner. Også deler av forvaltningen vil organiseres etter områdeprinsippet. En slik modell innebærer at politiske og administrative strukturer nødvendigvis vil måtte omstruktureres i betydelig grad, sammenlignet med en funksjonell eller resultatenhetsmodell. Modellens legitimitet vil i stor grad bygge på at den er en bevisst strategi for å unngå en sterk sentralisering av tjenesteproduksjonen. I en geografisk modell er det i så fall grunn til å anta at hovedtrekkene i det tidligere tjenestetilbudet i stor grad beholdes ved en kommunesammenslåing, selv om dette på ingen måte er en gitt konsekvens av organisasjonsmodellen som sådan. Det nye er først og fremst at den politiske og administrative *ledelsen* samles ett sted. Et alternativ kan i denne forbindelse være å aktivt legge til rette for å endre bruksmønsteret av kommunale tjenester. Dette kan i så fall gjøres gjennom å etablere kommunedeler som systematisk skjærer på tvers av de gamle kommunegrensene. Etablering av nye og konstruerte kommunedeler forutsetter dermed utlokalisering av tjenestetilbudet.

En desentralisert tjenesteproduksjon innebærer ikke økte avstandskostnader for brukerne. Men gjennom inntektssystemet får den nye kommunen kompensasjon for økte kostnader på grunn av økte avstander til kommunesenteret, uten at brukerne

egentlig vil ha behov for å reise til kommunesenteret for å nyte godt av kommunal produksjon. Den nye kommunen vil på den andre siden muligens få tjenester som det koster mer å drive. Her vil spørsmålet om *effektiviseringsgevinster* dels være avhengig av hvordan ansvarsdelingen blir mellom det sentrale (felles) politiske og administrative organ, og organene i hver kommunedel. 'Smør på flekk' (overlappende funksjoner mellom nivåene) vil trolig øke administrative kostnader med graden av desentralisering.

Kapasitet vil også være et sentralt stikkord når det gjelder tjenestetilbudet i den nye kommunen. Siden en geografisk, desentralisert modell forventes å innebære små endringer i *organiseringen* av det kommunale tjenestetilbudet - i det minste på kort sikt - vil strategien som sådan ikke uten videre innebære en løsning på en eventuell manglende kapasitet i tjenestetilbudet. I den grad kapasitetsproblemet ikke primært betraktes som et organisatorisk problem, er det likevel sannsynlig at kapasitetsproblemer i noen grad kan avhjelpes gjennom økte statlige overføringer til den nye kommunen. En prinsipiell skisse av områdemodellen vil se slik ut:



Figur 10: Område-/desentralisert modell

7.2 DRØFTING AV ORGANISATORISKE LØSNINGER I DE TRE ALTERNATIVENE

En drøfting av de ulike modellenes *fordeler* og *ulemper* i de ulike strukturalternativene vil i stor grad handle om hvilke *ressurser* og *kompetanse* de ulike løsningene vil forutsette. Dette handler om flere ting. For det første er det åpenbart knyttet et spørsmål til hvilken *administrativ kompetanse* som er nødvendig for effektiv styring og ledelse, planlegging på overordnet nivå og på sektornivå, og for å ha evne til fornyelse og omstilling. I tillegg er organiserings-spørsmålet også knyttet til hvilken *fagkompetanse* som er nødvendig for å sikre kvaliteten på de tjenester som kommunen leverer. I tillegg kan det reises spørsmål om kommunestrukturens betydning for den *forvaltningsmessige kompetansen* som er nødvendig for å løse de mange myndighetsoppgavene kommunene er pålagt.

Ut over dette skaper nye kommunestrukturer ulike økonomiske/ressursmessige forutsetninger, som er analysert foran. Disse ulikhetene – i frigjorte midler eller nytt økonomisk handlingsrom – mellom strukturalternativene, vil også være viktige premisser i forhold til den framtidige organiseringen av tjenestetilbudet. Drøftingen i det følgende vil konsentrere seg om de prinsipielle sidene ved ulike organiseringsmodeller innenfor de ulike strukturalternativene. Dette betyr at vi ikke vil gå spesifikt inn på konsekvenser for de enkelte kommunenes spesifikke produksjons/administrasjonsenheter⁴⁰. Sammenhengen mellom økonomiske rammebetingelser og organisasjonsmodell er først og fremst knyttet til graden av desentralisering i de nye kommunealternativene, både hva tjenesteproduksjon og administrasjon angår. Men i analysen av de økonomiske rammebetingelsene ved strukturendring forutsettes det at innsparingspotensialet bare er knyttet til administrasjon. Med dette som premiss vil de organisatoriske modellene primært omhandle den politisk/administrative styringsstrukturen som tjenesteproduksjonen fungerer innenfor.

7.2.1 Regionkommunemodellen

Som vist i del 5 kommer Regionkommunemodellen klart dårligst ut økonomisk. Dette er den eneste modellen der det er et direkte økonomisk tap knyttet til sammenslåing fra 2021 og utover. Den økonomiske gevinsten for denne modellen er på ca 15 mill. kr pr. år de første 10 årene for deretter å ligge på rundt -20 mill. kr pr. år fra 2021. Dette er altså de økonomiske rammebetingelsene man har å forholde seg til i denne modellen, hvor særlig Indre Salten kommer dårlig ut allerede fra dag én i en eventuell sammenslåing. Etter 15 år vil den årlige

⁴⁰ I henhold til oppdragsspesifikasjonen forholder vi oss til henholdsvis regionkommunemodellen, Saltenfjordmodellen og Saltenmodellen i dette kapitlet. Status Quomodellen anses som dekket gjennom de beskrivelser og vurderinger som framkommer i kapittel 2.

reduksjonen i økonomiske rammer sammenlignet med dagens kommunestruktur variere fra omkring 4 mill. kr. til knappe 8 mill. kr. i de ulike alternativene.⁴¹

Søndre Salten kommune vil bestå av to gamle kommuner (Meløy og Gildeskål) som tidligere har praktisert tonivåmodeller. Ytre Salten kommune vil bestå av to gamle kommuner som tidligere har praktisert henholdsvis tonivåmodell (Bodø) og etatsmodell (Beiarn). Indre Salten vil bestå av tre gamle kommuner (Fauske, Saltdal og Sørfold) som tidligere har praktisert tonivåmodeller. Nordre Salten kommune vil bestå av to gamle kommuner (Hamarøy og Steigen) som tidligere har praktisert tonivåmodeller.

Tonivåmodellen

En tonivåmodell innenfor rammen av regionkommunemodellen innebærer en videreføring av det organisasjonsprinsippet som 8 av 9 kommuner praktiserer i dag. Dette innebærer med andre ord at endringene vil være relativt små sammenlignet med den måten kommunene organiserer seg på i dag. En generell utfordring ved en sammenslåing – uavhengig av organiseringsmodell – vil være at kompleksiteten øker administrativt sett. Når det gjelder tonivåmodellen vil det likevel være en fordel at de fleste av de nye kommunenes virksomheter eller resultatenheter vil forholde seg til en organisasjonsstruktur som er kjent og forholdsvis innarbeidet. Tonivåmodellens rasjonale – at det politiske nivået skal få rom til i større grad å ”styre i stort” – vil styrkes. Men samtidig er det liten grunn til å anta at de kommuneinndelingene i regionkommunemodellen vil komplisere det administrative bildet i særlig grad. Selv om kompleksiteten øker, vil dette sannsynligvis være håndterbart. Sett fra resultatenhetenes ståsted vil endringene først og fremst bestå i at kommunikasjonslinjene i enkelte av de gamle kommunene går til et nytt kommunesenter. Sett fra befolkningens side vil det sannsynligvis knytte seg ulemper til en større avstand til de brukerrettede administrative funksjonene som lokaliseres til det nye kommunesenteret. Dette vil særlig gjelde for Beiarnværingenes kontakt mot Bodø, gitt de kommunikasjonsmessige forhold som råder. Tonivåmodellen må også antas å være den administrative organiseringen som i størst grad evner å ta ut det innsparingspotensialet som prognosene i kapittel 5 beskriver. En viss økning i ressursbruken på de administrative fellesfunksjonene må åpenbart påregnes, men denne vil neppe være av et betydelig omfang. Likeledes vil det kunne være behov for en viss styrking i administrativ kompetanse ut over det behovet som kommunene signaliserer i dagens situasjon.

⁴¹ Søndre Salten: -4 mill., Ytre Salten: -3,6 mill., Indre Salten: -7,8 mill., Nordre Salten: -4 til -7 mill. (avhengig av kommunesenterets plassering).

En funksjonell modell

Denne løsningen innebærer at et nytt prinsipp i forhold til dagens organisering innføres i de nye regionkommunene. En administrativ funksjonsdeling av de nye kommuneenhetene vil kunne ha en positiv effekt i den forstand at man – i alle fall i utgangspunktet – kan anvende ressurser i kommuneadministrasjonen spesifikt til utviklingsoppgaver i de nye kommunene. Betydningen av å sette fokus på utviklingsoppgaver i de nye kommunene etter en sammenslåingsprosess bør neppe undervurderes; dette kan være både lim og smøring i nye samarbeidsrelasjoner. På et slikt grunnlag kan en funksjonell modell være formålstjenlig. Men spørsmålet er likevel om denne modellen vil bidra til å fremme utviklingsoppgaver i sterkere grad enn tonivåmodellen. Gitt de økonomiske rammebetingelsene som legges til grunn i regionkommunemodellen, vil en funksjonsdelt kommuneorganisasjon neppe håndtere slike oppgaver særlig bedre. Ressursmessig sett, vil dette sannsynligvis være en mer kostbar organiseringsmodell, også fordi det må påregnes større transaksjonskostnader ved en mer omfattende omorganiseringsprosess sammenlignet med tonivåmodellen. Kompetansemessig vil det neppe være store behov ut over de som kommunene uansett ville måtte forholde seg til ved en videreføring av dagens kommunestruktur. Sett fra brukeres og befolkningens ståsted vil fordeler og ulemper neppe skille seg mye fra tonivåmodellen.

Områdemodellen

Denne løsningen innebærer også at et nytt prinsipp i forhold til dagens organisering innføres i de nye regionkommunene. Fordelene ved å organisere de nye kommunene etter områdeprinsippet synes åpenbar betraktet fra befolkningens ståsted; nærheten til kommunenes administrative "resepsjon" vil være større. Også ut fra et lokalt utviklingsperspektiv vil det sannsynligvis være fordeler knyttet til en slik modell. En tettere kobling til lokale forhold, og mellom beslutningstakere både politisk og administrativt vil kunne bidra til dette. Dette vil være særlig relevant i de tilfeller der regionkommunemodellen har store kommunikasjonsmessige implikasjoner, kanskje først og fremst i sammenslåingssceneriet Bodø/Beiarn. Kompetansemessig vil det også være fordeler knyttet til at man kan trekke veksler på den administrative kompetansen og kjennskapen til lokale forhold som ligger i de gamle kommunene. Ulempene henger først og fremst sammen med de kostnadene som en områdemodell nødvendigvis vil måtte innebære. Dette er den organiseringsmodellen som vil representere størst administrativ bemanning, og vil sannsynligvis også representere de største transaksjonskostnadene i de omorganiseringsprosessene som nødvendigvis vil måtte gjennomføres. Gitt de økonomiske rammebetingelsene er det et åpent spørsmål om de administrative innsparingsgevinstene (som i utgangspunktet er små i regionkommunemodellen) vil la seg realisere gjennom en områdemodell.

Oppsummerende kan de ulike organisasjonsprinsippene beskrives slik i regionkommunemodellen:

<i>Organisasjon</i>	Søndre Salten	Ytre Salten	Indre Salten	Nordre Salten
<i>Tonivå-modell</i>	Tilnærmet lik dagens situasjon. Befolkningen bærer en viss økning i kostnad pga. økte avstander.	Særlige kostnader for Beiarns befolkning	Tilnærmet lik dagens situasjon. Befolkningen bærer en viss økning i kostnad pga. økte avstander.	Tilnærmet lik dagens situasjon. Befolkningen bærer en viss økning i kostnad pga. økte avstander.
<i>Funksjonell modell</i>	Noe mer kostnadskrevene. Mulig økt fokus på utviklingsoppgaver.	Noe mer kostnadskrevene. Mulig økt fokus på utviklingsoppgaver.	Noe mer kostnadskrevene. Mulig økt fokus på utviklingsoppgaver.	Noe mer kostnadskrevene. Mulig økt fokus på utviklingsoppgaver.
<i>Geografisk modell</i>	Kostnadskrevene, men gir nærhet for befolkningen. Kompetansemessige fordeler. Urealistisk ut fra økonomiske forutsetninger?	Særlig relevans for Beiarn/Bodø sammenheng	Kostnadskrevene, men gir nærhet for befolkningen. Urealistisk ut fra økonomiske forutsetninger?	Kostnadskrevene, men gir nærhet for befolkningen. Urealistisk ut fra økonomiske forutsetninger?

Figur 11: Regionkommunemodellen og kommunal organisering.

7.2.2 Saltenfjordkommunemodellen og Saltenkommunemodellen

På det overordnede nivået som drøftingene i denne delutredningen ligger, er forskjellene på de to storkommunealternativene såpass marginale at vi velger å behandle disse samlet. Vi forutsetter her at fjordkommunemodellens ”satellitter” (Steigen, Hamarøy og Meløy) vil ha de samme organisatoriske utfordringer som i en videreføring av dagens kommunestruktur, og som omtales i kapittel 2. Vi starter også her med å klargjøre de økonomiske rammebetingelsene for disse to modellene for å synliggjøre det samlede økonomiske potensialet – frigjorte midler eller nytt økonomisk handlingsrom – som vil være en viktig premiss i forhold til den

framtidige organiseringen av tjenestetilbudet. De økonomiske rammebetingelsene gir et betydelig handlingsrom i begge tilfeller:

Som vist i del 5 vil *Saltenfjordmodellen* med Fauske som kommunesenter gi en økonomisk gevinst på rundt 140 mill. kr pr. år de første 10 årene og deretter 95 mill. kr pr. år. Med Bodø som kommunesenter blir den økonomiske gevinsten på i overkant av 50 mill. kr pr. år de første 10 årene og deretter på rundt 25 mill. kr pr. år. Denne modellen gir betydelige inntektsøkninger de første 10 årene, men her er det kun alternativet med Fauske som kommunesenter som også gir et høyere rammetilskudd enn Status quo modellen etter 15 år. I *Saltenmodellen* – når en betrakter den både ut fra en innteks- og kostnadsside og anslår det samlede økonomiske potensialet (økt rammetilskudd + reduserte administrasjonsutgifter) – årlig kunne frigjøres økonomiske ressurser i størrelsesorden 150 mill. kr de første 10 årene og rundt 95 mill. kr etter at inndelingstilskuddet faller bort etter 15 år.

Saltenfjordkommunemodellen vil omfatte en tidligere kommune med etatsmodell (Beiarn) og 5 tidligere kommuner med tilnærmet 2-nivåmodell (Bodø, Gildeskål, Fauske, Saltdal og Sørfold). *Saltenmodellen* vil omfatte en tidligere kommune med etatsmodell (Beiarn) og 8 tidligere kommuner med tilnærmet 2-nivåmodell (Bodø, Gildeskål, Meløy, Fauske, Saltdal, Sørfold, Steigen og Hamarøy).

Tonivåmodellen

Denne løsningen innebærer at det organisasjonsprinsippet som 5 av 6, henholdsvis 8 av 9, kommuner praktiserer i dag blir videreført i en ny storkommune. Fordelene ved å implementere en tonivåmodell i fjordkommune- og Saltenkommunemodellene, er at organiseringen representerer et kjent prinsipp som krever liten grad av organisatorisk omstilling. Ulempene knytter seg primært til at det vil skapes et svært komplekst administrativt bilde med mange resultatenheter fordelt over relativt store geografiske avstander. Dette er ulemper og utfordringer som vil forsterke de mer grunnleggende utfordringene som er beskrevet ovenfor i diskusjonen av regionkommunemodellen.

Som i regionkommunemodellen vil tonivåmodellen sett fra resultatenhetenes ståsted først og fremst bety at kommunikasjonslinjene endres. Større geografiske avstander vil kunne representere en ytterligere kostnad i fjordkommune- og Saltenkommunemodellen, men det er sett fra brukernes og befolkningens side at de største ulempene ved tonivåmodellen vil manifestere seg. Igjen handler dette om økt avstand til de brukerrettede administrative funksjonene som lokaliseres til det nye kommunesenteret. Tonivåmodellen vil riktignok også i dette tilfellet antas å være den administrative organiseringen som i størst grad kan realisere potensielle administrative innsparinger ved sammenslåingen. Men både fjordkommune- og

Saltenkommunemodellen vil måtte påregne kostnader som knytter seg til en styrking i sentraladministrativ kapasitet. I tillegg vil sannsynligvis tonivåmodellen aktualisere utbygging av elektroniske informasjonsnettverk i sterkere grad enn i regionkommunemodellen. Kompetansemessig vil det også være utfordringer når det gjelder å opparbeide den nødvendige innsikt i lokale forutsetninger i den nye kommunens mange utkanter. Dette gjelder så vel tjenesteproduksjonsoppgaver som utviklingsoppgaver i de mange lokalsamfunnene. Kostnadene ved økte ressurs- og kompetansebehov vil imidlertid ikke representere en stor ulempe – de økonomiske rammebetingelsene for sammenslåingen tatt i betraktning.

En funksjonell modell

En funksjonell modell vil i prinsippet ha de samme fordeler og ulemper som drøftet foran i forbindelse med regionkommunemodellen. Denne løsningen innebærer på samme måte at et nytt prinsipp i forhold til dagens organisering innføres i de nye regionkommunene. Argumentet om betydningen av å sette fokus på utviklingsoppgaver i de nye kommunene gjelder således også her. Gitt de økonomiske rammebetingelsene som legges til grunn i fjordkommune- og Saltenkommunemodellene, vil de kostnadmessige sidene ved organiseringen neppe utgjøre et sterkt argument mot en funksjonell organisering, i alle fall sammenlignet med de betingelsene som regionkommunemodellen operer under. Ressursmessig sett vil en funksjonell modell sannsynligvis fortsatt være en mer kostbar organiseringsmodell enn tonivåmodellen. Kompetansemessig vil situasjonen neppe skille seg mye fra de utfordringene som tonivåmodellen reiser. Også i dette tilfellet vil det sannsynligvis være et behov for å styrke både sentral- og funksjonsadministrative organer med innsikt i lokale forutsetninger. Sett fra brukeres og befolkningens ståsted vil det likeledes være betydelige utfordringer knyttet til den funksjonelle modellen. Avstandsulempene vil nødvendigvis gjøre seg gjeldende også her, og vil på samme måte som tonivåmodellen sette et sterkere fokus på kommunikasjonsløsninger – både fysiske og virtuelle.

Områdemodellen

I motsetning til både tonivå- og funksjonsmodellen, vil en områdeorganisering av den nye storkommunen – enten vi snakker om fjordkommunen eller Saltenkommunen – ha store fordeler sett fra et brukerperspektiv. Fordelen ligger også i dette tilfellet i nærheten mellom befolkning/brukere og den nye kommunens administrative ”resepsjon”, men betydningen av nærhet vil sannsynligvis også være av langt større betydning enn i regionkommunemodellen gitt de økte avstandene til kommunesenteret som disse strukturalternativene representerer. En tettere kobling til lokale forhold, må likeledes antas å ha betydelig positive effekter i et utviklingsperspektiv. En områdeorganisering gjør det selvsagt også i dette tilfellet mulig å nyttiggjøre seg den administrative kompetansen og kjennskapen til lokale

forhold som ligger i de gamle kommunene. Fortsatt vil en områdeorganisering sannsynligvis representere det største behovet for administrativ bemanning, og de største transaksjonskostnadene ved omorganisering. Til forskjell fra regionkommunemodellen vil det imidlertid være langt større rom for å vurdere en områdemodell, gitt det betydelige økonomiske handlingspotensialet som fjordkommune- og Saltenkommunemodellene representerer. Effektiviteten i en områdeorganisering vil likevel langt på vei avhenge av hvor lagt – og på hvilke områder – den nye kommunen ønsker å desentralisere beslutningsmyndighet. Her er det åpenbart muligheter for betydelig variasjon innenfor en områdemodell. Men det er ikke gitt at det vil være en entydig sammenheng mellom økt desentralisering og en mer effektiv kommuneorganisasjon. Kostnadseffektiviteten vil sannsynligvis reduseres med økt grad av desentralisering, mens tilpasningseffektiviteten – kommuneorganisasjonens tilpasning til brukernes og befolkningens behov – ventelig vil øke. Hvor ”skjæringspunktet” mellom kostnads- og tilpasningseffektivitet går, er det vanskelig å ha en klar formening om. Til syvende og sist er dette et resultat av de politiske valg som gjøres i en eventuell framtidig sammenslåingsprosess.

8. SAMMENDRAG OG KONKLUSJONER

Første del av denne delutredningen har fokusert på kommunenes nå-situasjon og framtidsutsiktene for dagens modell for kommunal aktivitet og organisering.

Når det gjelder de *framtidige økonomiske rammene* for Saltenkommunene viste kartleggingen i kapittel 2 et noe varierende bilde. De økonomiske realitetene i kommunene og rådmennenes vurderinger av disse gir altså ikke noe entydig negativt bilde av nå-situasjonen og framtidsutsiktene for dagens modell selv om halvparten av kommunene (Gildeskål, Beiarn, Saltdal, Steigen og Hamarøy) ser for seg en noe vanskeligere situasjon eller i beste fall en situasjon preget av status quo.

Med hensyn til *kompetansesituasjonen og rekruttering* av personell viste kartleggingen at ingen av kommunene per i dag har noen problemer på dette området. Det er kun i enkelttilfeller innenfor visse spesialistområder – kanskje særlig innenfor de tekniske etatene – at man har noen utfordringer. På lenger sikt vil imidlertid alle kommunene få relativt store utfordringene med å rekruttere kompetent personell, hovedsakelig på grunn av den demografiske utviklingen. Denne utviklingen har en dobbel effekt ved at kommunene på 10-15 års sikt står foran et generasjonsskifte blant sine ansatte samtidig som den forventede befolkningsnedgangen vil gi potensielt færre høyt utdannede å velge blant lokalt mens konkurransen om den kompetente arbeidskraften vil bli hardere.

Kartleggingen viste videre at *kvaliteten og kvantiteten på tjenestetilbudet* i samtlige kommuner generelt kan karakteriseres som god. Delvis basert på brukerundersøkelser kan kommunenes situasjon på dette området i hovedtrekk sies å være positiv pr i dag men innenfor enkelte kommuner og enkelte sektorer er man forberedt på utfordringer. Disse er knyttet både til den framtidige rekrutterings- og kompetansesituasjonen og til om kommunene vil ha kapasitet til å tilby dagens tilbud med samme bredde og dybde.

Temaet framtidig bredde og dybde i tjenestetilbudet er nært knyttet til spørsmålet om kommunene i framtiden kan videreføre prinsippet og ambisjonene om å være *generalistkommuner*. Fra et flertall av kommunene gis det i kapittel 2 klart uttrykk for at dette er ønskelig – og også mulig på 4-5 års sikt. Men det store spørsmålet er om det er mulig på lengre sikt. Dette spørsmålet henger også nært sammen med spørsmålet om utviklingen på regionnivået (fylkeskommunen) og oppgavefordeling mellom framtidens nivåer og enheter.

Når det gjelder *omstillingsbehov* i forhold til å videreføre dagens modeller for kommunal tjenesteorganisering så er dette klart tilstede i samtlige kommuner. Men helhetsbildet i kapittel 2 gir ikke inntrykk at det er noen spesielt dramatisk situasjon som framtvinger omstilling. Snarere framstår den type omstillinger som kommunene er involvert i pr i dag – og har vært involvert i over tid – som en kontinuerlig prosess og en nødvendig del av det å drive og utvikle en moderne organisasjon.

Med hensyn til *investeringsambisjoner* viser gjennomgangen av inneværende økonomiplaner fram til 2009 at de fleste kommunene har relativt omfattende planer, både på 4 års sikt og på lengre sikt (et 15-års perspektiv). Disse planene gjenspeiler imidlertid mange nødvendige tiltak for videre utvikling av kommunen med tanke på å videreføre dagens modell. Men det er ikke alltid slik at disse ambisjonene er forenlige med de økonomiske realitetene.

Alle kommunene sier ja til *interkommunalt samarbeid* - i prinsippet. Alle støtter opp om Salten Regionråds strategi på dette feltet og kartleggingen i kapittel 2 viser at de 9 kommunene til sammen er involvert i et betydelig omfang av samarbeidsløsninger på en rekke tjenesteområder. Det rapporteres imidlertid om noe blandete erfaringer med interkommunalt samarbeid, da gjerne i helt konkrete tilfeller. Men det trekkes også fram en utfordring for hele prinsippet om interkommunalt samarbeid som gjelder i hvilken grad kommunene virkelig er villige til å gi slipp på enkelte tjenesteområder og overlate driften eller forvaltningen til andre kommuner slik for eksempel prinsippet om vertskommuner forutsetter.

I kapittel 3-5 gis et detaljert bilde av kommunenes økonomiske situasjon med det formål å få etablert et grunnlag for å kunne beregne de økonomiske konsekvensene av de fire inndelingsalternativene i kapittel 6. I dette kapitlet har vi beregnet hvordan de ulike kommunekonstellasjonene i Salten vil påvirke størrelsen på rammetilskuddet. Generelt sett er dagens inntektssystem utformet slik at en ”storkommune”, gjennom et såkalt inndelingstilskudd, økonomisk sett kommer bedre ut enn summen av enkeltkommunene som inngår de første 10 årene av ekteskapet. Deretter trappes inndelingstilskuddet ned over en 5-årsperiode, slik at rammetilskuddet til ”storkommunen” etter 15 år kan bli både større og mindre enn summen av rammetilskuddene til kommunene som fortsatt enkeltkommuner.

I våre beregninger har vi lagt til grunn et 15-års perspektiv og antatt at dagens inntektssystem fortsatt videreføres framover. Vi har videre tatt utgangspunkt i forventede endringer i befolkningssammensetning i dagens kommuner i Salten og har antatt at skatteinntektene pr. innbygger ikke endres

framover. Det er klart at både inntektssystemet og skatteinntektene pr. innbygger vil endres de neste 15 år, men hvordan disse endringene vil bli er det ikke mulig å ha noen sikker formening om. Det vi imidlertid kan regne med, er at det neppe vil bli gunstigere å være en liten kommune i framtida. Vi tror derfor at vi ikke overvurderer de inntektsmessige fordelene av kommunesammenslutninger.

Våre analyser viser at en storkommune i Salten, der alle 9 kommunene inngår, vil gi den største økningen i rammetilskudd. De første 10 årene vil rammetilskuddet årlig ligge vel 125 mill. kr høyere enn det samlede rammetilskuddet til kommunene som enkeltkommuner ville gjort. Etter at inndelingstilskuddet er borte vil årlig rammetilskudd være om lag 50 mill. kr høyere. Men også Saltenfjordmodellen gir betydelige inntektsøkninger de første 10 årene, men her er det kun alternativet med Fauske som kommunesenter som også gir et høyere rammetilskudd enn Status quo modellen etter 15 år. Regionkommunemodellen gir kun 10-13 mill. kr mer i rammetilskudd de 10 første årene, mens dette alternativet gir 37 mill. kr mindre i årlig rammetilskudd enn Status quo modellen etter at inndelingstilskuddet er falt bort. Ut fra en målsetting om å maksimere rammetilskuddet, vil således en storkommune i Salten være det beste alternativet.

Spørsmålet om kommunesammenslåinger dreier seg ikke kun om hva som skjer på inntektssiden. Hvis en betrakter Saltenmodellen både ut fra inntekts- og kostnadssiden, og anslår det samlede økonomiske potensialet (økt rammetilskudd + reduserte administrasjonsutgifter), vil det årlig kunne frigjøres økonomiske ressurser i størrelsesorden 150 mill. kr de første 10 årene og rundt 95 mill. kr etter at inndelingstilskuddet faller bort etter 15 år. Beregningene viser altså at det vil kunne frigjøres økonomiske midler som for eksempel kan benyttes til næringsutvikling, tettstedsutvikling og en styrking av den kommunale tjenesteproduksjonen. Spørsmålet er om det politisk er mulig og/eller ønskelig å gjennomføre et slikt prosjekt. Dette vil blant annet avhenge av politiske avveininger knyttet til effektivitet, kvalitet, fordeling og demokrati. Om frigjorte ressurser på rundt 150 mill. kr de første 10 årene og ca. 95 mill. kr etter 15 år er mye eller lite penger, skal ikke vi ta stilling til. De 9 kommunenes samlede budsjett var i 2004 om lag 3,4 mrd. kr. Frigjorte ressurser på 150 mill. kr og 95 mill. kr utgjør således henholdsvis ca. 4,5 % og 2,8 % av totalbudsjettet.

REFERANSER

Aarsæther N og SI Vabo (2002): Fristilt og velstyrt? Fokus på Kommune-Norge. Samlaget.

Aasbrenn K (1989): Uttynningssamfunnene - en utfordring for velferdsstaten, ØF-notat 11/1989, Østlandsforskning

Baldersheim H, G Gustafsson, J Johansson, B Sundstrøm og G Tørnquist (2003): Demokratins geografiska granser - en antologi om storlek, demokrati och effektivitet. Svenska kommunförbundet. Landstingsförbundet.

Baldersheim H, PA Pettersen, L E Rose og M Øgård (2003): Er smått så godt? Er stort så flott? Analyser av kommunestrukturens betydning. Forskningsrapport 1/2003. Institutt for statsvitenskap UiO.

Brastad, B. m. fl. (2005). Sammen står man sterkere – men hvordan bør det gjøres? Vurderinger av kommunestruktur, samarbeid og sammenslåing i Vefsn, Hattfjell-dal, Grane, Hemnes og Leirfjord. NF-rapport nr. 2/2005. Nordlandsforskning, Bodø.

Dølvik, T og G Vinsand (2005): Bør kommunene ha forskjellige oppgaver. Generalistkommuneprinsippet og differensiert oppgavefordeling. Agendarapport.

Håkonsen, L., K. Lie, TE Lunder, K. Løyland og KG Sanda, 2004. Hva skjer med rammeoverføringene ved kommunesammenslåing? Økonomisk Forum nr. 8, 2004.

Kommunal- og regionaldepartementet (2004): Analyseveileder kommuneinndeling. Kommunal- og regionaldepartementet.

KRD, 2005/2006. Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner 2006. Grønt hefte, foreløpig utgave. Beregningsteknisk dokumentasjon til stortingsproposisjon nr 1 2005/2006. Kommunal- og regionaldepartementet, Oslo.

KRD, 2004/2005. Inntektssystemet 2005 for kommuner og fylkeskommuner. Beregningsteknisk dokumentasjon til stortingsproposisjon nr 1 2004/2005. Kommunal- og regionaldepartementet, Oslo.

Langørgen, A og Aaberge, R (2003). Sammenslåing av kommuner: Gevinster å hente. Samfunnspeilet 2/2003.

NOU nr. 18, 2005. *Forbedring, forenkling, forbedring. Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner*. Statens forvaltningstjeneste, Oslo.

St.prp. nr. 60 (2004-2005). Om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren 2006 (kommuneproposisjonen). Kommunal og regionaldepartementet.

