

# MASTEROPPGAVE

Handelshøyskolen Nord

Emnekode:

BE323E

Navn på kandidat:

Elinor Kristiansen og Heidi Skåret

## Smått eller stort?

Politikerne og næringslivets

synspunkter på

kommunesammenslåing i Gildeskål kommune

---

Dato: 20. mai 2016

Totalt antall sider: 117

## ABSTRACT

### **Introduction:**

May 14, 2014 the Solberg-government presented Prop. 95 S (2013-2014): The municipality proposition 2015. The right-dominated government wants to move power and responsibility to larger and more economically robust municipalities. The municipality reform represents the greatest reform in recent times.

### **Purpose of the thesis and approach to the problem:**

The purpose of the thesis is to study key politicians and the business-sectors attitude towards a collaboration between Gildeskål municipality and Bodø municipality. The coastal municipality Gildeskål meets Bodø in the north and has a large area relative to a population of around 2.000. In comparison, Bodø has about 50.000 residents.

Research questions were put as following:

- What positive and negative effects do the politicians think it might have to Gildeskål municipality to team up with Bodø?
- What positive and negative effects do business representatives think it might have to Gildeskål municipality to team up with Bodø?

Based on these questions, this is the chosen hypothesis:

«In regards to the politicians, business-representatives emphasizes to a greater extent efficiency when they are regarding a collaboration between Gildeskål and Bodø.»

To make sure that no important information was excluded from the thesis, we came up with a supporting hypothesis which is defined below:

«The business-representatives connect capacity and efficiency, more so than the politicians.»

To get answers to the hypothesis we have looked at the research-questions as shown above, in addition the dichotomies:

- Capacity versus proximity
- Effectiveness versus democracy

### **Why are we looking into this?**

This thesis and approach to the problem are highly topical and relevant.

Municipal amalgamation and the reform-process affects most people, even us, and it is associated with many emotional aspects. Will democracy with proximity, identity and

belonging as important elements in a society lose on the expense of mathematics, finance and customer relationship? Are some social tasks too big for small municipalities?

Studying these two groups, politicians and businesses, would therefore be both exciting and interesting. What do they view as the most important factors? How is the *balance* between the two dichotomies we have presented; capacity versus proximity and efficiency versus democracy.

### **Method and findings:**

This is a qualitative empirical-and interview based study with a hypothetical approach. The main findings are:

- The left side in politics and the smallest businesses believe that the municipal amalgamation accelerate centralization process as opposed to the right side and the largest businesses.
- The largest companies prioritize good cooperation with the politicians and administration regardless of the political point of view and where the power is located. The left side in politics and the smallest businesses mean centralization of power leads to greater distance and loss of local managerial prerogative for local politicians. The right political side and some businesses believe that the government should decide, and that local control is overrated. Little remains today. Power in small municipalities sits at the mayor as the only full time politician and councilman.
- The largest companies and the right side of the policy emphasizes efficiency more than the left side in politics and the smallest companies. However, efficiency is strongly linked to and often a result of sufficient capacity.
- The right political side and large businesses believe larger municipalities will provide more academic width, more professionalism or similarity of the services. The left political side and smaller businesses feel the municipality reform as a forced merger that does not promote proximity and democracy.
- Large uncertainty among both politicians and companies if focus on development in Gildeskål will continue after a municipal amalgamation. In addition, the safeguarding of local knowledge. Someone believes that signed agreements will not be binding on the new central management level in the long term.
- Solid infrastructure measures and transport would generally give more interest in the municipal amalgamation between both groups (politicians and companies).

## FORORD

Denne masteroppgaven markerer det avsluttende arbeidet på vårt treårige masterstudie i MBA (Master of Business Administration) innen økonomi og ledelse ved Handelshøyskolen i Bodø, Nord Universitet. I oppgaven har vi valgt å fordype oss i kommunereformen som representerer en av de største reformene i nyere tid og som hele Norge er midt oppe i akkurat nå!

Det har vært tre inspirerende og lærerike år hvor vi har fått gleden av å møte mange forskjellige mennesker og som har bidratt til en flott opplevelse av dette studiet.

Vi vil takke alle våre velvillige og entusiastiske respondenter som har tatt seg tid til å stille opp på intervjuene i en travel hverdag og med det gitt oss viktig og verdifull informasjon.

I tillegg ønsker vi å rette en stor takk til vår veileder Thor-Erik Sandberg Hanssen som har pekt oss inn på riktig spor, gitt oss gode og konstruktive tilbakemeldinger og som har fått oss til å tenke igjennom tingene, ikke bare en gang men opptil flere ganger i forskningsprosessen.

Det å skrive masteroppgave har både vært spennende og utfordrende. Spennende fordi det har gitt oss mulighet til å fordype oss i en problemstilling som er dagsaktuell og som har tilført oss mye ny kunnskap. Det har også vært utfordrende med så stor arbeidsinnsats i en travel hverdag. Videre at prosesser, innspill og insitamenter har endret seg fortløpende fra staten noe som har krevd tett oppfølging fra oss som forskere.

Helt til slutt vil vi takke hverandre for godt samarbeid og for å ha kommet i mål.



*Da var det endelig gjort!*

*Håper det ble noe stort...*

*Nå er det ut i det fri og opp på en topp*

*Det blir garantert vidunderlig for en noget neglisjert kropp!*



Inndyr og Hamar, 20. mai 2016

Elinor Kristiansen

Heidi Skåret

## SAMMENDRAG

### Introduksjon:

Regjeringen Solberg la 14. mai 2014 frem Prop. 95 S (2013-2014): Kommuneproposisjonen 2015. Den høyredominerte regjeringen ønsker å flytte makt og ansvar til større og mer økonomisk robuste kommuner. Det vil blant annet gi økt helhetlig samfunnsutvikling, mer likeverdige tjenester og redusert statlig detaljstyring. Kommunereformen representerer den største reformen i nyere tid.

### Formål med oppgaven og problemstilling:

Formålet med oppgaven er å studere sentrale politikere og næringslivets holdninger i Gildeskål kommune til en kommunesammenslåing med Bodø kommune. Kystkommunen Gildeskål grenser til Bodø i nord og har et stort areal i forhold til innbyggertall på rundt 2.000. Til sammenligning har Bodø ca. 50.000 innbyggere.

Våre forskningsspørsmål ble satt som følgende:

- Hvilke positive og negative effekter mener politikerne det vil ha for Gildeskål kommune å slå seg sammen med Bodø kommune?
- Hvilke positive og negative effekter mener representanter for næringslivet det vil ha for Gildeskål kommune å slå seg sammen med Bodø kommune?

På bakgrunn av denne problemstillingen valgte vi denne hypotesen:

«I forhold til politikerne vektlegger næringslivet i større grad effektivitet når de tar stilling til kommunesammenslåing.»

For å ikke utelukke informasjon som kan være viktig i den logiske utledningen av empiriske konsekvenser ble det lagt til en hjelpehypotese som definert under;

«Næringslivet setter kapasitet mer i sammenheng med effektivitet enn politikerne.»

For å få svar på hypotesen så har vi tatt utgangspunkt i forskningsspørsmålene som vist ovenfor og i tillegg dikotomiene;

- Kapasitet versus nærhet
- Effektivitet versus demokrati

### Hvorfor ser vi på dette?

For det første så er temaet og problemstillingen i høyeste grad aktuell og relevant.

Kommunesammenslåing og reformprosessen berører også de fleste på en eller annen måte, også oss, og det er knyttet mye følelser til dette. Vil demokratiet med nærhet, identitet og tilhørighet som viktige elementer i et samfunn tape på bekostning av matematikk, økonomi og kundeforhold? Er en del samfunnsoppgaver for store for små kommuner? Hvilke motivasjonsfaktorer skal til for å skape suksess eller et ønske om sammenslåing?

Å studere de to gruppene, politikere og næringsliv ville derfor være både spennende og interessant. Hva *vektlegger* de mest, hvordan er *balansen* mellom de to dikotomiene vi har fremsatt; kapasitet versus nærhet og effektivitet versus demokrati.

### **Metode og funn:**

Oppgaven er en kvalitativ empiri- og intervjubasert studie med en hypotetisk tilnærming. De hovedfunn som utkrystalliserte seg er:

- Venstresiden i politikken og de minste bedriftene mener at kommunesammenslåing fremskynder sentraliseringsprosessen i motsetning til høyresiden og de største bedriftene.
- De største bedriftene prioriterer godt samarbeid med politikerne og administrasjon uavhengig av politisk ståsted og hvor makta er plassert. Venstresiden i politikken og de minste bedriftene mener sentralisering av makta fører til større avstand og tap av lokal styringsrett. Et lokalutvalg vil få liten innflytelse og engasjementet vil gå ned. Høyresiden og noen bedrifter mener staten skal bestemme og at lokal styring er oppskrytt. Lite igjen i dag. Makta i små kommuner sitter hos ordfører som eneste heltidspolitiker og rådmann.
- De største bedriftene og høyresiden av politikken vektlegger effektivitet mer enn venstresiden i politikken og de minste bedriftene. Men effektivitet er sterkt knyttet til og er ofte en følge av nok kapasitet.
- Høyresiden og store bedrifter mener større kommuner gir bedre fagmiljø, mer profesjonalitet eller likhet i tjenestene. For venstresiden i politikken og små bedrifter føles kommunereformen som en tvangssammenslåing som ikke fremmer nærhet og demokrati.
- Stor usikkerhet både blant politikere og bedrifter om det vil satses på utvikling i Gildeskål kommune etter en sammenslåing, i tillegg til ivaretagelsen av lokale kunnskaper. Noen mener inngåtte avtaler vil ikke være bindende for det nye sentrale styringsnivået på sikt.
- Solide infrastrukturiltak og samferdsel i bunnen ville generelt blant begge gruppene (politikere og bedrifter) ha gitt mer interesse for kommunesammenslåing.



4.2.4 Samfunnsutvikling .....	68
4.2.5 Demokrati.....	71
4.2.6 Oppsummering bedrifter .....	73
4.3 Oppsummering – politikere og bedrifter .....	75
<b>5.0 Drøfting politikere og bedrifter .....</b>	<b>77</b>
5.1 Kapasitet versus nærhet:.....	77
5.1.1 Naturlig bo-, arbeidsmarkeds- og serviceregion i forhold til nærhet .....	77
5.1.2 Kompetanse og større fagmiljø i forhold til nærhet .....	81
5.2 Effektivitet versus demokrati: .....	85
5.2.1 Effektivitet og kommunal styring .....	85
5.2.2 Effektivitet i forhold til tjenestoområdene .....	88
5.3 Oppsummering – kapasitet versus effektivitet .....	93
<b>6.0 Konklusjon.....</b>	<b>94</b>
6.1 Rapportens hovedkonklusjoner .....	94
6.2 Implikasjoner.....	96
6.2.1 Praktiske implikasjoner:.....	96
6.2.2 Teoretiske implikasjoner og fremtidig forskning:.....	97
6.3 utfordringer, styrker og måloppnåelse .....	99
<b>Referanser.....</b>	<b>100</b>
<b>Vedlegg.....</b>	<b>106</b>



## TABELLER

Tabell 1: Mottak i kroner til dekning av enhetskostnader (Kilde: KMD).	2
Tabell 2: Hvor mye regjeringen legger opp til i reformstøtte (Kilde: KMD).	2
Tabell 3: Oversikt over innvandrere til Gildeskål kommune (Kilde: SSB).	15
Tabell 4: Arbeidspendlere ut av Gildeskål og til andre kommuner (Kilde: SSB)	15
Tabell 5: Arbeidspendlere inn til Gildeskål fra andre kommuner (Kilde: SSB)	15
Tabell 6: Interkommunale samarbeid (Kilde: Sjurelv & Kufaas, 2014)	18
Tabell 7: Nøkkeldata for Bodø og Gildeskål (Kilde: SSB, rapporter m.fl.)	19
Tabell 8: Endringer i antall kommuner 1838-2013 (Kilde: Regjeringen.no, 14. mai 2014)	20
Tabell 9: Matrise – kort oppsummering politikere og bedrifter	75

## VEDLEGG

Vedlegg 1: E-post angående intervju	
Vedlegg 2: Informasjonsskriv	
Vedlegg 3: Samtykkeerklæring	
Vedlegg 4: Temabasert intervjuguide	
Vedlegg 5: Befolkningsutvikling i Gildeskål 2010-2015 (Kilde: SSB)	
Vedlegg 6: Kart over Nordland med inndeling av de syv regionrådene	
Vedlegg 7: Gildeskål kommune med omland	

## BEGREPSORDLISTE

### Kommunesammenslåing:

Kommunesammenslåing betyr her at kommunen slår seg sammen med en eller flere nabokommuner. Endring av kommunegrenser vil i noen tilfeller også bety oppdeling av en enkelt kommune. Innbyggere og næringslivet i kommunen har rett til å foreslå grensejustering eller grensefastsetting, men det er bare kommunestyret selv som kan fremme forslag om sammenslåing eller deling, jfr. inndelingslova § 8 (Lovdata, 2002).

### Holdninger:

Holdninger i denne forbindelsen vil si hvilke meninger, synspunkter og innstillinger dokument- og intervjuundersøkelsene viser i forhold til valgt tema og problemstilling.

### Kapasitet:

Med kapasitet så tenker en her mest på størrelse av kommunen, om små kontra store kommuners evne til å klare sine forpliktelser eller videre kapasitet via samarbeid på tvers av kommunegrenser.

### Nærhet:

Nærhet går på hvor lang vei innbyggerne har til tjenester, politikere, administrasjon, service osv. Nærhet vil også her innbefatte følelse av identitet og stolthet over egen kommune.

### Effektivitet:

Effektivitet kan ifølge Gjertsen m.fl. (2003) dreie seg om kostnadseffektivitet, dvs. hvor store ressurser som brukes for å produsere en vare eller tjeneste.

Videre tilpasningseffektivitet som dreier seg om at tjenesteproduksjonen er i samsvar med behov og ønsker i befolkningen. Det mest relevante her er vel å se kommunen som er redskap for samordning av funksjonelle tjenester.

Et annet viktig begrep i denne sammenheng er autonomi som her hovedsakelig handler om mindre behov for statlige styring (Gjertsen m.fl., 2013).

### Demokrati:

Nærhet og selvstendig oppgaveytelse blir sett på som en forutsetning for et godt demokrati. Det som er vanskelig mener Larsen (2002) er balansen mellom kapasitet versus nærhet og effektivitet versus demokrati. Viktige stikkord her blir kommuneinstitusjonens evne til å styre og iverksette tiltak. Videre rekruttering til politiske verv og innbyggernes mulighet til påvirkning og deltakelse i det politiske systemet (Larsen, 2002).

### Kvote- og konsesjonskraft:

En forholdsmessig del/mengde som tilkommer en, omtales som kvote (Gundersen, 2009).

Konsesjonskraften omhandler eierne av større vannkraft som plikter i henhold til konsesjonen (bevilling/tillatelse) å levere en viss andel av kraften som produseres til de kommunene som er berørt av kraftutbyggingen. Konsesjonskraften skal leveres til en nærmere avtalt pris (Rosvold, 2015).

### NOU:

Norges offentlige utredninger (Språkrådet.no, 10. des. 2015)

## 1.0 Innledning

### 1.1 Bakgrunn, mål og aktualitet:

Regjeringen Solberg la 14. mai 2014 frem Prop. 95 S (2013-2014): Kommuneproposisjonen 2015. Regjeringen ønsker å flytte makt og ansvar til større og mer robuste kommuner for å sikre at kommunene har kraft til å møte fremtidige utfordringer. Kommunereformen representerer den største reformen i nyere tid.

Hovedmålene med kommunereformen er:

- Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling
- Gode og likeverdige tjenester til innbyggerne
- Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner
- Styrke lokaldemokratiet og gi større kommuner flere oppgaver

Ut fra Schei-komiteens arbeid på 1960-tallet fikk vi en reduksjon på 290 kommuner, fra 744 til 454. Pr 1. jan 2015 er det 428 kommuner i Norge. Det betyr at det er ytterligere 26 kommuner som har slått seg sammen fra 1967 til 2014 (Regjeringen.no, 14. mai 2014).

Staten ønsker i dag en sterk reduksjon av antall kommuner i Norge. Den 3. januar 2014 ble et ekspertutvalg satt ned av Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) som skulle foreslå kriterier på fritt grunnlag som har betydning for oppgaveløsning i kommunene.

Utvalgets anbefalinger i sluttrapporten om kommunestørrelse og mer funksjonelle samfunnsutviklingsområder, spesielt rundt byområdene, innebærer at antallet kommuner kan komme ned mot 100 (ibid., s. 1).

De sentrale styrende organer har også sterk støtte og pådriver i Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO). NHO lanserte i august 2015 et nytt Norgeskart, der antall kommuner er redusert fra 428 til 77. Det førende prinsippet er regionkommuner med robuste bykommuner der byer og omland har vokst sammen til regionale bo – og arbeidsmarkeder. I tillegg appellerer NHO for mer privatisering og konkurranse via flere velferdstjenester over fra det offentlige til sine bedrifter (NHO.no, 14. aug. 2015).

Stortinget har vedtatt at det fortsatt skal være tre folkevalgte nivåer i Norge og har bedt om en regionreform samtidig med kommunereformen. Regjeringen vil bygge videre på de roller, oppgaver og funksjoner fylkeskommunen har i dag, og utvikle de folkevalgte regionene i rollen som en tydelig og forsterket regional samfunnsutvikler. Istedenfor de 19 fylkene ønskes 10 regioner (Regjeringen.no, 5. april 2016).

## 1.2 Incentiv for endret kommunestruktur:

### 1.2.1 Statlige økonomiske incentiver:

#### a) Dekking av engangskostnader:

Departementet vil dekke nødvendige engangskostnader ved sammenslåing etter en standardisert modell. Til informasjon og høring av innbyggerne er det satt av inntil 100.000 kroner til hver kommune. Andre eksempler på engangskostnader er utgifter til felles folkevalgt nemnd, prosjektorganisasjon og involvering av innbyggerne. Videre harmonisering av informasjon- og kommunikasjonsteknologi (IKT) og andre systemer.

Hvor mye den nye sammenslåtte kommunen vil få til å dekke disse utgiftene er regulert ut fra hvor mange kommuner som inngår i sammenslåingen, og hvor stor den nye kommunen er målt i antall innbyggere.

Antall kommuner og innbyggere:	0 - 19 999	20 000- 49 999	50 000- 99 999	Over 100 000
2 kommuner	20 mill. kr	25 mill. kr	30 mill. kr	35 mill.kr
3 kommuner	30 mill. kr	35 mill. kr	40 mill. kr	45 mill.kr
4 kommuner	40 mill. kr	45 mill. kr	50 mill. kr	55 mill.kr
5 kommuner	50 mill. kr	55 mill. kr	60 mill. kr	65 mill.kr

Tabell 1: Mottak i kroner til dekning av enhetskostnader. Kilde: KMD

#### b) Reformstøtte:

Reformstøtte er et engangsbeløp som den nye kommunen får til fri benyttelse på sammenslåingstidspunktet, og er basert på antall innbyggere i den sammenslåtte kommunen.

Antall innbyggere etter sammenslåingen:	Reformstøtte
0 – 14.999	5 mill.kr
15.000 – 29.999	20 mill.kr
30.000 – 49.999	25 mill.kr
Over 50.000	30 mill.kr

Tabell 2: Hvor mye regjeringen legger opp til i reformstøtte. Kilde: KMD

Regjeringen følger opp kommuneproposisjon 2015 hvor de foreslår en ytterligere bevilgning på 100 millioner kroner i friske midler til dekning av engangskostnader ved kommunesammenslåing i 2016 (Kommunenes Sentralforbund, 8. okt. 2015).

### ***c) Inndelingstilskudd:***

Inndelingstilskudd ble i kommuneøkonomiproposisjonen foreslått som en ny ordning og er gjort gjeldende fra 2015. Inndelingstilskuddet kompenserer for bortfall av basistilskudd og en eventuell nedgang i regionalpolitiske tilskudd som en følge av kommunesammenslåing. Den nye sammenslåtte kommunen får beholde tilskudd som om den fortsatt var to (eller flere) kommuner i 15 år etter sammenslåingen, før inndelingstilskuddet gradvis trappes ned over fem år. Kommuner som slår seg sammen i denne stortingsperioden vil få beregnet inndelingstilskuddet med utgangspunkt i inntektssystemet for 2016 (Regjeringen.no, 16. des. 2015a).

### ***d) Gjennomgang av inntektssystemet for kommunesektoren:***

KMD vil gjennomgå inntektssystemet og departementet legger opp til å presentere et helhetlig forslag til nytt inntektssystem for kommunene i kommuneproposisjon 2017, med virkning fra 1. januar 2017. Dagens kompensasjon for smådriftsulemper i kommunal tjenesteproduksjon er særlig vurdert i denne omgang. Kommuner som frivillig velger å stå alene skal ikke premieres for det og det nye systemet vil bli mer nøytralt i forhold til kommunestruktur. Men både reiseavstander, geografi, bosettingsmønstre eller andre spesielle kommunale utfordringer skal tas hensyn til i beregningene.

Fra og med 2016, med virkning i budsjettet for 2017, skal også en del av selskapsskatten tilbakeføres til kommunene gjennom en ny inntekt basert på vekst i lønnssum i privat sektor. For å gi kommunene et sterkere incentiv til å legge til rette for lokal næringsutvikling og føre en mer aktiv næringspolitikk, bør de få tilført en andel av verdiskapningen som skjer lokalt (Regjeringen.no, 12. mai 2015).

## **1.2.2 Andre statlige og kommunale incentiv:**

### ***a) Nye oppgaver:***

Våren 2015 la regjeringen fram en stortingsmelding med forslag til nye oppgaver for kommunene. I kommuneproposisjon 2016 kommer det frem et ønske om at blant annet kollektivtransport, skoleskyss og videregående skole tas fra fylkene og til større kommuner eller bykommuner. Her er det nevnt minstestørrelse på 100.000 innbyggere (Regjeringen.no, 12. mai 2015).

Andre kommuner av en viss størrelse (15-20.000) eller med tilstrekkelig kapasitet og kompetanse kan få overført viktige oppgaver og mere makt. Her nevnes spesialiserte oppgaver innenfor barnevern, drift av grunnskole og pleie- og omsorg, pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT), areal- og samfunnsplanlegging, ansvar for hjelpemidler, varig tilrettelagte arbeidsplasser (VTA) og folkehelse (Ekspertutvalget, des. 2014).

***b) Opprettholde/videreutvikle desentralisert tjenestetilbud eller ny infrastruktur:***

Innbyggerne er opptatt av det vi har, det vi får og det vi eventuelt mister; altså egne materielle interesser. De vil ha konkrete og håndgripelige resultater av en sammenslåing. Folk er opptatt av at ingen kommer til å bli oppsagt som følge av kommunesammenslåing, at det er kort avstand mellom kommunesentrene eller at kommunen klarer å opprettholde tjenestetilbudet (Mathisen, 30. des. 2014).

Kommunene Rissa og Leksvik på halvøya Fosen har to videregående skoler hver og hvor begge skolene har for lavt elevtall til å kunne drive dem videre. Løsningen ble en intensjonsavtale som kommunestyret vedtok før sommeren 2015 hvor de er enige om å samarbeide med fylkeskommunen om å bygge en ny videregående skole midt i den nye kommunen (Krossli, 22. mai 2015).

***c) Kraftinntekter:***

For mange norske kommuner har kraftinntekter stor betydning både i spørsmål om oppdeling av kommunen og med tanke på å slå seg sammen med andre.

Nesten halvparten av norske kommuner mottar i dag kraftinntekter. Av de 173 medlemmene i Landssammenslutningen av vasskraftkommuner (LVK) så er det ca. 10-15 som har skikkelig høye inntekter. Kjennetegn for disse er lavt folketall kombinert med store vasskraftanlegg. Et eksempel er Aurland kommune som med sine vel 1.700 innbyggere har rundt 90 millioner kraftkroner å rutte med i året, noe som gjør dem i stand til å gi svært god kvalitet på skole og helse. Kommunen vil ikke gi fra seg noe uten videre og giftelysten er liten blant innbyggerne og politikere (Rypeng, 28. mai 2015).

En av de største reform-gulrøttene finner vi kanskje der hvor kraftkommuner slår seg sammen. Dette gir høyere innbyggertall og dermed økt forbruk, mer konsesjonskraft og utsikter til høyere inntekter (Sveen, 21. april 2015).

### **1.3 Argumenter imot sammenslåing:**

Ved å ha fulgt debatten over lang tid så ser det ut til at motstanden er stor i mange miljøer. Disse debattinnleggene kommer fra ulike hold. Hovedmomenter i debatten går på:

#### ***a) Sentralisering og tvang:***

Kommunal- og regionalminister Jan Tore Sanner (H) ser for seg at flere av landets kommuner blir tvunget til sammenslåing i 2017. Regjeringen ønsker i utgangspunktet at kommuner skal slå seg sammen frivillig, men Sanner påpeker at enkeltkommuner ikke skal kunne stoppe endringer som er ønskelige ut fra nasjonale hensyn (Regjeringen.no, 14. mai 2014).

Senterparti-leder Trygve Slagsvold mener at regjeringens største prosjekt er å sentralisere og at dette er den største konflikten i norsk politikk nå. I et demokrati så bør man lytte til folket og legge bort tvangstankene og skremselspropaganda om tjenestetilbudet i små kommuner. Han mener at regjeringens politikk er det største angrepet mot det desentraliserte Norge siden EU kampen på 1990-tallet (Senterpartiet.no, 3. juli 2015).

#### ***b) Hastverksarbeid:***

I april 2016 ble det publisert en ny bok med tittel *Folkestyre eller elitestyre?: Kommunereform i perspektiv*. Redaktørene Alf-Inge Jansen og Bjarne Jensen m.fl. mener reformen bærer preg av hastverksarbeid. Det er ikke fulgt normal prosedyre for store reformer som NOU-utredning, høringsprosess, stortingsmelding, stortingsbehandling og stortingsproposisjon. Istedenfor er arbeidet satt til et såkalt ekspertutvalg. De påstandene som dette utvalget er kommet frem til blir sett på som skjønsmessige vurderinger og har ikke belegg i forskning (Geard, 12. april 2016).

#### ***c) Følelser og identitet:***

Å ta farvel med det gamle og gå inn i et mer eller mindre ukjent nytt «vi» vekker ulyst hos mange (Flo, 14. sep. 2015). Mange mener at dette er stormannsgalskap og er satt i verk for å mele sin egen kake; det være seg ideologisk gevinst, økonomisk fortjeneste, karrieremuligheter eller prestisje. Reformen kommer ovenfra og er en «top-down» styrt prosess fra den høyredominerte regjeringen. Noe rop om sammenslåing kommer ikke fra folket (Krossli, 24. sep. 2015).

Sentio som er et skandinavisk fullservice markeds- og meningsmålingsinstitutt gjorde en undersøkelse for Klassekampen. Undersøkelsen viste at hele 55,9 % av befolkningen ikke vil



slå seg sammen med en eller flere nabokommuner (Sørenes m.fl., 15. aug. 2015). Dette ble også bekreftet ved kommunevalget i september 2015 hvor 11 av 14 folkeavstemninger om sammenslåing endte med nei (Krossli, 24. sep. 2015).

**d) *Privatisering:***

Liv Signe Navarsete (SP) mener at store kommuner vil ha som mål å skape interessante markeder for private selskaper som kan overta kommunale tjenester. Anbudskonkurranser er ikke like tiltrekkende i små kommuner. Hun har ingen tro på høyresidens snakk om lokaldemokratiet. Videre sier hun at konkurranseutsetting innebærer et enormt innfløkt regelverk og krever et stort byråkrati. Spisskompetansen sitter selskapene med og i liten grad kommunene (Vermes, 10. des. 2013).

**e) *Uklarhet fra staten og misnøye med prosessforløpet:***

Kommunal rapport gjorde en undersøkelse i juni 2015 hvor 671 lokalpolitikere fra alle partier gav svar. Flere ordførere mener at Stortinget bør sørge for at flere og større oppgaver blir overført til kommunene fra stat og fylke, men samtidig mener de at oppgavene som er tiltenkt er uklare, fordelingen mellom forvaltningsnivåene er usikkert og minstekravet til innbyggertall er ikke fastsatt. Men hele åtte av ti svarer krystallklart at det er viktigere at kommunereformen gir kommunene økt myndighet på bekostning av staten, enn flere oppgaver. De vil bli mer herre i eget hus (Krossli, 11. juni 2015).

Generelt er mange lokalpolitikere i flere partier enige i at kommunereformen gjennomføres i feil rekkefølge. Oppgavefordelingen burde kommet før sammenslåing med andre kommuner. Mange av lokalpolitikerne også i Høyre og Frp er utålmodige. De mener at signalene er for utydelige, prosessene går for trekt og at Sanner må bli tøffere (Krossli, 5. feb. 2015).

**f) *Tidspress og økonomiske virkemidler:***

SV ved Karin Andersen er for frivillig sammenslåing og de økonomiske virkemidlene. Men de er uenig i at disse incentivene skal ha datostempling. De er redd for at hvis kommunene ikke greier å gjennomføre prosessene innen fristen så faller virkemidlene bort og kommunene blir slått sammen likevel med tvang (Sosialistisk Venstreparti, 14. mai 2014).

I resten av landet går noen så langt som å hevde at kommunereformen er den største tidstyven i kommunal forvaltning noensinne og at det brukes uforsvarlige ressurser på dette arbeidet; ressurser som med fordel kunne ha vært brukt på tjenesteproduksjon og utviklingsarbeid (Heggem, 13. aug. 2015).

### ***g) Tilskuddsordningene:***

I tillegg er mange bekymret for det kommunale inntektssystemet og tilskuddsordningene. Spesielt små kommuner frykter at tilskudd kan bli borte; jfr. basistilskuddet, småkommune – og distriktstilskudd. De som ikke slår seg sammen vil få merke endringer i inntektssystemet fra 2017 selv om statssekretær Jardar Jensen (H) sier at de ikke vil legge opp til store og dramatiske endringer (Krossli, 4. juni 2015).

Mange ordførere og lokalpolitikere frykter en situasjon hvor de får mindre penger å rutte med og flere oppgaver som til slutt ender med at kommunene ikke greier sine forpliktelser og de blir tvunget til sammenslåing ved økonomisk struping (Holmquist, 28. mai 2015).

### ***h) Eiendomsskatt:***

Et annet viktig tema som har skapt store protester over hele landet er regjeringens forslag om å gi 1,2 milliarder i skatteutt ved å gjøre endringer av regelverket for eiendomsskatt som eventuelt blir gjeldende fra 2017. Dette kan bety store inntektstap for noen kommuner, mens flere bedrifter blir mer lønnsomme og får forutsigbare rammevilkår. I korthet går det ut på at maskinparken, produksjonsutstyr og overføringslinjer ikke blir skattebelagt som før. Dermed står kommunene bare igjen med skatt fra bygninger og grunnen til blant annet kraftselskapene (Regjeringen.no, 25. sep. 2015).

Flere av kraftkommunene i Nordland rammes svært hardt av dette kuttet fra regjeringens side. For Gildeskål er det i 2015 budsjettert med 8,1 millioner i eiendomsskatt fra verker og bruk. For året 2016 er tallet satt til nesten 11,5 millioner kroner (Rådmannen i Gildeskål kommune, 10. des. 2015).

## **1.4 Sentrale milepæler og prosesser:**

Kommunene er ikke pålagt å slå seg sammen, men alle har et utredningsansvar, må lage intensjonsavtaler samt gjøre politiske vedtak før 1. juli 2016 (Regjeringen.no, 3. juli 2014).

Hovedfokuset vårt og utgangspunktet for oppgaven er ***Gildeskål kommune***. Ønsket om å fortsatt være en selvstendig kommune er sterkt blant mange av de politiske representantene. Men om Gildeskål kommune blir tvunget til sammenslåing med annen kommune, er valget Bodø. Dette fastslo kommunestyret i junimøtet 2014 (Gildeskål kommune, 19. juni 2014).

Kommunestyret i Gildeskål har i møte 18. november 2015 vedtatt at det skal avholdes folkemøter vedrørende kommunereformen i april 2016, med påfølgende rådgivende folkeavstemming i mai 2016; jfr. inndelingslova § 10 (Lind, 20. nov. 2015).

I februar 2016 kom det ut to grunnlagsdokumenter fra administrasjonen i Gildeskål kommune. Det ene er det såkalte 0-alternativet som vurderer ulike konsekvenser hvis kommunen skal bestå som egen kommune (Rådmannen i Gildeskål kommune, 5. feb. 2016). Det andre er et intensjonsgrunnlag med sammenslåing og en vurdering på utvalgte samfunnsområder for kommunene Gildeskål, Steigen, Saltdal, Rødøy, Røst og Bodø. Dette utgjør et befolkningsgrunnlag på vel 60.000 innbyggere (Rådmenn i Steigen m.fl., feb. 2016).

I forhold til rådmannen i Gildeskål sine grunnlagsdokumenter, har kommunestyret i møte 1. mars 2016 valgt å jobbe videre med 0-alternativet og med utgangspunkt å beholde alle tjenestene i kommunen (Gildeskål kommune, 1. mars 2016).

1. oktober 2016 er siste frist fra hvert fylkesmannsembete som koordinator av prosessene til å gi regjeringen en oppsummering og tilråding etter at kommunestyrene har fattet sine vedtak (Fylkesmannen.no, 11. des. 2015). Regjeringen planlegger å fremme en samlet proposisjon til Stortinget om ny kommunestruktur våren 2017. Det vil kunne foreslås sammenslåinger av kommuner som avviker fra de lokale vedtakene (Stortinget.no, 12. juni 2014).

### **1.5 Problemstilling og forskningsspørsmål:**

Problemstillingen vil bygge på ervervet teori og tidligere forskning på området, men vil være åpen og eksplorerende i det vi ønsker å fremskaffe mer og forhåpentligvis ny kunnskap og en dypere forståelse av temaet. Den vil også være beskrivende ved å få frem de utvalgte, her representanter fra politikk og næringsliv i Gildeskål, sine forskjellige oppfattelser og meninger om temaet på et gitt tidspunkt. Samtidig vil den også være kausal, da vi har et ønske om å kunne forklare hvorfor det er forskjeller og likheter mellom gruppene. Det vil eventuelt under datainnhenting komme frem hvorfor (Jacobsen, 2013a).

Med bakgrunn i det som er beskrevet ovenfor så er formålet med oppgaven:

**«Å studere politikernes og næringslivets holdninger til  
kommunesammenslåing i Gildeskål kommune»**

Det kan være interessant å se på om disse to gruppene har ulik holdning til kommunesammenslåing og i så fall hvorfor de har det. Dette vil vi besvare via følgende forskningsspørsmål:

- **Hvilke positive og negative effekter mener politikerne det vil ha for Gildeskål kommune å slå seg sammen med Bodø kommune?**
- **Hvilke positive og negative effekter mener representanter for næringslivet det vil ha for Gildeskål kommune å slå seg sammen med Bodø kommune?**

### **Begrepsavklaring og avgrensning:**

I artikkelen til Christian Albrekt Larsen (2002) hevdes det at i Danmark har diskusjonen omkring kommunesammenslåing dreid seg om avveininger mellom dikotomiene:

- Kapasitet versus nærhet
- Effektivitet versus demokrati.

Disse dikotomiene vil vi besvare via forskningsspørsmålene og komme nærmere inn på utover i oppgaven. De vil også ha hovedfokus i kapittel fem som omhandler drøfting. Når det gjelder definering av begrepene kommunesammenslåing, holdninger, kapasitet, nærhet, effektivitet og demokrati vises det til begrepsordlisten foran i oppgaven.

### **Hvorfor er denne problemstillingen interessant og spennende? Hvorfor er det interessant å se på om de to gruppene (næringsliv og politikere) har ulik holdning til kommunesammenslåing?**

For det første så er temaet og problemstillingen høyst aktuell og relevant. Ettersom reformprosessen foregår over hele landet så er dette et emne som opptar mange både i offentlig og privat sektor, enkeltindivider som grupper. Reformen diskuteres og belyses nesten daglig i media og stadig flere undersøkelser og forskerrapporter, små som store, ser dagens lys.

Kommunesammenslåing og reformprosessen berører også de fleste på en eller annen måte, også oss, og det er knyttet mye følelser til dette. Mange ser først og fremst økonomiske og organisatoriske stordriftsfordeler med å bli en større kommune, mens andre argumenterer både ut fra både reelle og rasjonelle synspunkter. Med andre ord affekter i tillegg til «vi vet hva vi har, men ikke hva vi får.» Andre begreper i denne sammenhengen er identitet; hvem vi

oppfatter at vi er, hvor vi kommer fra og hvem man hører sammen med. Svein Frisvoll og Reidar Almås (2004) lanserer begrepet «interkommunal identitet» som fundament for alle vellykkede kommunesammenslåinger; det å føle og være i samme båt – å høre sammen.

Å studere de to gruppene, politikere og næringsliv vil derfor være både spennende og interessant. Hva *vektlegger* de mest, hvordan er *balansen* mellom de to dikotomiene vi har fremsatt; kapasitet versus nærhet og effektivitet versus demokrati.

Vil demokratiet med nærhet, identitet og tilhørighet som viktige elementer i et samfunn tape på bekostning av matematikk, økonomi og kundeforhold? Er troen på store økonomiske innsparinger ved kommunesammenslåinger overdrevet sett på bakgrunn av tidligere erfaringer? Er en del samfunnsoppgaver for store for små kommuner? Hvilke motivasjonsfaktorer skal til for å skape suksess eller et ønske om sammenslåing?

Ekstra spennende vil det også være hvis denne undersøkelsen og intervjuene kan frembringe noe helt nytt eller at kommunen fremviser spesielle særtrekk litt utenom det vanlige sett i forhold til kommunesammenslåing og andre kommuner.

## **1.6 Rapportens videre oppbygging:**

Hovedkapittel to med teori og litteraturgjennomgang vil først ta for seg kommunestrukturen med den norske og nordiske modellen. Deretter kommer en diskusjon rundt kommunesammenslåing.

I hovedkapittel tre som er metode omhandler forskningsstrategi, design, datainnsamlingsmetoder, etiske vurderinger og dataanalyse. Dataanalysen er delt i to hvor første del tar for seg den hypotetisk deduktive metoden som videre følges av registrering og bearbeiding av innsamlede data. Deretter kvalitetssikring og veien videre.

I kapittel fire vil resultatene fra politikerne og bedrifter bli presentert og oppsummert. Til sist en tabell med kort oppsummering både av de to gruppens synspunkt, og hvordan gruppens synspunkt eventuelt avviker fra hverandre.

Videre i kapittel fem presenteres en drøfting i forhold til kapasitet versus nærhet og effektivitet versus demokrati ut fra hva som er kommet frem hos de to gruppene.

Til sist en konklusjonsdel med hovedkonklusjoner, måloppnåelse og forslag til videre arbeid.

## 2.0 Teori – Litteraturgjennomgang

Den teoretiske delen i oppgaven vil bli presentert i to deler.

Del én omhandler den norske kommunestrukturen.

Underkapitlene er:

- Den nordiske og norske modellen.
- Sentrale nøkkeltall for Gildeskål og Bodø kommune som befolkning, geografi, sysselsetting, økonomi og politikk. Hovedfokus vil være Gildeskål kommune.

Del to tar for seg diskusjonen om kommunesammenslåingen.

Underkapitlene her vil være;

- Utvikling av den norske kommunestruktur.
- Viktige avveininger ved kommunesammenslåinger.

## 2.1 Den norske kommunestrukturen

### 2.1.1 Den nordiske og norske modellen:

#### Velferd og geografisk utstrekning:

Den skandinaviske velferdsstaten er raus angående universelle sosiale fordeler og har en stor tjenesteproduksjon. Nordiske velferdskommuner er kanskje en mer passende beskrivelse, da over 60 % av forbruket i offentlig sektor foregår på kommunalt nivå i alle de nordiske landene (Larsen, 2002).

Nordiske kommuner har ansvar for en betydelig større oppgaveportefølje enn mellom- og søreuropeiske kommuner. Imidlertid er det mindre kjent at denne modellen i stor grad er basert på desentraliserte kommuner. Kommunestørrelsen blant de europeiske landene varierer mye. På den ene yttersiden finner vi land som Storbritannia med veldig store kommuner (120.000 innbyggere) og på den andre siden finner vi for eksempel Frankrike med gjennomsnittlig kommunestørrelse på 1.600 innbyggere. I midten ligger Danmark med gjennomsnittlig 18.880 innbyggere, Norge med 9.000, Finland 10.900 og Sverige med sine 30.200 (ibid., s. 11).

Når det gjelder kommunestørrelsen i de ulike landene har kommunene forskjellige oppgaver. Storbritannia har få, store kommuner og hvor kommunene ivaretar de viktigste oppgavene på velferdsområdet (Ekspertutvalget, des. 2014). Storbritannia har ulike forvaltningsdistrikt som er delt inn i fire hovedgrupper; kommuneforvaltning, helseforvaltning, statlige lokal- og

regionalforvaltning og frittstående særforvaltning. Helseforvaltningen er en frittstående statlig forvaltning med egen distriktsinndeling som går på tvers av kommune, inndeling og annen regional statsforvaltning. Frankrike er det landet i Europa med flest kommuner.

Forvaltningen er delt inn i regioner og fylker og de har en veldig sentralisert statsforvaltning som står for det meste av velferdsproduksjonen (Stortinget, 8. mars 1999).

Norge er inndelt i 19 fylker og Nordland med sine 38.482 km<sup>2</sup> er blant de største.

Til sammenligning så har Østfold og Akershus mellom 4- og 5.000 km<sup>2</sup>, Vestfold rundt 2.200 og Oslo 454 km<sup>2</sup>. Her finner vi imidlertid det største folketallet.

Kommunestørrelsen varierer også veldig innenfor Nordland fylke. Den største er Rana med sine vel 4.400 km<sup>2</sup>, Narvik vel 2.000 og Bodø 1.395 km<sup>2</sup>. Til sammenligning har Gildeskål 665 km<sup>2</sup> og øykommunene Værøy og Røst rundt 19 og 10 km<sup>2</sup> (Kartverket).

### **2.1.2 Gildeskål og Bodø kommune, beliggenhet og sentrale nøkkeltall:**

Gildeskål ligger ved Saltenfjordens munning og grenser til Bodø, Beiarn og Meløy kommune. Gildeskål kommune ble opprettet i 1838 og innbefattet frem til 1853 også Beiarn.

Befolkningsutviklingen viser at i år 1900 hadde kommunen 4.154 innbyggere, i år 1946 var tallet på det høyeste med 4.795, i motsetning til i dag med et tall på rundt 2.020 innbyggere (SSB). Kommunen har en stolt historie og Inndyr var allerede på begynnelsen av 1600-tallet et viktig sted i Nordland, med blant annet lensherresete (Coldevin, 1943). På 1950-tallet hadde kommunen en stor kystnær fiskeflåte som etter hvert gikk sterkt tilbake. Det er kanskje litt spesielt at kommunen har over 1800 registrerte fritidsboliger. Det vil si flere hytter enn fastboende (Mikkelsen, 2012). Kommunesenteret i Gildeskål kommune ligger på Inndyr.

Bodø ble grunnlagt i 1816 som handelsby for nordnorske fiskere og i år 1900 hadde kommunen 4.755 innbyggere, i 1946 var tallet 7.549 mot i dag rundt 50.000 (SSB). I 1968 ble Bodø sammenslått med Bodin og med Skjerstad i 2005. Bodø er fylkeshovedstaden i Nordland (Sjurelv & Kufaa, 2014).

Saltenregionen består av kommunene Bodø, Beiarn, Gildeskål, Fauske, Steigen, Saltdal, Sørfold, Meløy og Hamarøy. I Salten Regionråd sitter alle ordførere og opposisjonsledere i kommunestyret fra disse kommunene. I tillegg alle rådmennene.

Regionen omfatter ca. 80.000 innbyggere og om lag 60 % av Saltens befolkning er bosatt i Bodø (Saltens.no, Salten Regionråd). Se vedlegg angående kartoversikt, nr. 6 og nr. 7.

## **Kjennetegn ved de to kommunene Gildeskål og Bodø:**

### **a) Geografi:**

*Avstand kommunesenter:* Historisk sett har ofte kommunesammenslåinger strandet på grunn av lange avstander til nærmeste kommunesenter og dårlig kommunikasjon. I rapporten fra ekspertutvalget som ble levert i desember 2014 mener utvalget at ensidig fokus på reisetid ikke er like relevant i dag på grunn av bedre veier, jernbane og utviklingen innenfor bredbånd. De mener likevel at en reiseavstand til nærmeste kommunesenter på 60 minutter kan være en akseptabel veiledende norm (Ekspertutvalget, des. 2014).

Hvis Gildeskål slås sammen med Bodø så vil reiseavstanden til kommunesentret endres. Reisetiden fra kommunehuset på Inndyr til rådhuset i Bodø er på over 80 minutter og i underkant av 90 kilometer. I dag har de fleste innbyggerne i Gildeskål kort vei til kommunesenteret. For de som bor i nord på tettstedet Nygårdsjøen så er det omtrent like langt å kjøre til Bodø som til Inndyr, ca. 45 minutter.

I følge S. Lind ved servicekontoret i Gildeskål kommune så har de ikke inntrykk av at besøkstallet på kommunen har blitt redusert i de senere årene, selv om det ikke er ført noen statistikk. Det er naturligvis lettere i dag med bruk av internett hvor søknader og skjema kan oversendes raskt. Men samtidig så har byråkratiet økt kraftig. Det er flere regler og lover å forholde seg til, og mer komplisert saksbehandling. Derfor blir det flere spørsmål fra innbyggerne til kommunen generelt sett. Folk er også mer bevisste på sine rettigheter via opplysninger på nett og kan si ifra når de er uenige eller misliker noe. Det økende antall flyktninger og andre innvandrere trenger også mer direkte hjelp som ikke kan løses via internett (Lind, 10. mars 2016).

Selv om rådhuset slik det fremstår i dag skulle forsvinne ved en sammenslåing så har mange kommuner løst dette ved å opprette et utvidet servicekontor. Et eksempel på dette er Skjerstad som slo seg sammen med Bodø 1. januar 2005. Servicekontoret fungerer som førstelinjetjeneste for flere kommunale tjenester. I tillegg er det reservesentralbord for hele kommunen med informasjonstjenester samt en del regelstyrt saksbehandling for de områdene som er viktigst i kommunen. Det vil stilles krav om en bemanning med bred og sammensatt kompetanse (Gjertsen m.fl., 2003).



## **b) Befolkning:**

*Innbyggere:* Det er i Norge en klar tendens til betydelig økning i folketallet i de store kommunene og en betydelig nedgang i kommuner som nå har under 4.000 innbyggere. De siste 30 årene har det foregått en sterk sentralisering i Norge på tross av en aktiv distriktpolitikk. Årsaken er blant annet bedre tilgang til kompetansearbeidsplasser og større karrieremuligheter i byene. Videre spiller faktorer som høyere lønnsnivå, større variasjon på utdanningstilbud og fagmiljøer inn. Stordriftsfordelene bidrar til at det er mer lønnsomt å etablere bedrifter i byer hvor det er større kundegrunnlag. Urbanisering, økt innvandring, bedre kollektivtilbud og et bredere tilbud av kulturaktiviteter er også noe av forklaringen. Utviklingen vil trolig også fortsette (Langørgen, 18. april 2007).

*Andel befolkning over 67 år:* Befolkningen blir eldre og snittalderen har økt. I 2013 hadde andelen eldre økt i alle kommune grupper bortsett fra i de fem største bykommunene i Norge. Fram mot 2040 vil antall eldre over 67 år fordobles.

Gildeskål hadde den høyeste gjennomsnittsalderen av kommunene i Salten i 1986 med 42,7 år. Bodø hadde da 33,9. I 2014 har dette i større grad jevnet seg ut med 38,4 for Bodø og 44,7 for Gildeskål (Sjurelv & Kufaas, 2014).

Bodø har hatt en befolkningsendring på pluss 44 % fra 1986-2014. Men det innbefattet 89 % innenfor aldersgruppen 40-70 år. Bodø vil de neste 28 årene øke med 21 %. For Gildeskål var endring i folketallet og spesielt blant unge, minus 25 % (ibid., s. 14).

*Andel bosatt i tettsteder:* Ut fra Statistisk sentralbyrå (SSB) så vil Gildeskål møte en befolkningsnedgang på 10 % mot 2040 hvis ikke noe spesielt skjer. Men går vi nærmere inn på tallene så ser vi at nedgangen har stagnert de siste fem årene og at vi faktisk har hatt en liten øking (SSB). I Gildeskål viser sammensetningen av befolkningsutviklingen at flesteparten er bosatt i tettsteder som Inndyr, Nord- og Sørarnøy, Nygårdsjøen og noen plasser på Sandhornøy som Vikan, Våg og Lekanger (SSB). Det er på disse stedene den lille økingen i folketallet fremkommer (Se vedlegg nummer 5).

*Antall innvandrere:* Når det gjelder mottak av antall innvandrere har Gildeskål kommune siden juni 2010 bosatt 169 innvandrere og kommunen legger forholdene til rette for at flest mulig av innvandrerne blir boende (Gildeskål kommune, 8. okt. 2014).

Årsaken til vekst i innbyggertall er at kommunen har fått et stort antall innvandrere, jfr. tabellen under.

Gildeskål	2000	2011	2012	2013	2014	2015
Innvandrere	22	109	131	175	209	239
Innbyggere	2 329	1 911	1 869	1 831	1 814	1 775
Til sammen	2 351	2 020	2 000	2 006	2 023	2 014

Tabell 3: Oversikt over innvandrere til Gildeskål kommune. Kilde: SSB

**c) Sysselsetting:**

*Sysselsatte av befolkningen:* Gildeskål kommune har 59 % sysselsatte og en arbeidsledighet på 2,7 %. I Bodø kommune er det totalt 62,5 % av befolkningen som er sysselsatt og hver tiende bodøværing er sysselsatt i offentlig administrasjon. Her er arbeidsledigheten på 2,3 %. Begge kommunene har en høy andel av ansatte innenfor helse og sosiale tjenester (SSB).

*Pendling:* Av kommunens arbeidstakere på 940 stykker så er det 268 som pendler i 2014. Som tabellen under viser så pendler til fleste fra Gildeskål til Bodø, Meløy og Beiarn. Året 2008 hadde flest arbeidspendlere både ut og inn av kommunen. Vi ser også at pendling ut av kommunen har gått betydelig ned siden 2008, mens at innpendling har steget fra år 2000.

Bosted	Arbeidsted	2000	2006	2008	2011	2014
Gildeskål	Bodø	133	143	142	132	119
Gildeskål	Meløy	57	67	95	92	77
Gildeskål	Beiarn	2	0	8	10	14
Gildeskål	Trondheim	8	11	9	6	9
Gildeskål	Sørfold	2	0	0	2	1
Gildeskål	Andre	88	74	76	48	48
Gildeskål	Totalt	290	295	330	290	268

Tabell 4: Oversikt over arbeidspendlere ut av Gildeskål og til andre kommuner. Kilde: SSB

Bosted	Arbeidsted	2000	2006	2008	2011	2014
Bodø	Gildeskål	29	45	50	46	57
Meløy	Gildeskål	15	16	20	17	40
Beiarn	Gildeskål	1	5	8	6	6
Andre	Gildeskål	25	33	51	33	24
Totalt	Gildeskål	70	99	129	102	127

Tabell 5: Oversikt over arbeidspendlere inn til Gildeskål kommune. Kilde: SSB

*Høyere utdanning:* De siste 45 årene er kompetansen hevet betraktelig i regionen hvor andelen som har fullført videregående opplæring har økt fra 40 % til 70 %. Bodø har arbeidstakere med lengst høyskoleutdanning i forhold til resten av Salten og de har også utviklet flest kompetansearbeidsplasser. I Bodø er det 32 % av de sysselsatte som har høyere utdanning, og på motsatt side har vi Beiarn som har 13 % med høyere utdanning. Gildeskål har i overkant av 20 % (Sjurelv & Kufaa, 2014).

*Arbeidsgiveravgift:* Satsen for arbeidsgiveravgift i Bodø er 7,9 % mens den for resten av Nordland er 5,1 %. Retningslinjene gjelder frem til 31. desember 2020 (Regjeringen.no, 30. mai 2009). For Gildeskål kommune utgjør arbeidsgiveravgiften på 5,1 % - 7 millioner kroner (Rådmannen i Gildeskål kommune, 10. des. 2015).

Denne differensierte avgiften er et av de viktigste virkemidlene for å stimulere sysselsettingen i distriktene og for å få utnyttet tilgjengelig arbeidskraft i hele landet. Noen sektorer har imidlertid begrensninger og må betale ordinær avgift på 14,1 % for lønnskostnader knyttet til for eksempel transport og energi (Regjeringen.no, 30. mai 2014).

Regjeringen har varslet at fra og med 2021 så vil bedrifter i kommuner som i dag har lavere arbeidsgiveravgift få økt avgift dersom de slår seg sammen med kommuner som har høyere (Vedum, 10. feb. 2016).

#### **d) Kommuneøkonomi:**

*Driftsbudsjett, lånegjeld, fond og investeringer:* I Bodø er driftsbudsjettet for 2016 på 3,5 milliarder kroner og Gildeskål har 227,7 millioner. Som tabell seks viser, er lånegjelden høy i Gildeskål med 595,2 millioner. Av dette beløpet utgjør 345 millioner langsiktige pensjonsforpliktelser. Gjeld pr innbygger tilsier vel 90.000 kroner. Til sammenligning har Bodø rundt 60.000 kroner (Gildeskål kommune, 12. mai 2015; Bodø kommune, 7. mai 2015).

Gildeskål kommune har gjennomført betydelige investeringer de siste årene. En god del penger på fond har de siste par årene blant annet ført til omfattende utbedring av veinettet i Gildeskål og tilknytning til bredbånd for alle i løpet av 2016 uten låneopptak. Kommunen står i en særstilling ved at kommunestyret i mars 2013 vedtok å selge sin aksjepost i Sjøfossen Energi til Salten Kraftsamband (SKS). Det betyr at kommunen pr i dag har i underkant av 300 millioner plassert i bank og ulike verdipapirer (Rådmannen i Gildeskål, 10. des. 2015).

*Frie inntekter:* De frie inntektene er midler kommunene fritt kan disponere. Dette består av skatteinntekter og rammetilskudd, og utgjør om lag 76 % (80 % når en inkluderer

momskompensasjon) av kommunesektorens samlede inntekter (Regjeringen.no, 15. okt. 2015). I oppsummeringstabell seks ser vi at dette er viktige midler for kommunene (side 20). Gildeskål mottar nesten 67.000 kroner pr innbygger og Bodø vel 46.000 kroner (Kostra.no).

*Andel rammetilskudd:* Rammetilskuddet er basert på innbyggertallet i kommunen og i 2014 fikk Bodø kommune 1,15 milliarder kroner, noe som tilsvarer 34,6 % av kommunens driftsinntekter. Gildeskål fikk 88,6 millioner kroner og dette utgjorde 39,6 % av kommunens totale driftsinntekter (SSB).

*Administrasjonskostnader:* I følge SSB så er administrasjonsutgiften i Bodø vel 5 %, og i Gildeskål er den i overkant av 8,5 %. Sammenlignbare kommuner for Gildeskål er Sørfold som har 8,6 % i administrasjonskostnader, Steigen med 7,7 % og Hamarøy med 6,2 %.

Sørensen (2012) mener at å slå sammen små kommuner kan medføre stordriftsgevinster der tekniske tjenester og kommunens administrasjon kan drives med færre ressurser. For å ivareta spesialiserte oppgaver effektivt, må kommunene ha et visst befolkningsgrunnlag. Alle innbyggerne vil kunne få et bedre offentlig tjenestetilbud dersom man slo sammen småkommunene som er mindre enn 5.000 innbyggere (Sørensen, 2012).

Slack og Bird (2013) mener «harde» og kapitalkrevende tjenester som vann og avløp eller transport kan gi positive effekter. Men for andre mer «myke» tjenester som politi, renovasjon, planlegging, sosiale tjenester eller utdanning er det ikke så mye å hente da de er svært arbeidskrevende. Noen få stordriftsfordeler ser også ut til å fremkomme på de fleste tjenestene ved en kommunestørrelse mellom 20-40.000 innbyggere. I tillegg kan en kommune med høy tetthet tjene på tjenestelevering og administrativ effektivitet, mens en storkommune med et stort og økt areal men med spredt bosetting er dyrere å drifte (Slack & Bird, 2013).

*Eiendomsskatt:* Satsen for eiendomsskatten skal være mellom 2 og 7 ‰ av takstgrunlaget, jfr. eiendomsskatteleva. I Bodø har bystyret vedtatt å øke eiendomsskatten fra 3,9 til 5,9 ‰. Dette skal gjelde hele kommunen f.o.m. 1. januar 2016 (Bodø kommune, 29. okt. 2015). I Gildeskål gjelder eiendomsskatten for hele kommunen og skattesatsen er på 4,8 ‰ for boliger og er budsjettert med en inntekt på 7,1 millioner for 2016. Verker og bruk har 7 ‰ og er i budsjettet for 2016 satt til 11,5 millioner kroner (Rådmannen i Gildeskål kommune, 10. des. 2015).

*Konsesjonskraft:* Budsjetterte inntekter i 2015 på konsesjonskraft er for Gildeskål 6,5 millioner kroner. På grunn av lave energipriser forventes en nedgang til 3,8 millioner i 2016

(Rådmannen i Gildeskål kommune, 10. des. 2015). Bodø har til sammenligning estimert i budsjettet for 2015 en inntekt på kvotekraft på 29 millioner kroner og en nedgang til 27 millioner for 2016 (Bodø kommune, 11. nov. 2015).

**e) Politisk:**

*Valgdeltagelse og antall kommunestyrerepresentanter:* Valgdeltagelsen ved årets kommune- og fylkestingsvalg viser at Gildeskål hadde en valgdeltagelse på 64,3 %. Det var Arbeiderpartiet som fikk størst oppslutning på 40,4 % og som gir de syv representanter i kommunestyret av totalt 17. Ordfører i kommunen er fra Ap og sammen med seg i posisjonen er Frp (varaordfører) og SV.

Bodø hadde en valgdeltakelse på 58,9 % og 39 representanter totalt i bystyret. Høyre (13) og Ap (12) er de to største. Det ble kvinnelig ordfører i Bodø fra Ap etter valget september 2015 og hun har varaordfører fra partiet Rødt med seg (Regjeringen.no, 16. des. 2015b).

*IKS:* Interkommunalt samarbeid har vært kommunenes egne strategier for å gjøre dem rustet til å ivareta lovpålagte tjenester med tilstrekkelig kompetanse og kapasitet. En stadig større andel av den kommunale aktiviteten, både i små og store kommuner, ivaretas i ulike kommunesamarbeid. I 2014 varierte antallet IKS i Salten mellom 44 til 25 for de ulike kommunene og hvor Gildeskål og Meløy hadde færrest på lavere nivå og totalt. Fauske hadde flest med 44 og Bodø lå på 35 tilsammen. Jfr. tabellen under (Sjurelv & Kufaas, 2014).

Kommuner	Høyere nivå	Regionsnivå	Lavere nivå	Sum ordninger 2014	Endringer 2010-2014
Fauske	9	13	22	44	2
Sjørfold	9	13	14	36	-5
Bodø	9	12	14	35	-3
Hamarøy	9	14	11	34	-3
Gildeskål	9	13	3	25	-1
Meløy	9	13	3	25	-2

*Tabell 6: Interkommunale samarbeid. Kilde: Sjurelv & Kufaas, 2014.*

Gildeskål kommune bruker ca. 4,5 millioner kroner på kjøp av tjenester i interkommunale selskap. De største utgiftene tar for eksempel Salten Brann IKS med 2,4 millioner kroner, Salten Kommunerevisjon 552.000 kroner og Kommunenes Sentralforbund 328.000 kroner pr år (Stranden, 10. nov. 2015).

Tabellen nedenfor gir en oppsummering av bakgrunnsdata for de to kommunene Gildeskål og Bodø:

TEMA:	INDIKATORER:	BODØ:	GILDE- SKÅL:	NORGE:	ÅR:
Geografi	Areal (km <sup>2</sup> )	1 395	665	323 781	2015
	Avstand kommunesenter	Fra Inndyr – Bodø = ca. 9 mil/ca. 80 min m/bil Fra Nygårdsjøen – Bodø = ca. 45 min m/bil			
Befolkning	Innbyggere	50 185	2014	5 165 802	1.jan 2015
	Endringer siste 10 år	5 771	-164	559 439	2005-15
	Andel befolkning > 67 år	12,5 %	21,3 %	14 %	2015
	Andel bosatt i tettsteder	89,8 %	31,4 %	80,78 %	2015
	Antall innvandrere	4 475	239	804 967	2000-15
Syssetting	Sysselsatte i % av befolkn.	62,52 %	59,08 %	51,9 %	2014
	Andel pendling ut av kommunene (arbeid)	9,5 %	22,2 %	34,5 %	2014
	Andel offentlig ansatte	58,37 %	56,07 %	36,1 %	2014
	Andel høyere utdanning	33,6 %	21,3 %	31,2 %	2014
	Gjennomsnitt inntekt	417 900	358 500	421 400	2014
	Arbeidsgiveravgift	7,9 %	5,1 %		2015
Kommuneøkonomi	Driftsbudsjett	3,5 mrd.	227,7mill		2016
	Gjeld totalt	8 mrd.	595,2mill		2014
	Lånegjeld pr innbygger, kr	60 031	90 383	54 588	2014
	Frie inntekter pr innbygg.	46 102	66 929	49 371	2014
	Andel rammetilskudd	34,6 %	39,6 %	32,6 %	2014
	Administrasjonskostnader	5,08 %	8,55 %	4,84	2014
	Eiendomsskatt Privat/Næring	5,9 ‰ / 5,9 ‰	4,8 ‰ / 7 ‰		2016
	Inntekt kvote-/konesjonskraft	29 mill.	6,5 mill.		2015
Politisk	Valgdeltakelse: Kst-valg	58,9 %	64,3 %	60 %	2015
	Antall kommunestyre rep.	39	17		2015
	Innbyggere pr kst – representanter	1 287	118		2014
	IKS	35	25		2014

Tabell 7: Nøkkeldata for Bodø og Gildeskål. Kilde: SSB, rapporter m.fl.

## 2.2 Diskusjon rundt kommunesammenslåing:

Dette underkapittelet er delt i to.

I del én vil vi innledningsvis si litt om utviklingen av den norske kommunestrukturen og ta for oss noe av bakgrunnen til den store kommunereformen på 1960-tallet med hovedmål og evalueringer.

I del to står viktige avveininger ved kommunesammenslåing i fokus, hvor vi går enda nærmere og konkret inn på oppgavens problemstilling, og vil diskutere kapasitet versus effektivitet i forhold til nærhet versus demokrati. Dette også sett opp mot oppgavens videre forløp og konkrete metodevalg i hovedkapittel tre.

### 2.2.1 Utvikling av den norske kommunestruktur

Det er ca. 50 år siden den forrige store runden med kommunesammenslåinger i Norge og det har kun blitt 26 færre kommuner siden 1967 og frem til i dag (Arnold m.fl., 2014). Utvikling av den norske kommunestrukturen kan deles inn i syv perioder og tabellen under viser endring i antall kommuner fra 1838 og frem til 2013 (Regjeringen.no, 14. mai 2014):

År	Antall kommuner pr. 1.1.	Endringer i antall kommuner
1838	392	
1930	747	355
1957	744	-3
1967	454	-290
1974	443	-11
1978	454	11
1994	435	-19
2013	428	-7

Tabell 8: Endringer i antall kommuner 1838-2013. Kilde: Regjeringen.no, 14. mai 2014

Norske kommuner fikk lokalt selvstyre i 1837 og har siden den gang hatt et varierende antall kommuner. I 1837 hadde Norge 392 kommuner og tallet økte kraftig frem til 1930 hvor landet hadde 747 kommuner. Årsaken til dette var at herredskommunene som ble etablert i 1838 fikk en vidtgående oppdeling. I tillegg ble det opprettet en rekke nye byer i Norge.

Det var en generell oppfatning av at kommuneinndelingen hadde gått for langt og i oktober 1946 ble Schei-komiteen nedsatt med mål om revisjon av kommunestrukturen (ibid., s. 20).

**a) Bakgrunn og hovedmål:**

På 50-60 tallet var det store strukturelle endringer i Norge. Økende sentralisering med stor fraflytting i utkantene veide tungt i argumentasjonen om færre kommuner. Ved å legge omkringliggende landkommuner til byene så ville det blant annet lette byveksten. Videre var det stor utvikling av nye kommunikasjonsmønstre. Overgangen fra sjø- til landeveistransport skjedde hurtig. Veier ble bygd, bussruter og fergesamband ble opprettet og lokalbåtruter ble nedlagt. Fjorden hadde før bundet folk sammen. Nå skulle veiene binde sammen steder og kommuner, bilen var blitt allemannseie og de nye kommunegrensene ble ofte lagt midtfjords. Kommunene ble oppfattet som små og uhensiktsmessige og ett av hovedmålene med reformen på 1960-tallet var å skape bedre forutsetninger for kommunens deltagelse av velferdssamfunnet i Norge.

De prinsipielle retningslinjene som Schei-komiteen utarbeidet i 1946, ble fulgt opp av Stortinget i 1956 og hovedtrekkene i forslaget var:

- En minstestørrelse som kunne sikre kommunene tilstrekkelig befolkningsgrunnlag for en forsvarlig og tidsmessig administrasjon og tjenesteapparat med nok kapasitet og kompetanse. 2.500-3.000 innbyggere og 5-10.000 innbyggere der de geografiske forholdene lå til rette for det.
- Enheter med et så allsidig næringsliv og inntektsgrunnlag at det kunne gi flere ben å stå på i vanskelige tider og som kunne forebygge fraflytting.
- Enheter der en hadde eller kunne utvikle et kraftig, levedyktig sentrum.
- Enheter der en kunne rasjonalisere skoleverket og danne grunnlag for en vellykket utbygging fra 7. til 9. årig skole (Regjeringen.no, 14. mai 2014).

**b) Evaluering:**

Regjeringen trakk den overordnede konklusjon i Stortingsmelding nr. 29, 1966-1967 at inndelingsreformen hadde vært en nødvendig reform i arbeidet med å opprettholde og videreutvikle det lokale selvstyret, og styrke den politiske styringen i kommunene. Større kommuner ble i stand til å ta på seg viktige velferdsoppgaver som har økt på over tid. Sterkere folkevalgte regioner kunne være iverksettere og initiativtakere i utviklingen av den norske velferdsmodellen (Kommunal- og Regionaldepartementet, 12. mai 1995). Man kan vel mer eller mindre påstå at en velfungerende struktur gir seg selv økt makt over tid.



Men på bakgrunn av Schei-komiteens innstilling ble mange kommuner tvunget til å inngå ekteskap, til høylytte protester fra noen av dem det gjaldt. De gamle kommunegrensene er synlige i lang tid etter at sammenslåingen har funnet sted, noe som vitner om at tvangssammenslåing av kommuner kan skape lite robuste kommunale enheter. Interne dragkamper om kommunale goder som lokalisering av kommunehus, sykehjem og skoler gjør også det politiske arbeidet i kommunene vanskelig og de politiske vedtakene framstår ofte som lite bærekraftige kompromisser. Kommunesammenslåing vil i slike tilfeller ikke løse de utfordringene som de i utgangspunktet var ment å løse (Frisvoll & Almås, 2004).

Samtidig som vi har fått økt statlig styring i form av nye lover, sentrale føringer og anbefalinger, så har vi også fått et mer desentralisert samfunn med delegering og fragmentering av ansvar til underliggende nivåer og med større makt til administrasjonen. Mange mener at det er delegert for mye til administrasjonen og at administrasjonen fatter vedtak som burde vært tatt av en politiker. Skillet mellom politikk og administrasjon er også mere visket ut. Dette forholdet blir i høyeste grad oppfattet å være situasjonsavhengig, de ulike rollenes plassering og posisjon i systemet og med kommunale variasjoner ut fra størrelse (Jacobsen, 2003). Årene fra 1945-70 viste også en spesiell sterk vekst i antall funksjonærer i administrasjonen og tjenesteyting (Sejersted, 2016). Det som kan fastslås er at sammenslåinger ofte har ført til en mer profesjonell og sentralisert administrasjon (Ekspertutvalget, des. 2014).

I likhet med de andre nordiske landene har det vært en vesentlig forskning på betydningen av kommunestørrelse, og som vanlig gir forskningen få eller ingen helt sikre svar eller anbefalinger. Funnene varierer alt etter hva slags utfallsvariabler man fokuserer på. Tradisjonelt har utfallsvariablene vært økonomi, kvalitet, samt politikk- og demokrati, der det kan argumenteres for at økonomiske effekter har stått mest sentralt. Om det har ført til noen særlige stordriftsfordeler innen kommunal tjenesteproduksjon som teknisk og administrasjon er det i dag delte meninger om. I de «tunge» områdene undervisning, helse og sosiale tjenester – er det få stordriftsfordeler å spore (Jacobsen, 2013b).

I tillegg har det vært argumentert for at økt interkommunalt samarbeid (IKS) kan kompensere for både smådrifts- og kvalitetsulempner som mindre kommuner ser ut til å ha. Den empiriske forskningen klarer i liten grad å fastslå hvorvidt interkommunalt arbeid medfører klare økonomiske stordriftsfordeler, men antyder at svært små kommuner under 3.000 innbyggere kan oppleve innsparinger (ibid., s. 22).

Befolkningsutviklingen er som sagt i stor grad preget av en sentralisering på den måten at en stadig større andel av befolkningen lever i eller nær større sentra. Men sentralisering som en følge av kommunesammenslåing mener ekspertutvalget (2014) ikke er entydige.

### **c) Konklusjon:**

Vi ser at argumentene bak ønske om større kommuner på 60-tallet er ganske lik statens mål for kommunesammenslåing i dag. Det som er forskjellig er at de ulike områdene er blitt enda mer forsterket i dag med et stadig høyere og spesialisert kunnskapsnivå blant ansatte, bedre kommunikasjoner og økende delegering av oppgaver til kommunalt nivå.

I tillegg ble det bestemt i 1995 at kommunesammenslåinger skulle skje frivillig (Regjeringen.no, 14. mai 2014).

Den kanskje største forskjellen er innføringen av teknologiske tjenester som har hatt en enorm utvikling de siste par tiår. Et godt utbygd bredbåndnett og bruk av videokonferanser gjør at geografiske avstander får økende mindre betydning. Vanlige folk kan få ordnet sine anliggender via nettet og kommunene kan administrere de ulike virksomhetene uten å møtes fysisk (Ekspertutvalget, des. 2014).

Kommunal forskning i Norge har i stor grad konsentrert seg om effektivitetsgevinster og demokratisk legitimitet ved sammenslåinger, men så å si ingen studier har tidligere sett på identitetens betydning (Frisvoll & Almås, 2004).

Ekspertutvalget (2014) ser heller ikke ut til å vektlegge dette i større grad i sin rapport, da de mener identitet ikke kan knyttes verken til nye oppgaver eller kommunegrenser.

De forskningsresultater som er nevnt ovenfor i tillegg til identitet og politisk deltakelse vil vi komme nærmere inn på utover i neste delkapittelet.

### **2.2.2 Viktige avveininger ved kommunesammenslåinger**

Ekspertutvalget for kommunereformen tar for seg områdene tjenesteyting, myndighetsutøvelse, samfunnsutvikling og demokrati i sin rapport desember 2014 for vurdering av nye oppgaver til større kommuner. Utvalget viser også til ti kriterier rettet mot kommunene og to mot staten som må tas hensyn til ved en eventuell ny oppgave- og kommuneinndeling.

De kommunale kriteriene er som følger: Tilstrekkelig kapasitet, relevant kompetanse, tilstrekkelig distanse, effektiv tjenesteproduksjon, økonomisk soliditet, valgfrihet,

funksjonelle samfunnsutviklingsområder, høy politisk deltakelse, lokal politisk styring og lokal identitet.

Økt behov for kapasitet og kompetanse i kommunene, uhensiktsmessige kommunegrenser, reduksjon av statlig detaljstyring og mer effektivisering av kommunene er en særlig vektlagt bakgrunn for at regjeringen vil gjennomføre denne kommunereformen (Produktivitetskommissjonen, 10. feb. 2015b).

I dette avsnittet vil vi ta for oss noen sentrale argumenter for at holdning til kommunesammenslåing kan være et resultat av hvilke avveininger en gjør med hensyn til:

- Kapasitet versus nærhet
- Effektivitet versus demokrati

Disse dikotomiene var blant annet sentral i forkant av Danmarks kommunereform som ble gjennomført i 2007 og hvor forutsetningene bak disse argumentene ble godt analysert.

Forholdet mellom kapasitet og nærhet var mer et både/og enn et enten/eller. Nærhet og selvstendig oppgaveytelse ble sett på som en forutsetning for et godt demokrati og vektingen mellom disse ble derfor viktig for å opprettholde oppfatningen av et godt demokrati (Larsen, 2002).

Kommunestørrelse kan ofte bli forstått som motsetningene mellom effektivitet og demokrati fordi det blir tatt for gitt at større kommuner er mer effektive, mens små kommuner vil være mer demokratiske. De som legger mest vekt på effektiv tjenesteyting og tilpassing av nye rammevilkår er gjerne de som er tilhengere av store kommuner. De som vil ha små kommuner argumenterer for demokratiske verdier og ser på det som beste alternativ (Bukve, 2002).

Men det er også vanskelig å forutsi demokratiske forhold i nye strukturer og det kan heller ikke overføres direkte fra erfaringer i andre land eller steder. Geografien i Norge med øyer, fjorder og fjell og lange geografiske strekninger er også helt annerledes enn for eksempel i Danmark. I tillegg er det store kommunale variasjoner innenfor Norges grenser (Larsen, 2002).

Vi ønsker å se på disse dikotomiene fordi i en eventuell ny fremtidig kommunestruktur med nye oppgaveløsninger, vil balansen mellom disse fire være sentral. For innbyggerne i en liten kommune så vil fortsatt tilgjengelighet og lokalisering av gode tjenester være essensielt. Videre at det tas hensyn til geografi, avstander og viktige demokratiske prinsipper som

medbestemmelse, frihet og styring over egne naturressurser. I tillegg at en større kommune vil ta hensyn til lokale kunnskaper i Gildeskål kommune på en god måte. Dette har betydning både for å opprettholde bosettingsmønstret i regionen, for å videreutvikle kommunen og for trivsel generelt.

Her vil det bli et spenningsfelt og viktige avveininger for å få til akseptable løsninger.

I punktene under vil vi gå nærmere inn på hvorfor det kan være motsetning mellom kapasitet versus nærhet og effektivitet versus demokrati.

Innenfor kapasitet og nærhet vil vi ta for oss naturlige bo- og arbeidsmarkedsregioner, spesielt med fokus på Gildeskål og Bodø. I tillegg relevant kompetanse, større fagmiljø og profesjonalitet. Til sist et avsnitt i forhold til hvor fornøyd innbyggerne er med tjenestene i små kontra store kommuner.

Effektivitet går på valg av politiske styringsmodeller og tjenestelevering sett i forhold til demokrati.

#### **a) Kapasitet:**

Troen på størrelse som forklaring på en organisasjons prestasjoner har vært underliggende når reformer innen offentlig sektor er blitt lansert de senere årene. Sammenslåinger og økende størrelse fremstår som et universelt grep som kan være med på å løse utfordringer innen for eksempel NAV, sykehus og skoler, så vel som arbeidet med kommunereformen. Ved økt størrelse så skal også kvaliteten på tjenestene bli bedre, demokratiet blomstre, ressursene utnyttes bedre og kontrollen styrkes. Interessen for størrelse kan føres tilbake til Max Weber og hans teori om byråkratiet formulert på slutten av 1800-tallet (Baldersheim m.fl., 9. jan. 2015).

#### *Bo- og arbeidsmarkedsregioner:*

Staten har som et av hovedmålene med reformen å få en mer helhetlig og samordnet samfunnsutvikling spesielt innenfor arealbruk og transport. Det er ønskelig at kommunegrensene i større grad tilpasses naturlige bo- og arbeidsmarkedsregioner (BA-region).

På grunn av en stadig økende tettstedutvikling og pendling utgjør kommunene i stadig mindre grad én funksjonell enhet. Hvis for eksempel de største kommunene skal overta ansvaret for kollektivtransporten så er forutsetningen at kommunen omfatter et område som utgjør en felles bolig-, arbeids- og serviceregion og som har tilstrekkelig markedsgrunnlag til å kunne

gi befolkningen et ønsket kollektivtilbud innenfor en samfunnsøkonomisk akseptabel kostnad. Ansvar for skoleskyss kan overføres til kommuner som overtar ansvaret for både videregående opplæring og kollektivtransport (Ekspertutvalget, des. 2014).

Norsk institutt for by- og regionforskning (2013) har plassert Gildeskål og Bodø i en BA-region, som de også gjorde ved forrige vurdering i 2002. Gildeskål kommune legger stor vekt på et godt bomiljø, bolig- og næringsutvikling. Men med de geografiske utfordringene er det ikke sikkert at dette vil bedre seg i en større kommune. Gildeskål grenser ikke til Bodø som et byområde men til en bykommune. Her er det for mye fjell imellom som skaper praktiske reiseproblemer. Noen deler av Gildeskål kan sies å inngå i en felles bo- og arbeidsmarkedsregion med Bodø, men når en ser på reisetid så kan dette bli kunstig å hevde for andre deler av kommunen. Innbyggerne i Gildeskål bruker i stor grad servicefunksjoner i Bodø, men det er vel mer på grunn av at det er der det finnes og man har vent seg til en lang reisetid (Rådmannen i Gildeskål kommune, 5. feb. 2016).

#### *Større fagmiljø, profesjonalitet og kompetanse:*

I tillegg mener staten at større kommuner med bedre kapasitet og kompetanse vil legge til rette for gode og likeverdige tjenester noe som innbefatter større fagmiljøer. Staten stiller også spørsmål om eierskapet til og ledelsen av spesielt skolene er profesjonelt nok. Det vises til svake resultater i internasjonale sammenligninger av grunnskolen og høyt frafall i videregående skole. Samhandlingsreformen, ny folkehelselov mv stiller også betydelige krav om økt kapasitet og kompetanse i kommunesektoren (Produktivitetskommisjonen, 10. feb. 2015b).

Utdanningsdirektoratets Gjennomføringsbarometer 2014 viser at 96-97 % av ungdomskullene som går ut av grunnskolen, starter opp i videregående opplæring. Men så skjer det noe. Det er kun 58-65 % som fullfører innen normert tid pluss to år, det vil si fem år. Her er en åpenbar «mismatch»! Dagens skolesystem klarer ikke i stor nok grad å gi ungdommen nødvendig mestring slik at de fullfører videregående skole (Hugvik, 10. feb. 2015).

Tallene fra Nordland pr 9. september 2015 viser at 918 elever i videregående har fått læreplass, av disse hadde 785 rett til læreplass. 246 elever med rett til læreplass står fortsatt uten tilbud til lærlingeplass i bedrift (Gulbrandsen, 27. sep. 2015).

Fylkestinget i Nordland vedtok i juni 2013 en målsetning om at 75 % av elever og lærlinger i videregående opplæring skulle gjennomføre og bestå på normert tid pluss to år, innen 2018. Fylkesråd for utdanning i Nordland sier også at ungdommen nå er prioritert i budsjettet som

fylkesrådet har lagt frem for 2016-19. Her skal det legges vekt på skoler og utdanning, skolefrokost og øke antallet bedrifter som kan ta imot lærlinger (Olsen, 10. nov. 2015).

Rådmannen har gjennomført en undersøkelse blant virksomhetslederne i Gildeskål. Det eneste området som har rapportert negativt i forhold til tilstrekkelig distanse er oppvekst og kultur. På små skoler kan det være en utfordring at ansatte er fagperson, forelder, i tillitsapparatet og aktiv ellers i lokalmiljøet (Rådmannen i Gildeskål kommune, 5. feb. 2016).

For at kommunene skal kunne løse oppgavene på en god og effektiv måte må de ha en tilstrekkelig kapasitet både administrativt og faglig. Tilstrekkelig kapasitet henger nært sammen med tilgang til relevant kompetanse. Grunnlaget for et godt fagmiljø krever mer enn én stilling med god fagkompetanse. For å oppnå det trenger man kapasitet til å behandle en viss mengde saker, ha god kontroll og oversikt, og til å kunne utvikle fagområdene (Rådmannen i Gildeskål kommune, 5. feb. 2016). I sluttrapporten til BDO fremheves det at i en storkommune vil det bli enklere å rekruttere nye medarbeidere og gi kommunen større mulighet til å håndtere utforutsatte faktorer som kan påvirke kapasiteten innfor sykefravær, vakante stillinger og store saker (Thuve m.fl., 2015).

Det er på kompetanseområdet at Gildeskål kommune er mest sårbar. Kommunen har generelt tilstrekkelig kapasitet til å løse sine oppgaver. Men samtidig har politikerne redusert ressursene til administrasjonen betydelig de siste årene. Det har ført til at kapasiteten på enkelte områder og i enkelte perioder ikke har vært tilstrekkelig og at det tar lengre tid før sakene blir ferdig behandlet. Medarbeiderne må også ha en stor breddekompetanse.

Konsekvensen blir kompetente ledere som også benyttes som avanserte saksbehandlere. Men på bekostning av andre viktige lederoppgaver.

På områder der kommunen ikke har kompetanse eller kapasitet blir dette løst gjennom innkjøps-samarbeidet i Salten eller via ulike interkommunale samarbeid, som for eksempel juridiske tjenester, brann og renovasjon (Rådmannen i Gildeskål kommune, 5. feb. 2016).

Mange ansatte vil gå av med pensjon om fire-fem år, og på sikt vil det gi Gildeskål noen utfordringer knyttet til rekruttering. Å få nok søkere til lederstillinger har vært vanskelig og i perioder er det få søkere til stillinger innen undervisning, pleie- og omsorg. Innenfor administrasjon er det mange søkere, men her trekker innstilte seg på grunn av at lønna ikke er konkurransedyktig eller de blir avvist på bakgrunn av manglende norskkunnskaper (ibid., s. 27).

### *Er smått godt?*

Til tross for noen kommunale utfordringer her så viser undersøkelser at folk er mer fornøyd med de kommunale tjenestene i små kommuner enn i de store.

Når det gjelder kvalitet så er det klart at utdanningsnivået generelt blant kommunalt ansatte i store kommuner er signifikant høyere enn i småkommuner. Det skulle tilsi at kvaliteten på tjenesteyting er lavere i små enn i store kommuner. Men gjentatte studier har vist en negativ korrelasjon mellom kommunestørrelse og innbyggernes fornøydhet med tjenestetilbudet på tvers av ulike tjenester. Det er altså ikke en enkel sammenheng mellom subjektiv og objektiv tjenestekvalitet (Jacobsen, 2013b). Det kan være flere forklaringer på det.

I 2010 ble det gjort en analyse av Monkerud og Sørensen basert på Direktoratet for forvaltning og IKTs innbyggerundersøkelse gjort i 2009 og omfattet mer enn 12.000 intervju.

For det første kan det skyldes at små kommuner med lavt folketall er mer politisk homogene og dermed slipper de smertefulle kompromissene som finnes i folkerike kommuner. For det andre kan det bero på at de folkevalgte i små kommuner representerer folks prioriteringer på en god måte fordi lokalpolitikere her har bedre kontakt med innbyggerne enn i de større kommunene. Det kan også forklares med at folk vet hva de vil ha, hvordan de vil ha det og oppsøker kommuner hvor tilbudet harmonerer med egne ønsker (Monkerud & Sørensen, 2010).

Disse argumentene skulle gi grunnlag for å beholde mange små kommuner og heller ha en ytterlige oppdelingsreform dersom resonnementene er gyldige.

Men andre forklaringer på at folk i små kommuner er mer tilfredse er trolig at innbyggerne i små kommuner er noe eldre og har lavere utdanning med mindre forventninger til tjenestetilbudet. Små kommuner har også høyere frie inntekter enn store kommuner, selv om en tar hensyn til bosettingsmønsteret, stordriftsfordelene og befolkningsstrukturen som er knyttet til å produsere tjenester i en folkerik kommune (ibid., s. 28).

### ***b) Effektivitet:***

#### *Effektivitet – styringsmodeller og maktfordeling ved eventuell kommunesammenslåing:*

Ved en eventuell kommunesammenslåing så vil det som umiddelbart kan betraktes som «overflødige» funksjoner være knyttet til kommunens sentraladministrasjon. Men dette er også et spørsmål om organisering (Sunde m.fl., 2005).

I intensjonsgrunnlaget for Ytre Salten kommune mener man at en viktig del av kommunereformen er å styrke demokratiet og hvor et velfungerende kommunedelsutvalg blir en vesentlig faktor for å sikre lokaldemokratiet og som rekrutteringsarena for politikere. Kommunedelsutvalg er beskrevet i kommune-loven § 12, og kan forstås som en bestemt type lokalutvalg. Kommunestyret kan opprette slike utvalg for deler av kommunen og bestemmer selv oppgaver og myndighet. Primært så har kommunedelsutvalg vært brukt som hørings- og serviceorgan. Men den vide bestemmelsen i kommune-loven åpner også for å tenke andre og mer proaktive roller for kommunedelsutvalg. Som et planleggingsorgan med god kjennskap til lokale forhold kan utvalget aktivt bruke plan- og bygningslovens bestemmelser til å foreslå reguleringsplaner for sitt område eller avklare arealkonflikter. Som et forvaltningsorgan kan utvalget få delegert myndighet til det som angår eget område og som i dag ligger hos planutvalget. I tillegg kan det også ha en rolle som utviklingsaktør med egne budsjettmidler, og fordele til samfunns- og næringsprosjekter (Rådmenn i Steigen m.fl., feb. 2016). Få kommuner har organisert seg på denne måten fordi i mange tilfeller kan det for mindre byer eller enheter bli mer kompliserende enn forenkende å ha slike ordninger sett i forhold til ansvar, lojalitet og fare for splittelse (Sunde m.fl., 2005).

Et lokalutvalg er derimot en mer vanlig organisasjonsmodell (Hanssen m.fl., 2013).

En slik mer desentralisert modell vil ha en fordel med å være nært koblet til lokalbefolkningen og kunne fremme deres interesser. Det har også uttalerett i kommunale beslutninger, men ikke beslutningsmyndighet. Utfordringer her kan ifølge Røiseland (1991) være å innhente informasjon om ressursbruk, tjenestekvalitet og faren for å bli «isolert», noe som ikke blir mindre hvis forutsetningen er å fungere uten et eventuelt eget administrativt apparat (Gjertsen m.fl., 2003).

I sammenslåingen Bodø-Skjerstad løste de dette ved at det valgte kommunestyret i Skjerstad gikk over til å bli et nytt lokalutvalg for dette distriktet. Flere i administrasjonen ble ansatt ved servicekontoret og annet personale som mistet sin funksjon ble forsøkt innplassert der det var naturlig eller ledige stillinger. For eksempel så ble rådmannen personalsjef i Bodø kommune (Sunde m.fl., 2005). Det betyr at det ble ikke nødvendig med store organisatoriske omstruktureringer, og Skjerstad som en småkommune ble mer eller mindre føyd inn i storkommunen sin organisasjon. Brandtzæg (2009) mener at dette er en fornuftig prosess når det er store forskjeller i størrelse på kommunene.



Et fungerende kommunedelsutvalg vil imidlertid komme til å trenge forutsigbare, administrative ressurser lokalt. Her ser en for seg tre modeller for organisering av administrative funksjoner (Rådmenn i Steigen m.fl., feb. 2016). I samlokaliseringsmodellen blir de fleste av kommunens administrative oppgaver lokalisert til et sted, her Bodø. En slik modell vil i størst grad sikre økonomiske stordriftsfordeler og større fagmiljø; men gi større avstand for befolkningen i gamle Gildeskål. I en mer desentralisert modell vil tjenestetilbudet for en stor del bli videreført som i dag i kommunen med unntak av de mest sentrale lederstillingene. Flere av de frivillige kommunesammenslåingene som er blitt gjennomført de siste årene har hatt en form for funksjonsdelingsmodell. Her samler man enkelte oppgaver som naturlig hører sammen eller kan dra nytte av hverandre på en plass. Som eksempler nevnes lønningskontor, post og arkiv, sentralbord, fakturamottak, regnskap, landbruksforvaltning, kommunal innfordring eller innkjøp. Denne modellen anser rådmannsutvalget for intensjonsgrunnlaget Ytre Salten er mest hensiktsmessig (ibid., s. 30).

Ekspertutvalget mener at for stor nærhet kan gi manglende distanse og habilitetsproblemer i forhold til sine folkevalgte. På den andre siden er de innforstått med at større kommuner kan oppleve at sakene er mer komplekse og at mer makt er flyttet til byråkratiet. Det blir færre lokale folkevalgte som vil inneha en mer strategisk styringsrolle med fokus på de overordnede linjene og mindre på detaljene. Dermed vil kanskje mange av beslutningene allerede bli avgjort på rådmannsnivå. Det kan føre til at de valgte representantene i kommunestyret må gå over til en mer profesjonell politikerrolle på heltid (Klausen, 2015).

#### *Effektivitet og kommunale tjenestetilbud:*

Effektivitet er sterkt knyttet sammen med produktivitet. Produktivitet defineres som forholdet mellom produksjon og bruk av innsatsfaktorer, som arbeid og kapital. Ressursbruken kommer vanligvis frem ved bruk av regnskaper. Tjenestene i offentlig sektor omsettes i liten grad i et fritt marked og brukerne betaler ikke fullt ut for disse. Informasjonen om effektivitet her er derfor ofte mangelfull (Produktivitetskommissjonen, 10. feb. 2015a).

Staten mener befolkningstilvekst og en økende andel eldre vil blant annet stille krav til omstilling og fornying i kommunene, spesielt innenfor kommunal styring. Det er gjort analyser som viser at hvis vi ser skole, barnehage og helse under ett så kan det være et potensial for effektivisering i kommunene på rundt 15 % uten at produksjonen settes ned (Produktivitetskommissjonen, 10. feb. 2015b). Spredt bosettingsmønster og brukernes ønske om nærhet til tjenestene kan gjøre det vanskelig å hente ut stordriftsfordeler på alle tjenestene

i kommunen. Men spesielt i overordnet styring og planlegging i sektoren mener de innsparing kan oppnås (Ekspertutvalget, des. 2014). De utvidede regionale regionene som nå er foreslått ser staten for seg i en rolle som i større grad tar for seg den strategiske styringen av blant annet samfunns-, nærings- og arealplanlegging (Regjeringen.no, 5. april 2016).

I NOU 2011:11 *Innovasjon i omsorg* pekes det på at bruk av velferdsteknologi og sterkere IKT-satsing på forvaltning og ressursstyring vil kunne gi de største mulighetene til å effektivisere omsorgssektoren. Omsorgstjenestene utgjør 1/3 av kommunal virksomhet og det som skjer der er avgjørende for hele kommunen (Produktivitetskommisjonen, 10. feb. 2015b). Det meldes også at større regionale regioner kan få ansvar for å bygge ut digital infrastruktur (Regjeringen.no, 5. april 2016).

Et annet virkemiddel er konkurranseutsetting av tjenestene. Konkurranseutsetting er mest brukt innenfor drift og vedlikehold av kommunale veier og renovasjon og i mindre grad innenfor individrettede tjenester som barnehage, skole eller eldreomsorg (Produktivitetskommisjonen, 10. feb. 2015b). Konkurranseutsetting i velferdstjenestene brukes i nordiske land som et supplement til offentlige monopoltjenester. Det offentlige har ikke like stort press på seg til omstillinger som private bedrifter. Det er normalt sett ingen trussel om konkurrerende nyetableringer og enheter som er lite effektive blir ikke lagt ned. Profesjonsinteresser og store organisasjoner med mange ansatte kan derfor bli høyere vektlagt enn brukernes behov (Produktivitetskommisjonen, 10. feb. 2015a).

Et annet viktig område for staten er effektivisering av offentlig innkjøp. Offentlig forvaltning foretar årlig innkjøp av varer for over 300 milliarder kroner som tilsvarer rundt 15 % av Brutto Nasjonal Produkt for Fastlands-Norge. Statsforvaltningen bruker 55 % og kommuneforvaltning 45 %. Anskaffelsesprosessen legger også beslag på betydelige ressurser i virksomhetene. Mange brukere lokalt opplever dette som et veldig rigid, detaljert, formalistisk og strevsomt system. Kritikken har ført til at det er satt i gang arbeid med å revidere regelverket både nasjonalt og i EU (ibid., s. 31).

BDO-rapporten via Salten Regionråd konkluderte med at der det stort sett kan hentes inn stordriftsfordeler er på administrasjon og tekniske tjenester. Men de økonomiske virkningene av dette vil være små i forhold til kommunens totale budsjett. I noen tilfeller kan det også være mulighet til innsparing på myndighetsområdet. Men Gildeskål som mange andre småkommuner er for eksempel veldig god på områder som barnevern (Thuve m.fl., 2015).

### *Effektivitet – er gevinster mulige ved en ny kommunestruktur?:*

Som nevnt vektlegger staten og noen ekspertutredninger økonomisk innsparing og flere stordriftsfordeler med lavere enhetskostnader ved større kommuner. Enkelte andre mener at dette ikke er bevist og at bildet i så fall må nyanseres litt mere.

På bakgrunn av grundige statistiske analyser og forsiktige vurderinger er de to internasjonalt anerkjente forskerne Hood og Dixon (2015) som de første i verden kommet frem til en samlet empirisk vurdering med hovedkonklusjon at vi har fått både en dyrere og en dårligere offentlig sektor med høyere omkostninger, dårligere kvalitet og flere klager blant befolkningen. I Storbritannia som har de største kommunene i Europa, steg administrasjonskostnadene med 40 % i løpet av 30 år, fra 1980 til 2010 (Hood & Dixon, 2015).

Beregninger gjort av SSB indikerer at det ikke er så mye å tjene kostnadsmessig ved en sammenslåing. For Skjerstad og Bodø sin del utgjorde det rundt 4,2 millioner kroner, eller ca. 102 kroner pr innbygger. En viktig årsak antas å ligge i at stordriftsfordelene allerede var tatt ut siden Bodø i utgangspunktet er en stor kommune. Det største relative potensialet er de typiske «fellesadministrative funksjonene.» Men Skjerstad kommune sto ovenfor helt andre utfordringer enn Gildeskål med en stadig vanskeligere økonomi, fare for betydelig nedskjæringer i driftsutgifter og tjenestetilbud og tok selv initiativet til sammenslåingen (Brandtzæg, 2009).

Gjertsen m.fl. (2003) mener at argumenter for en sammenslåing må knyttes til andre aspekter. Det kan være at Gildeskål får tilgang til en sterkere «slagkraft», en sterkere stemme utad som en del av en større kommune.

### ***c) Nærhet sett i forhold til noen viktige lokaldemokratiske prinsipper:***

Ekspertutvalget peker på noen viktige kriterier som er sentrale for at kommunene skal klare å ivareta de demokratiske aspektene. Lokal identitet og høy politisk deltakelse har utvalget funnet ut er lite relevante for kommunenes oppgaveportefølje. Men dette er likevel veldig viktig i forhold til en eventuell kommunesammenslåing slik at dette vil også ha en plass i vår oppgave. Det samme gjelder begreper som klagemulighet, lydhørhet og tillit i forhold til politikere og administrasjon (Ekspertutvalget, des. 2014).

#### *Identitet:*

Svein Frisvoll og Reidar Almås slår fast i sin rapport *Kommunestruktur mellom fornuft og følelser* (2004) at kommunale identiteter spiller en viktig rolle i prosessene ved

kommunesammenslåing. Mange føler en sterk tilhørighet til egen kommune, mens andre derimot mangler dette og er derfor mer for en sammenslåing i utgangspunktet.

Frisvoll og Almås mener at det som går under begrepet interkommunal identitet er et fundament for alle vellykkede kommunesammenslåinger. Innbyggerne må føle at de er i samme båt, at de hører sammen selv om de bor i to forskjellige kommuner. Denne identiteten vokser frem som en følge av at man samhandler mye på tvers av kommunegrenser. Eksempler her kan være pendling i forbindelse med skole, handel, arbeid eller interkommunalt arbeid. Sånn sett stemmer det godt med karakteristikken av innbyggerne i Gildeskål i forhold til Bodø som tidligere nevnt.

Interkommunal identitet vokser frem i konkurranse med de eksisterende identiteter som er knyttet til den kommunen hvor en bor i dag. Men samtidig mener de at dette til en viss grad kan påvirkes og fremskyndes. Eksempler her kan være media som en pådriver for samhandling, fotballag, ulike nettverk for næringsaktører eller samarbeid på tvers av kommunegrenser via det offentlige forvaltningsapparatet eller politisk.

Foruten interaksjon eller samhandling som et gjentatt mønster som skaper tilhørighet så har vi også begrepet identifikasjon; symboler og faner som signaliserer hvor vi hører til og føler oss hjemme. Det kan være ulike identifikasjonsfyrtårn som at folk føler sterk samhørighet med en gruppe mennesker i egen kommune, kommunevåpen eller mer historiske symboler. For Gildeskål kan det være tilknytningen til den kjente teologen, politikeren og salmedikteren Elias Blix eller det spesielle kirkestedet med den gamle steinalder kirken fra 1100-tallet; et kirkested som også kommunen har tatt sitt navn fra. Disse fyrtårnene kan aktiviseres og mobiliseres i stridsspørsmål som for noen vil si en eventuell kommunesammenslåing (Frisvoll & Almås, 2004).

#### *Politisk deltakelse:*

Høy politisk deltakelse er særlig knyttet til de politiske valgene, men det dreier seg også om innbyggernes deltakelse mellom valg. Ekspertutvalget mener at det etter en eventuell sammenslåing også skal være god deltakelse i alle landets kommuner (Ekspertutvalget, mars 2014).

Rapporten og undersøkelsen til Larsen (2002) som omhandlet kommunestørrelse, demokrati og nærhet i forhold til kommunereformen i Danmark på 1970-tallet, konkluderte med at en rekke av de sentrale forutsetningene bak argumentet om nærhet er empirisk ubegrunnet.

Valgdeltakelse og direkte kontakt med politikerne og administrasjonen er større i små kommuner. Men dette betyr ikke at det er større interesse, kunnskaper om politikk eller et mer positivt syn på lokaldemokratiet, noe som var overraskende i forhold til tidligere forskning.

Dette bekreftes også i rapporten til Slack og Bird (2013) som mener at den viktigste negative effekten av kommunesammenslåing er kanskje nedgangen i borgerdeltakelse. Faren her kan også være at de lokale utvalg eller råd som oppnevnes vil fungere mer som planleggingsorganer enn som reelle forum for lokale saker.

Andre viktige elementer her kan være innbyggernes mulighet til å klage, at politikere og administrasjon er lydhøre og om de har tillit.

Mulighet for å kunne klage på kommunal forvaltning er et viktig element dersom man ønsker at den skal være brukerorientert. En landsomfattende undersøkelse viser at det her er et stort forbedringspotensial. Mange mener at administrasjonen er lite smidig, tar ikke hensyn i nok grad til folks behov og driver forskjellsbehandling (Brandtzæg, 2009).

Undersøkelsen i Skjerstad før sammenslåing viste at det viktigste for innbyggerne var at kommuneledelsen er lydhør og at de folkevalgte tar hensyn til deres synspunkter. I tillegg forventet de en sentralisering av politiske beslutningsprosesser og oppfatningen av hvem som hadde mest eller minst tillit var sprikende. Her var det lokalpolitikere som de hadde stemt på som kom best ut. Samtidig fant en at rådmannskontoret var det som slo dårligst ut angående tillit (Gjertsen m.fl., 2003).

Ut fra det som hittil er belyst i oppgaven så kan en lure på om økt kapasitet kan gå på bekostning av nærhet, og videre at økt effektivitet vil kunne gå på bekostning av demokrati. Dette sett opp mot politikere og representanter fra næringslivet i Gildeskål. Denne argumentasjonen vil vi komme mer inn på i neste hovedkapittel som omhandler metodevalg.

## 3.0 Metode

I del én under forskningsdesignet vil den kvalitative metoden med dokumentstudier og dybdeintervju stå i fokus ettersom det er slik studien hovedsakelig gjennomføres. Kvantitative data er også essensielle, men hentes inn og benyttes mer som bakgrunnsinformasjon til undersøkelsen vår. For eksempel så har vi presentert noen talldata i tabeller tidligere i oppgaven og ut fra problemstillingen vår har vi satt noen aktuelle tema og forskningsspørsmål som vil være hjelpemiddel for å få inn nok og adekvat informasjon i intervjuene og til bruk i drøftingsdelen. Det vil si at vi starter med teori og går så over til empiri.

Det poengteres styrker og svakheter med valgte metoder.

Begreper som intensiv metode med mange variabler og få enheter, case-studie og det retrospektive design belyses.

Videre i andre underkapittel kommer datainnsamlingsmetoder, hvor vi først presenterer sekundærdata som benyttes som bakgrunnsinformasjon før vi beskriver vår innhenting av primærdata, i tillegg til utvalg og utvalgsriterier.

I del 3.3 kommer et lite avsnitt med noen sentrale, etiske vurderinger.

I fjerde del følger dataanalyse med Karl Poppers deduktive-logiske tenkemåte hvor vi fremlegger en hypotese som skal etterprøves via å konfrontere den med innsamlede data. Det betyr at vi har en forventning til hvordan virkeligheten ser ut, basert på tidligere funn og rimelighetsbetraktninger. Etter gjennomføring av intervjuene vil vi således kunne drøfte hvorvidt det synes å være slik at hypotesen (e) våre er riktige.

Andre hovedavsnitt tar for seg registrering og bearbeiding av data.

Til slutt ser vi på sentrale begreper som har betydning for oppgavens kvalitetssikring.

### 3.1 Forskningsdesign:

Når det gjelder forskningsdesignet så må vi, som nevnt tidligere, finne det undersøkelsesopplegget som på best mulig måte vil belyse problemstillingen vår. Det kan også ha betydning for om undersøkelsen kan betraktes som gyldig og pålitelig.

Forskningsspørsmålene våre er da som tidligere nevnt:

- Hvilke positive og negative effekter mener politikerne det vil ha for Gildeskål kommune å slå seg sammen med Bodø kommune?
- Hvilke positive og negative effekter mener representanter for næringslivet det vil ha for Gildeskål kommune å slå seg sammen med Bodø kommune?

En kvalitativ forskningsmetode anvendes via bruk av dybdeintervjuer og dokumentanalyser. Her vektlegges åpenhet hvor nyanserikdom, nærhet og det unike ved hver respondent blir viktige stikkord. Nyansene kommer frem ved at hver respondent gir en individuell forståelse av aktuelt tema med mange detaljer.

Nærhet har også stor betydning ved at vi gjennom samtaler i større grad kommer mer under huden på de som undersøkes. Frafallet blir også vanligvis mindre da vi som forskere får et nærmere forhold til de som intervjues og har mulighet til påvirkning og overtalelse.

Misforståelser kan oppklares med en gang, og hvis noe er uklart eller må utdypes mer så kan det også gjøres i etterkant. Men nærheten kan også føre til at vi blir fanget av det vi studerer slik at en mister evnen til kritisk refleksjon.

En må også ha i tankene underveis når vi har fått en metning i informasjonen, slik at undersøkelsen blir ferdig i rimelig tid (Halvorsen, 2009; Jacobsen, 2013a).

I tillegg har vi mulighet til å ha en større fleksibilitet. Prosessen er interaktiv etter som vi kan endre ting underveis etter hvert som undersøkelsen pågår, for eksempel nøkkelspørsmål, innsamlingsmetoder med videre.

Ved et slikt intensivt opplegg er muligheten for å generalisere mindre. Det vil si å påstå at dette gjelder for alle andre innenfor disse gruppene. Angående innsamling av primærdata så ville et opplegg med veldig mange enheter og variabler kanskje være det ideelle. Men av ressursmessige hensyn så har vi valgt en mer intensiv metode med mange variabler og få enheter (Jacobsen, 2013a). Mye nyansert informasjon samles inn fra gruppene som kan studeres i et helhetsperspektiv. Som forsker ønsker man også at resultatene er overførbare til lignende miljøer eller case (Halvorsen, 2009).

Kvalitative metoder kan også ha noen svakheter.

Det første problemet er at den kvalitative metoden er ressurskrevende. Inngående intervjuer tar ofte lang tid.

Svarene som gis generelt ved intervjuer vil heller ikke alltid stemme med virkeligheten eller gi et helt sant bilde.

Det krever både god motivasjon og innsatsvilje fra respondentenes side ettersom tema med underliggende spørsmål vil være noenlunde bestemt på forhånd.

Datatilfanget er også mere statisk ved at vi får svar i et bestemt tidsrom noe som fører til at det er vanskelig å fange opp hele prosessen.

Informasjonen som gis av respondentene kan være påvirket av vår tilstedeværelse og at en derfor trekker feilaktige konklusjoner. Som forskere kan vi også gjøre ukorrekte registreringer eller være forutinntatt slik at noe av det som innhentes utelates eller overdrives bevisst eller ubevisst. Dette kan unngås ved at egne konklusjoner understøttes av selektive sitater fra intervjuene.

Vi er ikke opptatt av å sikre en bred representasjon, men foretar et strategisk utvalg av intervjuemedlemmer ut fra det som er mest hensiktsmessig og gir best informasjon. Ved å kjenne til en del sentrale egenskaper hos de som er tenkt intervjuet kan også dette styrkes. Leseren kan heller ikke vite hvor representativt eller typiske de enkelte sitatene er, slik at en kan ikke si at analysen gir et absolutt kvalifisert bilde av situasjonen eller aktuelt tema. Enkelte av respondentene kan også falle fra underveis og resultatet kan bli påvirket av den grunn (Jacobsen, 2013a; Halvorsen, 2009.)

Det kvantitative kommer frem ved at vi har skaffet oss god forhåndskunnskap om fenomenet vi skal undersøke og at problemstillingen er rimelig klar. I tillegg egner den seg når vi skal teste teorier eller hypoteser og hvor vi vil se på hyppigheten av en holdning, hvor ofte et fenomen forekommer (Jacobsen, 2013a).

Dette skal imidlertid ikke testes statistisk eller tallfestes, men brukes i drøftingen.

Vi er klar over at de undersøkelsesmetodene vi har tatt i bruk kun gir en liten del av den såkalte virkeligheten. Bilde av realiteten vil bare bli delvis, tidsbegrenset og falsifiserbart (Berger, 1987).

Videre så kan våre tolkninger av det som skjer, eller valg av teori preges av hvordan en er som person og vår «forforståelse.» Som forsker bringer en med seg både sin personlige, faglige og teoretiske forankring og bakgrunn inn i forskningssituasjonen og gjennom den analytiske prosessen (Jeon, 2004).

Strauss hevder at både tidligere erfaringer og innsikt fra litteraturen kan bidra til å stimulere «teoretisk følsomhet» og forskningsspørsmål eller hypoteser genereres på bakgrunn av at en har identifisert et gitt fenomen og undersøkt hva en på forhånd vet om fenomenet, her kommunesammenslåinger (Strauss & Corbin, 1990).



## 3.2 Datainnsamlingsmetoder:

Aktuelle praktiske metoder for å samle inn data i denne oppgaven er sekundær- og primærdata. Sekundærdata består av dokumentundersøkelser eller analyser/evalueringer gjort av andre. Primærdata vil være det åpne individuelle intervjuet og spørreskjema.

Dette kan være en styrke ved at de ulike formene for data kan virke kontrollerende, støtte opp om hverandre og bekrefte eller avkrefte de resultatene vi kommer frem til (Jacobsen, 2013a).

### 3.2.1 Hvordan vil vi samle inn data:

#### a) Sekundærdata:

Sekundærdata kan være både av kvalitativ og kvantitativ art. Her vil vi benytte oss av informasjon som er skrevet eller samlet inn av andre enn oss selv. Dokumentene må være sikre, relevante og med gode kunnskaper om temaet og tilstøtende fenomener.

Kvalitative sekundærdata vil gjelde tekster. Vi bruker diverse undersøkelser, rapporter, annen litteratur eller aviser og tidsskrifter for å eksemplifisere eller underbygge aktuell argumentasjon. Kvantitative data er her samlet inn via statistikker, tabeller, regnskaper, årsmeldinger mv. Videre har vi satt oss godt inn i relevant sekundærdata som bakgrunnsstoff og på den måten vært i stand til å aktualisere bestemte tema og spørsmål før intervjuene.

#### b) Primærdata:

Det åpne individuelle intervjuet egner seg i forhold til valg av tema og problemstilling, da personene som skal intervjues befinner seg i en spesiell kontekst. Det er også intensjonen å undersøke relativt få enheter. Hva hver enkelt av respondentene sier, hvilke holdninger og oppfattelse de har blir derfor viktig. Foruten det som er nevnt tidligere så kan vi også ved en eksplorerende problemstilling få frem mere uventede forhold i intervjuene.

Innsamlingsmetodene ved intervjuene vil hovedsakelig foretas direkte via kontakt ansikt til ansikt, men kan også suppleres med telefon eller internett. Intervjuene tas opp på lydbånd.

Alle respondentene vil få tilsendt informasjon og samtykkeskjema i god tid før intervjuet slik at de får tid til å tenke seg om. Dette vil så bli fulgt opp via telefon like etterpå med nærmere informasjon og avklaringer hvor utspørringen skal foregå, dato, lengde på intervjuet og opptak.

De som sier ja får så tilsendt en intervjuguide minimum en uke før slik at de har tid til å forberede seg. Intervjuene vil ha en viss form for struktur. Det skal være en oversikt over hvilke tema vi skal innom i løpet av intervjuet og spørsmålene skal ha en fast rekkefølge, men med åpne svar. Den kunnskapen vi etter hvert tilegner oss kan brukes til å gjøre spørreskjemaet enda bedre. Det stiller imidlertid høye krav til at spørsmålene og svaralternativene er relevante (Jacobsen, 2013a).

Etter hvert intervju vil alle få spørsmål om det er greit at vi tar kontakt med de senere for utdyping angående uklarheter eller detaljer.

### **3.2.2 Utvalg og utvalgsriterier:**

Utfordringen angående hvem og hva vi velger ut for å belyse problemstillingen er at vi ikke kan studere alt det som andre gjør til enhver tid. Spesielt gjelder dette i kvalitative metoder. Undersøkelsen vil bestå av et utsnitt av tema og variabler, noen utvalgte sammenhenger eller kontekster, i et bestemt tidsrom og med et utvalg av personer og hendelser. Strengt tatt vil undersøkelsene og dataene kunne være gyldig bare for den perioden dette varer. Den er også bare gyldig angående de temaene vi har valgt å fokusere på.

Hvem vi velger ut av enheter vil også ha stor betydning for undersøkelsens pålitelighet og troverdighet.

Her vil vi skille mellom utvalg av enheter til intervju og til dokumentanalyser. Her må vi være kritiske til hvilke personer vi snakker med og angående det siste, hvilke kilder vi benytter oss av.

#### ***a) Utvalg av personer til åpne intervjuer:***

I utgangspunktet tar vi sikte på 14 personer med likt antall respondenter fra politikk og næringsliv i Gildeskål kommune. Dette for å begrense tidsbruken og for å unngå at analysen blir alt for omfattende og detaljert. Politikerne vil være representert med sentrale personer fra de ulike partiene. Det vil si at de er maktpersoner som på en eller annen måte har kjennskap til dette ved at de deltar i prosessen eller har sentrale posisjoner. De fleste vil også ha mange års fartstid i politikken. Fra næringslivet vil vi invitere sentrale personer innenfor ulike bedrifter i kommunen; både små og litt større foretak.

### ***b) Noen utvalgsriterier:***

Vi tenker å sette sammen gruppene slik at det er jevn fordeling av politiske synspunkter. Kvinner, menn, og gamle så vel som unge er representert. Med dette ønsker vi å ha med mennesker med mange forskjellige synspunkter, handlemåter og væremåter.

Andre kriterier er utvalgsmetoder som er mere formålsrettede. Utenom å sikre bredde og spredning så vil vi bevisst velge ut respondenter som vi mener kan gi oss mye og god informasjon. De har kunnskapene som vi er interesserte i, de er gode til å formulere seg og de er også villige til å gi fra seg denne informasjonen.

I utvalgsfasen kan det også være lurt å ha en viss form for fleksibilitet. Det betyr at vi gjør avtale med noen få først ved oppstart. Deretter ser vi om det kan være nyttig å trekke inn flere i en senere fase. Dette for å få så gode svar som mulig.

### **3.3 Etske vurderinger:**

Før intervjuene finner sted vil alle informantene få tilsendt et informasjonsskriv med utfyllende informasjon om prosjektet, hensikten, hvordan opplegget er tenkt og på hvilken måte resultatene skal formidles og brukes videre.

Den som blir forespurt skal også få tid til å reflektere over invitasjonen, gi sitt samtykke til og delta på et fritt grunnlag uten press, trusler eller løfte om belønning.

De skal også informeres om at opplysningene de gir oss behandles konfidensielt, samt at de på ethvert tidspunkt er frie til å trekke seg som informanter uten å måtte grunngi dette. Vi ser for oss at siden kommunen er forholdsvis liten med stor grad av gjennomsiktighet så antar vi at respondentene ikke navngis, men ivaretas med en viss form for anonymitet.

Respondentene skal også informeres om resultatet av undersøkelsen slik at dette eventuelt kan komme til nytte.

I tillegg er det noen vitenskapsinterne, etske prinsipper som skal følges. Det betyr at man bør tilstrebe at det vi skriver er i overensstemmelse med virkeligheten, åpenhet og etterrettelighet. Påstander og konklusjoner skal kunne dokumenteres og ha belegg i kilder, referanser eller tallmateriale slik at andre kan kontrollere og etterprøve dette.

En skal heller ikke unnlate å legge frem materiale selv om dette vil avkrefte egne teorier eller hypoteser (Halvorsen, 2009).

### 3.4 Dataanalyse:

I første del går vi nærmere inn på den hypotetisk deduktive metoden og vi vil gi en beskrivelse av hva en hypotese er, Karl Popper og hans kritiske rasjonalisme samt presentasjon av vår hypotese.

Andre del vil gi en beskrivelse av hvordan vi skal registrere og bearbeide de dataene vi samler inn gjennom intervjuene.

#### 3.4.1 Hypoteser og kritisk rasjonalisme

##### *a) Hypotese:*

Vitenskapelig undersøkelser innebærer ofte at man går inn et ukjent område. For å få svar på ubesvarte spørsmål kan man undersøke dette ved å formulere hypoteser (Johannessen m.fl., 2009). Ved hjelp av hypotesene danner vi oss på forhånd et bilde av hva vi forventer å finne gjennom undersøkelsene og hypotesen etterprøves empirisk. En hypotese er en påstand som har karakter av en gjetning eller antakelse, og vi er aldri helt sikre på om hypotesen er sann. Undersøkelsene vil bestå i å få bekreftet eller avkreftet hypotesen og vi kan teste hypotesen mot observasjonsutsagn eller data, selv om observasjonsutsagnene ikke er absolutt sikre. I den empiriske forskningen tester vi det minst sikre som her vil være hypotesen i lys av det mer sikre via utsagn eller data (Gilje & Grimen, 2007).

Hypoteser oppfyller ikke kriteriene for en teori, men hypoteser kan brukes til utvikling av teori (Johannessen m.fl., 2009).

##### *b) Kritisk rasjonalisme:*

Karl Popper mente at man nærmer seg sannheten ved å eliminere feilaktige teorier, og han var ikke opptatt av å skille mellom det meningsfulle og det meningsløse. Han mente at en hypotese bare kan være falsk hvis det finnes en objektiv sannhet som den avviker fra. Hans filosofiske posisjon blir omtalt som kritisk rasjonalisme fordi han mente at menneskers rasjonalitet har evne til å stille seg kritisk til sine egne og andres oppfatninger.

For å finne ut om påstanden i hypotesen stemmer må vi kunne falsifisere den. Det betyr at hvis man klarer å bevise at hypotesen er falsk eller feilaktig, så vil den være falsifisert. Popper var samtidig tydelig på at falsifikasjon ikke kan sies å være endelig. Undersøkelsen i oppgaven som er knyttet til hypotesen vil også kunne gi svar på om hypotesen er verifiserbar, det vil si om den er sann eller usann (Gilje & Grimen, 2007). Dersom vi kan redegjøre for en påstand eller etterprøve den, vil den være verifiserbar. En påstand Popper mente vi kan bare

nærme oss sannheten av, men ikke nå. Siden vi har valgt hypotetisk deduktiv metode er det ikke mulig i absolutt forstand og verken påvise (verifisere) eller avvise (falsifisere) hypotesen (Svendsen, 2009).

Utgangspunktet i hypotetisk deduktiv metode er at man starter med en teori om hvordan ting er, og søker deretter bevis for at dette er riktig. Undersøkelser om konsekvensene som skjer kan vise at hvis dette ikke stemmer må det formes og testes en ny hypotese. Hvis det viser seg at hypotesen stemmer, må man teste en gang til for å være sikker (Gilje & Grimen, 2007).

**c) På bakgrunn av problemstillingen og tidligere argumenter i vår oppgave har vi valgt denne hypotesen:**

*«I forhold til politikerne vektlegger næringslivet i større grad effektivitet når de tar stilling til kommunesammenslåing.»*

Gjennom litteratur, intervjuene med respondentene og ved bruk av hypotetisk deduktiv metode, vil vi verifisere eller falsifisere hypotesen.

I testingen av hypotesen inngår det ofte en hjelpehypotese. Hjelpehypoteser er en hypotese som er nødvendig for å utlede en forutsigelse, men som vi ikke har til hensikt å teste i vår undersøkelse (Gilje & Grimen, 2007). Vi har valgt å legge til denne hjelpehypotesen for å være sikker på at vi ikke utelukker informasjon som kan være viktig i den logiske utledningen av empiriske konsekvenser. Hjelpehypotesen vil da være som følgende:

*«Næringslivet setter kapasitet mer i sammenheng med effektivitet enn politikerne.»*

Det er viktig å understreke at hypotesene ikke skal testes statistisk, det vil si at vi vil ikke kunne forkaste eller verifisere de på gitte signifikansnivå.

Hypotesen vi har formulert benyttes som utgangspunkt eller forventninger og skal prøves ut gjennom intervjuene med respondentene. Dette med hjelp av tidligere og ny litteraturgjennomgang, for å se om undersøkelsene er i tråd med de faktiske forhold.

### **3.4.2 Registrering og bearbeiding av innsamlede data:**

Når vi er ferdig med intervjuene og studier av øvrige tekstdokumenter, skal dette struktureres og forenkles. Gjennom å sammenstille forskjellige intervjuer eller dokumenter kan det påpekes mønstre, regulariteter, spesielle avvik eller underliggende årsaker. Her vil det komme frem sentrale momenter som kan gi oss ny innsikt i et tema. Det betyr at i den kvalitative

analysen veksler en hele tiden mellom detaljer og det å kunne få et grep om helheten. Dette kalles for hermeneutisk metode (Jacobsen, 2013a).

Prosesen vil være interaktiv og fleksibel i den forstand at alt kan endres underveis etter hvert som vi får vite mer. Tilnærmingen i intervjuene vil ha mest preg av en kvalitativ tilnærming og fasene vil være mer parallelle og sirkulære enn lineære. Vi kan tilpasse undersøkelsesprosessen ut fra de nye kunnskapene som vi tilegner oss underveis og har mulighet til å gå frem og tilbake mellom planlegging, gjennomføring og analyse. Det sirkulære forløpet er samtidig en spirallignende prosess, etter som de forskjellige fasene vender tilbake på et høyere nivå etter hvert som vi får ny kunnskap (Guvå & Hylander, 2003).

#### **a) De første fasene i analysen;**

*Transkribering:* Første fasen av analysen handler om transkripsjon. Det innebærer at vi skriver referater av intervjuene umiddelbart etter et intervju. Her vil vi bruke båndopptak slik at vi kan skrive ned intervjuene i sin helhet, noe som er mye arbeid, men letter analysen og dataene kan kontrolleres av andre. I tillegg gjennomgår vi denne fasen for bruk av sitater i drøftingen senere.

*Systematisering:* Vi vil så gjøre en delanalyse av hvert intervju hvor aktuelle utsagn kategoriseres eller «telles opp» for de ulike områder og tema. Vi har allerede før vi starter definert det første settet med kategorier. Det vil si kommunen som tjenesteyter, økonomi, samfunnsutvikler, myndighetsutøver og demokratisk arena. Temaene vil gå direkte på problemstillingen og omhandler kapasitet versus nærhet og effektivitet versus demokrati. Spørsmålene til intervjuene vil også bli satt ut fra disse områdene og tema.

De overordnede kategorier må så deles inn i stadig mer detaljerte underkategorier, og data vil bli samlet i grupper som er lik hverandre.

Ut fra vår problemstilling og hypotese mener vi det er best for vår oppgave å kombinere en delanalyse med en helhetsanalyse slik at vi ivaretar kompleksiteten og alle variasjonene. Det vil si at vi gjør en analyse eller oppsummering på tvers av alle respondentene i hver av de to gruppene etter at synspunktene er beskrevet. Politikernes og bedriftenes synspunkter overføres deretter til en tabell/datamatrikse hvor en sammenligner kartene på en systematisk måte for å finne likheter og eventuelle forskjeller eller avvik. Sluttproduktet vil være kombinasjoner av egenskaper som opptrer hyppig. Dette vil visualisere bildet bedre. I tillegg blir sammenligningen av holdninger og meninger fra politikere og næringsliv lettere i neste hovedkapittel som er drøfting. En kategori må da være relevant for begge gruppene i

undersøkelsen. Flexibilitet kommer også inn her ved at underkategoriseringen kan endres underveis etter hvert som vi får en dypere forståelse av tekstmaterialet.

### ***b) Andre del i analysen:***

*Drøfting:* Når opplysningene er systematisert slik at vi har fått et helhetsinntrykk så vil vi begynne å fortolke data og si noe om sammenhengen mellom tema og kategorier.

Sammenligningen skal gjøres ut fra problemstilling og de to gruppene politikere og næringsliv i tillegg til valgt hypotese. Det må letes etter meninger, skape orden og kikkes etter mer enn det vi har hørt. Det er her vi ser etter det mer skjulte, tvetydigheter i utsagn osv. Men dette må gjøres slik at de som er intervjuet kjenner seg igjen og virker pålitelig ut fra de empiriske funn som presenteres.

Et helt sentralt aspekt i kvalitativ metode er å benytte seg av direkte sitater for å understreke funn og avvik. Å ta opp samtalen på lydbånd har her et fortrinn ved at vi kan gjengi sitater helt korrekt (Halvorsen, 2009; Jacobsen, 2013a).

## **3.5 Kvalitetssikring: Kan vi stole på dataene?**

Uansett metodevalg så er det viktig å ivareta reliabilitet og validitet. Begge forutsetningene er nødvendig for at data skal kunne brukes til å teste en satt hypotese.

Dataene må ivareta validitet; de må være gyldig og ha relevans for vår problemstilling.

En av de store utfordringene blir å sikre at spørsmålene vi stiller via intervjuguiden «måler» de fenomenene som vi faktisk ønsker å undersøke. Dette kan kontrolleres ved at andre med kunnskaper på området sjekker våre konkretiseringer eller ved å gjøre en pretest av intervjuguiden for å se om de virker fornuftige. Antall spørsmål har også betydning her.

En annen form for validitetskontroll er å sammenligne de resultatene vi har kommet frem til med resultater fra andre undersøkelser. Imidlertid vil dette bare gi oss en indikasjon da sammenlignbar teori nødvendigvis ikke gir det «sanne» bildet.

Ettersom vi også vil bruke skjønn og argumentere for våre teoretiske standpunkter så må en også forvente å møte diskusjon og kritikk.

Reliabilitet betyr at de dataene vi samler inn er pålitelig eller at vi kan stole på dem. For å få så riktig status som mulig av aktuell situasjon og at vi kan stole på de dataene som blir hentet inn så er det på sin plass å ha flere kilder slik at de kan balansere hverandre. Hvis noen av dem også er helt uavhengige av hverandre men tross det beskriver en situasjon ganske likt, så er det mer sannsynlig at det gir det «sanne» bildet.

Vi vil også selv foreta en kritisk gjennomgang av resultatene for å se om vi har fått tak i det vi ønsket og om resultatet kan oppfattes å være korrekt. Dette gjelder både dokumentundersøkelser og intervjuene.

Pålitelighet når det gjelder intervjuene ivaretas ved at respondentene våre får se igjennom datamaterialet i etterkant for å være sikker på at de kjenner seg igjen i det som er beskrevet fra intervjurundene (Halvorsen, 2009; Jacobsen, 2013a).

### **3.6 Veien videre:**

Det informasjonsskrivet som er laget skal sendes ut til første pulje av respondenter. I tillegg et første utkast til en intervjuguide. Intervjuguiden kan endres underveis hvis en anser det hensiktsmessig. Vi vil først gjøre et prøveintervju med to utvalgte for å øve inn håndverket og teste ut spørsmålene. Deretter tar vi for oss dybdeintervjuer av det resterende utvalget av personer i Gildeskål kommune som tidligere beskrevet.

Analysekapittelet ser vi for oss vil være delt i tre.

I første del vil resultatene fra intervjuene med politikerne bli presentert og oppsummert.

I andre del presentasjon av bedriftene med oppsummering.

Til sist en tabell med en kort oppsummering både av de to gruppenes synspunkter, og hvordan gruppenes synspunkt eventuelt avviker fra hverandre. Dette for å skaffe oss en mer helhetlig oversikt.

I drøftingsdelen vil vi sammenbinde dataene som tidligere nevnt i punkt 3.5.2. og foreta drøfting og konklusjon ut fra problemstilling og fremlagte hypoteser.

Eksterne/interne innsamlede dokumentdata vil være med på å gi tyngde til intervjudataene og øke muligheten til å gjøre en god analyse, bekrefte eller avkrefte utsagn, eventuelt oppdage noen «svarte svaner» (avvik) eller se de ulike fremkomne data i et kritisk lys.

I konklusjonsdelen av analysen dras tråden tilbake til dikotomier og hypotese, og det gis en mer grundig framstilling av hvilken av fremlagte dikotomier, hypotese og teorier som får sterkest støtte i det empiriske materialet. Her kan det også deles inn i noen hovedavsnitt med rapportens konklusjoner først, så eventuelle feilkilder og begrensninger, måloppnåelse og sist forslag til videre arbeid med bakgrunn i det som er kommet frem i undersøkelsen.



## 4.0 Politikere og bedriftenes syn på kommunesammenslåing

I del én går vi gjennom hva politikerne gjennom intervjuene trekker fram som fordeler og ulemper ved å slå seg sammen med Bodø. Deretter i del to hva bedriftene gjennom intervjuene trekker fram som fordeler og ulemper ved å slå seg sammen med Bodø.

I presentasjonen av synspunktene til de to gruppene vil vi ta utgangspunkt i de temaområdene som vi tidligere har nevnt for å belyse forskningsspørsmålene, dikotomier og hypotese. Det vil si økonomi, tjenesteproduksjon, myndighetsutøvelse, samfunns- og næringsutvikling og demokrati.

I tillegg vil vi gi en oppsummering av synspunktene til de to gruppene (bedriftsledere og politikere) som avslutning på del én og del to av dette analysekapittelet.

Til slutt i dette kapittelet er det vedlagt en tabell som viser en kort oppsummering både av de to gruppernes standpunkt og hvordan deres standpunkt eventuelt avviker fra hverandre.

### 4.1 Politikere – presentasjon og sammenfatning av funn:

#### 4.1.1 Økonomi

##### a) *Økonomi – marked, effektivitet og sentralisering:*

Hvis Gildeskål går inn i en ny storkommune, vil Bodø få råderett over en større kapitalbase. En del politikere i Gildeskål ser kanskje for seg at kommunen skal beholde disse pengene etter kraftsalget, men gjelden er likevel fortsatt høy. Bodø vil nok ikke betale ned all gjeld, mens gamle Gildeskål skal dra nytte av kraftpengene alene.

Et fåtall er mer direkte på at kommunen drifter for dyrt og at befolkningen er for spredt utover. Inntektssiden til kommunen velges mer eller mindre bevisst og dopes ned med avkastning fra fond. Videre spekuleres det i om fondsmillionene legger en demper på ønsket om kommunesammenslåing. I tillegg må man være klar over at pengene ikke vil vare evig.

Dette handler også om makt. Ofte er det representanter fra næringslivet som sitter i kommunestyret. Det ser man både i Gildeskål og i Bodø. Ved at regionene blir større så vil i tillegg både Ap og Høyre som de største partiene få mere innflytelse.

Enkelte mener at staten eller Bodø bare er ute etter å skape et marked. Høyresiden ønsker jo at alt skal være markedsstyrt og at alt kan kjøpes og sendes ut på anbud. For en stor aktør å sende ut anbud til småkommuner, det blir helt uinteressant fordi det blir bare en kostnad.

### ***b) Økonomi – rammeoverføringer:***

De fleste politikere er vel enige i at rammeoverføringer og det nye inntektssystemet som nå er ute på høring i kommunene er redskapet staten og kommunalminister Jan Tore Sanner skal bruke for å få gjennomført sammenslåinger. Men det staten vil gi til kommunene hvis de slår seg sammen er bare noen kortsiktige lokkemidler og at målet egentlig er mer sentralisering av folk inn til byene fordi det vil være mer lønnsomt å drifte.

Mange mener at hvis Gildeskål velger å stå alene, vil rammeoverføringene bli lavere og kommunen blir nødt til å leve med en trangere økonomi. Historisk sett, selv om dette kompenseres noe, så er det vel aldri gitt like mye tilbake som det som eventuelt blir tatt fra. Imidlertid viser utregninger angående det nye inntektssystemet at på grunn av tildels store avstander så tror en at kommunen kan ha forventning om rammeoverføringer rundt dagens nivå (Rådmannen i Gildeskål kommune, 5. feb. 2016).

Gildeskål kommunen er også definert som en vekstkommune. Ved at folketallet øker så mottas et ekstra veksttilskudd pr innbygger. Satsen pr 2016 er 56.485 kroner. Ut fra statsbudsjettet for 2016 skal tilskuddet videreføres i sin nåværende form (Regjeringen.no, 16. des. 2015a).

### ***c) Økonomi – innsparingspotensial i forhold til administrasjonsutgifter:***

Innsparingspotensialet i forhold til administrasjonsutgifter ved en eventuell kommunesammenslåing mener de fleste er lik null. Kanskje man sparer en ordfører og en rådmann, men ofte får de bare en ny stillingsbenevnelse. For eksempel at rådmannen blir erstattet med en kommunaldirektør i Bodø. Ansatte innenfor ledelse og administrasjon i de ulike tjenestene som skoler og helse må en ha likevel.

Andre er inne på at revolusjonen i teknologi som vi har sett på kort tid gjør at spesielt administrative arbeidsplasser vil forsvinne over tid og ting kan fjernstyres fra hvor man vil. Møtevirkosomhet kan også foregå via Skype eller andre lignende videotjenester på nett.

### ***d) Økonomi – innsparingspotensial i forhold til tjenesteområder:***

De fleste politikere mener at det ikke er så mye å hente her heller. Ca. 70 % av budsjettet i kommunen går til skole og helse. Gildeskål har en geografi som gjør at det er fornuftig å ha flere skoler. Kommunen kan legge ned skoler i dag, men den aktuelle bygda vil da rammes hardt. I neste omgang blir det færre innbyggere i kommunen og mindre rammeoverføringer. Å flytte elever eller plassere eldre i Bodø er vel noe tvilsomt.

Enkelte mener at det viktigste er ikke å spare så mye, men å få en bedre kvalitet på noen tjenester ved å gjøre endringer til større organisatoriske enheter. For eksempel hovedansvar for lønn, regninger, post ol kan legges til en mindre kommune.

**e) Økonomi – skatter og avgifter:**

Selv om Gildeskål i dag har litt høyere eiendomsskatt enn Bodø så tror de fleste at dette vil jevne seg ut etter hvert. Bodø hever også eiendomsskatten, jfr. 2.1.2 punkt d) kommuneøkonomi. Men nå går det jo mere mot å innføre eiendomsskatt i alle kommuner. Fylkesmannen skjerper også tilføring av skjønnsmidler til kommunene, så fremt de ikke har hentet ut hele sitt inntekspotensial. Det vil vel si eiendomsskatt.

Fylkesrådet i Nordland signaliserte høsten 2015 at de ville bruke 768 millioner kroner til næring og regional utvikling for perioden 2016-2019 hvor målet er å få flere arbeidsplasser. Men her skjer det også kraftige kutt i utviklingsmidlene fra staten. Kompensasjon for økt arbeidsgiveravgift (DA-midler) er redusert med nærmere 70 millioner kroner pr år fra 2013. Regjeringen foreslår i tillegg å fase ut DA-midlene fra 2018 (Willassen, 19. nov. 2015).

Angående kommunal prissetting i forhold til vannavgift, kloakk, barnehageplass mv så ligger vi kostnadmessig mye likt i Salten, slik at de fleste tror ikke at dette vil bety så mye etter hvert.

Konsesjonskraften gir Gildeskål gode inntekter da det er få innbyggere som skal dele på dette. Kommunen står også fritt til å disponere denne verdien. Mange er redd for at denne inntekten blir borte ved en sammenslåing og bare detter ned i kommunekassen til Bodø.

Arbeidsgiveravgiften kan også få betydning for Bodø. Tromsø og Bodø har i dag storbysats med 7,9 %, mens Gildeskål kommune har 5,1 %. Hvis den høyeste satsen blir gjeldende så vil driften av Gildeskål for Bodø med en gang bli noen millioner dyrere.

Avstander og en del tettbebygde øyer gjør det litt ugunstig for driften. Enkelte er inne på at driftsutgiftene kan også øke ved at for eksempel virkeområdet for hjemmetjenesten kan bli lagt om til å strekke seg lengre mot nord til Bodø. Mot Fjell og med base på Nygårdsjøen. Budsjettrammer vil bli den styrende faktoren her.

Men for de bedriftene som vil etablere seg i Gildeskål i dag, så er dette veldig gunstig da de betaler arbeidsgiveravgift til den kommunen hvor en har hovedkontor.

**f) Økonomi – infrastruktur/utstyr:**

Mange mener at hadde akseptable investeringsmidler til viktige infrastrukturiltak lagt i bunnen, så hadde staten hatt en vintersak angående kommunesammenslåing. Særlig innenfor området samferdsel. Enkelte mener at vi ved en større kommune kunne ha fått mer påvirkningskraft ovenfor fylket på disse områdene. Andre mener at de sentrale delene rundt Bodø vil bli prioritert uansett.

I forhold til nye fagsystemer eller operasjonssystemer så gjøres dette kontinuerlig internt likevel. Gildeskål kommune har også nettopp brukt ca. 60 millioner på ny infrastruktur og det er vel heller tvilsomt at det ville blitt gjort som en del av Bodø.

**g) Økonomi – effektivisering og bruk av menneskelig energi:**

En del er også inne på at om Gildeskål gjennomfører kommunesammenslåing så kommer all energien de neste årene å gå til dette og ikke på å utvikle dette samfunnet. Overgangsfasen vil bli forholdsvis lang som innebærer en god del omstillingsprosesser med nye fagsystemer, nye organisasjonsstrukturer og så videre. Det skjer mye bra i Gildeskål for tiden og det er et samfunn i utvikling. Med en kommunesammenslåing er man redde for at dette kan stoppe opp på noen områder.

**4.1.2 Tjenesteproduksjon:**

**a) Tjenesteproduksjon – lokalisering ved kommunesammenslåing:**

Generelt så opplever vel de fleste politikere at tjenestene i Gildeskål er god.

Nærhet til der folk bor og at det er kort vei til tjenestene nevner mange som en stor fordel og er kanskje grunnen til at en del velger å bo her. Det at man kjenner de fleste, er en del av et tettere nettverk gir større åpenhet, mer oversikt og tryggere miljø.

På den andre siden kan noen tjenesteområder oppleves litt skjøre med potensielle problemstillinger med så tette bånd. For eksempel vil barnevern, psykisk helse og rusomsorgen kanskje dra fordeler av å ha det mer anonymisert. Men i Gildeskål kommune oppleves for eksempel barneverntjenesten som veldig bra. I forhold til mulige utfordringer så kan det finnes andre løsninger enn å slå sammen kommuner.

Ved en kommunesammenslåing vil kanskje kommunalsjefene ikke sitte i Gildeskål men i Bodø. Kommunen vil ikke bare miste toppkompetansen ut av området, men alle de

menneskene som bor i Gildeskål bidrar også til lokalsamfunnet som menneskelige ressurser. I tillegg blir den korte veien å gå når man har noen spørsmål borte i en større kommune.

Noen politikere tror ikke at det vil skje store forandringer med størrelse og plassering av skoler og helseinstitusjoner i Gildeskål. Dette vil folket i kommunen protestere mot. Andre mener derimot at man ikke kan legge bånd på en fremtidig kommune for hvordan de skal løse sine tjenester. At skolestrukturen blir opprettholdt som den er i dag er vel heller tvilsomt. Erfaringer viser at slike vedtak gjelder bare til neste kommunestyrevedtak er gjort.

Men flere tror at en del av tjenestene som det er mulig å sentralisere vil bli gjort etter hvert til fordel for Bodø.

***b) Tjenesteproduksjon – tilgjengelighet ved en kommunesammenslåing:***

En del politikere tror at alt som har med «papirarbeid» vil bli sentralisert og forsvinne fra kommunen. Noen tjenester må være i Gildeskål, for eksempel det som gjelder nybygg, oppmåling av tomt og lignende.

Hvor stor betydning dette har kommer an på hvem du spør. For noen er det slik at de må på kommunehuset når de skal få løst en oppgave, mens andre aldri setter føttene sine innom der selv om de er i kontakt med det offentlige. For eldre så vil det gjøre ting vanskeligere frem til vi er kommet dit at alle er på nett. Men dit er vi enda ikke kommet.

Ved en sammenslåing med Bodø vil folk ikke et ansikt å sette på den personen som de skal snakke med, noe som oppleves som en styrke. I dag vet de fleste innbyggerne hvem de skal ringe til når de trenger hjelp eller assistanse.

***c) Tjenesteproduksjon – endring av kompetanse/spesialisering/rekruttering ved kommunesammenslåing:***

Det vil bli færre mennesker med generell høy kompetanse som blir boende i Gildeskål. Da særlig innenfor administrasjon. Dette gjelder muligens ikke de som allerede er bosatt i kommunen, men ved neste rekruttering er det fare for at dette blir en aktualitet.

Å få nok fagfolk inn i stillinger kan være vanskelig med tjenesteproduksjonen i dag, som ingeniører, sykepleiere eller lærere. Ved interne utlysninger av stillinger så vil man mest sannsynlig få en mye større søkermasse i en større kommune enn hva Gildeskål kommune opplever i dag.

Større fagmiljø mener flere politikere ikke er noe poeng ved en sammenslåing. Økt kapasitet og større fagmiljø vil bare gjelde på overordnet nivå som sentraliseres med følge av at tjenestene i ytterkantene forringes. Dagens samhandling skjer via data – /telekommunikasjon eller annen samhandling internt og på tvers av kommunegrenser. Både bedriftene og Gildeskål kommune legger også vekt på den faglige oppdateringen som trengs av sine ansatte på lik linje med yrkesgrupper i Bodø. Fagutvikling handler om at det er ønsket fra eier og ikke minst den ansatte selv. Små miljøer betyr bare at arbeidsplassen er mindre, ikke fagkunnskapene.

Enkelte mener et større fagmiljø ikke betyr at et område skal være samlet fysisk, men være organisatorisk tilknyttet flere. Hvis folk blir syke kan noen fra et annet område steppe inn å gjøre jobben. Hvem som sitter hvor blir her underordnet. Det viktigste er at folk får den hjelpen som trengs til rett tid.

Det kommunen mangler i dag i forhold til ekspertkompetanse blir kjøpt, som Pedagogisk Psykologisk Tjeneste (PPT) fra nabokommunen Meløy. Kjøp av denne tjenesten oppleves som en bra løsning da Meløy også har barne- og ungdomspsykiatri (BUP) og psykologer i umiddelbar nærhet. Da fungerer nødvendig samarbeid bedre.

Noen mener også at kommunen kunne ha kjøpt enda flere tjenester istedenfor å løse behov gjennom kommunesammenslåing. For eksempel data og teknologiske tjenester. Dette kunne også ha vært driftet via et samarbeid med næringslivet. De kjøper jo ofte hjelp her og sitter ikke med egne folk. Det samme gjelder regnskapstjenester.

#### ***d) Tjenesteproduksjon – demografiske utfordringer og fordeler i forhold til Bodø:***

Kommunen står seg bra både når det gjelder sykehjem og eldrecentre og kan ri av stormen selv. Gildeskål er til dels over eldrebølgen, mens Bodø skal inn i den for fullt, noe som blir en stor utfordring for dem. Gildeskål kan bidra med sykehjemsplasser og eldreomsorg til den nye kommunen ved sammenslåing.

Bodø har en yngre befolkning og en større andel kompetansearbeidsplasser som tiltrekker de unge. Fordelen i Gildeskål er at det er mye land og områder å ta av både til næring, omsorgstjenester og boligbygging. Dette kan Bodø dra nytte av ved en eventuell kommunesammenslåing.

**e) Tjenesteproduksjon – interkommunalt tjenestesamarbeid (IKS):**

De fleste politikere mener at disse er nyttige, særlig for små kommuner og tror ikke det blir store forandringer her ved en sammenslåing. Den som klager litt er vel Bodø ettersom man bruker innbyggertall som indeks for betaling av medlemskap. Det vil si at Bodø betaler 25 ganger mer enn Gildeskål. Med et Stor-Salten så ville kanskje disse ha opphørt, for da ville det blitt et kommunestyre som hadde styrt dette. Men dit tror de ikke at vi kommer, så vi må ha disse IKS'ene uansett.

Problemet med disse er at de er litt for sterke og kan komme litt ut av kontroll. De har ikke samme budsjett disiplin som enhver kommune må ha. Trenger de noe så er det bare å kjøpe og så sendes regningen ut til brukerne. Fordelen kan være at vi får veldig gode tjenester, men alt har sin pris. For eksempel så ser en på Iris sine anlegg at dette er ikke kommunal standard.

### **4.1.3 Myndighetsutøvelse**

**a) Myndighetsutøvelse – kapasitet og kompetanse:**

I en sammenslåing med Bodø mener flere at økt kapasitet og større fagmiljø bare vil dreie seg om toppskiktet. Konsekvensen blir en forringelse av tilbudene i distriktene som utarmes sett i forhold til sentrum. Høyresiden mener at en større enhet med større fagmiljø vil være i stand til å ta ansvar for mange av de oppgavene som fylkeskommunen har i dag, for eksempel videregående skole. Da vil dagens fylkeskommune endre seg slik at det vil være naturlig å se på større enheter også her.

Gildeskål ville selvsagt slippe å kjøpe noen tjenester og kommunen kunne selvsagt samarbeidet mer på noen fagområder.

Ut fra oppslag i media kan det se ut som at barnevernet sliter i Bodø, så her kunne Gildeskål ha hjulpet til.

Et annet eksempel er juridiske tjenester. Dette er løst gjennom innkjøpssamarbeidet i Salten hvor kommunen har knyttet til seg en advokat som bistår i de fleste arbeids- og avtalerettslige spørsmål. I forhold til eiendomsskatt og vannkraftområdet er det en tilsvarende løsning med et annet advokatkontor. Ellers er kapasitet og kompetanse løst via IKS som for eksempel brann og renovasjon.

Enkelte politikere mener dette ville bli bedre hvis man var en større kommune og fikk alle tjenestene innenfor den kommunen. Andre mener at hvis kommunestyret skal sitte i Bodø sett i forhold til en sammenslåing, så ville noen advokatsaker kanskje ikke bli ført til fordel for Gildeskål. De mest anvendte pengene for Gildeskål er kanskje de som brukes på såkalte LVK

- advokatene (Landssammenslutningen av vassdragskommuner) i forhold til områdene vann - og konsesjonskraft. Fordi kommunen er medlem så får den bistand til å gjennomføre saker, også de kostbare på flere millioner. Kommunen kunne ikke gjort dette med en egen juridisk avdeling og med spørsmål til bystyret i Bodø om disse pengene. Da ville saken mest sannsynlig ikke blitt kjørt.

Men Gildeskål har likevel den samme tilgangen slik det er i dag. Kommunen er fullt i stand til å drifte på en lovlig måte etter de krav og pålegg som er på de forskjellige områder. Men det stilles de samme krav her som det gjøres til en stor bykommune. Slik at å ha den fulle oversikten kan være en utfordring. Dermed så tar kanskje ting litt lengre tid. Men dette handler også om politikernes vilje til å prioritere nok administrative ressurser for å opprettholde en tilstrekkelig kapasitet slik at oppgavene blir løst.

De største utfordringene som nevnes i forhold til kommunesammenslåing hvor myndighetsutøvelsen hovedsakelig skal foregå på rådhuset i Bodø, er nedsatt mulighet til kontroller og fare for mer lovløse tilstander i Gildeskål.

Eksempler som er nevnt er innenfor bygging og politikontroller.

Ulovlig bygging kan fort bli en uvane slik at det utarter seg. Ingen tror vel at noen fra Bodø kommer hit og undersøker. Ulovligheter kan da fort bli en trend. Via media ser man også at når store kommuner av og til tar ei opprydding, så er det enorme ting de avdekker.

I forhold til politireformen er det blitt færre kontroller mv. og med større muligheter til å gjøre ulovlige ting, også her i Gildeskål. For eksempel det å kjøre bil i beruset tilstand. Politiet har imidlertid kontordager her på Inndyr, og det er bra. Dette kan endres etter hvert til det verre. Ved en sentralisering av slike tjenester så vil det over tid bli en aksept å bryte loven.

Enkelte politikere mener at på noen områder kan kontroller bli bedre i en stor kommune slik det gjøres innenfor for eksempel Salten Brann. De har en stor avdeling som bare driver med forebyggende arbeid. Noe av kontrollarbeidet i Gildeskål blir prioritert bort i sin helhet i dag fordi kommunen ikke har kapasitet eller folk nok. For eksempel etterkontroller på byggesaker.

Et annet viktig område som tas opp er at lokal oppfølging i forhold til brukerne kan bli dårligere. Med lang avstand til saksbehandler, kan det bli misforståelser. Den som tar seg av saken skjønner ikke situasjonen til der brukeren er. I Gildeskål vet de ansatte hvem de er, noe som gir mer trygghet og bedre behandling enn om for eksempel de gamle skulle komme på et sykehjem i Bodø hvor ingen kjente de. De fleste politikerne mener at akkurat disse tingene er bra i de små kommunene. Det stemmer jo også med det de har hørt at all forskning viser at



folk i små kommuner er mer fornøyd med tjenesteproduksjonen enn i store kommuner (Monkerud & Sørensen, 2010).

**b) Myndighetsutøvelse – klagesaker:**

I dag kan innbyggerne anke en sak og deretter går den til Fylkesmannen. Mange synes at det er et velkjent og fungerende system. Ved at det går til Fylkesmannen og ikke til et kommunalt organ gjør at du får en helt ny og uhildet vurdering.

De klagen kommunen har i dag går hovedsakelig på byggesak, og der mener de fleste politikerne at systemet internt fungerer. Dette ville mest sannsynlig blitt mere byråkratisk, gått tregere og med mindre oversikt i en større kommune som Bodø.

Utfordringen med at klager fra helse og skole nå går til Fylkesmannen er at politikerne mister en del av oversikten. Dette fører til at her vil det være både fordeler og ulemper i forhold til kommunesammenslåing. Politikerne mister kanskje enda mer oversikt, men samtidig kan saken belyses helt objektivt uten noen form for inhabilitet. Det overordnede klageorgan vil videre også for Bodø være Fylkesmannen.

**c) Myndighetsutøvelse – tilsyn og interne rutiner:**

I Gildeskål er oppfatningen blant politikerne at det er lite avvik og ved avvik tas dette raskt tak i. En liten kommune kan også områ seg fort og være prosessen i forkjøpet.

Politikere som følger med i media på Bodø sine postlister, ser at Bodø sliter alvorlig både med tilsyn og at de ikke klarer å rette opp avvik. For eksempel innenfor barnevern.

**d) Myndighetsutøvelse – saksbehandling:**

De fleste politikere opplever at kommunen har en god saksbehandling og jevnt over skårer veldig godt. Det er greit å ringe til en avdeling, de vet hva det er snakk om og dermed blir det en opplevelse av felles forståelse. Saksbehandlingstiden er forholdsvis kort, spesielt på byggesaker. Mange mener at dette er mere motsatt i Bodø.

Ved en sammenslåing hvor for eksempel teknisk etat skulle ha lagt i Bodø, så ville både administrasjon og politikerne miste en betydelig grad av felles forståelse for de sakene som kommer opp. Stedsnavn, personer og saker vil stort sett være ukjente. I tillegg ville kanskje prioriteringen bli annerledes og sakene ville ta lengre tid. Nærheten til folk og steder ville ikke være tilstede, og blant annet det å legge ned en skole ville fortone seg enklere uavhengig hva folk på stedet måtte ønske.

Enkelte mener at fordelene ved en større kommunal enhet vil være at storkommunen vil bli mer rustet til å påta seg flere oppgaver og all saksbehandling innenfor de ulike områdene blir mere lik for alle. Det vil ikke bli så mye problemer med nærhet og habilitet. Ved at områdene spesialiseres mer får man også større oversikt, mer erfaring etter hvert og kvaliteten øker.

#### 4.1.4 Samfunnsutvikling

##### *a) Samfunnsutvikling – bo-, arbeids- og serviceregion (BAS-region):*

Flere av politikerne mener at Gildeskål er en naturlig BAS-region med Bodø, men for enkelte deler av kommunen vil det kanskje være ulogisk å tenke slik på grunn av lang reisetid.

Arbeidslivet til folk er i dag så fleksibelt at det ikke passer med buss og båttilbud. Det er kun via sjøveien at dette delvis er lagt til rette på Innøy, Våg og Arnøy. Pendling med bil blir derfor mest aktuelt. Da ligger de fleste plasser i kommunen mellom 45 til ca. 90 minutter i kjøreevstand fra Bodø. Nygårdsjøen har den mest akseptable kjøretiden på rundt tre kvarter.

Utfordringen i forhold til BAS med Bodø er for det første samferdsel. Dette må bli betraktelig bedre hvis de andre tettstedene skal benytte seg mer av tilbudene i Bodø. Men her har fylkeskommunen varslet om store kutt slik at få mener det er realistisk å tro på en øking. Fylkeskommunen opplyser direkte på nett 4. mars 2016 at båtruter og fergeforbindelser foreslås å legges ned langs hele kysten av Nordland. Her skal det satses på bruk av veiene isteden, uansett avstander. I Gildeskål foreslås det å legge ned fergeleie på Horsdal (Sandhornøy) for direkteforbindelse Sund-Arnøya og hurtigbåtruten Elias Blix legges ned (Skille, 4. mars 2016). Nordland Fylkeskommune må kutte inntil 284 millioner innen utgangen av 2019. De største innstramningene vil være på samferdselssiden (Lorentsen & Haarvik, 10. nov. 2015). Regjeringen og samarbeidspartiene KrF og Venstre ønsker å lokke flere kommuner til å slå seg sammen før 1. juli 2016 med 50 millioner kroner ekstra til bredbånd, vei og IT-prosjekter (Regjeringen.no, 28. feb. 2016). En del politikere synes at dette blir småpenger og monner lite.

Men hvis staten hadde lagt skikkelige infrastruktur og samferdsel for distriktene i bunn i forhold til kommunereformen, så hadde det det skapt mye større interesse for sammenslåing. Mange føler vel at Bodø og Fauske har fått hele kaka i forhold til samferdsel, med store utbygginger av nye bruer og veiløsninger. Samtidig mener enkelte at det er viktig å styrke Bodø som regionalt sentrum med for eksempel ny flyplass og innfartsårer. Dette drar også befolkningen i omkringliggende kommuner goder av.

Det andre problemet er at mest sannsynlig så vil befolkningstettheten gå ytterligere ned ved en sammenslåing. Nygårdsjøen som ligger så pass nært Bodø kan muligens opprettholde bosettingen. Kommunesentret Inndyr og Sørarnøy likeså, men det beror på fremtidige kommunikasjonsløsninger.

Flytting av administrative funksjoner fra kommunesenteret vil medføre en nedgang i offentlige arbeidsplasser som videre vil svekke Inndyrs mulighet til et servicenivå og en bosetting som i dag. Dette får igjen blant annet følger for elevtallet i grunnskolen og antall barn i barnehage. Inndyr svekkes dermed som mulig BAS-region.

Gildeskål jobber også hardt i dag for å opprettholde bosettingsmønsteret via nye innvandrere. Hvis Gildeskål blir slått sammen med Bodø så er det ikke sikkert at den nye kommunen ville ha jobbet så hardt for å øke innbyggertallet slik det gjøres nå. Sentraliseringen til Bodø ville øke også av den grunn.

Videre har kommunen som sagt vært med på å utrede det nye alternativet Ytre Salten i februar 2016. Det vil si at hvis Gildeskål slår seg sammen med Bodø så er sjansene store for at også flere kommuner i Salten tilsluttes. Noen mener at Gildeskål vil ikke få noen særbehandling og må ta hensyn til de andre småkommunenes ønsker og behov. Derfor har «0-alternativet» styrket seg betraktelig for noen, som betyr at Gildeskål kommune står alene.

For det første så er næringsutviklingen i Gildeskål ganske ekspansiv, og det jobbes hardt på flere områder. Gildeskål har ingen hjørnestensbedrift, og er ikke så sårbar på den måten. Kommunen er heldig at den har en hel hjørnestensnæring innenfor havbruk og er helt i tet i landet på denne kompetansen. Dette mener politikerne er en stor styrke. Havbruk og fiske, som det store i kommunen, mener politikerne kommunen må styre alene. Bodø ligger på langt nær ikke så høyt angående havbruksnæringen og dette fagmiljøet. Men noen av de andre kystkommunene i alternativet Ytre Salten er også gode på dette feltet og vil ha dette hos seg.

Mange politikere mener det er en kjempefordel at Gildeskål har selskapet Sjøfossen Næringsutvikling (SNU). I dette selskapet kan gründerne få møte noen som ikke har andre agendaer enn å hjelpe hver enkelt bedrift. De har god kompetanse, et stort nettverk og fra tanke til oppstart går det fort. Særlig de som skal starte små foretak synes det er veldig greit. Som eksempel vises til Arnøy. Først laget man et mottaksapparat for fisk, så tilførte man fiskebåter med fiskere og kvoter, og et servicesystem rundt dette. Hvis det ikke sitter noen der lokalt som er interessert i at dette skal skje på Arnøy og som kjenner detaljene i de fordelene

som man har så vil det ikke skje! SNU har klart å skaffe en mengde arbeidsplasser siden oppstart i 2005, noe som også fører til øking av folketallet.

Bodø har ikke et slikt næringselskap eller tilsvarende tjenester. Selv om Bodø har Bodøregionens Utviklingselskap (BRUS) så er ikke de til for den lille gründeren. De er mere god for de store som skal starte opp med noe, og kan ikke tilby så mye for den ene, to eller tre små som vil etablere seg. Hvis dette skal styres fra byen så er muligheten stor for at Gildeskål ikke vil få etableringer her med sine lokale fordeler, eller hjelp for å komme i gang. Det drivet som har vært lokalt vil fort forsvinne.

I tillegg mener mange at Salten-regionen er fullt oppegående i dag med Salten Regionråd og hvor det er lagt vekt på samarbeid og samkjøring av en del tjenester. Dette tror en vil være et ønske om også i fremtiden da en ser at kommunene drar veksler på dette.

#### ***b) Samfunnsutvikling – mulige gevinster ved sammenslåing med Bodø?:***

Mange politikere tror at Gildeskål er attraktiv for Bodø fordi kommunen har mye naturressurser, fiskeri/oppdrettsnæringen, er rik på kraft og store landarealer.

Bodø har lite ledig areal, og skal det bygges i Bodø sentrum så blir det kjempestore tomteknader. Ved så mye ledig areal, kan Gildeskål tiltrekke seg nye bedrifter og unge mennesker som vil bosette seg i kommunen. I budsjettet for 2016, har også kommunen satt av fem millioner kroner til boligetablering i Gildeskål for hele økonomiplanperioden for å motivere folk til å satse på boligbygging (Rådmannen i Gildeskål kommune, 10. des. 2015).

En del mener at det vil være få gevinster for Gildeskål å hente ved en sammenslåing angående samfunnsutvikling, da kommunen best selv kjenner de utfordringene den har. Det er tvil om engasjementet i Bodø ville være stort nok til å løse opp i situasjoner som oppstår her. Flere tror også at Bodø vil fortsette å prioritere seg selv, sin egen bykjerne og et lite utstrakt område rundt selv om det blir sammenslåing.

Enkelte mener at gevinster kan hentes innenfor for eksempel kraftproduksjonen. I dag er det SKS som på en måte har blitt en stor krafteier i dette området. De har jo kjøpt opp Sjøfossen Energi i Gildeskål. SKS sammen med Bodø Energi sikrer også veldig mye kraft til Salten. Det drar jo både Bodø, Fauske og alle kommunene rundt veldig nytte av. Det jobbes også sterkt for å få et stort datalagringselskap hit. Her fyller Sundsfjord med sin vannkraftproduksjon alle nødvendige kriterier. De vil aldri miste strømmen, de har nok vann som en slik bedrift må ha til kjøling og de kan selge vannet som en super miljøfaktor ved at de kan kjøre det

oppvarmede vannet rett i smoltanlegget som ligger der. Det er også trygt og sikkert med etablering i Sundsfjord, noe som til sammen gir en vinn-vinn situasjon for alle.

En annen fordel ved å samarbeide med Bodø kan være å hente inn ekspertkompetanse. For eksempel den fremtidige oljebasen som er tenkt på Saura, Nygårdsjøen (Saura AS, 2015). Skal dette store prosjektet lykkes, så er kommunen helt avhengig av for eksempel kommunikasjon med fly og det skal ganske mye kompetanse inn på et sånt prosjekt. Da må det inn en profesjonell aktør, mens Gildeskål kan legge til rette for alt som har med areal å gjøre.

#### 4.1.5 Demokrati

##### *a) Demokrati – identitet og stolthet over egen kommune:*

Alle er vel innforstått med at dette har stor betydning. Innbyggerne er stolte over det stedet og den kommunen de bor eller har en sterk tilhørighet til. Men det er ikke et hinder for å like andre ting. For eksempel så er folk i Gildeskål like stolt over Bodø Glimt selv om de ikke bor i Bodø. Stoltheten over den plassen man bor vil vel ikke forsvinne ved en sammenslåing. Men gradvis vil vel folk akseptere at de bor i en større kommune.

Enkelte mener at Gildeskål-navnet fremdeles kan brukes i en sammenslåing ved å hete Bodø kommune, bydel Gildeskål. Fokuset må heller ligge på like god kvalitet på tjenestene.

Men ser man litt stort på dette så tror mange at kommunen utvikler dette samfunnet mye bedre selv, enn hva et kommunestyre i Bodø ville gjort. Det er ikke bare snakk om grenser eller stedsnavn, men om dette samfunnet skal være levende, og ikke bare navn på et kart. Her handler det ikke bare om følelser, men om det å ha tro på seg selv. At det er de som bor her som best får til tjenesteproduksjon og drift med høy kvalitet når det gjelder for eksempel skole og helse.

Andre er opptatt av dette med dugnadsarbeid og samarbeidet mellom den frivillige sektor og kommunen. Den innsatsen, lysten til dugnaden som ofte kommer i stand når det offentlige apparatet og innbyggerne bor og står samlet om å skape et kulturliv i kommunen. Det kan være i forbindelse med ulike arrangement som Midtsommertreffet på Inn dyr eller Havnedagan i Nordfjorden.

I en større kommune kan dette endre seg. Særlig hvis man i en større sammenheng ikke ser verdien av dette for utkantsområdene, slik at folk ikke får den hjelp og støtte de behøver.

Enkelte mener at lysten til dugnad kan ha motsatt effekt, ved at folk i dette området kanskje blir mer på hugget og vil vise hva de er i stand til etter en sammenslåing.

***b) Demokrati – politisk styring:***

Ved en sammenslåing med Bodø så anser de fleste politikere at avstanden til makta og tap av styringsretten blir den største utfordringen. I dag er det kort vei til makta og til ordfører i Gildeskål. Dette fører til at folk kan få ei sak ganske fort opp til politisk behandling, noe som ikke kan gjøres i en stor og tungrodd kommune. En god del plan- eller byggesaker ville også blitt avgjort i Bodø. Da er noen redd for at søknader og saker ville ha glidd for lett igjennom. Mange kommunestyrepolitikere har sittet over fire-fem perioder og kjenner for eksempel bedre til hvorfor områder bør vernes mv. Noe som de mener kjennes betryggende. I tillegg føler mange politikere at det er et godt tillitsforhold mellom politikere og administrasjon. Det er lett å bli kjent og få en felles forståelse for hvilken retning kommunen skal styres.

Men enkelte stiller spørsmål om hvor stor makt egentlig kommunene har med alt som er lovregulert fra staten og at betydningen er overdreven. I tillegg ligger mye av makta i en liten kommune hos ordfører sammen med rådmann. Ordfører bestemmer sakskartet til kommunestyret og er eneste politiker på heltid. Veldig mange av sakene er allerede bestemt før de kommer til behandling i kommunestyret. I tillegg er mye delegert til administrasjon.

Det kan også være en utfordring at politikerne i en liten kommune kjenner en god del av innbyggerne når saker skal behandles. Det gjør at man sliter med å være objektiv og prinsipiell. Nære forhold mellom sentrale personer i saksbehandlingen kan også stille spørsmål om inhabilitet. At det stilles urimelige forventninger til andre sine ståsted. Debatten kan også bli for detaljert noen ganger. Men de fleste synes ikke dette er noe større problem og klarer å takle dette greit. Noen mener at dette vil ikke bli noe bedre i en større kommune med press fra store næringsaktører eller andre sterke interessenter i forhold til utbygging mv.

Veldig mange av politikerne har også flere roller. Men det anser de fleste ikke som noe stort problem, og er heller ikke til å unngå i en så liten kommune. Men det krever at politikerne er klar over hvilken hatt de til enhver tid har på seg og at man er åpen rundt dette slik at det ikke skapes noen vanskelige forventninger.

Saksmengden anses også i dag som overkommelig. Her mener enkelte at det kan være en utfordring angående det å være sterk; å ville eller tørre og styre. Man ønsker kanskje å gjøre noe, men synes det er vanskelig på grunn av små forhold.

Saksmengden for en politiker ville bli mer kompleks med en større kommune. Politikerne som har vært med en stund i politikken har en viss kjennskap til det meste. De har vært med på det, hørt om det eller lest seg til det. Men skulle man være med på en sak for eksempel i Steigen som man hadde ingen forutsetninger for å kunne noe om; man kjente ikke saken, området eller historikken. Da hadde det blitt mange avgjørelser basert på tilfeldigheter.

Det er ikke lett å rekruttere til politikken generelt. Skulle valgte politikere bli nødt til å reise til et politisk møte i Bodø et par dager, da mener flere det blir et tap for demokratiet. Enkelte tror at det ikke vil bli så mange som orker det verken fra Steigen, Gildeskål eller andre kommuner hvis kommunestyret skal sitte i Bodø. Da tar det så mye tid, at man nesten må snakke om å bli proffe politikere.

I tillegg ville administrasjonens makt blitt mye større. De måtte ha diktert mye mer, politikerne måtte ha stolt mer på administrasjonen, og at det de fikk fra dem var det riktige. Det ville i alle fall kreve at alle ble heltidspolitikere ved en større kommune.

Enkelte er også redde for at det engasjementet og den kamplysten de har ved å være politiker for sin egen lille kommune vil forsvinne i en større sammenslutning. At man bare vil kaste bort en hel masse krefter på ingen ting. Noen enkeltsaker vil føles som et overgrep, men i det generelle så vil bare ting skli videre. Et relevant eksempel her er Skjærstad og Misvær. Etter denne sammenslåingen ble det mer eller mindre stille. Når folk først kommer på banen blir det avisskriverier i flere år for å klare å nå opp. Et eksempel er kampen som oppsto da Bodø ville legge over 100 hytter midt i landbruksområdet i Skjærstad. Det ble først vedtatt, men omgjort senere i det nye bystyret.

Lokalutvalgene i Gildeskål kommune sliter i dag med å fungere slik som mange ønsker at de skal. De får for få saker ut til høring og det er ikke ofte møter mellom politikerne og lokalutvalgene. Samtidig så føler vel de fleste politikerne at det politiske engasjementet blant den vanlige innbygger over tid er gått ned.

Ved en sammenslåing med Bodø ville dette blitt en enda større utfordring. For uansett så vil det ikke bli et eget bystyre lokalisert i Gildeskål. Ved et bydelsutvalg her i kommunen så er mange redd for at de ulike bygdene vil stå mot hverandre og i tillegg det mot Bodø sentrum. Så her vil demokratiet, gjennomslagskraften og styringsretten lide.

Men hvis det blir en sammenslåing så er alle av den oppfatning at det blir veldig viktig hvordan det lokalpolitiske skal organiseres og hvilken reell myndighet dette apparatet skal ha.

Her er lokalutvalg nevnt med et par representanter fra hver krets, til sammen 10-12 stykker. Dette utvalget må ha uttale- og forslagsrett i alle saker som har direkte konsekvens for utviklingen av gamle Gildeskål og i tillegg noe direkte myndighet ovenfor tilstøtende hav- og landområder. Det må videre legges noe penger til dette slik at folk vil delta i møter.

Det positive som er nevnt ved en større kommune er en mer helhetlig tankegang innenfor næringsutvikling og planlegging. For eksempel via et «Kystzoneplanleggingskontor» og spesialisering på det i gamle Gildeskål. Men det vil bli mer samarbeid mellom selvstendige kommuner på sånne typer oppgaver også i fremtiden selv om det ikke blir kommunesammenslåing. Dette på grunn av at det er såpass komplekst for små kommuner å skulle klare og utføre alle pålagte oppgaver. Det vil tvinge seg frem at kommunene spesialiserer seg på noen områder og kjøper inn tjenester på andre. Kommunene får stadig flere oppgaver men det er ikke nok midler som følger med for å utføre dem.

Alle mener at avtaler med konkrete krav og føringer må inngås før en eventuell sammenslåing med Bodø. Her nevnes næringsfond til utvikling av gamle Gildeskål og tjenester som kan styrkes og lokaliseres på Inndyr i dagens kommunehus. Videre ivaretagelsen av kommunens fordeler og naturlige fortrinn som havbruk og fiske eller lokalt næringssekskap.

#### 4.1.6 Oppsummering politikere

For mange politikere er dette med tap av styringsrett og avstand til makta veldig sentralt. Ved en større kommune vil lokaldemokratiet tape med mindre påvirkning, medbestemmelse, engasjement og ei sentralisering av makta. Administrasjonens makt vil også øke. Flere av de små partiene er inne på at denne reformen er politisk initiert og handler om økende makt til Høyre og Ap som de to største partiene i Norge. De som representerer sentralmakta synes det er mere greit at sittende regjering legger føringer og drar opp de store linjene. Videre at Gildeskål vil få mer tyngde i en større kommune.

For alle politikerne betyr det mye å ha gode og nære tjenester. Samtidig er noen inne på at denne nærheten kan være et hinder for å ta nødvendige politiske grep. Slik at her blir det en form for dobbelthet. Man innser at styringen kunne ha vært sterkere lokalt på noen områder, men samtidig er man redd for «overgrep» ved å være en del av en større kommune med rasing av tjenester.



De minste partiene tror ikke at man vil tjene særlig økonomisk ved en sammenslåing. For Bodø vil det heller bli dyrere å drifte Gildeskål på grunn av avstander og geografiske forhold. På sikt vil det bli en sentralisering av administrasjon og ansatte til Bodø, på det som er mulig. Følgene blir en nedgang i folketallet i distriktene.

Høyresiden mener vi her istedenfor må tenke at kommunene kan driftes og organiseres på en annen måte, med tilknytning til større enheter ved at fagområder samles organisatorisk. Noe som vil gi mer kapasitet og en høyere effektivitet på sikt. Ansatte får ved tilgang til et større fagmiljø etter hvert mer erfaring, de spesialiseres og kvaliteten på tjenestene øker.

Når det gjelder myndighetsområdet så mener de fleste at det fungerer greit å kjøpe tjenester på det kommunen ikke klarer å dekke selv. En av de største utfordringene blir å miste administrative ressurser lokalt. Sentralisering til Bodø vil føre til nedsatt mulighet for kontroller med fare for lovløse tilstander. Enkelte tror kontroller kan bli bedre med økt kapasitet sentralt. Lokal oppfølging av brukerne mener mange kan bli dårligere, større grad avvik ved tilsyn, flere klager og dårligere saksbehandling.

Noen er inne på at det kan bli bedre gjennomføring av større prosjekter med tilgang til eksperter og tyngre kapitalsterke interessenter. I tillegg mer helhetlig overordnet planlegging og næringsutvikling.

Alle er enige i at hvis det blir sammenslåing så vil det være veldig viktig hvilke konkrete avtaler man får til slik at lokal medbestemmelse, reell myndighet og videreutvikling av gamle Gildeskål blir ivaretatt. Hvis ingen skal jobbe videre lokalt for å øke innbyggertallet, legge til rette for bedrifter og boliger så vil sentraliseringsprosessen øke. Videre må folk kunne stole på at samferdsel og gode kommunikasjonsløsninger kommer på plass.

Enkelte er inne på at til tross for gode forhandlingsavtaler så vil noe av lufta gå ut angående lokalt engasjement, blant annet fordi omstillingsprosessen vil kreve så mye i flere år fremover. Dermed er man redde for at den gode utviklingen i Gildeskål vil stagnere.

Man kan her konkludere med at de fleste politikerne er enige i at kommunen står best alene, noe den også har økonomi til. I alle fall i noen år fremover. Dermed er det ingen hast for Gildeskål med en kommunesammenslåing.

## 4.2 Bedrifter – presentasjon og sammenfatning av funn

### 4.2.1 Økonomi

#### a) *Økonomi – marked, effektivitet og sentralisering:*

Næringsdrivende er avhengig av god infrastruktur og at ting foregår raskt. Det kan bety god standard på veier, at varer kommer fort ut i markedet, gode pendlerruter for de ansatte eller at kommunale beslutninger tas uten unødvendig venting. En funksjonell og effektiv drift er også betinget av et godt kommunalt samarbeid for etablering, kundegrunnlag eller marked.

De er mer opptatt av dette enn en sentralisering fra staten, også med tanke på økonomi. Inntektssystemet er lagt opp slik at det favoriserer en kommune i vekst. Ved at kommunen slås sammen med for eksempel Bodø og blir større, så vil den nye kommunen få mer penger. Dette vil være en fordel. Det virker ikke som de er like opptatt av eller tror at dette vil på bekostning av tjenestene ute i de små kommunene som skoler, eldrecentre eller sykehjem. Dette oppleves av noen bedriftsledere bare som en svartmaling fra enkelte politikere.

Noen bedriftsledere mener at det er bra at staten «pusher» på, ellers vil det ikke skje noe. Dette til tross for at staten har vært veldig uklar med hensyn til hvorfor man skal slå seg sammen og hvilke gulerøtter som ligger egentlig i dette for kommunene og næringslivet.

#### b) *Økonomi – rammeoverføringer:*

De fleste er enige i at rammeoverføringene og det nye inntektssystemet er statens sitt redskap for å få noe til å skje. Økonomiske virkemidler som vil gå i disfavør til kommunene er effektivt for å få dem til å slå seg sammen. Ei omlegging av inntektssystemet følger folkestrømmene, det vil si til de større kommunene og mindre til de små. Det blir det på sikt ikke mere rammetilskudd av.

#### c) *Økonomi – innsparingspotensial angående administrasjonsutgifter:*

Flere mener målet må være en effektivisering på toppnivå ved en større region. Hvis ikke er dette en ren sentraliseringsøvelse som blir gjort og helt utarming av distriktene. På den måten kan det bli mere igjen til investeringer rundt omkring. Her vil det ikke bety så mye om kommunen heter Gildeskål eller Salten. Det som betyr noe er hvilke kvaliteter de personene som bor her har og om man evner å stille krav og ønsker til den kommuneadministrasjonen som til enhver tid er sittende.

I tillegg kan kommunene få dyrke de områdene som de er gode på. Det kan gi et bedre tilbud enn om det sitter mange forskjellige folk rundt omkring i kommunene og gjør det samme.

Men ombyggingen av strukturen vil også kreve veldig mye kostnadmessig sett i mange år fremover. Slik at det kan hende at vi på disse årene kunne ha spart det samme bare ved å snu oss rundt på en annen måte eller samarbeide mer med andre kommuner.

**d) Økonomi – innsparingspotensial angående tjenesteområder:**

Noen tror at statens sin drivkraft i dette ikke er økonomi eller demokrati. Men hvis kommunene skal kunne opprettholde de tjenestene som en moderne kommune skal ha så må de være større enn de er i dag. Fokuset må heller være på at det kan bli en byttehandel mellom tjenestene. Gildeskål er god på naturbaserte næringer og kan ta seg av det. Bodø har flere kompetansesarbeidsplasser. Enkelte bedriftslederne tror ikke at det blir færre ansatte i Gildeskål, men at det blir andre mer spesialiserte oppgaver.

Enkelte mener skolestrukturen og antall skoler som Gildeskål har i dag vil være under press, selv om kommunen ikke slår seg sammen med Bodø og spør seg om ikke kvaliteten vil bli bedre for barna med å gå på en større skole. Andre mener at en av fordelene med å bo i Gildeskål for familier med barn og barn med spesielle behov er at kommunen har en desentralisert skolestruktur.

**e) Økonomi – skatter og avgifter:**

De fleste bedriftslederne, på lik linje med politikerne, tror dette vil harmoniseres etter hvert.

**f) Økonomi – infrastruktur og utstyr:**

Alle bedriftene mener god kommunikasjon i forhold til bredbånd og mobiltelefon er viktig for å samordne områder og gi gode tjenester til folk. Det betyr ikke så mye hvor folk sitter og jobber eller hvem som svarer deg i telefonen bare man får utført det man skal.

En del tror vel heller ikke at kommunehuset blir stående tomt på Inndyr. Noen viser til Skjerstad som har mye aktivitet der. De fikk landbruksforvaltningen til Misvær så da kan Gildeskål for eksempel få alt som har med fiskeri og havbruk.

I tillegg så blir dette rundt servicekontor viktig å ha fokus på, spesielt ved en sammenslåing. Dette er kanskje litt spesielt i dag da det er så mange innvandrere til kommunen. De som er i arbeidsfør alder er utplassert i ulike bedrifter i kommunen, offentlig som privat. Opplæringen i norsk mv tar langt tid og de trenger hjelp til de mest elementære ting en god stund. Da

holder det ikke med tanke på at alt kan ordnes via nettet. Slik at for bedriftene så er det ikke nok med et servicekontor på Inndyr, men de har behov for noen fremskutte kontorer på enkelte ukedager ute i de mest tettbefolkede distriktene. Skal disse utenlandske medborgerne eller andre inn til Inndyr eller Bodø for å ordne ting så går det fort en hel arbeidsdag.

Enkelte er redde for at Gildeskål kommer bakpå og at det blir stopp i utviklingen i forhold til utstyr, vedlikehold, daglig hjelp eller gode nyttige servicetjenester i kommunen ved en sammenslåing.

#### **4.2.2 Tjenesteproduksjon**

##### ***a) Tjenesteproduksjon – lokalisering ved eventuell kommunesammenslåing:***

Bedriftene er her på linje med politikerne og opplever at kommunen har gode tjenester. Ingen ser vel for seg at skoler og helseinstitusjoner skal forsvinne ut av Gildeskål ved en sammenslåing. Men det kan bli en intern endring med færre skoler internt og omlegging av for eksempel hjemmetjenesten med mer sentralisering.

##### ***b) Tjenesteproduksjon – tilgjengelighet ved en kommunesammenslåing:***

Ordfører og rådmann vil vel ikke sitte i Gildeskål. Slik at noe av den personlige touchen vil forsvinne. Men den vanlige befolkningen har ikke så stort behov for å møte dem. Den kommunestrukturen som lages i dag er hovedsakelig for de som er 20-40 år som stort sett benytter telefon eller nettet. Noen tror at vi kan få hit nye eller mer av enkelte tjenester som egner seg best her, men ikke at Bodø vil flytte noe sentralt ellers ut til distriktet. De har for sterke miljøer som vil stå imot at det skjer.

##### ***c) Tjenesteproduksjon – endring av kompetanse/spesialisering/rekruttering ved kommunesammenslåing:***

Bedriftene er mere inne på at profesjonalitet og kompetanse kan bli bedre i en større kommune. For eksempel det å ta seg av nærhetsrollen på en profesjonell måte når man kjenner alle kan være vanskelig. Håndtering av konflikter innenfor skolesektoren er nevnt som et eksempel. Her kunne det bli bedre i en større sammenheng med mer toppkompetanse på noen områder. Med et større fagmiljø vil det bli lettere med kompetansedeling, og ha noen å snakke med for de som føler at de står alene med utfordringene.

I dag mister Gildeskål kompetanse til Bodø. Hvis dette skal endres så må den store kommunen ha et ønske om å utvikle distriktet og de små bygdene. Da kunne kommunen systematisk få mer spesialisering og ekspertkompetanse her på sikt.

Men ellers tror ikke de fleste at det blir særlig endring her. Det viktigste for bedriftene er at de kan fortsette å gi tilbud til befolkningen uavhengig av om man heter Gildeskål eller Bodø. At de blir satset på og får forståelse for at dette er viktig i en ny kommuneadministrasjon.

**d) Tjenesteproduksjon – demografiske utfordringer og fordeler i forhold til Bodø:**

Som politikerne. Den største utfordringen er at de unge flytter ut og veldig mange kommer ikke tilbake. En del eldre i kommunen har også sine hus stående til fritidsboliger og så flytter de tilbake når de blir pensjonister. Slik at vi har en mer eldre befolkning enn Bodø. Hvis ikke noe ekstra skulle skje så tror de fleste at denne utviklingen vil fortsette.

**e) Tjenesteproduksjon – interkommunalt tjenestesamarbeid (IKS):**

Bedriftene synes vel mer enn politikerne at det er dårlig demokratisk og politisk kontroll med disse interkommunale selskapene. Blant annet så samles det opp en del penger i fond som heller skulle ha vært brukt til utvikling av næring i kommunen. Mange millioner er for eksempel samlet i Iris-fondet og som deles ut til forskjellige tiltak, alt etter som de finner for godt.

Noen selskap kunne med fordel ha vært drevet på en annen måte med et mer privat initiativ. Bedrifter kan overta arbeidet for IKS. For eksempel sees det nå på å ta imot avfall fra havbruk og fiskerinæringen, gjenvinning og håndtering av dette her i regionen. I dag håndteres dette for en stor del av Iris Salten IKS og i et eget selskap som heter Nofir AS. Mye av den verdiskapingen som skjer der sendes til Litauen. Arbeidsplassene burde heller ha vært beholdt i Salten.

Et viktig poeng fra bedriftene er dette med offentlige innkjøp. *Samordna innkjøp i Salten* (SIIS) er et interkommunalt selskap i Salten. Innkjøpssamarbeidet omfatter åtte kommuner, med Bodø som vertskommune. Kontoret i Bodø har ansvar for inngåelse av rammeavtaler, bistand til kommunene og tjenesteenhetene i større anskaffelsesprosjekter, samt opplæring og veiledning innenfor anskaffelser, lov og regelverk for offentlige anskaffelser (Bodø kommune, 29. feb. 2016). Enkelte offentlige bedrifter opplever dette systemet nesten som en svøpe fordi det blir så vanskelig. Reglene er kompliserte og alt som skal kjøpes inn må ut på anbud. Ingen ting kan kjøpes lokalt selv om man kjenner forholdene best her. Det blir på en måte en ny form for sentralisering.

Men hadde det blitt et Stor-Salten så ville det blitt langt mindre behov for disse. Enkelte har mer sans for å slå sammen kommuner enn å ha mange IKS. Det blir sånne kvasi-løsninger

som fører til forvitring av det politiske miljøet og ansvar, istedenfor å ta skrittet fullt ut å slå sammen kommunene.

### 4.2.3 Myndighetsutøvelse

#### **a) Myndighetsutøvelse – kapasitet og kompetanse:**

For bedriftene så betyr dette med kapasitet veldig mye. I de sakene som de har med kommunen så handler det om kapasitet hele tiden. Det å få svar i rett tid, at kommunen klarer å gjøre det de skal tror de handler mer om det enn om kompetanse. Det vil si om kommunen har prioritert nok ressurser til å ta seg av de sakene som står på agendaen, uavhengig av kommunesammenslåing.

Effektivitet henger også nøye sammen med kapasitet. Slik at en funksjonell teknisk avdeling på kommunen er veldig viktig for bedriftene. Dette mener de betyr mer for bedriftene enn for innbyggerne. Innbyggerne har mer mulighet til å vente på avgjørelser. Men for næringslivet der ting går ganske fort og du skal ta en hurtig avgjørelse og sette dette ut i livet, så er det håpløst hvis saker og vedtak tar for lang tid. Mange ganger så investeres det for 300-400 millioner kroner. Da er det viktig å få satt bygget i produksjon så fort som mulig, ellers påløper kostnadene. Men de er også innforstått med at administrasjonens evne til kapasitet og prioritet også innbefatter lover og regler som må følges i saksgangen. I dag har folk ofte en advokat til å gjøre jobben slik at her må ting foregå rett slik at det ikke blir påpakninger. Gildeskål er også en stor fritidskommune og der går mye av arbeidskapasiteten med mange saker som går igjen i det politiske systemet. I tillegg handler dette om økonomi, knappe kommunale ressurser og hva som blir prioritert politisk.

Men ingen påstår at dette vil gå noe fortere i en større kommune. Kanskje heller tvert om.

#### **b) Myndighetsutøvelse – klagesaker og tilsyn:**

Her er oppfatningen blant bedriftene ganske lik politikerne. Det er lite klager kommunalt sett. Det som er går stort sett på byggesaker til teknisk etat og som omhandler planlegging, areal eller eiendomssaker. I tillegg få eller ingen alvorlige tilsynssaker.

#### **c) Myndighetsutøvelse – saksbehandling:**

Her er det vel ikke så mye mer å tilføye enn det som er sagt tidligere under punkt a). Alle bedriftene synes det er veldig tungvint og ikke få svar raskt nok.

#### 4.2.4 Samfunnsutvikling

##### a) Samfunnsutvikling – bo-, arbeids- og serviceregion (BAS-region):

Flere bedrifter savner fra starten av reformen en overordnet plan med konkret fordeling av oppgaver til avklarte regioner. I stedet for fylkeskommunen skulle Nordland heller ha vært delt inn i noen store regioner. En større kommune som i gåsetegn ble en liten fylkeskommune. Da hadde man følt at staten virkelig mente noe med denne reformen, og at det ville ha blitt besparelser eller stordriftsfordeler. Oppgavene skulle videre ha vært klarlagt på forhånd mellom forvaltningsområdene og at det fulgte penger med. Da kunne et Stor-Salten tatt seg av samferdsel som nå ligger fylkeskommunalt og laget en helhetlig plan på dette området. Da kunne det ha blitt interessant og pillen ville ha blitt sukret for de som ikke vil gjøre noe.

Regionalt sett så mener bedriftene som politikerne at det er veldig sprik mellom kommunenes synspunkter når det gjelder satsingsområder i Salten-regionen. De har ulik geografi og utfordringer som blant annet fører til mest fokus på egne områder. Kommunene føler også at det blir mer som en trussel å slå seg sammen med Bodø fordi en vet hva man har men ikke hva man får. Bodø gir heller ingen signaler om hva de ønsker eller vil. De er ikke på tilbudssiden til omliggende kommuner. Disse ulike oppfatningene kan også ha ført til at Salten Regionråd oppleves av noen bedrifter som noe handlingslammet og ikke har klart å ta en ledende rolle som forventet.

Mange av bedriftene mener at Gildeskål er en naturlig BAS-region med Bodø. Nygårdsjøen, Sandhornøy, Arnøy og til dels Inndyr har Bodø som arbeidsmarkedsregion. I tillegg er innbyggerne her tett knyttet til Bodø som handelssted, fritidsarena og med videregående skole. Gildeskål har 1.800 fritidsboliger og mange av dem er folk fra Bodø. En del benytter også sine hytter i jobbsammenheng. En kjøreavstand på 60-90 minutter er også akseptabelt. Det må tusenvis av folk gjøre ellers rundt omkring i landet.

Når det gjelder samferdsel så er det sprik i meningene. For de bedriftene som er avhengig av gode båttruter for transport av varer og ansatte så er selvfølgelig det viktig. For de som bruker hurtigbåt som bare tar ca. 30 minutter fra Våg (Sandhornøy) så vil det bli en stor endring. Å pendle med bil gir lengre avstand, mer biltrafikk og utfordringer med parkering i byen.

Andre er mer opptatt av at nye veier bygges ut eller forbedres slik at reisetiden kortes ned etter hvert. Dette blir bare mer aktuelt i årene som kommer.

Når det gjelder befolkningsutvikling så mener vel de fleste respondentene fra næringslivet at det er mer interessant for ungdom å bo i urbane strøk enn her. Da er det vanskelig å tro at folketallet skulle øke så mye at det monner. På sikt så mener de fleste fra næringslivet at sentraliseringsprosessen vil fortsette. Mange bedrifter har ansatte som i økende grad pendler inn og ut. Med dagens IKT-løsninger så kan også folk være mye mere fleksibel. Hyttebeboere i kommunen kan ha kontordager i Gildeskål men de trenger ikke melde flytting likevel. Slik at man kan få opp arbeidsplassene, men det er ingen automatikk i at folketallet øker like mye.

En annen utfordring her er at det er ikke som før at bare én skal ha jobb. I en familie så skal begge ha et arbeid å gå til. I mange tilfeller ser en også at heller ikke det er tilfredsstillende. Norge er blitt et moderne, rikt velferdssamfunn hvor folk kan velge fra øverste hylle. De blir det flere av etter hvert. Det gjør også sitt til at sentraliseringen mot mer urbane strøk blir selvforsterkende.

Nok boliger, særlig gjennomgangsboliger er en utfordring i Gildeskål. Det er ikke som i Bodø, hvor entreprenører og pengefolk står i kø for å bygge boliger. Kommunen må ta ansvar selv, men her går det tregt i det kommunale systemet. Folk som kommer til kommunen for å jobbe venter ikke så lenge på å få et ordentlig husvære. Da kjøper de seg heller andre steder og flytter eller pendler inn til Gildeskål.

Noen er tydelig på at en kommunesammenslåing vil fremskynde sentraliseringsprosessen, mens andre mener at det ikke vil ha noen innvirkning. En del har ingen formening.

I forhold til alternativet Ytre Salten eller sammenslåing med Bodø så er det på sin plass at Gildeskål får alt som har med forvaltning av havbruk og fiske på grunn av det miljøet som er bygd opp rundt dette området. Men havbrukssatsingen er noe alle kystkommunene kjemper for og vil ha hovedsetet i egen kommune; som Steigen og Gildeskål. Gildeskål har her en klar oppfatning av at dette får de bedre til enn andre. Derfor mener enkelte bedrifter at Gildeskål må gå inn i forhandlinger raskt med Bodø for å sikre at dette blir liggende her.

Bedriftene synes også som politikerne at det er veldig bra at vi har et lokalt næringssselskap som tar seg av de næringsvake. At vi har et selskap som tar seg av ytterkantene både i Gildeskål, Misvær eller Kjerringøy mener de også må være et krav ved en eventuell sammenslåing.



### ***b) Samfunnsutvikling – mulige gevinster ved sammenslåing med Bodø?***

Bedriftene er vel mer enn politikerne på det planet at det kan være fordeler å hente ved en sammenslåing med Bodø. Selv om noen også er sterkt i tvil.

Det ene er at noen mener kommunen vil få mer gjennomslagskraft på enkelte saker ved å være en større region. Det er alltid slik at kjøttvekta har noe å si. Fra å være en kommune med rundt 2.000 innbyggere så vil Gildeskål være en del av en storkommune på over 50.000 innbyggere eller mer. Man får også flere kontaktflater, og som en del av en større kommune kan en dyrke flere forbindelser opp mot sentrale myndigheter. Men samtidig har en liten kommune mer evne til snukraft når noe skal gjøres. Det vil heller ikke være egne folk og et eget apparat på de sakene det gjelder.

Andre har en sterk formening om at det å utvikle området Gildeskål og gjøre den delen av regionen attraktiv vil ha stor betydning. At innbyggerne står på, har den kompetansen som trengs og driver målrettet arbeid vil skape vekst her. Om kommunen heter Gildeskål eller Bodø betyr ikke så mye fordi det er avhengig av de folkene som bor her. For enkelte ville det ha vært kjempeartig om distriktet her ble en vellykket bydel i Bodø som alle så til. Fordi her drives det med noe de ikke har i Bodø. De har i grunnen ikke havbruk i det hele tatt. De har noen få fiskere. De har ei kystlinje i Bodø også, men konkurransen for hva de skal bruke den kystlinjen til er helt annerledes. Det er over 50.000 mennesker som skal bruke den til rekreasjon og alt annet. Hver gang de prøver å lage til en kystsoneplan med havbruk så er det storbråk fra Bodø og Omegn Turistforening og alle andre som skal ha noe å si. Derfor får de ikke gjort noe særlig med dette. Bodø kan bli kjempeglad for å få Gildeskål med på laget.

Samferdsel er også et område som man kunne ha dratt vekslers på i en sammenslutning med Bodø. Bodø trenger ikke å være like ivrig på dette i dag når det ikke er deres egen kommune. I dag kjører det for eksempel 1.800 trailerturer i året frem og tilbake fra Arnøya via ferger til Sund, gjennom Inndyr og videre til Bodø. Dette kunne gjøres på en mye billigere og kortere måte med en fergeavgang direkte fra Arnøy til Bodø pr dag. Samtidig kan en transportere arbeidskraft begge veier. Dette og mer vekt på gode pendlerruter generelt i kommunen ser noen for seg kunne bli styrket i et samarbeid med Bodø.

Spesielle og større prosjekter som krever variable ressurser kunne også blitt løst bedre i et samarbeid med Bodø. Et eksempel er det datalagringssettet som er tenkt i Sundsfjord i Gildeskål. Her er det snakk om 70-90 kompetansearbeidsplasser i dette datalagringssettet.

Det vil kreve mye i forhold til både store nok byggearealer, boliger til de ansatte, gode bosettingsplasser mv.

Et annet område som det kunne ha vært dratt vekslers på er næringsutvikling. Gildeskål kommune har ord på seg blant bedriftsmiljøet for å være en «ja-kommune» med et godt samarbeid mellom de ulike aktuelle aktørene, noe som oppleves inspirerende. Et eksempel som trekkes frem er at næringssselskapet har fått politikerne med på å opprette et eget investeringselskap som stiller midler til disposisjon fra næringsfondet i kommunen for å utvikle eksisterende og starte opp nye bedrifter. Dette oppleves som kjempepositivt. Det er det ikke alle kommuner som gjør. De positive effektene av dette begynner nå å vises. Men samtidig så er det største problemet den varierende økonomien, og at det skorter på kapital. Det får betydning for fondsavsetninger, investeringer, bedriftsetableringer og utvikling av kommunen. Særlig de bedriftene som er avhengig av økonomisk støtte fra kommunen savner mer forutsigbarhet i forhold til drift og budsjett.

Selv om Gildeskål Invest har bestemt seg for å bruke fem millioner på et prosjekt så blir det småpenger i den store sammenhengen. Slik at her ser noen for seg litt mere kapitalsterke fond som det kunne tæres på i forhold til næringsutvikling. Dette kunne man lettere oppnå ved å være en større region.

Men hovedsaken og tvilen for noen bedrifter er vel at det mest sannsynlig ikke vil være en egen utviklingsaktør i dette området etter en sammenslåing. Spørsmålet blir da: Hva vil Bodø virkelig gjøre for denne regionen? Foruten havbruk og fiske som kan bli gamle Gildeskål sitt domene så er ikke kommunen eksklusiv på så mange andre områder. Slik at det vil kanskje ikke bli utvikling på andre områder som reiseliv, lokal mat osv. Bodø er opptatt med ny by og flyplass og får en stor gevinst der, og vil det bety noe særlig for dem å hekte på 2.000 mennesker til? Gildeskål er en del av omlandet til byen uansett.

#### **4.2.5 Demokrati**

##### ***a) Demokrati – identitet og stolthet over egen kommune:***

De fleste mener at det er viktig å beholde stedsidentiteter og Gildeskål er et praktfullt navn med lang historie. Men innbyggerne kan ha stolthet over egen region selv om man slår kommuner sammen. Gildeskål er en del av Nordland og navnet vil ikke forsvinne. Folk burde heller være mer opptatt av gode skoler og helsetilbud istedenfor å dramatisere dette. Alle bruer brennes ikke fordi om navnet til kommunen blir en annen. Folk må se litt stort på det. Kommunene vil i større grad dra i samme retning, noe de ikke gjør i dag.

### ***b) Demokrati – politisk styring:***

Bedriftene ser som politikerne at større avstand til makta kan være en utfordring, men det kommer an på hvordan styringen organiseres og på de personene som skal fronte og stå på for gamle Gildeskål. Uavhengig av kommunenavn og geografisk avstand.

Mange bedrifter mener det er en stor fordel med tette nettverk og forbindelser mellom politikere og næringsliv selv om man forstår problematikken i dette med fare for inhabilitet. Det er ofte sterke personer som engasjerer seg i politikk og en del av disse personene møter man igjen i næringslivet. Da får næringsaktører ofte kortere vei til der beslutninger tas og en større ekstern hjelp. For bedriftene betyr det ikke så mye hvem som styrer politisk i kommunene, om det er Høyre eller Arbeiderpartiet. Det som betyr noe er om det er et godt samarbeid og om man får innflytelse. Toppledelsen i kommunen blir viktige samarbeidspartnere for tilrettelegging av bedrifter og nye arbeidsplasser.

Ved en sammenslåing så blir det essensielt hvordan man skal sikre og videreutvikle det lokalpolitiske engasjementet. Dette med grendeutvalg og hva de skal jobbe med. Et bydels- eller lokalutvalg vil kanskje også være med på å redusere folks redsel for at avstanden til makta blir større. Hvis man skal ha et bystyre som skal sitte der og fronte viktige saker i Bodø, så må det være slik at den gamle bygda Gildeskål må ta de rette grepene. De må stå samlet, uten å krangle seg imellom slik at en klarer å få frem ting til de besluttende myndigheter. Folk må se at engasjement gir resultater. Likevel så tror noen på generelt grunnlag at det initiativet blir vanskelig over tid. Mye vil falle på innbyggernes frivillighet og på hvordan folk klarer å utvikle sitt sosiale miljø i bygda generelt. Spørsmålet blir da om noen sentralt vil plukke opp det det frivillige engasjementet og utnytte det. At det blir et samarbeid mellom de styrende myndigheter og innbyggerne slik at dette distriktet fortsatt får utvikling og vekst. Enkelte har ingen forventning om at Bodø kommer til å utvikle noen ekspertise på å drive småsamfunn.

En del bedrifter mener at en større kommune har mulighet til å være mer strategisk og overordnet i sitt virke. Ved å få inn en ekstern aktør i en større sammenslutning eller konsulenter ved større prosjekter så kan det være enklere når vanskelige avgjørelser skal tas. Dette føler noen bedrifter vil være en styrke fordi denne utfordringen fører ofte til at ting som politikere burde ha tatt stilling til å få utført ikke blir gjort og problemene blir bare skjøvet fremfor seg til neste budsjettbehandling kommer etc. Saker som diskuteres kan ofte bli for

detaljert i en liten kommune som Gildeskål. Men samtidig så tar politikerne seg av saker som folk er opptatt av i kommunen, og det er jo viktig.

Det kan også bli en mer helhetlig styring, ikke minst innenfor arbeid og utvikling med næring. Et eksempel er en felles areal-/kystsonoplan istedenfor at alle kommunene har hver sin plan og hver sin måte å gjøre dette på. Da ville næringslivet vite mer og forutsetningene ville ha vært mere avklart på forhånd. Andre mener at dette ikke er noe hinder å gjøre i dag selv om kommunene ikke slår seg sammen. Men samtidig som man håper og tror på mere helhetlig og direkte styring av utviklingen i regionen så er noen usikker om ikke en del viktige detaljer og lokalkunnskap vil falle bort på veien. Folk generelt og politikere er ofte generalister i små kommuner. De kjenner til en god del og er ofte med på mange ting i kommunen som politikk, lokalutvalg, frivillig sektor mv og kan mer eller mindre om mye. Kommunalt ansatte må også påta seg mange flere arbeidsoppgaver enn de kanskje gjør i en by. Det kan være både på godt og ondt. At man har en finger med i det meste gjør jo at lokalkunnskapen blir stor. På den andre siden så får både ansatte og andre et stort ansvarsområde og mange saker å ta seg av som noen ganger kan virke uoverkommelig og at man ikke får landet noe skikkelig.

Noen stiller spørsmål ved hvor mye styring man egentlig har igjen i kommunene. Vi er jo på mange måter prisgitt markedet allerede. Det er også mye kommunen ikke kan gjøre noe med. Kommunene styrer for eksempel ikke skolen lokalt. Politikerne kan bestemme antall skoler, men ut over det er det andre lover og kvalitetskrav som gjelder. I tillegg er mye av kommunebudsjettet låst og hvor staten har sagt noe om hvordan pengene skal brukes.

Det er først og fremst på plan- og arealforvaltningen at kommunen selv virkelig kan gjøre noe. Det er det eneste den egentlig styrer med lokalt. Her er det kjempeviktig at det er en styringsmodell som sikrer stor innflytelse og videreutvikling på det hvis det blir sammenslåing av kommunene og at lokalkunnskapen i Gildeskål kommune ivaretas.

#### **4.2.6 Oppsummering bedrifter**

Når det gjelder staten så er flere inne på at i initieringen av kommunereformen skulle sentrale myndigheter ha vært mye mere tydelig på hva ville oppnå med reformen og at de hadde fulgt dette opp på en mer handlekraftig måte. Fylkeskommunen som forvaltningsnivået skulle ha vært dratt skikkelig med fra begynnelsen, inndeling av fylket i noen store regioner og med en fornuftig og rimelig fordeling av oppgaver. Det ville ha utløst en god del nye penger som kunne ha vært brukt til å utvikle denne regionen og mye større mulighet til å få frem stordriftsfordeler. I tillegg mangler det noen skikkelig gulerøtter for at kommunene skal ønske

å slå seg sammen, for eksempel innen samferdsel eller etablering av næringsfond. Det er også usikkerhet hva forslaget til det nye inntektssystemet vil innebære.

Regionalt og kommunalt så mener vel mange av bedriftene at både regionråd og kommunene generelt skulle ha tatt en mye tydeligere lederrolle og vært mer samstemt på hva de ønsker. Særlig mener man at Salten Regionråd har vært veldig passiv og til dels handlingslammet.

Når det gjelder myndighetsutøvelse og avstand til makta så er det et inntrykk av at dette betyr ikke så mye. For bedriftene er det essensielle at de har et godt samarbeid med kommunen slik at de får utført sine anliggender effektivt. Uavhengig av politisk ståsted eller hvor administrasjonen er plassert. Det er personene selv i Gildeskål som blir viktig og som må sette standard for å få gehør hos de styrende myndigheter. I en større kommune kan det også bli mer strategisk og overordnet styring med vekt på de store linjene. Det kan gi større evne til å ha en prinsipiell og objektiv styring med mer vekt på lik behandling og det å klare å ta grep i forhold til drift.

Å ha gode tjenester for befolkningen med høy kvalitet er også viktig for bedriftene. Men flere mener at dette kan utføres like bra og kanskje bedre i en større organisatorisk enhet med flere å spille på og mer mulighet for kompetanseutvikling, profesjonalitet og kvalitetsheving. Selv om noen ønsker å beholde antall skoler så er de vel mer innforstått med at kommunen etter hvert vil tape i forhold til sentraliseringsprosessen.

Interkommunalt samarbeid (IKS) mener bedriftene som politikerne er bra å ha, men at det burde ha vært et mer privatrettet initiativ her og de avsatte fond i noen av selskapene burde vært mere brukt til utvikling av næring.

I forhold til samfunnsutvikling mer helhetlig planlegging, større gjennomslagskraft i forhold til næringsutvikling med mer tilgang til kapitalsterke interessenter og ekspertkompetanse. Gode pendlerruter og samferdsel mener enkelte kan styrkes i en samarbeid med Bodø. Befolkningsutviklingen og sentraliseringsprosessen har gått i flere tiår og den kan vi ikke stoppe, selv om vi kan reversere noe. Noen er tydelig på at en kommunesammenslåing vil fremskynde denne prosessen, mens andre ikke tilkjenner sine meninger her.

Det store spørsmålet og tvilen som kommer frem er om Bodø og en større kommune vil satse på utvikling og vekst i gamle Gildeskål. Det andre er ivaretagelse og verdsetting av lokalkunnskapen. Reell styringsmulighet over lokale naturressurser og egen arealforvaltning for gamle Gildeskål nevnes som spesielt viktig.

Slik at i sum så er de fleste bedriftene egentlig ganske usikre på hva resultatet av en kommunesammenslåing vil bli. For gamle Gildeskål kommune. Veldig få sier rett ut at de ønsker at dette skal skje.

### 4.3 Oppsummering – politikere og bedrifter

Vi har gjort en kort oppsummering av de to gruppenes synspunkt og hvordan gruppenes synspunkt på de ulike temaene økonomi, tjenesteproduksjon, myndighetsutøvelse, samfunnsutvikling og demokrati eventuelt avviker fra hverandre. Dette sett i forhold til konsekvensene ved en kommunesammenslåing.

Jfr. tabellen under;

	<b>POLITIKERE</b>	<b>BEDRIFTER</b>
<b>ØKONOMI</b>	Venstresiden politisk mener det blir få økonomiske innsparinger ved en sammenslåing. Drift for Bodø blir dyrere. For mange handler dette om makt til de største partiene, mer sentralisering til sentrum og større marked for de største bedriftene. Gildeskål kan få ytterligere vekst og greie seg alene hvis kommunen fortsetter å stå på. Høyresiden er mer på linje med de store bedriftene.	De største bedriftene tror innsparing administrativt kan oppnås ved større regioner. Stordriftsfordeler ved å samle fagområder. Dyrke det kommunene er gode på. Sentraliseringsprosessen vil uansett fortsette. Innsparing er ikke det viktigste, men mer profesjonalitet, kvalitet, og effektivitet. De minste bedriftene er mer på linje med venstresiden i politikken.
<b>TJENESTE – PRODUKSJON</b>	Mange politikere tror det som går an blir sentralisert (papirarbeid). Skoler mv legges lettere ned. Mindre oversikt, trygghet, åpenhet i en større kommune. Effektivisering kan gjøres internt uavhengig av kommunesammenslåing.  Høyresiden tror kvalitet, samarbeid mv kan heves i større enheter.	De største bedriftene mener at profesjonalitet, mer tilgang til toppkompetanse og samarbeid kan bli bedre i en større enhet. Kommunene vil uansett tape i forhold til sentralisering. Effektivisering vil tvinge seg frem. De minste bedriftene synes små enheter er bedre, spesielt skoler.
<b>MYNDIGHETS - UTØVELSE</b>	Alle politikere på venstresiden mener kontroller og oppfølging av brukerne blir dårligere pga avstand. Klager og avvik vil øke og dårligere saksbehandling.  Høyresiden mener det kan bli mere likhet og objektivitet, og mindre problemer med nærhet og inhabilitet.	Kapasitet og effektivitet er essensielt for bedriftene. Nok folk med nødvendig kompetanse til å ta seg av ting raskt. Det handler mye om politisk prioritering og økonomiske ressurser. Men ingen påstår at det vil bli mer effektivt i en større kommune.
<b>SAMFUNNS - UTVIKLING</b>	Venstresiden har tro på fortsatt befolknings- og næringsvekst i Gildeskål selv om kommunen står alene. Høyresiden er mere skeptisk. Venstresiden mener sammenslåing vil fremskynde sentralisering. Bodø vil prioritere sentrum og ikke	Bedriftene mener sentraliseringen til mer urbane strøk vil uansett fortsette. Noen få (de minste) mener kommunesammenslåing vil fremskynde dette.  Mer tyngde og kapital i større utbyggings- og næringsprosjekter.

	<p>ytterkantene. Lokalt engasjement i Gildeskål vil forsvinne etter hvert. Kan hente gevinster i form av ekspertkompetanse mv ved større prosjekter.</p> <p>Høyresiden mener sentralisering vil fortsette uavhengig av denne reformen. Skikkelige infrastrukturtiltak og samferdsel i botn = vintersak</p>	<p>Mulig gevinster ift samferdsel, mer press opp mot fylkeskommunen.</p> <p>Største tvil: Vil mest sannsynlig ikke ha en egen utviklingsaktør i Gildeskål etter sammenslåing + ivaretagelsen av lokalkunnskapen.</p>
<b>DEMOKRATI</b>	<p>Venstresiden politisk; dette handler ikke bare om kommunegrenser mv men å sørge for et levende samfunn, noe kommunen greier best selv. Mulig fordel: Mer helhetlig tankegang innenfor næringsutvikling og planlegging i sektoren.</p> <p>Største utfordring: Avstand til makta og tap av styringsretten. I tillegg; Mer kompleks saksmengde og tilfeldige avgjørelser.</p> <p>Administrasjonens makt vil øke. Engasjement og kamplyst vil forsvinne.</p> <p>Rekruttering til politisk arbeid blir vanskeligere.</p> <p>Høyresiden mener stat og regjering skal bestemme og det er uansett lite styring igjen i kommunene.</p>	<p>De største bedriftene; se litt videre på dette. En stor region vil kanskje dra mer i samme retning.</p> <p>Myndighetsutøvelse og avstand mindre å si, bare man får utført det man skal. At folk står på og at det er et godt samarbeid opp mot de styrende organer. Og hvor mye lokal styring har kommunene egentlig igjen i dag?</p> <p>Men mer usikkerhet og tvil enn påståtte fordeler.</p> <p>Vil det bli en helhetlig styring innenfor næring? Hvordan sikre et lokalt engasjement?</p>
<b>VIKTIG FOR BEGGE GRUPPENE</b>	<p>En styringsmodell og konkrete avtaler før sammenslåing som ivaretar reell myndighet, lokal kunnskap, arealforvaltning, fiskeri/havbruk, næringsfond og videreutvikling av gamle Gildeskål.</p> <p>Noen venstrepolitikere og enkelte bedrifter mener lokalutvalg er bare skuespill, med ingen reell myndighet. Makta vil uansett sitte i Bodø.</p> <p>Avtalene vil uansett ikke være bindende, varer bare til neste bystyrevedtak.</p>	
<b>OPP - SUMMERING</b>	<p>Venstresiden politisk og flertallet ser få fordeler for Gildeskål ved å slå seg sammen med Bodø.</p> <p>Avstanden til makta og tap av styringsretten blir den største utfordringen.</p> <p>Sentraliseringsprosessen fremskyndes. Høyresiden = regjering og staten</p> <p>I sum så er de fleste politikerne enige i at kommunen står seg best alene, noe den også har økonomi til. I alle fall i noen år fremover.</p> <p>Slik at for Gildeskål har det ingen hast med kommunesammenslåing.</p>	<p>Dårlig initiering fra staten.</p> <p>Mange savnet konkret regional strukturoppdeling med hensiktsmessig fordeling av oppgaver og økonomiske midler tilpasset dette. Dette gjør at det ikke blir de stordriftsfordelene som man hadde håpet på.</p> <p>Største tvil for noen bedrifter er fravær av egen utviklingsaktør i dette lokale området og ivaretagelsen av lokalkunnskap.</p> <p>Derfor bærer de preg av usikkerhet til effektene av en sammenslåing.</p>

Tabell 9: Matrise – kort oppsummering politikere og bedrifter.

## 5.0 Drøfting politikere og bedrifter

I dette kapitlet vil vi forsøke å drøfte og teste hypotesen. Det vil si at vi på grunnlag av hva vi i del én og del to finner at politikere og bedriftsledere trekker fram som fordeler og ulemper forsøker å konkludere med hensyn til de to gruppenes avveininger i forhold til;

- Kapasitet versus nærhet
- Effektivitet versus demokrati

Til slutt en kort oppsummeringen om hva vi har gjort i dette kapitlet og hva vi har funnet.

### 5.1 Kapasitet versus nærhet:

For staten er et av hovedmålene med kommunereformen en mer helhetlig og samordnet samfunnsutvikling. Spesielt når det gjelder transport og arealbruk. Det er ønskelig at kommunegrensene i større grad tilpasses naturlige bo- og arbeidsmarkedsregioner.

Det andre hovedmålet er at større kommuner med økt kapasitet og store fagmiljø med en bredere kompetanse skal gi bedre og mer likeverdige tjenester til innbyggerne.

Vi vil her først drøfte politikernes og bedriftenes ulike synspunkt i forhold til naturlig bo- og arbeidsmarkedsregion kontra nærhet. Større region, samferdsel og befolkningsutvikling vil belyses for å kunne komme til en tilnærming av de funnene som er gjort. Deretter kompetanse og større fagmiljø i forhold til nærhet. For å underbygge påstandene vil det bli brukt sitater. Konklusjonen vil da være basert på de argumentene som fremkommer under.

#### 5.1.1 Naturlig bo-, arbeidsmarkeds- og serviceregion i forhold til nærhet

##### a) *BAS-region og samferdsel:*

###### *Politikere:*

*BAS-region:* De fleste politikere mener vel at Gildeskål er en naturlig BAS-region med Bodø. Men utgangspunktet og vektingen av dette er litt forskjellig ut fra politisk ståsted og hvilken kontekst de befinner seg i. Høyresiden mener at nesten hele kommunen har en naturlig tilhørighet til Bodø og en av informantene sier:

*«Avstand fra Inndyr til Bodø er ca. en time med båt. Buss ifra Nygård-Bodø er også en time. Dette regnes for akseptabel pendlervei for de fleste.»*



En større kommune vil også kunne påta seg større oppgaver som kollektivtransport. Dette er også helt i tråd med hva staten legger opp til med å erstatte 19 fylker med 10 regioner som beskrevet under delkapittel 1.1. og kommunale incentiver med nye oppgaver som videregående og kollektivtransport under 1.2.2.

Flere av de andre mener at Gildeskål har et stort innbyggertall i forhold til areal med utfordringer angående kommunikasjon som vist i delkapittel 2.1.1. og 2.1.2. Tettstedene Inndyr, Sørarnøy og Våg (Sandhornøy) har til dels god transportforbindelse mot byen men dette er ikke gjeldene for andre deler av kommunen. Fra Nygårdsjøen lengst i nord er det kort vei med bil inn til byen. På grunn av avstander må kommunikasjonene bli betydelig bedre hvis hele kommunen skal anse seg som en naturlig region med Bodø. Gildeskål grenser heller ikke til Bodø som et byområde men til en bykommune:

*«Utfordring i forhold til Gildeskål som BAS-region til Bodø er samferdsel. Det er kun via sjøveien at det delvis er lagt til rette for dette. Disse båtrutene står under press.»*

Dette er også definert under 2.2.2 viktige avveininger ved kommunesammenslåinger og punkt a). Utfordringene ligger blant annet i infrastruktur og samferdsel hvor vektlegging av avstand, knutepunkter og kommunikasjonsmidler vil være viktige momenter for valg av bosted og nærhet til arbeidsplassen. Flere mener at hvis staten hadde lagt inn ordentlige infrastrukturiltak og samferdsel som en del av kommunesammenslåing (4.1.1 punkt f), så ville sammenslåing vært mer aktuelt:

*«Men det er jo klart, hadde staten lagt skikkelige infrastruktur i bunnen, så hadde man hatt en vintersak. Det er alle enige om i Salten. Skal du bli styrt av Bodø, så må man i det minste klare å komme seg dit.»*

De ekstra midlene på 50 millioner kroner som staten har bevilget blir lite når det skal fordeles på hele landet. Forhåpningene om at et tettere samarbeid med Bodø angående gode pendlerruter mv ville bære frukter har vel også avtatt betraktelig ettersom fylkeskommunen 4. mars 2016 varslet om store kutt i båt- og fergeruter i Nordland. Dette vil også gjelde viktige pendlerruter i Gildeskål.

### ***Bedriftene:***

Mange representanter, og særlig de største bedriftene er for større regioner og mener at staten skulle ha lagt vekt på dette før initiering av kommunereformen, med en overordnet strategisk plan. De savner også at både stat og kommuner har vist litt større handlekraft både før og

under prosessen for å få mer fart og tyngde i de tiltakene som gjøres. På kommunenivå burde spesielt Salten Regionråd ha tatt en mer ledende rolle. I tillegg har staten vært for uklar i forhold til oppgavefordelingen mellom forvaltningsområdene, inntektssystemet og hvilke gulrøtter og fordeler som ligger i denne reformen. Denne kritikken er også noe som er kommet frem på landsbasis blant annet fra høyresiden i politikken jfr. delkapittel 1.3 punkt d).

Samtidig mener bedriftene at Gildeskål og Bodø er en naturlig BAS-region med tett tilknytning. Gildeskål er også en stor fritidskommune for folk i byen. Samferdsel er selvfølgelig alle opptatt av for at bedriften skal være funksjonell, overleve økonomisk, at ting skal foregå effektivt og for sine ansatte:

*«Jeg er av den formening at Gildeskål er en naturlig BAS-region i forhold til Bodø. Folk i Gildeskål er tett knyttet til Bodø, både som arbeidssted, handel, fritids- og kulturbesøk. I dag pendler mange til Bodø og mange Bodøværinger bruker sine hytter i Gildeskål i jobbsammenheng. En avstand på 60-90 minutter til jobb er jo ikke uvanlig mange steder. Gildeskål er en del av en BAS, og etter hvert som nye veier bygges blir reisetiden kortet ned.»*

Dette understøttes også av rapporten *Næringsutvikling, utdanningsvekst og urbanisering: utfordringer for kommunereform*, som har lagt til grunn næringslivets krav til kommunereformen. Her legges det sterke føringer for at bedriftene kan øke sin produktivitet ved urbanisering, tett bosettingsmønster og gode transportsystemer. I tillegg vektlegges organisering av forvaltningen, hvor politikere og administrasjon via større kommuner vil få nok kapasitet til å prege økonomisk utvikling (Rattsø, SØF rapport nr. 02/2014).

I mai 2015 ble det gjort en undersøkelse blant bedriftsledere i de største bedriftene i Salten vedrørende sammenslåing av alle kommunene i Saltenregionen. Hele 78,6 % mente at det er ønskelig med en endring av kommunestrukturen. Flertallet var klart størst i Bodø hvor de argumenterte for at en sammenslåing vil være en fordel for bedriftene (Bullvåg, 7. mai 2015a; Bullvåg, 7. mai 2015b).

## **b) Befolkningsutvikling:**

### ***Politikere:***

Gildeskål kommune har jobbet hardt og systematisk de siste årene for å få opp innbyggertallet som har medført en positiv vekst jfr. 2.2.1. punkt b). Dette skyldes i stor grad at kommunen har hatt stor tilflytting av innvandrere og flyktninger. Flere er optimistiske til at denne gode

utviklingen vil fortsette. Ved en sammenslåing så mener mange at den viktigste effekten av kommunesammenslåing er stor fare for økt sentralisering av folk til byene og at folketallet vil synke i kommunen:

*«Det er svært sannsynlig at en sammenslåing med Bodø eller en større Saltenkommune, vil føre til nedgang i befolkningen, svekke næringslivet og sysselsettingen i det som i dag er Gildeskål. Det er sannsynlig at Nygårdsjøen vil kunne opprettholde bosetting som følge av dets nærhet til Bodø, men man må ha veldig positive briller på seg hvis man skal se for seg at det skal bli en BAS-region her.»*

Kommunale arbeidsplasser og fagmiljøer forsvinner. Dette får igjen negative ringvirkninger ved at for eksempel elevtallet på skolen går ned, lokal bank og privat handel kan bli borte. I tillegg vil ikke den nye kommunen vektlegge arbeidet med økt bosetting i denne regionen i så stor grad:

*«Fravær av offentlige arbeidsplasser som for eksempel bortfall av kommunens administrative arbeidsplasser vil nok svekke Inndyrs mulighet til å opprettholde servicenivå og bosetting som i dag, noe som igjen vil ha betydning for opprettholdelse av elevtall i grunnskolen og antall barn i barnehagen.»*

I dag vet man ikke eksakt hvilke valg kommunen vil ta i forhold til en kommunesammenslåing. Hvis alternativet Ytre Salten eller sågar et Stor-Salten blir aktuelt så vil denne kommunen være i kamp med flere andre kommuner for å få igjennom sine spesielle behov eller ønsker hos de som styrer sentralt. Høyresiden i politikken gir lite tilbakemeldinger i forhold til befolkningsutviklingen.

### **Bedrifter:**

Bedriftene mener det er mer interessant for unge folk å bo i byen. Folk har fått så god økonomi at en stor del vil være der hvor de beste tilbudene er, både i forhold til arbeidsplasser, kultur eller varierte fritidssystemer. Dette vil bare øke på. I tillegg har veldig mange sitt andre hjem med en hytte i Gildeskål, eller de benytter bobil og kan være veldig fleksible i løpet av året hvor de vil oppholde seg. Dagens IKT-løsninger forenkler også dette. Gildeskål kan få opp arbeidsplassene men det betyr ikke at innbyggertallet vil øke. Slik at selv om kommunen står på for å opprettholde folketallet så mener noen at sentraliseringsprosessen vil fortsette på sikt:

*«Jeg tror urbaniseringen vil fortsette uavhengig av kommunestruktur. Den har pågått i over 60 år og vil fortsette.»*

Et fåtall av de minste bedriftene mener kommunesammenslåing vil påvirke sentraliseringen:

*«Det er ingen tvil om at sentraliseringsprosessen vil fremskyndes. Så lenge kommunesentra ligger i de største byene, vil arbeidsplasser også være der (...) dette vil mer eller mindre tvinge en del mennesker til å flytte nærmere urbane strøk.»*

Andre bedriftsledere gir ingen tilbakemeldinger på synspunkter i forhold til denne problematikken.

*Pendling:* Det er gitt et inntrykk av at næringslivet mener det er en økende arbeidspendling ut av Gildeskål og til Bodø og andre kommuner. Men ut fra tallene fra SSB så er det faktisk nedadgående, jfr. kapittel 2.1.2 c) sysselsetting og vedlegg tabell fire. Toppåret 2008 viste 330 pendlere mens det i 2014 er 268. Det kan bety at det er en del «skjult» pendling på grunn av mer mulighet til et fleksibelt arbeidsliv:

*«Vi har ikke noen garanti for at vi får et økt folketall de nærmeste årene. Selv hvor godt vi jobber for dette så er arbeidslivet blitt så fleksibelt slik at folk pendler mye mer inn og ut. Også på grunn av dagens løsning med internett så kan folk sitte en dag her og en dag der.»*

Innbyggertallet kan også ha gått ned fordi en del av de som pendlet er flyttet. I stedet har kommunen fått innvandrere som bor og jobber her fast. Fra 2000-2014 har pendlertallet inn til Gildeskål steget med rundt 60 personer jfr. tabell fem delkapittel 2.1.2 c) sysselsetting. Også her var det et krakk etter år 2008 som tok seg opp igjen. Det kan bety at folk velger å bo i større tettsteder som Ørnes eller Bodø og arbeidspendler til Gildeskål av personlige grunner. Eller som spesielt næringslivet har vært inne på, at det er alt for få boliger og gjennomgangsleiligheter i kommunen til leie eller salg. Folk leier eller kjøper noe i byen isteden.

### **5.1.2 Kompetanse og større fagmiljø i forhold til nærhet**

#### **a) Politikere:**

Å få nok fagfolk inn i ledige stillinger kan være et problem for Gildeskål kommune i dag jfr. delkapittel 2.2.2 punkt b). Det er her kommunen er mest sårbar. Spesielt på ledernivå og fagstillinger for skole og helsesektoren. På administrasjonsnivå kan det også bero på lav politisk prioritering:

*«Nei her er det skåret inn til beinet og vi har en liten administrasjon. Det er naivt å tro at vi skal få en mindre administrasjon om vi slår oss sammen med Bodø.»*

Kommunen har bra kompetanse men det skorter på kapasiteten:

*«Ja de skal kunne mange ting (...) de har heller ikke oversikt over alt (...) det er samme krav her som i Bodø. De ønsker å hjelpe, men ting kan ta litt tid. Noe er prioritert bort i sin helhet fordi man ikke har kapasitet. Men det gjør at de som er må håndtere mange ulike saker på forskjellige områder og får dermed en stor breddekompetanse.»*

Det er også økende antall utenlandske søkere med dårlige norskkunnskaper, som av denne grunn blir avvist til kommunale stillinger (Rådmannen i Gildeskål, 5. feb. 2016). Politikerne mener vel at det stort sett går seg til på sikt i forhold til fagpersonell. Også fordi kommunen ligger ganske gunstig til geografisk. Men selvsagt vil det bli en høyere søkermasse på interne utlysninger i en større kommune. Større fagmiljø mener også en del av politikerne ikke er noe godt poeng når det gjelder kommunesammenslåing. Det vil i så fall bare gjelde for et lite antall på toppnivået i den nye kommunen som vil være mere samlet. Kommunen prioriterer i dag faglig oppdatering av sine ansatte på lik linje med Bodø:

*«Fagutvikling handler om at det er ønsket fra eier, men ikke minst av den ansatte selv. Eier skal legge til rette for fagutviklingen, men det er den ansatte som må utføre dette. Små miljøer betyr bare at arbeidsplassen er mindre, ikke fagkunnskapene.»*

De forskjellige fagansatte i kommunen har også i dag god tilgang til samhandling med andre fagmiljøer via forskjellige nettverk både innad i kommunen og på tvers av kommunegrensene. Geografi og avstand for de andre blir i alle fall ikke kortere etter en sammenslåing. Virkeområdet for hjemmetjenesten kan for eksempel bli lagt om slik at avstanden til hovedbasen blir lengre. Små fagmiljø med stor nærhet har den den fordel at det blir mere forutsigbarhet i forhold til brukerne:

*«Ansatte og brukere blir bedre kjent og behandling og oppfølging blir dermed bedre. Dette gir også mer trygghet og ro for alle parter som er involvert, også pårørende. Og jeg tror jo faktisk at tjenesteproduksjon, nærhet til brukerne blir vanskelig (...) forskjellige hjemmehjelpere fra Bodø blir upersonlig.»*

Selv om Gildeskål har for eksempel en liten barneverntjeneste så oppleves den som veldig god og med få eller ingen klager:

*«Barnevernet i Bodø sliter jo alvorlig, mens her er vi jo rene glansbildet. Det er klart vi kunne jo ha gitt dem noen barnevernstjenester, og kanskje hevet deres nivå. Hvis saksbehandler skulle ha sittet i Bodø så ville det lett ha blitt misforståelser fordi vedkommende skjønner ikke situasjonen for brukeren i Gildeskål i så stor grad.»*

Selv om de små tjenestene i Gildeskål som rus og barnevern opererer i et transparent samfunn med stor gjennomsiktighet, utfordringer med tette bånd og at de for eksempel er sårbar ved sykdom så oppveier nærheten med god oversikt og korte avstander disse potensielle problemstillingene:

*«At vi har mye nært der vi bor kan oppleves for noen som en stor styrke og kan være en grunn til at folk velger å bo her. All forskning viser, ut fra det jeg har hørt at folk i små kommuner er mer fornøyd med tjenesteproduksjonen enn i store kommuner.»*

Som beskrevet under delkapittel 2.2.2 punkt a) siste avsnitt så har Monkerud og Sørensen (2010) gjennomført en grundig analyse av denne tilfredsheten. Dette kan bero på at de ulike partiene er mere lik i mindre kommuner, folks behov blir mere hensynstatt fordi man kjenner de fleste eller at mange mennesker i dag er godt oppdatert på sine lovmessige krav og oppsøker kommuner som de vet kan dekke deres behov og ønsker.

Selv om Gildeskål kommune har en noe eldre befolkning enn Bodø som vist under 2.1.2. punkt b) befolkning side 14, så kan det vel diskuteres om de av den grunn har mindre forventninger til tjenestetilbudet enn folk i Bodø, som Monkerud og Sørensen antyder i sin analyse fra 2010. I dagens samfunn er folk godt oppdatert selv om de er eldre og de fleste har også en sterk støtte og hjelp fra sine nærmeste. Et siste argument i forhold til denne rapporten er at tjenestene i små kommuner har et større slingringsmonn økonomisk. Det kan vel stemme ut fra de frie inntektene som vist under 2.1.2. punkt d) kommuneøkonomi. Gildeskål mottar nesten 67.000 kroner pr innbygger og Bodø vel 46.000 kroner pr innbygger (Kostra.no).

Det kommunen mangler i form av ekspertkompetanse kan kjøpes. Disse løsningene fungerer bra i dag. Dette kunne også ha vært samkjørt mere opp mot næringslivet.

Høyresiden i politikken som representerer mindretallet av respondentene har en noe annen oppfatning av begrepet fagmiljø. De mener at det vil være en fordel med større miljøer men at dette ikke betyr at de skal være samlet fysisk, men organisatorisk:

*«Ja samhandling kan bli bedre og fagområdene mer lønnsomt enn nå ved at de som driver med lønn for eksempel kan være tilknyttet flere og alle i den sammenslåtte kommunen kan få*

*lønn fra samme plass selv om de ikke er samlet. Hvem som svarer i telefon eller på nett er ikke så viktig, bare folk får hjelp. Større fagmiljø kan høyne kvaliteten på tjenestene og at de blir mere lik for alle.»*

**b) Bedriftene:**

For bedriftene så betyr dette med kapasitet og kompetanse mye. For de som må samhandle med kommunen ofte, er det viktig at spesielt administrasjon og teknisk har nok folk til å ta seg av de saker og vedtak som er nødvendig for næringslivet. Det betyr nesten mer enn kompetanse:

*«Ja her er det spesielt kapasitet, fordi det går igjen i saker som vi har i kommunen og når jeg sitter her og skal svare for næringslivet så er det kapasitet hele tiden. Det å få svar i rett tid og greie å gjøre det man skal gjøre. Det går nok mer på kapasitet enn kompetanse, de har kompetanse de som sitter der men de greier ikke å få gjort alt.»*

Men dette er uavhengig av kommunesammenslåing og beror også på om toppledelsen og administrasjonen vektlegger et godt samarbeid med bedriftene og om nok ressurser prioriteres politisk slik at aktuelle saker behandles effektivt:

*«Men dette kan også handle litt om administrativ prioritet (...) så har de mange lover og regler å gå etter og er livredd for å bli tatt på noe som de ikke har gjort rett. Når det politisk skjæres ned litt på tjenesteområdene så må det også skjæres ned i administrative ressurser for å ikke få innbyggerne mot seg.»*

I forhold til tjenestene innenfor skole og helse så er bedriftene mere inne på at profesjonalitet kan bli enklere i en større sammenheng. Når samfunnet er så tett vevd sammen så kan nærhetsrollen bli problematisk, for eksempel innenfor skole og barnehage. Det eneste området som har rapportert negativt i forhold til tilstrekkelig distanse er oppvekst og kultur i kommunen, jfr. 2.2.2 side 27:

*«Litt skummelt i mindre kommuner, en skal jo passe nøye på i en liten kommune at du ikke blir inhabil i alle saker. Du vil jo få det veldig tett på deg både på ondt og godt, så det trenger ikke å bare være positivt.»*

Tilgang til toppkompetanse kan også bli lettere i en større og sterkere kommune:

*«Det er veldig viktig at kommunen sitter med nok kompetanse til å ta avgjørelser på ting som vi i dag må til fylket eller andre plasser for å få avgjort.»*

## 5.2 Effektivitet versus demokrati:

Det tredje hovedmålet til staten er at større og mer robuste kommuner kan få flere oppgaver. Dette vil blant annet gi økt makt og myndighet til kommunene, og dermed økt lokalt selvstyre. Større kommuner vil også redusere behovet for interkommunale løsninger.

For det fjerde vil større kommuner kunne legge til rette for en mer effektiv ressursbruk innenfor begrensede økonomiske rammer (Regjeringen.no, 14. mai 2014). Her vil vi se på effektivitet versus kommunal styring og effektivitet i forhold til tjenesteområdene.

### 5.2.1 Effektivitet og kommunal styring

#### a) Politikere:

For de fleste politikere så vil avstanden til makta og tap av styringsretten være den største utfordringen ved en sammenslåing med Bodø. For eksempel vil en god del plan- og byggesaker blitt avgjort i Bodø og med et politisk styre som ikke kjenner forholdene her, hvorfor områder bør vernes mv. Mange kommunestyrepolitikere i Gildeskål har sittet i flere perioder og kjenner kommunen godt, noe som er betryggende:

*«Skulle jeg ha sittet i kommunestyret og tatt avgjørelser for Steigen for eksempel så hadde det blitt et ja eller ha som ikke hadde betydd noe, og jeg ville ikke vite hva jeg hadde vært med på. Da hadde det blitt mange avgjørelser basert på tilfeldigheter.»*

Det er også kort vei til administrasjon og til ordfører i Gildeskål. Slik at man kan snu seg raskt og få ei sak ganske fort opp til politisk behandling:

*«Det er et godt tillitsforhold mellom politikere og administrasjon i dag. Vi har en felles forståelse hvor vi skal. Hvis folk ringer så kan de kanskje treffe ordfører samme dag, også på kontoret for diskusjoner.»*

Det mener flere blir nesten umulig å gjøre i en stor og tungrodd kommune. I en stor kommune vil saksmengden bli mer kompleks og politikerne må være med på å ta beslutninger som de ikke har noen forutsetninger å kunne noe om. Det vil også føre til at administrasjonens makt blir større hvor de måtte ha diktert mye mer.

Det vil også bli vanskeligere med rekruttering til politisk arbeid blant annet på grunn av økende avstand og engasjementet vil sakte men sikkert dø hen:



*«Man kaster bare bort en hel masse tid (...) overgrep på saker vil bli så stort. Man mister gløden og kamplysten.»*

I tillegg vil de fleste politikere i dagens distriktskommuner rett og slett bli borte. Jo større kommunen blir dess færre lokale politikere vil bli representert i det nye kommunestyret og lokal politisk innflytelse reduseres. Mange av politikerne tror vel heller ikke at et lokalutvalg i gamle Gildeskål vil ha noen reell makt av betydning. Slik at en sammenslåing vil bli en forvitring av det politiske miljøet og et tap for demokratiet:

*«Nei det blir by og land, mann mot mann. Og vi får mindre å si som innbyggere.»*

Høyresiden er mer av den oppfatning at staten og Stortinget skal bestemme, fordi kommuneinndeling blir for vanskelig for grasrota å ta stilling til. Kommunene har heller ikke mye myndighet igjen i dag. I en større kommune vil politikerne klare å være mere prinsipielle og objektive. Nøyaktig hvor rådmann og ordfører sitter blir underordnet:

*«Det viktigste er at man får hjelp. Overordnet styring sitter i Oslo hos Storting og regjering.»*

Det blir også en mer helhetlig styring av regionen:

*«Ja jeg ser at når det kommer for tett på, da krampholder folk på særinteresser.»*

De fleste synes også at interkommunalt samarbeid fungerer i dag (IKS) og vil ikke bli noe mindre ved en sammenslåing:

*«Vi må ha disse IKS ene så lenge det er flere kommuner i Salten, men utfordringen kan være at de er litt for sterke, de kommer litt ut av kontroll. De har ikke samme budsjett disiplin som enhver kommune må ha. Men vi får veldig gode tjenester.»*

Forskningen viser også at små kommuner under 3.000 innbyggere kan oppleve innsparinger her, jfr. delkapittel 2.2.1 punkt c). De fleste er også fornøyd med samarbeidet mellom kommunene når det gjelder Salten Regionråd. I tillegg ser det ut som det er at det er flere interkommunale selskap mellom store kommuner enn mellom små ut fra delkapittel 2.1.2 punkt e) politisk og tabell 6 angående IKS. Kommunesammenslåing kan også føre til store organisatoriske omveltninger som vil ta mye av energien de nærmeste årene og den gode utviklingen kan stoppe opp på noen områder. Gildeskål har økt vekst og mange bedriftsetableringer. Hvis dette skal styres fra byen så er muligheten stor for at denne regionen ikke vil få etableringer her eller hjelp til å komme i gang.

**b) Bedriftene:**

Det viktigste for bedriftene er at de kan fortsette å gi et tilbud til befolkningen uavhengig av om man heter Gildeskål eller Bodø. Den kommunestrukturen vi lager i dag er hovedsakelig for de unge, de som er mellom 20-40 år:

*«Men for oss har det ikke så mye å si om det er Høyre eller Arbeiderpartiet som styrer kommunen, men om vi har et godt samarbeid og om vi får innflytelse. Det er personene det kommer an på. Om de som bor i gamle Gildeskål har de kvalitetene som er nødvendig for å nå frem til det styrende nivå sentralt.»*

En kommunesammenslutning med Bodø kan gi mer tyngde og gjennomslagskraft i enkelte større saker ovenfor sentrale aktører. I tillegg mer helhetlig styring i forhold til plan- og næringsutvikling og tilgang til mere kapitalsterke interessenter. Videre ville politikerne også kunne klare å være mer strategisk og overordnet i sitt virke, med mindre vekt på detaljer:

*«Sakene kan bli litt detaljstyrt da. Men både på godt og ondt. Vi hadde en gang ei stor sak om fellingsavgift på kråke. Og skal kommunestyret bruke tid på slikt? Men på en måte så kan du si at politikerne tar seg av saker som folk er opptatt av da.»*

Samtidig er det en fordel at politikere og folk generelt i en liten kommune som Gildeskål er generalister med stor lokalkunnskap:

*«Det kan være en styrke på enkelte områder, med lokalkunnskap og kjennskap, og så kan det være en hemsko når vanskelige avgjørelser skal tas som kanskje berører naboen. I en større sammenslutning kan bare noen utenfra si at sånn må det bare være, vi må bare få dette gjort.»*

Noen bedrifter stiller også spørsmål ved hvor mye styring man egentlig har igjen i kommunene:

*«Det er først og fremst på arealforvaltningen at kommunene selv kan gjøre noe og det er kjempeviktig å ha en styringsmodell som sikrer innflytelse på dette området lokalt. På planområdet er det en enorm ressurs å være nært. Her må vi ikke bli overstyrt.»*

På andre tjenesteområder er ikke dette så viktig. Her er likhet for loven og trygghet viktigere å fokusere på og kan kanskje ivaretas bedre i en større kommune. Hvis en ser litt stort på dette

så vil de sammenslåtte kommunene kunne dra mere i samme retning, noe de ikke gjør i dag i denne regionen. Men for de fleste bedriftene er den største utfordringen og tvilen ivaretagelsen av samfunnsutviklingen i gamle Gildeskål:

*«Mest sannsynlig vil det ikke være en egen utviklingsaktør i dette området etter en sammenslåing. Det er kjernen i dette. Og så er jeg usikker på om en del detaljer og lokalkunnskap faller bort på veien. Litt det som er faren.»*

Bodø er ganske så tilbakelemt i forhold til omkringliggende kommuner, og mye opptatt med sine store prosjekter som «ny by - ny flyplass». Vil de da satse på utvikling og vekst i gamle Gildeskål? Som politikerne påstår heller ikke respondentene fra bedriftene at antallet IKS vil bli noe mindre med en noe større kommune. Da måtte i så fall alle kommunene i Salten ha slått seg sammen:

*«Men det er mulig at disse kunne ha vært drevet på en annen måte, med et mer privatrettet initiativ. Bedriftene kan overta for IKS. Det samles også opp en del penger i fond som heller skulle ha vært brukt til utvikling av næring i kommunen.»*

Ved en eventuell sammenslåing med Bodø, så mener både politikere og bedrifter at det blir veldig viktig hvordan det lokalpolitiske skal organiseres slik at det blir en reell myndighet. Slik også teorien tar for seg under delkapittel 2.2.3 b) effektivitet og styringsmodeller. Det må også lages helt konkrete avtaler for hvordan lokal medbestemmelse mv skal ivaretas. Det samme gjelder ivaretagelsen av Gildeskål kommune sine fordeler og naturlige fortrinn som for eksempel havbruk og fiske, lokalt næringselskap, næringsfond og fortsatt videreutvikling av dette distriktet. Videre eventuelt hvilke tjenester som kan styrkes og legges her som for eksempel lønn eller regnskap. Men samtidig er mange politikere inne på at disse avtalene på litt sikt ikke trenger å være bindende for det nye kommune- eller bystyret.

## **5.2.2 Effektivitet i forhold til tjenesteområdene**

### **a) Politikere:**

Økonomien i Gildeskål kommune vurderes av alle å være relativt god og ryddig som beskrevet under teori, 2.1.2 d) kommuneøkonomi. Spesielt på grunn av salget av Sjøfossen Energi. Bodø vil få tilgang til denne kapitalen ved en eventuell sammenslåing. Flere politikere mener dette handler også om politisk makt og tilgang til et større marked for bedriftene slik beskrevet i teorien under 2.1.2, punkt b) befolkning:

*«Jo det positive med sammenslåing er at Bodø får råderett over en større kapitalbase slik at de kan realisere utbygging i området. Det er ofte representanter fra næringslivet som sitter i kommunestyret og de har på en måte makt over de som blir plassert i kommunestyret. De har interesse av å engasjere seg politisk.»*

Staten tvinger også kommunene til en sentralisering via økonomiske virkemidler:

*«Men jeg tror staten presser kommunene til sentralisering og kommunesammenslåing ved at de aldri gir nok penger fordi man ønsker at det skal være effektivisering hele tiden. Ved en sammenslåing kan dette bli enda mere skrudd til. For da mener man at med en større kommune skal man drive mye mere effektivt.»*

Rammetilskudd og skatteinntekter utgjør en betydelig del av Gildeskål sine driftsinntekter. Ut fra delkapittel 2.2.1, punkt d) kommuneøkonomi ser vi at dette ligger på mellom 76-80 % av kommunens samlede inntekter. Hvis Gildeskål velger å stå alene så kan rammeoverføringene fra staten etter hvert vil bli lavere. Selv om dette kompenseres noe, så viser historien at det aldri gis like mye tilbake som det som tas fra. Slik at kommunen kan på litt sikt bli tvunget økonomisk til en sammenslåing, selv om de fleste politikerne mener kommunen vil klare seg i dag alene. Underkapittel 1.3.1 punkt a), b), c) tar for seg statlige økonomiske incentiv. Mange mener dette er kortsiktige stimuli:

*«Nei vi må ikke la oss lure. De pengene staten vil gi kommunene ved sammenslåing er bare kortsiktige lokkemidler og at målet egentlig er å få folk inn til byene og ut av distriktene fordi det er mer lønnsomt å drifte.»*

Mange politikere tror ikke skolestrukturen blir opprettholdt som i dag ved en sammenslåing:

*«Det er ingen ting som er sikkert. Det har ikke mer holdbarhet enn til neste kommunestyrevedtak i Bodø. Slik at her må vi ikke gå på limpinnen.»*

Det vil igjen føre til ytterligere avfolkning og sentralisering inn til tettsteder og mer urbane strøk. Politikerne mener at Gildeskål står seg godt når det gjelder eldrecentre og institusjonsplasser. Kommunen er også over det verste i forhold til den såkalte eldrebølgen. Bodø mener de imidlertid er på full fart inn i den, noe de ikke er helt forberedt på. Her kan Gildeskål hjelpe til med sykehjemsplasser etc. Bodø har hatt en befolkningsendring på pluss 44 % de siste 30 årene. Men det innbefatter 89 % innenfor aldersgruppen 40-70 år, jfr. underkapittel 2.1.2 b) befolkningsutvikling.

Helse- og skolesektoren kan effektiviseres i dag i Gildeskål, men det kan føre til mer sentralisering og avfolkning i kommunen:

*«Det er ingen tvil at det finnes innsparingspotensial, men det kan hende at vi må hugge av oss en fot for å spare de pengene og da kan den aktuelle bygda rammes hardt. I neste omgang vil vi ha færre innbyggere i kommunen og mindre rammeoverføringer. Slik at det er noen avveininger der.»*

Noe gjøres i dag, men på en litt mer skånsom måte med sammenslåing av sykehjemsavdelinger og mer omlegging til hjemmebaserte tjenester. I tillegg gjøres det en god del innenfor teknologiske fagsystemer og hjelpemidler for de ansatte angående IKT. Kommunen og bedriftene kunne også ha samarbeidet mere angående IKT, for eksempel med folk som jobber i dette feltet og innenfor regnskap. Administrasjonskostnadene i Gildeskål ligger på rundt 8,5 %, mot Bodø vel 5 % som nevnt under teori 2.1.2 punkt d) kommuneøkonomi. Her mener de fleste det egentlig er lite å spare:

*«Innsparingspotensialet, jo det er at toppadministrasjonen blir borte. Men det er ingen innsparing for oss. Vi mister kompetansearbeidsplasser i nærmiljøet, det blir mindre salg på Coopen, skolene får færre elever osv. På papiret vil det bli en rådmann borte, men det vil bare bli erstattet av en kommunaldirektør i Bodø.»*

De fleste mener at skole og helsesektoren må ha en form for lokal ledelse:

*«Kommunen er grisgrendt med lang avstand fra byen og hvor sykehjemmet ligger en plass og skolene en plass. Vi må ha ansatte og ledere her uansett.»*

Slack og Bird (2013) var også inne på at kommuner med innbyggertall mellom 20-40.000 og med tett befolkningssammensetning kunne få noen få stordriftsfordeler på de fleste tjenestene. Regjeringen ønsker seg 100 kommuner, altså ca. 50.000 innbyggere i gjennomsnitt. Slike store regioner kan altså gi dyrere kommuner. Høyresiden i politikken er ikke så opptatt av at det skal spares så mye. Effektiviteten kommer ved at det er høy kvalitet på tjenestene i større enheter og fagmiljø. Det er det viktigste på alle plan:

*«Ingen må fortelle meg at det er noe godt opplegg når det blir så små størrelser på noen skoler i kommunen og ungdomstrinn. Dessverre tror jeg det er noen foreldre som holder igjen. Vi har heller ikke spesielt gode resultater på prøver.»*

Men Bodø vil få økte utgifter ved å drifte Gildeskål. Som vi ser i teorikapittelet under 2.1.2. punkt c) sysselsetting så vil arbeidsgiveravgiften fra 2021 bli storbyats som i dag er 7,9 %.

Regjeringen Solberg godtok også i mars 2014 EUs forslag om å ta ut en rekke næringer. De berørte bransjene var transport-, finans- og energibransjen, jfr. 2.1.2 c) sysselsetting. Dette kan gi store negative konsekvenser ved at man mister viktige næringer og bedrifter ute i distriktene. På sikt kan det bli færre ansatte i kraftselskaper, lokale sparebanker og transportbedrifter over store deler av Norge. De fleste tror også at eiendomsskatten vil harmoniseres etter en sammenslåing. Men regjeringen foreslo 18. juni 2015 å avvikle eiendomsskatt på verker og bruk som nevnt under 1.3 punkt h) eiendomsskatt. Forslaget vil kunne føre til at kommunene i stedet må skattlegge boliger sterkere. Regjeringen foreslår i tillegg å fase ut DA-midlene fra 2018:

*«Fylkesmannen har, slik jeg forstår det, sluttet å tilføre skjønnsmidler til kommunene så fremt de ikke har hentet ut hele sitt inntekspotensial. Og det vil vel si eiendomsskatt.»*

Som beskrevet på underpunkt 1.2 d) gjennomgang av inntektssystemet for kommunesektoren så er det foreslått å tilbakeføre en del av selskapsskatten til kommunene gjennom en ny inntekt basert på vekst i lønnssum i privat sektor. Dette vil gi økte kommunale inntekter dersom kommunene privatiserer tjenesteproduksjonen. Et overordnet mål for Høyre og Fremskrittspartiet er at de vil premiere konkurranseutsetting av offentlig virksomhet og privatisering av velferdstjenestene. Dette er de fleste politikerne på venstresiden mot. Noen politikere er også bekymret for inntektene av konsesjonskraft, som ved en sammenslåing mest sannsynlig vil ramle ned i kommunekassen til Bodø, jfr. 2.2.2 punkt d) økonomi og konsesjonskraft.

#### ***b) Bedrifter:***

Noen bedrifter tror at den store fondskapitalen til kommunen legger en demper på å få til en ønsket kommunesammenslåing. De mener at kommunen etter hvert vil få omstilling- og driftsproblemer og er redd for at politikerne vil bruke disse pengene opp i driften.

Underforstått kan de få liten nytte av midlene selv om kommunen ikke slår seg sammen med Bodø. Bedriftene er vel mer på den siden at de mener byråkratiet i Norge er blitt alt for omfattende og håper vel på at reformen skal gi stordriftsfordeler på dette området slik det også er beskrevet under teori, 2.1.2 punkt d) økonomi og administrasjonskostnader:

*«Vi er i ferd med å lage et nytt samfunn med all administrasjonen og rådhusene blir ikke store nok. Gildeskål tilsvarer halve Tverlandet, slik at det må være innsparingspotensial her.»*

Samtidig er de inne på at staten sin intensjon ikke er inntjening, men slik velferdssamfunnet har utviklet seg så må kommunene være større for å klare alle oppgaver og lovpålagte krav:

*«Kanskje kan vi få mer ut av pengene ved at Gildeskål og de andre kommunene får dyrke de områdene de er gode på. Det kan alle tjene på.»*

For bedriftene betyr effektivitet mye, det å få utredet og satt ting i gang fort:

*«Ja effektivitet henger sammen med kapasitet, og for næringslivet er det en helt håpløs affære. Det investeres ofte for store beløp og da blir det dyrt hvis vedtak eller saker tar unødvendig lang tid. Tror det handler om for lite kapasitet og folk på teknisk avdeling på kommunen, prioriteringer og så har de mange lover og regler å gå etter.»*

Men ingen påstår at det vil gå noe fortere om kommunen slår seg sammen med Bodø.

Bedriftene mener også at det vil tvinge seg frem en effektivisering og sentralisering i forhold til skoler og eldresentre på sikt, selv om kommunen ikke slår seg sammen med Bodø.

Skatter og avgifter mener også bedriftene vil harmoniseres etter hvert ved en sammenslåing.

Men fritak av eiendomsskatt for maskiner og produksjonsutstyr i verker og bruk fra 2017 som beskrevet under punkt 1.3 g) eiendomsskatt kan bety store inntektstap, særlig for små kraftkommuner, innbefattet Gildeskål. For bedriftene vil dette slå positivt ut. Rådmannens budsjett for 2015 viser 8,1 millioner for 2015. For 2016 er det budsjettet med 11,5 millioner i inntekter fra verker og bruk; jfr. 2.1.2 punkt d) økonomi og eiendomsskatt.

Staten mener at tjenestene i offentlig sektor kan effektiviseres på rundt

15 % i forhold til skole, barnehage og helse, jfr. teorikapittel 2.2.3 b) effektivitet. Spesielt med vekt på bruk av velferdsteknologi og sterkere IKT-satsing. Videre konkurranseutsetting og privatisering der det er mulig og effektivisering av offentlige innkjøp.

Respondentene for næringslivet mener selvsagt at digital kommunikasjon er viktig for effektivisering og for eksistensgrunnlaget til bedriftene. De synes derfor at det er veldig bra at politikerne i kommunen har prioritert dette. Jfr. underkapittel 2.1.2 avsnitt d) så vil Gildeskål kommune også sørge for bredbånd til alle i løpet av 2016. På den andre siden så er det mange innvandrere blant de ansatte både i private og offentlige bedrifter. Det er ikke alt som kan ordnes via internett og digitale verktøy dersom man ikke kan språket. Her blir et velfungerende servicekontor en viktig brikke med hjelp og støtte, jfr. 2.1.2 punkt a) geografi. Gjerne med noen fremskutte kontorer ute i distriktene. Dette kan bli en utfordring ved en kommunesammenslåing.

### 5.3 Oppsummering – kapasitet versus effektivitet

De største bedriftene legger mer vekt på effektivitet enn de fleste politikerne. Men dette henger nært sammen med kapasitet. Større kommuner vil ha tilgang til mere ressurser; både økonomisk, menneskelig og teknisk. Videre vil det i større regioner være mulig med stordriftsfordeler både administrativt og ved å samle like fagområder organisatorisk. I tillegg blir det lettere å få tak i toppkompetanse. Dette vil på litt sikt høyne kvaliteten på tjenestene og gi mer profesjonalitet. Slik at på en måte synes det som om kapasitet med nok folk, kapital og relevant kompetanse betyr mer enn effektivitet. Hvis det ikke er kapasitet i botn så vil det heller ikke bli produktivitet. Isolert sett så er det ingen som påstår at effektiviteten blir høyere i en større sammenslutning, men summen av alt som er nevnt ovenfor vil på sikt gjøre det. For de bedriftene som er avhengig av et tett samarbeid og velvilje fra toppskiktet i kommunen så handler dette også om politiske prioriteringer i forhold til næringsarbeid.

Høyresiden i politikken er mer på linje med de største bedriftene der likhet i tjenestene, større fagmiljø og mer profesjonalitet kan oppnås i en regionsammenslutning og betyr mer enn nærhet. Tvilen for de største bedriftene og noen høyrepolitikere er om Bodø eller en større region vil satse på samfunnsutvikling i gamle Gildeskål og i tillegg ivaretaelsen av lokal kunnskap.

De fleste politikerne på venstresiden føler at denne reformen bærer mer preg av tvang i forhold til kommunesammenslåing. De har heller liten tro på innsparing. Effektivisering har en mer negativ klang som kan bety økende sentralisering, nedleggelse av tjenester og stopp i utviklingen i Gildeskål. Det vil for Bodø bli en dyrere drift med å slå seg sammen med grigrendte distriktskommuner. På litt sikt vil det føre til enda mer krav om kommunal effektivitet og en galopperende urbaniseringsprosess. For dem betyr det mere å ha lokal styringsrett, være herre i eget hus, og at de nære tjenestene opprettholdes. Effektivisering kan også oppnås med interne tiltak i Gildeskål, men større inngrep øker faren for avfolkning og sentralisering inn til tettsteder. De ansatte i kommunen har i dag like stor mulighet til fagutvikling som Bodø. Samarbeid med andre fagmiljøer pågår innenfor de fleste etatene både internt og på tvers av kommunegrensener. Det blir ikke større tilgang ved en kommunesammenslåing og er her ikke noe poeng.

De minste bedriftene er mer på linje med venstresiden i politikken.

Men hvis viktige infrastrukturtiltak og samferdsel for distriktene hadde lagt i botn så er sjansen større for at det ville ha vært en vintersak i forhold til kommunesammenslåing.



## 6.0 Konklusjon

Oppgavens formål og problemstilling var: *Å studere politikernes og næringslivets holdninger til kommunesammenslåing i Gildeskål kommune.*

Ut fra denne problemstillingen ble det formulert to forskningsspørsmål, hypotese og hjelpehypotese. For å kunne besvare hypotesen(e) så tok vi utgangspunkt i dikotomiene kapasitet versus nærhet og effektivitet versus demokrati. Hovedfunnene som presenteres under del én, er kommet frem via en kvalitativ og empiribasert metode med en serie av individuelle intervjuer. I denne sammenheng ble det benyttet samme intervjuguide for alle respondentene for å få en rød tråd og konsekvens i dataene.

I del to vil vi ta for oss noen viktige praktiske og teoretiske implikasjoner ut fra de funn vi har gjort i oppgaven.

Til sist styrker og begrensninger som har lagt føringer for måloppnåelse.

### 6.1 Rapportens hovedkonklusjoner

#### *a) Sentralisering:*

For venstresiden av politikken er en av de største farene med kommunesammenslåing en fremskyndelse av urbaniseringsproblematikken. Ved at kommuneadministrasjonen, sentrale politikere og eventuelt andre offentlige arbeidsplasser blir flyttet til Bodø så vil det etter hvert få negative ringvirkninger for hele distriktssamfunnet. Innbyggertallet går ned med følger at nære tjenester som skoler, butikker, bank med videre forsvinner.

De minste bedriftene er her mer på linje med venstresiden og de minste politiske partiene.

Høyrepolitikerne og de største bedriftene mener at sentraliseringsprosessen går sin gang og kan ikke stoppes. Men de gir ingen formening om at kommunesammenslåing fremskynder dette. Som vi ser fra delkapittel 2.2.1 underpunkt b) siste avsnitt så mener også det utnevnte ekspertutvalget (2014) at sentralisering som en følge av kommunesammenslåing ikke er entydig.

#### *b) Styring:*

Som en følge av dette så er tap av styringsretten og avstand til makta den største utfordringen for de fleste politikerne. Identitet handler heller ikke bare om eget kommunevåpen og navn men om å opprettholde et levende samfunn med engasjement. Høyresiden mener at politikernes makt er overdrevet og at styringen i små samfunn egentlig sitter hos

administrasjon og ordfører. Det er også naturlig at stat og den sittende regjering skal trekke opp de store linjene og legge føringer for kommunal styring.

For de fleste bedriftene betyr det mest å få gehør hos de politikerne og det forvaltningsapparatet som til enhver tid er sittende. Uavhengig av politisk ståsted og hvor de sitter. Folks personlige egenskapene på begge sider av bordet blir her førende for resultatet.

### ***c) Kapasitet og effektivitet:***

De største bedriftene legger mer vekt på effektivitet enn de fleste politikerne. Men dette henger nært sammen med kapasitet. Større kommuner vil ha tilgang til mere ressurser; både økonomisk, menneskelig og teknisk. Videre vil det i større regioner være mulig med stordriftsfordeler både administrativt og ved å samle like fagområder organisatorisk. I tillegg blir det lettere å få tak i toppkompetanse. Dette vil på sikt høyne kvaliteten på tjenestene og gi mer profesjonalitet. Slik at på en måte synes det som om kapasitet med nok folk, kapital og relevant kompetanse betyr mer enn effektivitet. Hvis det ikke er kapasitet i bunn så vil det heller ikke bli produktivitet. Isolert sett så er det ingen som påstår at effektiviteten blir høyere i en større sammenslutning, men summen av alt som er nevnt ovenfor vil på sikt gjøre det. For de bedriftene som er avhengig av et tett samarbeid og velvilje fra toppskiktet i kommunen så handler dette også om politiske prioriteringer og nok økonomiske ressurser i forhold til næringsarbeid.

Høyresiden av politikken er mest på linje med de største bedriftene.

De fleste politikerne på venstresiden har liten tro på innsparing med kommunesammenslåing og vil beholde de nære tjenestene. Det vil for Bodø bli en dyrere drift med å slå seg sammen med gravgrendte distriktskommuner. Effektivitet kan oppnås med interne politiske tiltak.

De minste bedriftene er mer i takt med det politiske miljøet på venstresiden.

### ***d) Samfunnsutvikling:***

De fleste politikerne har tro på fortsatt vekst i Gildeskål, men at dette vil stoppe opp på mange områder etter sammenslåing. Den økte «kjøttvekta» vil gamle Gildeskål få imot seg. De største politiske partiene som Ap og H er skeptisk til fortsatt positiv utvikling på sikt om Gildeskål står alene. Hvis kommunen innlemmes i Bodø så vil en få større tyngde og

gjennomslagskraft i viktige saker. Et sterkt sentrum og utbygging av byområdene vil også omliggende kommuner dra veksler på.

Mange bedrifter er bekymret for at det ikke vil være en egen utviklingsaktør her i etterkant. I tillegg er de i tvil om lokalkunnskapen i dette distriktet blir ivare tatt. De ser at Bodø konsentrerer seg sterkt om sine sentrumsområder, virker tilbakelemt i forhold til de andre kommunene og er lite på tilbudssiden. De er derfor i tvil angående kommunesammenslåing.

## **6.2 Implikasjoner**

### **6.2.1 Praktiske implikasjoner:**

#### ***a) Landområder:***

Gildeskål kommune er som sagt både en stor oppdrettskommune og fritidskommune for folk i Bodø i dag. En potensiell fare med at politisk styring vil sitte i byen er at områder som i dag er vernet sentralt, er viktige fritids-/jordbruksarealer eller tas vare på lokalt av andre årsaker kan bli gjort om til hytteområder. I noen uttalelser fra respondentene så har dette også ligget i kortene. De tror ikke at det blir mere lys i husene i gamle Gildeskål etter en sammenslåing, men at det blir økende hyttebebyggelse. Ved å få billig hyttetomt her så blir det enda mer attraktivt å bo i byen. Ofte ser man også at når fritidsinteressene overtar så blir det disputer mellom dem og fiskeribedrifter pga støy og lukt. I tillegg vil de største aktørene innenfor oppdrettsnæringen kunne få tilgang til et enda større areal som kan styres fra Bodø.

#### ***b) Små bedrifter:***

Mange av de små bedriftene er selvfølgelig som alle andre næringsforetak avhengig av et visst kundegrunnlag for å ha eksistensberettigelse. Men for de minste bedriftene er kanskje balansen for å få dette til å gå rundt veldig marginal. Det skal mange ganger ikke så mye til før det hele går over styr. Frafall av en håndfull kunder kan være nok til at bedriften slår konkurs. For mange av enmannsforetakene for eksempel så vet en at de ofte er i en slik situasjon i grisgrendte kommuner med lavt innbyggertall. Slik at hvis de funn som er kommet frem i oppgaven stemmer ved at det blir økende urbanisering og at det blir en fremskyndelse med avfolkning i Gildeskål på grunn av kommunesammenslåing istedenfor vekst som er i dag, så bør man kanskje ikke slå sammen kommuner for å ivareta deres interesser.

#### ***c) Kommunehuset og Inndyr som tettsted:***

Det man også kan lure på er hvilken betydning en sammenslåing av kommuner vil få for kommunesentret Inndyr og kommunehuset. Mange av respondentene har også vært inne på

dette. I forhold til kommunehuset så stiller en del informanter spørsmål ved hva man skal fylle dette med. De største bedriftene og høyrepolitikere mener dette ikke blir noe problem, mens de minste bedriftene og venstrepolitikere er mere skeptisk. En fordeling av forvaltningsområdene har de også hørt lite snakk om i forhold til kommunereformen. I tillegg vil nok det som kan sentraliseres av arbeidsplasser bli gjort på sikt. På den måten vil også Inndyr som kommunesenter og som BAS-region med Bodø kunne svekkes.

#### ***d) Tap av identitet:***

En sammenslåing med Bodø kan også få konsekvenser med tap av kulturhistorie, verdier, tradisjoner, dialekt eller stedsnavn. I forhold til dialekt så ser en allerede i dag at spesielt ungdommen i Gildeskål de siste 10-20 årene mer og mer er gått over til bymål. Ved en sammenslåing så vil de kanskje identifisere seg enda mer med ungdom i Bodø. Fordi de vil ha et ønske om likhet så kan denne prosessen fremskyndes.

Enkelte av de som ble intervjuet har også pekt på hvor viktig det er med regionale stedsnavn for kultur og identitet. Mange av de tidligere prosessene som for eksempel omorganisering av Posten har tatt fra oss viktige postnummer og stedsnavn. Også i reiselivssammenheng så tror noen helt klart at utradering av stedsnavn og lokal identitet er et stort tap.

### **6.2.2 Teoretiske implikasjoner og fremtidig forskning:**

#### ***a) Forskning- motstridende og generaliserbar?:***

Som referansene våre viser så er det gjort en del forskning på enkelte kommune - sammenslåinger i Norge. Men resultatene de forskjellige rapportene viser er ganske ulike og hva de fokuserer mest på bærer ofte preg av hvilke organisasjoner som står bak disse. Hvis vi ser for eksempel på rapporten til Rattsø (Rattsø, SØF rapport nr. 02/2014) beskrevet under delkapittel 5.1.1. som støtter store kommuner så er denne rapporten finansiert av NHO.

Boken *Folkestyre eller elitestyre?: Kommunereform i perspektiv* (1.3 punkt b, s. 5) som kom ut i april 2016 og som stiller skarp kritikk av hvilke prosedyrer som er fulgt i forhold til denne reformen er blant annet støttet av Fagforbundet (Geard, 12. april 2016).

Mye av den mer grundigere forskningen som foreligger stammer også i stor grad fra utlandet. For eksempel forskningsresultatene fra Hood og Dixon angående øking av administrasjonsutgiftene på 40 % over 30 år i Storbritannia, jfr. delkapittel 2.2.2, s. 32 (Hood & Dixon, 2015). Det samme gjelder Larsen (2002) som er basert på kommunesammenslåing i Danmark.

I forhold til de påstander og resultater disse fremviser så må en også ta i betraktning at faktorer som rammebetingelser, befolkningstetthet eller geografi ser litt annerledes ut i Norge. Men samtidig så ser vi at mye av det som trer frem angående motargumenter i oppgaven stemmer med det som er kommet frem på landsbasis; jfr. delkapittel 1.3. Den politiske høyresiden og de store bedriftene er mer på linje med dagens regjering og NHO.

Ved direkte henvendelse til Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) 2. desember 2015 så er det ifølge dem heller ikke gjort noen evaluering av den forrige store kommunereformen på 1960-tallet (Teslo, 2. des. 2015). Slik at den evalueringen vi har gjort under punkt 2.2.1 s. 21-23 er ut fra egen forskning, tidligere ervervede realkunnskaper og lang erfaring i offentlig sektor og politikk. Derfor bør det absolutt settes fokus mot å forske på reformen som gjennomføres i dag, men på en balansert måte. Det vil si både fra staten og fra de som har et litt annet syn enn den høyredominerte regjeringen som sitter ved makta pr i dag.

#### ***b) Forskning – videre arbeid i forhold til vår oppgave:***

Ut fra denne oppgaven så vil det videre arbeidet bero mye på hva den rådgivende folkeavstemmingen i Gildeskål kommer frem til i mai og ikke minst hvilke vedtak kommunestyret tar i juni 2016. De grunnlagsdokumentene som foreligger fra administrasjonen er bare forslag og dette jobbes det videre med politisk. Slik at om kommunen blir stående alene eller hvilken konstellasjon som blir endelig er på dette tidspunkt uvisst. Videre opplyses det på nett 10. mai at en intensjon om storkommune er signert av alle ordførerne for kommunene Gildeskål, Steigen, Saltdal, Rødøy, Røst og Bodø. Dette intensjonsgrunnlaget er tidligere nevnt under delkapittel 1.4 på side åtte. I tillegg er nå Værøy kommet med (Berthinussen, 12. mai 2016).

Utenom dette så ville det være veldig interessant å studere nærmere den informasjonsstrategien og de prosessene som har påløpt både statlig, regionalt og kommunalt i forhold til kommunereformen. Gjertsen m.fl. (2003) mener også at kommunestruktur kan ikke sees atskilt fra roller, prosesser, oppgavefordeling og organisering mellom stat, fylkeskommune og kommune. Dette forsket vi ganske mye på over en lang periode og la inn i oppgaven. Men ettersom vi måtte begrense oss så ble dette tatt ut.

Ellers kunne det ha vært av interesse og intervjuet folk i andre kommuner, for eksempel tidligere Skjerstad og deres mening i dag om effektene av kommunesammenslåingen de inngikk med Bodø i 2005. Dette også sett i forhold til de hovedfunn som er kommet frem i vår oppgave.

## 6.3 utfordringer, styrker og måloppnåelse

### a) Roller:

Under arbeidet med å definere og sette oss inn i de ulike politiske partiene og bedriftene så oppdaget vi at det er veldig stor sammenblanding av interne kommunale roller i gruppene. Mange er både politikere og bedriftsledere, har ulike styreverv, er hovedtillitsvalgt eller ledere for lokalutvalg. Samtidig lever alle tett på det samfunnet de er satt til å styre. Slik at her opplever vi en form for ambivalens når de skal gi uttrykk for sine meninger. På den andre siden blir de på en måte generalister og kan en del om mange ting. Med lang fartstid evner de å se sakene fra mange sider og hvilke effekter ulike tiltak har ført til over tid.

Men for oss som forskere kan det være en utfordring å vite om de svarer som politiker eller bedriftsleder. Vi kan derfor heller ikke være helt sikker på motivene som ligger bak de svarene vi får; bevisst eller ubevisst.

### b) Utvalg:

Utfordringen her er at vi fikk ikke så mange kvinner blant respondentene som vi i utgangspunktet ønsket. Som nevnt under metodekapittelet så måtte vi prioritere de som kunne gi oss best og rik informasjon. Derfor ble mennene i flertall blant respondentene.

Ellers hadde vi nok informanter, og i tillegg en del på reservelisten. Men da vi hadde intervjuet 13-14 stykker så følte vi at stoffet var mettet. Det var heller ingen frafall underveis. Spørsmålene traff også godt slik at i etterkant har det kun vært behov for en oppfølgingsrunde til respondentene via e-post.

### c) Mål:

På bakgrunn av dette og med iherdig innsats så føler vi at vi har fått svar på de forskningsspørsmål og hypoteser som var lagt til grunn for oppgaven. Det har i alle fall ikke skortet på engasjement og pågangsmot for nå de fastsatte mål. Men samtidig så har dette vært en tidsbegrenset studie hvor premissene fort kan endre karakter ved at prosessene med kommunereformen og sammenslåing fremdeles pågår. Likevel synes vi at vi har fått belyst mange relevante tema og fått frem mange interessante momenter på et utrolig spennende og viktig forskningsområde.

## Referanser

- Arnold Elizabeth, M. B. (Nr 3, 2014). *Kommunalt innblikk - Utviklingstrekk og utfordringer i kommunal og fylkeskommunal sektor*. Hentet 30. nov 2015. Hentet fra Deloitte AS: <http://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/no/Documents/public-sector/kommunalt-innblikk-nr3.pdf>
- Baldersheim, H., Hye, L., & Øgård, M. (2015, jan 9). Hentet fra [www.dn.no/meninger/debatt/2015/01/09/2154/Forskning](http://www.dn.no/meninger/debatt/2015/01/09/2154/Forskning). Hentet 10. feb 2015.
- Berger, P. (1987). *The Capitalist Revolution*. Aldershot: Wildwood House.
- Berthinussen, T. (2016, Mai 12). *Intensjon om storkommune*. Hentet 12. mai 2016. Hentet fra Bodø kommune: <http://bodo.kommune.no/forside/intensjon-om-storkommune-article64422-6.html>
- Bodø kommune. (2015, Okt 29). *Bodo.kommune.no bystyresak 119/2015*. Hentet 20. mars 2016. Hentet fra [bodo.kommune.no](http://bodo.kommune.no): <http://einnsyn.bodo.kommune.no/eInnsyn/Utvalg/UtvalgmoeteDetail?UmoeteId=872>
- Bodø kommune. (2015, Mai 7). *Bodo.kommune.no, Bystyresak 37/2015*. Hentet 7. mars 2016. Hentet fra [bodo.kommune.no](http://bodo.kommune.no): <http://bystyret.bodo.kommune.no/utvalg/Bystyret/BYST20150507/BYST-PS15-037.PDF>
- Bodø kommune. (2015, Nov 11). *bodo.kommune.no*. Hentet 14. april 2016. Hentet fra [bodo.kommune.no](http://bodo.kommune.no): <http://bodo.kommune.no/forside/her-finner-du-radmannens-forslag-til-budsjett-article61657-6.html>
- Bodø kommune. (2016, Feb 29). *Samordna Innkjøp i Salten (SIIS)*. Hentet 4. mars 2016. Hentet fra Bodø kommune: <http://www.siiis.no/retningslinjer-for-innkjop/retningslinjer-for-anskaffelser-i-innkjopssamarbeidet-article63399-9254.html>
- Brandtzæg, B. A. (2009). *Frivillige kommunesammenslutninger 2005-2008 - Erfaringer og effekter fra Bodø, Aure, Vindafjord og Kristiansund*. TF-rapport nr. 258. Telemarksforskning.
- Bukve, O. (2002). Demokrati, effektivitet og debatten om kommunestrukturen. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift nr. 3 2002*, ss. 263-283.
- Bullvåg, E. (7. Mai 2015a). *Kommunesammenslåing i Salten sett fra bedriftslederne i de største bedriftene*. Bodø: BRUS.
- Bullvåg, E. (7. Mai 2015b). *Næringslivets meninger om fremtidig kommunestruktur i Salten*. Bodø: BRUS.
- Coldevin, A. (2000, Feb 5). *oddso.nvg.org*. Hentet 20. april 2016. Hentet fra [oddso.nvg.org](http://oddso.nvg.org): <http://oddso.nvg.org/nsh/nn-inndyr.html>
- Ekspertutvalget. (31. Mars 2014). *Delrapport: Kriterier for en god kommunestruktur*. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Ekspertutvalget. (Desember 2014). *Sluttrapport: Kriterier for en god kommunestruktur*. Oslo: Kommunal- og Moderniseringsdepartementet.
- Flo, Y. (2015, Sep 14). *Kommunar på jakt etter fellesskap*. *Kommunal Rapport*.
- Frisvoll, S., & Almås, R. (2004). *Kommunestruktur mellom fornuft og følelser. Betydningen av tilhørighet og identitet i spørsmål om kommunesammenslåing*. Trondheim: KS - Bygdeforskning.
- Fylkesmannen. (2015, Des 11). *fylkesmannen.no*. Hentet 28. april 2016. Hentet fra Fylkesmannens forventninger til kommunene knyttet til siste fase av: <https://www.fylkesmannen.no/Documents/Dokument%20FMNT/Brev%20fylkesmannen.%20forventninger.pdf>

- Fylkesmannen i Nordland. (2014, Juni 10). *fylkesmannen.no*. Hentet 29. april. 2016. Hentet fra Revidert status for interkommunalt samarbeid i Nordland:  
<https://www.fylkesmannen.no/nb/Nordland/Arkiv---Nyheter/Ny--oppdatert-status-for-interkommunalt-samarbeid/>
- Geard, K. (2016, April 12). *Det har preg av hastverksarbeid*. Hentet 26. april 2016. Hentet fra Fagbladet: <http://fagbladet.no/nyheter/ny-bok-refser-kommunereformendet-har-preg-av-hastverksarbeid--malet-er-a-fa-fram-et-bedre-fakta grunnlag-og-forstaelse-for-kommunenes-betydning-i-det-norske-styrings-systemet-sier-redaktorene-bak-boka-folkestyre-eller-elitestyre->
- Gildeskål kommune. (2014, Juni 19). *gildeskal.kommune.no, sak 42/2014*. Hentet 12. feb 2016. Hentet fra [gildeskal.kommune.no](https://img9.custompublish.com/getfile.php/2668549.2129.yeyasdwsqp/kst+protokoll+190614.pdf?return=www.gildeskal.kommune.no):  
<https://img9.custompublish.com/getfile.php/2668549.2129.yeyasdwsqp/kst+protokoll+190614.pdf?return=www.gildeskal.kommune.no>
- Gildeskål kommune. (2014, Okt 8). *Levekårsutvalget sak 22/2014*. Hentet 6. nov 2015. Hentet fra Møtedokumenter.:  
<https://img9.custompublish.com/getfile.php/2743207.2129.udswbdcprw/sak+22.pdf?return=www.gildeskal.kommune.no>
- Gildeskål kommune. (2015, Mai 12). *gildeskal.kommune.no, Kommunestyresak 12/2015*. Hentet 1. mars 2016. Hentet fra [gildeskal.kommune.no](https://img9.custompublish.com/getfile.php/3045943.2129.stueupbevc/M%C3%B8teprotokoll+kst+120515.pdf?return=www.gildeskal.kommune.no):  
<https://img9.custompublish.com/getfile.php/3045943.2129.stueupbevc/M%C3%B8teprotokoll+kst+120515.pdf?return=www.gildeskal.kommune.no>
- Gildeskål kommune. (2016, Mars 1). *gildeskal.kommune.no*. Hentet 28. april 2016. Hentet fra Kommunestyresak 2/2016:  
<http://innsyn.gildeskal.kommune.no/eInnsyn/Dmb/DmbMeetingDetail?meetingId=27>
- Gilje, N., & Grimen, H. (2007). *Samfunnsvitenskapens forutsetninger*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Gjertsen, A., Elvehøi, O.-M., & Solvoll, G. (2003). *Fra naboskap til ekteskap? Sammenslåing av Skjerstad og Bodø kommuner*. Bodø: Nordlansforskning NF - rapport nr 4/2003. Hentet fra  
[https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/krd/red/2005/0004/ddd/pdfv/233897-bodo-skjerstad\\_nf-rapp\\_04\\_03.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/krd/red/2005/0004/ddd/pdfv/233897-bodo-skjerstad_nf-rapp_04_03.pdf)
- Gulbrandsen, C. (2015, Sep 27). *Vi har kastet bort to år av våre liv - hva nå?*. Hentet 22. nov 2015. Hentet fra an.no: <http://www.an.no/utdanning/vi-har-kastet-bort-to-ar-av-vare-liv-hva-na/s/5-4-182518>
- Gundersen, D. (2009, Feb 14). *snl.no*. Hentet 23. april 2016. Hentet fra [snl.no](https://snl.no/kvote):  
<https://snl.no/kvote>
- Guvå, G. &. (2003). *Grounded theory - et integrerende forskningsperspektiv*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Halvorsen, K. (2009). *Å forske på samfunnet - en innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. Oslo: Cappelen akademisk forlag.
- Hanssen, G. S., Klausen, J. E., & Winsvold, M. (April 2013). *Erfaringer med nærdemokratiske ordninger i Norden. Rapport 2013:4*. Oslo: NIBR.
- Heggem, O. T. (2015, Aug 13). *Dagbladet.no*. Hentet fra Reformarbeidet foregår uten entusiasme. Hentet 13. aug 2015.:  
<http://www.dagbladet.no/2015/08/13/kultur/meninger/kronikk/lokale/valg15-more-og-romsdal/40600414/>
- Holmquist, T. (2018, Mai 28). *Reformen møter Lofotveggen. Kommunal Rapport*.
- Hood, C., & Dixon, R. (2015). *A Government that Works Better and Costs Less?* Oxford: Oxford University Press.



- Hugvik, K. F. (2015, Feb 10). *Gjennomfør videregående skole*. Hentet 22. nov 2015. Hentet fra High North News: <http://www.highnorthnews.com/gjennomfor-videregaende-skole/>
- Jacobsen, D. I. (2003, Juni). *Vi har det så greit...En studie av forholdet mellom politikk og administrasjon i 30 norske kommuner*. Hentet 30. nov 2015. Hentet fra UiO: Det samfunnsvitenskapelige fakultet: <http://www.sv.uio.no/mutr/publikasjoner/rapporter/rapp2003/Rapport66/index.html>
- Jacobsen, D. I. (2013a). *Hvordan gjennomføre undersøkelser?* Kristiansand S: Høyskoleforlaget AS - Norwegian Academic Press.
- Jacobsen, D. I. (2013b). *Frivillighet eller tvang? Kommunestrukturdebatten i Norge*. Hentet 30. nov 2015. Hentet fra Nordisk Administrativt Tidsskrift nr. 2/2013, 90. årgang: [https://www.djoef-forlag.dk/sites/nat/files/2013/2013\\_2/NAT\\_2\\_2013\\_2.pdf](https://www.djoef-forlag.dk/sites/nat/files/2013/2013_2/NAT_2_2013_2.pdf)
- Jeon, Y. (2004). The application of grounded theory and symbolic interactionism. *Scandinavian Journal of Caring Science*, 18, 249-256.
- Johannessen, A., Tufte, P. A., & Kristoffersen, L. (2009). *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode. 4. utgave*. Oslo: Abstrakt forlag.
- Kartverket. (2016, April 8). *Kartverket.no*. Hentet 8. april 2016. Hentet fra <http://www.kartverket.no/Kunnskap/Fakta-om-Norge/Arealstatistikk/Oversikt/>
- Klausen, J. (2015, Juni 30). *Kommunestyrets størrelse*. Hentet 26. nov 2015. Hentet fra Regjeringen.no: <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/Verktoy/lokaldemokrati/politisk-organisering-og-politikerne-s-rolle/kommunestyrets-storrelse/id2424164/>
- Kommunal- og regionaldepartementet. (1995, Mai 12). *Vedlegg 4. Dokumentasjon vedrørende kommuneinndelingen*. Hentet 30. nov 2015. Hentet fra Stortingsmelding 32 (1994-95), <http://web.archive.org/web/20050404070803/http://odin.dep.no/krd/norsk/dok/regpubl/stmeld/016051-040005/dok-bn.html>: <http://web.archive.org/web/20050323142724/http://www.odin.dep.no/krd/norsk/dok/regpubl/stmeld/016051-040005/ved004-bn.html>
- Kommunenes Sentralforbund. (2015, Okt 8). *KS: Notat om statsbudsjettet 2016*. Hentet 14. april 2016. Hentet fra KS: <http://www.ks.no/fagomrader/okonomi/kommuneokonomi/notat-om-statsbudsjettet-2016/>
- KOSTRA. (2015). *ssb.no*. Hentet fra [ssb.no](http://www.ssb.no/statistikkbanken): <http://www.ssb.no/statistikkbanken>
- Krossli, J. I. (2015, Mai 22). *Kommunal Rapport. De neste til å søke sammenslåing*. Hentet fra *Kommunal Rapport*: <http://kommunal-rapport.no/2015/10/leksvik-ja-til-rissa>
- Krossli, J. I. (2015, Sep 24). *Kommunal Rapport*, <http://spotidoc.com/doc/4495688/kommunalarapport28-15>. *Svekket reform*.
- Krossli, J. I. (2015, Feb 5). *Sanner mindre populær*. *Kommunal Rapport*.
- Krossli, J. I. (2015, Juni 4). *Slik kan tilskudd bli borte*. *Kommunal Rapport*.
- Krossli, J. I. (2015, Juni 11). *Vil heller ha makt enn oppgaver*. *Kommunal Rapport*.
- Langørger, A. (2007, April 18). *Sentralisering - årsaker, virkninger og politikk*. Hentet 19. nov 2015. Hentet fra SSB: <https://www.ssb.no/offentlig-sektor/artikler-og-publikasjoner/sentralisering-aarsaker-virkninger-og-politikk>
- Larsen, C. A. (2002). *Municipal Size and Democracy: A Critical Analysis of the Argument of Proximity Based on the Case of Denmark*. *Scandinavian Political Studies, Vol.25 - No. 4*, s. 17.
- Lind, S. (2015, Nov 20). *Folkemøter om kommunereformen*. Hentet 23. nov 2015. Hentet fra Gildeskål kommune: <http://www.gildeskalkommune.no/folkemoeter-om-kommunereformen.5817190-272796.html>

- Lind, S. (2016, Mars 10). Leder Servicekontor og Formannskapssekretær i Gildeskål kommune. (E. Kristiansen, Intervjuer)
- Lorentsen, H. M., & Haarvik, K. (2015, Nov 11). *Fylkeskommunen må kutte 284 millioner kroner*. Hentet 23. nov 2015. Hentet fra NRK Nyheter: <http://www.nrk.no/nordland/ma-spare-284-millioner-1.12645884>
- Lovdata. (2002). *Inndelingslova*. Hentet 10. feb 2015. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/>. Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2001-06-15-70?q=inndelingsloven>
- Mathisen, G. (2014, Des 30). *Derfor slår kommuner seg sammen*. Hentet 6. nov 2015. Hentet fra forskning.no: <http://forskning.no/2014/12/derfor-slar-kommunene-seg-sammen>
- Mikkelsen, G. (2012, Nov 15). *Velkommen til Gildeskål - en god plass å bo og leve*. Hentet 10. nov 2015. Hentet fra Gildeskål kommune: <http://www.gildeskalkommune.no/a-bo-og-leve-her.263911.no.html>
- Monkerud, L. C., & Sørensen, R. (2010). *Smått er godt? Kommunestørrelse, ressurser og tilfredshet med det kommunale tjenestetilbudet*. Hentet 15. mars 2016. Hentet fra <http://statsviterforeningen.no/>: <http://home.bi.no/fag89001/nst-2010-4-1.pdf>
- NHO. (2015, Aug 14). *nho.no*. Hentet 28. april 2016. Hentet fra Frå 428 til 77 kommunar: <https://www.nho.no/Om-NHO/Regionforeninger/NHO-Sogn-og-Fjordane/Nyheter/fra-428-til-77-kommunar/>
- Norgeskart. (2016, April 30). *norgeskart.no*. Hentet 30. april 2016. Hentet fra [norgeskart.no](http://www.norgeskart.no/#8/442327/7439294): <http://www.norgeskart.no/#8/442327/7439294>
- Olsen, H. M. (2015, Nov 10). *Nordland Fylksekommune (Facebook)*. Hentet 22. nov 2015. Hentet fra Nordlandsungdommene er budsjettvinnerne - Vi investerer i utdanning som aldri før. : <https://www.facebook.com/Nordlandfylke/?fref=ts>
- Produktivitetskommissjonen. (2015a, Feb 10). *NOU 2015:1 Produktivitet - grunnlag for vekst og velferd. Kapittel 15*. Hentet 8. mars 2016. Hentet fra Regjeringen.no: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2015-1/id2395258/>
- Produktivitetskommissjonen. (2015b, Feb 10). *NOU 2015: Produktivitet - grunnlag for vekst og velferd. Kapittel 16*. Hentet 8. mars 2016. Hentet fra Regjeringen.no: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2015-1/id2395258/>
- Produktivitetskommissjonen, k. 1. (2015a, Feb 10). *NOU 2015:1 Produktivitet - grunnlag for vekst og velferd*. Hentet 8. mars 2016. Hentet fra Regjeringen.no: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2015-1/id2395258/>
- Produktivitetskommissjonen, k. 1. (2015b, Feb 10). *NOU 2015: Produktivitet - grunnlag for vekst og velferd*. Hentet 8. mars 2016. Hentet fra Regjeringen.no: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2015-1/id2395258/>
- Rattsø, J. (SØF - rapport nr.2/2014). *Næringsutvikling, utdanningsvekst og urbanisering: Utfordringer for kommunereform*. Trondheim: Senter for økonomisk forskning AS.
- Regjeringen. (2016, April 5). *regjeringen.no, Meld. St. 22 (2015-2016)*. Hentet 14. april 2016. Hentet fra [regjeringen.no](https://www.regjeringen.no/contentassets/88e9ee4fdabe4cedaa6cfd74cf5cdbcdb/no/pdfs/stm201520160022000dddpdfs.pdf): <https://www.regjeringen.no/contentassets/88e9ee4fdabe4cedaa6cfd74cf5cdbcdb/no/pdfs/stm201520160022000dddpdfs.pdf>
- Regjeringen.no. (2009, Mai 30). *Differensiert arbeidsgiveravgift - Nordland*. Hentet 27. feb 2016. Hentet fra Regjeringen.no: <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/regional-og-distriktspolitikk/virkeomrade-for-differensiert-arbeidsgiv/nordland/id417729/>
- Regjeringen.no. (2014, Juli 3). *Kommunereform - Oppdragsbrev til fylkesmannen*. Hentet 23. nov 2015. Hentet fra Regjeringen.no: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Kommunereform---Oppdragsbrev-til-Fylkesmannen/id764999/>

- Regjeringen.no. (2014, Mai 14). *Prop. 95 S (2013–2014) Kommuneproposisjonen 2015. Hentet 1. mars 2015*. Hentet fra Regjeringen.no: <https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/Prop-95-S-20132014/id759298/>
- Regjeringen.no. (2014, Mai 5). *Regjeringen.no*. Hentet fra Kommunereform for fremtidens velferd. Hentet 28. april 2015.: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/Kommunereform-for-fremtidens-velferd/id759493/>
- Regjeringen.no. (2015, Okt 15). *Frie inntekter. Hentet 10. nov 2015*. Hentet fra Regjeringen.no: <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommuneokonomi/inntektssystemet-for-kommuner-og-fylkeskommuner1/frie-inntekter/id2353954/>
- Regjeringen.no. (2015, Sep 25). *Prop. 1 LS (2015 - 2016). Hentet 26. april 2016*. Hentet fra Regjeringen.no: <https://www.regjeringen.no/contentassets/81bf9767b33046209fcc8a86bd6eabf7/no/pdfs/prp201520160001s0dddpdfs.pdf>
- Regjeringen.no. (2015, Mai 12). *Prop. 121 S (2014-2015) - Kommuneproposisjonen 2016. Hentet 5. nov 2015*. Hentet fra Regjeringen.no: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-121-s-2014-2015/id2411026/>
- Regjeringen.no. (2015a, Des 16). *Inntektssystemet for kommunene. Hentet 12. mars 2016*. Hentet fra Regjeringen.no: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/forslag-til-nytt-inntektssystem-for-kommunene/id2467858/>
- Regjeringen.no. (2015b, Des 16). *Valgportalen. Hentet 27. april 2015*. Hentet fra Valgresultater: <http://valgresultat.no/nordland/gildesk%C3%A51?type=ko&%C3%A5r=2015>
- Regjeringen.no. (2016, Feb 28). *Regjeringen.no. Hentet 27. april 2016*. Hentet fra regjeringen.no, Penger til å knytte nye kommuner bedre sammen: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/penger-til-a-knytte-nye-kommuner-bedre-sammen/id2477225/>
- Rosvold, K. A. (2015, Jan 28). *snl.no. Hentet 19. april 2016*. Hentet fra snl.no: <https://snl.no/konsesjonskraft>
- Rypeng, L. (2015, Mai 28). Kommunal Rapport. *Hvem skal få kraftmillionene?*
- Rådmannen i Gildeskål kommune. (2015, Des 10). *Budsjett 2016 og økonomiplan 2016 - 2019. Hentet 14. april 2016*. Hentet fra Gildeskål kommune: <https://www.gildeskalkommune.no/formannskapetets-innstilling-til-budsjett-2016-og-oekonomiplan-2016-2019-.5812703-272796.html>
- Rådmannen i Gildeskål kommune. (5. Februar 2016). *Rådmannen vurdering av 0-alternativet - at Gildeskål kommune består som egen kommune*. Inndyr.
- Rådmenn i Steigen, G. S. (Februar 2016). *INTENSJONSGRUNNLAG - Kommunereform*. Inndyr: Rådmannen i Gildeskål.
- Salten.no. (2015). *Salten.no. Hentet 5. mars 2016*. Hentet fra salten.no: <http://www.salten.no/om-salten>
- Saura AS. (2015). *Saura AS – en områdeløsning for Nordland VI. Hentet 10. nov 2015*. Hentet fra Saura AS: <http://sauraas.no/om-prosjektet/>
- Sejersted, F. (2016, Feb 17). *Store norske leksikon*. Hentet fra Norge i etterkrigstiden. Hentet 30. nov 2015.: [https://snl.no/Norge\\_i\\_etterkrigstiden](https://snl.no/Norge_i_etterkrigstiden)
- Senterpartiet. (2015, Juli 3). *senterpartiet.no. Hentet 30. april 2016*. Hentet fra Senterpartiets argumentasjonsamling: <http://www.senterpartiet.no/nei-til-tvang/category15891.html>
- Sjurelv, H., & Kufaas, R. (Desember 2014). *Kunnskapsinnhenting - utviklingsprogram for byregioner Bodø og Salten*. Tromsø: Sjurelv & Kufaas.

- Skille, T.-W. (2016, Mars 4). *Presentasjon av første utkast til nytt samferdselskart i Nordland. Hentet 6. mars 2016*. Hentet fra NFK.NO: <https://www.nfk.no/om-nordland-fylkeskommune/presse-og-media/nett-tv/>
- Slack, E., & Bird, R. (2013). *Merging Municipalities: Is Bigger Better?. No.14*. Toronto: IMFG - University of Toronto.
- Sosialistisk Venstreparti. (2014, Mai 14). *God kommuneøkonomi er viktigere enn størrelsen. Hentet 30. april 2016*. Hentet fra sv.no: <https://www.sv.no/blog/2014/05/14/god-kommuneokonomi-viktigere-enn-storrelsen/>
- Språkrådet.no. (2015, Des 10). *Språkrådet.no. Hentet 30. april 2016*. Hentet fra Språkrådet.no: <http://www.sprakradet.no/sprakhjelp/Skriveregler/Forkortinger/>
- SSB. (2015). *ssb.no*. Hentet fra ssb.no: <https://www.ssb.no/statistikkbanken>
- Stortinget. (1999, Mars 8). *Dokument nr. 8:43 (1998-1999). Hentet 9. feb 2016*. Hentet fra <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/representantforslag/1998-1999/dok8-199899-043.pdf>
- Stranden, M. s. (10 Nov. 2015). *Budsjett 2016/Økonomiplan 2016-2019*. Inndyr: Gildeskål kommune.
- Strauss, A. &. (1990). *Basics of qualitative research. Grounded theory procedures and techniques*. London: Sage publications.
- Sunde, H., Christoffersen, L., Brandtzæg, B. A., & Riis, C. (Mars 2005). *Gjennomføring av kommunesammenslutninger - suksessfaktorer og snublestener. Delrapport 1- Foreløpige erfaringer*. Sandvika: KS via Asplan Viak AS.
- Sveen, P.-G. (2015, April 21). *Fylkene kan tape millioner i kraftinntekter. Kommunal Rapport*.
- Svendsen, L. F. (2009, Feb 14). *Store norske leksikon*. Hentet fra Norge i etterkrigstiden. Hentet 30. nov 2015.: <https://snl.no/verifikasjon>
- Sørenes, K. M., & Amanda, V. M. (2015, Aug 15). *Folkeflertallet sier nei til kommunesammenslåing. Hentet 19. okt 2015*. Hentet fra klassekampen.no: <http://www.klassekampen.no/article/20150815/ARTICLE/150819879>
- Sørensen, R. (2012, Mai). *Hvorfor har vi så mange små kommuner? Hentet 15. feb 2016*. Hentet fra magma.no: <https://www.magma.no/hvorfor-har-vi-sa-mange-sma-kommuner>
- Teslo, J. (2015, Des 2). *Kommunal - og moderniseringsdepartementet. Seniorrådgiver kommunalavdelingen. (H. Skåret, Intervjuer)*
- Thuve, M., Antonsen, S. E., & Harsem, Ø. (2015). *Utredning av kommunestruktur - Salten Regionråd*. Oslo: BDO AS.
- Vedum, T. S. (2016, Feb 10). *Alvorlige økonomiske konsekvenser for næringslivet ved kommunesammenslåing. Hentet 27. feb 2016*. Hentet fra Senterpartiet - vi tar hele Norge i bruk.: <http://www.senterpartiet.no/meny-forside/alvorlige-okonomiske-konsekvenser-for-naringslivet-ved-kommunesammenslaing-article88586-12919.html>
- Vermes, T. (2013, Des 10). *Kommunesammenslåing gir markeder for privatisering. Hentet 23. april 2016*. Hentet fra ABC-Nyheter: <http://www.abcnyheter.no/nyheter/2013/12/10/188744/kommunesammenslaing-gir-markeder-privatisering>
- Willassen, T.-E. (2015, Nov 19). *Vil skape nye arbeidsplasser. Hentet 23. nov 2015*. Hentet fra Nordland Fylkeskommune: <https://www.nfk.no/nyhetsarkiv/vil-skape-nye-arbeidsplasser.832844.aspx>

## Vedlegg

### Vedlegg 1: E-post angående intervju

Hei!

Vi er to studenter som er inne i siste del av et treårig masterstudium ved Nord Universitet, Handelshøyskolen i Bodø. Saken gjelder forespørsel og samtykke til intervju i forbindelse med vår masteroppgave i MBA (Master of Business Administration).

Masteroppgavens tittel er: ***Kommunereformen-Politikere og næringslivets synspunkter ang kommunesammenslåing i Gildeskål kommune.***

Det vil bli stilt spørsmål knyttet til problemstillingen ovenfor. Spørsmålene vil delvis være styrt av en temabasert intervjuguide, men det vil legges vekt på åpne svar og dialog.

Vedlagt ligger informasjonsskrivet og samtykkeerklæringen som gir en litt bredere bakgrunn for vår undersøkelse.

Vi vil ta telefonkontakt ganske snart etter utsending av epost for nærmere avklaring og informasjon.

Håper at du kan delta og ser frem til å motta svar så snart som mulig.

Med vennlig hilsen

Elinor Kristiansen og Heidi Skåret

## Vedlegg 2: Informasjonsskriv

# Informasjonsskriv

**Til:**

XX

**Fra:**

Elinor Kristiansen

Åsveien 31

8140 Inndyr

Mobil. 482 482 93

Epost: [elinokri@online.no](mailto:elinokri@online.no)

Og

Heidi Skåret

Falkvegen 1

2323 Ingeberg

Mobil. 915 96 354

Epost: heidiskaret@hotmail.com

**Dato:**

## **Sakens anliggende:**

**Saken gjelder forespørsel og samtykke til intervju i forbindelse med vår masteroppgave i MBA (Master of Business Administration) ved Universitet i Nordland, Handelshøyskolen.**

Opgaven inngår som siste del av det treårige masterstudiet.

Masteroppgavens tittel: *Kommunereformen: Politikerne og næringslivets synspunkter angående kommunesammenslåing i Gildeskål kommune.*

Det vil bli stilt spørsmål knyttet til problemstillingen ovenfor. Spørsmålene vil delvis være styrt av en temabasert intervjuguide, men det vil legges vekt på åpne svar og dialog.

Vi har i utgangspunktet tenkt å intervju 14 stykker, med likt antall fra de to gruppene.

## **Presentasjon av oss:**

Vi er to studenter som skriver sammen.

Den ene er Elinor Kristiansen og bor på Inndyr i Gildeskål. For de som ikke kjenner meg så har jeg jobbet hele mitt liv innenfor helsetjenesten som leder, sykepleier og psykiatrisk sykepleier. Jeg har også vært en del år i politikken, en periode i kommunestyret og to perioder i planutvalget. I tillegg en periode som medlem av Salten Friluftsråd. Videre mange år i det frivillige organisasjonslivet som leder av velforening mv. Jeg har to voksne barn, ei jente på 36 og en sønn på 20 år.

Den andre er Heidi Skåret som bor og jobber i Hamar. Jeg er utdannet revisor og har tidligere jobbet som kommunerevisor og som revisor innenfor det private næringsliv. I dag jobber jeg som økonomileder i et fylkeskommunalt foretak i Hedmark. Jeg er gift og har to barn, en gutt på 10 år og ei jente på 8 år.

## **Vår veileder:**

Vår veileder og overordnet ansvarlig ang masteroppgaven er Thor-Erik Sandberg Hanssen, Førsteamanuensis, PhD-Universitetet i Nordland ved Handelshøgskolen.

Telefon 75 51 76 56 og e-post: [thh@uin.no](mailto:thh@uin.no)

Han kan dessverre ikke brukes som intervjuobjekt ☺

Ansvar for databehandlingen har vi som studenter.

## **Samtykke, deltakelse og konfidensialitet:**

Deltakelse i prosjektet er frivillig. Samtykker du i å delta, kan du på ethvert tidspunkt trekke deg fra prosjektet uten nærmere begrunnelse. Vi er da forpliktet til å slette all informasjon om deg.

Vi har tenkt å starte med intervjuene så snart som mulig og senest rett etter nyttår. Intervjuet kan gjennomføres der det er mest hensiktsmessig for deg, gjerne i nærheten av din arbeidsplass. For å få nok informasjon og dybde i spørsmålene regner vi med å bruke ca. 1 ½ time på hvert intervju.

For at dokumentasjon skal bli korrekt så vil vi bruke en eller annen form for lydopptaker. Referatene vil så bli lagt inn elektronisk på pc for å gjøre analysen enklere. Det som blir lagret vil ikke inneholde navn på personer eller steder. Når oppgaven er ferdig skrevet, vil alle opptak og utskrifter av opptak bli slettet. Alle opplysninger som samles inn vil bli behandlet konfidensielt og det vil ikke være mulig å identifisere enkeltpersoner i den ferdige oppgaven.

Kun vi som forskere og vår veileder vil ha tilgang på materialet.

Du kan få oppgaven til gjennomsyn når intervjuene er redigert for å sikre at det er gjenkjennbart og når den er helt ferdig.

## **Tilbakemelding:**

Vi håper at du kan delta og ser frem til å mota svar så snart som mulig 😊

Hvis noe er uklart, ikke nøl med å ta kontakt!

## **Vedlegg:**

Temabasert intervjuguide (spørsmål)

Samtykkeerklæring

## **Med vennlig hilsen;**

Elinor Kristiansen og Heidi Skåret



### **Vedlegg 3: Samtykkeerklæring**

#### **Samtykkeerklæring:**

Vi, Elinor Kristiansen og Heidi Skåret, ønsker ditt samtykke til at vi:

- gjør et lengre intervju (cirka 1 ½ time) med deg i løpet av vårsemesteret 2016.
- tar opp intervjuene på diktafon eller mp3-spiller.
- kan analysere og bruke datamaterialet i masteroppgaven.

Når datamaterialet er transkribert vil du få mulighet til å se igjennom, kommentere det og komme med rettelser før vi analyserer det. I den ferdige rapporten kan det bli aktuelt å sitere deg eller gi en beskrivelse av en situasjon.

Alle opplysninger, som kommer frem vil bli anonymisert og din arbeidsplass vil ikke bli nevnt.

Alle data (intervjuopptak og notater) vil bli slettet etter at master-prosjektet er avsluttet.

Du kan på et hvilket som helst tidspunkt trekke deg fra prosjektet ved å si fra til oss, og vi er tilgjengelig for kontakt ved spørsmål eller lignende underveis i forløpet.

Jeg har mottatt informasjon om studien ang kommunereformen og ønsker å stille på intervju.

Signatur .....

Telefonnummer .....

## Vedlegg 4: Temabasert intervjuguide

### Temabasert intervjuguide.

#### Problemstilling:

«Kommunereformen: politikerne og næringslivets synspunkter ang kommunesammenslåing i Gildeskål kommune.»

#### INNLEDENDE SPØRSMÅL:

1. Er du godt og løpende informert om dette arbeidet?
2. Informasjon og mulighet for god deltakelse for innbyggerne?
3. Hvordan mener du prosessen har vært angående kommunesammenslåing; i forhold til stat, fylkeskommunalt, regionalt, Bodø og internt i kommunen?
4. Hvilke positive og negative effekter (viktigste) mener du det vil ha for Gildeskål kommune å slå seg sammen med Bodø kommune?

Nedenfor kommer noen aktuelle spørsmål innen områdene økonomi, tjenesteproduksjon, myndighetsutøvelse, samfunnsutvikling og demokrati.

#### ØKONOMI:

1. Status i kommunen angående økonomiske nøkkeltall?
2. På hvilken måte mener du rammeoverføringer fra staten vil påvirke kommunesammenslåing, kort og lang sikt?
3. Hva mener du er innsparingspotensialet i forhold til administrasjonsutgifter?
4. Hva mener du er innsparingspotensialet i forhold til ulike tjenesteområder?
5. Hva vil en kommunesammenslåing ha å si angående eiendomsskatt, kommunal prissetting, konsesjonskraft, landbrukstilskudd, øremerkede tilskudd, andre tilskudd?
6. Kommunesammenslåing og behov for ny infrastruktur, utstyr osv.?
7. Noe annet som du vil poengtere?

## **TJENESTEPRODUKSJON:**

1. Hva mener du er sterke og svake sider ved eksisterende tjenesteproduksjon i dag?
2. Sett i forhold til forventet demografisk utvikling og fremtidige utfordringer?
3. Hvordan vil en eventuell kommunesammenslåing med Bodø kunne påvirke kompetanse, spesialisering eller rekruttering?
4. Lokalisering av tjenestene, hva vil kommunesammenslåing ha å si for det?
5. Tilgjengelighet til tjenestene, vil det kunne påvirkes ved en større kommune?
6. Interkommunalt tjenestesamarbeid, hvilken påvirkning her ved kommunesammenslåing?
7. Noe annet som du vil poengtere her?

## **MYNDIGHETSUTØVELSE:**

1. Har kapasitet og kompetanse i dag innvirkning på kommunens evne til myndighetsutøvelse?
2. Hvordan ligger det an angående juridisk kompetanse?
3. Klager, status, omfang og fordeling?
4. Saksbehandling, tid og kvalitet?
5. Interne rutiner, er de gode sett i forhold til statlige tilsyn?
6. Vil en kommunesammenslåing kunne endre myndighetsutøvelse?
7. Noe annet som du vil kommentere her?

## **SAMFUNNSUTVIKLING:**

1. Situasjonen angående befolkningsutvikling, næringsutvikling, sysselsetting? Kommunens sterke sider, utfordringer og mål her angående fremtidig utvikling?
2. Er det ulike oppfatninger mellom kommunene i regioner her angående fremtidig utvikling?
3. Hvilke oppgaver og utfordringer krever felles løsninger på tvers av kommunegrenser?
4. På hvilken måte kan kommunen som utviklingsaktør hente ut gevinster ved en kommunesammenslåing med Bodø?
5. Noe annet som du vil poengtere her?

## **DEMOKRATI:**

1. Hva mener du identitet og stolthet over egen kommune har å si for en eventuell kommunesammenslåing?
2. Styringssettet i dag; organisering, overordnet styring eller detaljstyring, hvordan drives det lokalpolitisk?
3. Rekruttering og engasjement i forhold til politisk arbeid?
4. Valgdeltakelse?
5. Styringsutfordringer, de største lokalpolitisk?
6. Saksmengde i forhold til tid å drive politisk arbeid?
7. Interkommunal samarbeid, systemer og rutiner som sikrer kontroll?
8. Kan lokalpolitikken vitaliseres/fornyes slik den er i dag? Hvordan og hva kreves?
9. I hvilken grad kan en eventuell kommunesammenslåing bidra til mer helhetlig og direkte styring av utviklingen i regionen?
10. Ved eventuell kommunesammenslåing med Bodø, hvordan sikre og videreutvikle det lokalpolitiske engasjementet? (Styringsstruktur, utvalg, lokal medbestemmelse, lytte til innbyggerne mv.)
11. Noe annet som du vil poengtere her?

## **OPPFØLGINGSSPØRSMÅL:**

1. Mener du at Gildeskål er en naturlig BAS-region i forhold til Bodø, eller blir det for lang avstand eller utfordringer med geograf?
2. Tror du at sentraliseringsprosessen med at folk jevnt over flytter til mere urbane strøk vil fremskyndes ved en kommunesammenslåing?

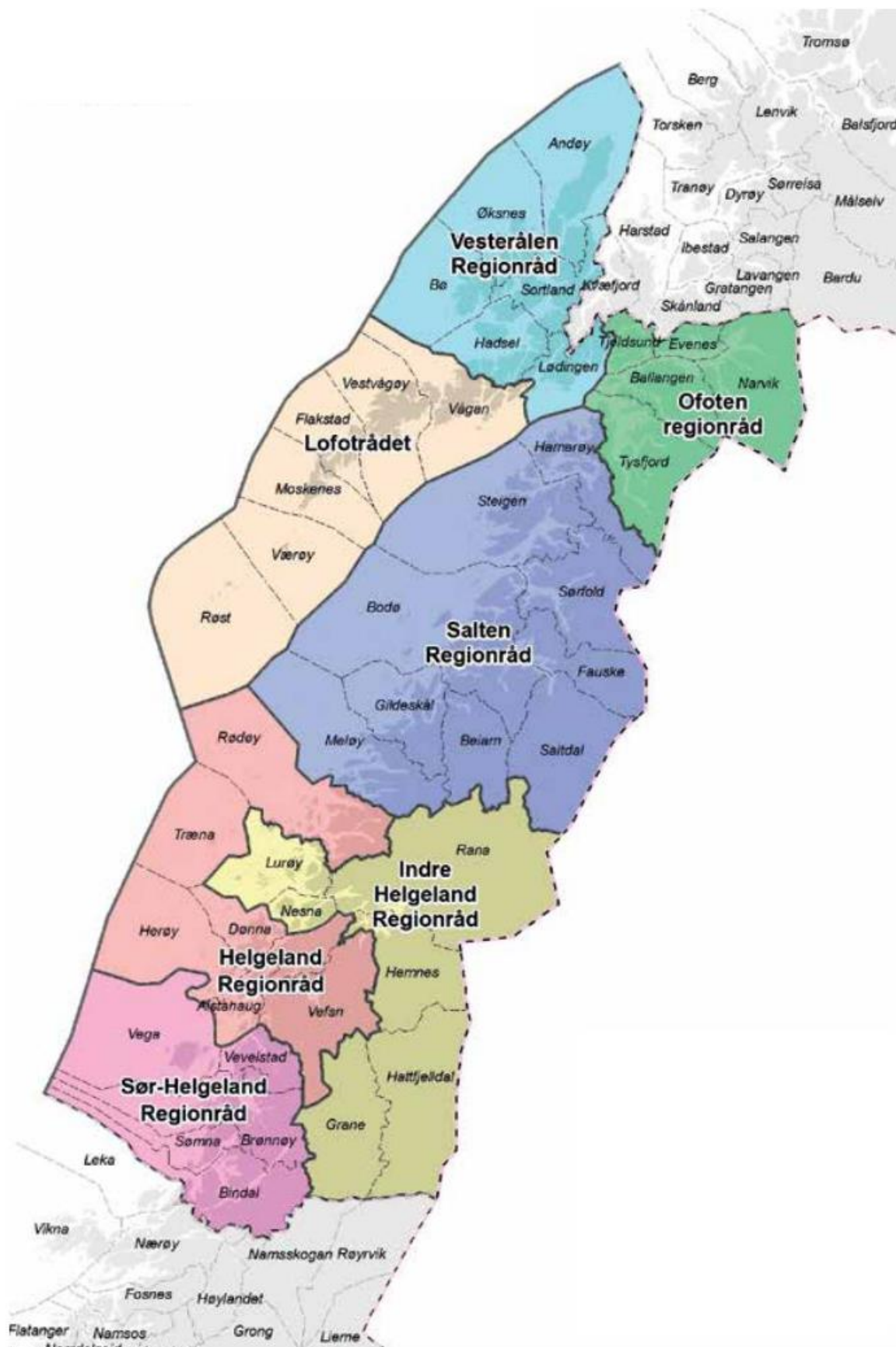
## Vedlegg 5: Befolkningsutvikling i Gildeskål 2010-2015

### Befolkningsutvikling i Gildeskål 1999-2015

Årstall	1999	2005	2010	2015	Vekst / nedgang		
					1999-2015	2005-2015	2010-2015
18380102 Morsdalfjorden	91	66	47	35	-56	-31	-12
18380103 Sund	108	97	57	61	-47	-36	4
18380104 Inndyr nordre	397	385	347	367	-30	-18	20
18380105 Inndyr søndre	283	291	317	337	54	46	20
18380106 Skaugvoll	37	34	30	23	-14	-11	-7
18380107 Sørfjorden	83	76	72	72	-11	-4	0
18380108 Forstranda	27	18	19	16	-11	-2	-3
18380109 Grimstad/Mevik	119	125	135	113	-6	-12	-22
18380110 Størvik/Finnes	69	52	54	49	-20	-3	-5
18380111 Fugløya	5	3	..	..			
18380112 Femris	1	1	1	..			
18380113 Sundsfjordfjellet	..	..	..	..			
18380201 Fleinvær	29	29	28	11	-18	-18	-17
18380202 Sørarnøy	221	214	188	201	-20	-13	13
18380203 Nordarnøy	54	39	42	53	-1	14	11
18380204 Mårnes	104	106	82	83	-21	-23	1
18380205 Våg	103	84	84	82	-21	-2	-2
18380206 Lekanger	102	92	73	80	-22	-12	7
18380207 Vikan	64	50	35	42	-22	-8	7
18380208 Nerlandet	30	18	33	28	-2	10	-5
18380209 Sandnes/Kummeren	68	46	21	19	-49	-27	-2
18380210 Kjøpstad	49	42	48	40	-9	-2	-8
18380211 Kjelling	53	49	48	45	-8	-4	-3
18380212 Saura/Skålsvik	139	144	105	105	-34	-39	0
18380213 Nygård/Ertevåg	124	108	124	146	22	38	22
18380214 Fleina	..	..	..	..			
18389999 Uoppgitt grunnkrets	..	9	5	6	-2	-3	1
	2360	2178	1995	2014			
			SUM vekst / Nedgang		-348	-160	20
			År fra - til		1999-2015	2005-2015	2010-2015
<b>Konklusjon:</b>							
Negativ vekst siden 1999 har snudd til positiv vekst de siste fem år							
Det er ikke tatt med tilflyttere dette år.							
Bare på Arnøya har det vel flyttet til ca 20 personer i 2015, og det er ingen indikatorer på at veskten skal avta							

Kilde: Statistisk Sentralbyrå (SSB)

## Vedlegg 6: Kart over Nordland og de syv regionrådene



**Nordland er pr april 2016 inndelt i syv regionråd. Disse regionrådene innbefatter disse kommunene:**

Vesterålen Regionråd: Andøy, Bø, Hadsel, Lødingen, Sortland og Øksnes.

Ofoten Regionråd: Ballangen, Evenes, Narvik, Tjeldsund og Tysfjord.

Lofoten Regionråd: Vågan, Vestvågøy, Flakstad, Moskenes, Værøy og Røst.

Salten Regionråd: Beiarn, Bodø, Fauske, Gildeskål, Hamarøy, Meløy, Saltdal, Steigen og Sørfold.

Helgeland Regionråd: Alstahaug, Dønna, Herøy, Leirfjord, Rødøy, Træna og Vefsn.

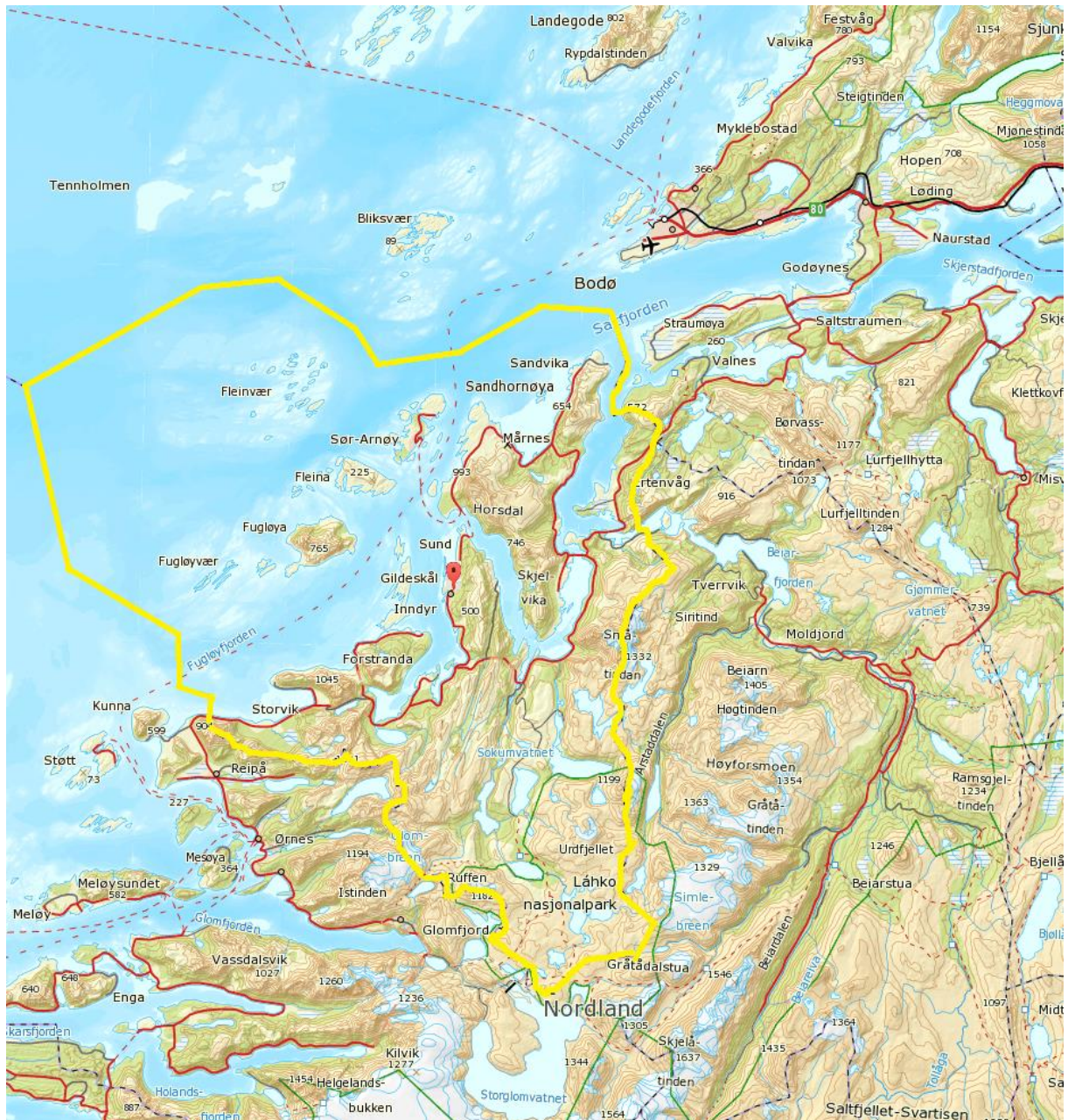
Indre Helgeland Regionråd: Grane, Hattfjelldal, Hemnes, Lurøy, Nesna og Rana

Sør-Helgeland Regionråd: Bindal, Sømna, Brønnøy, Vega og Vevelstad

*Kilde: Fylkesmannen.no, 10. juni 2014*



## Vedlegg 7: Gildeskål kommune med omland



Kilde: Norgeskart 30. april 2016