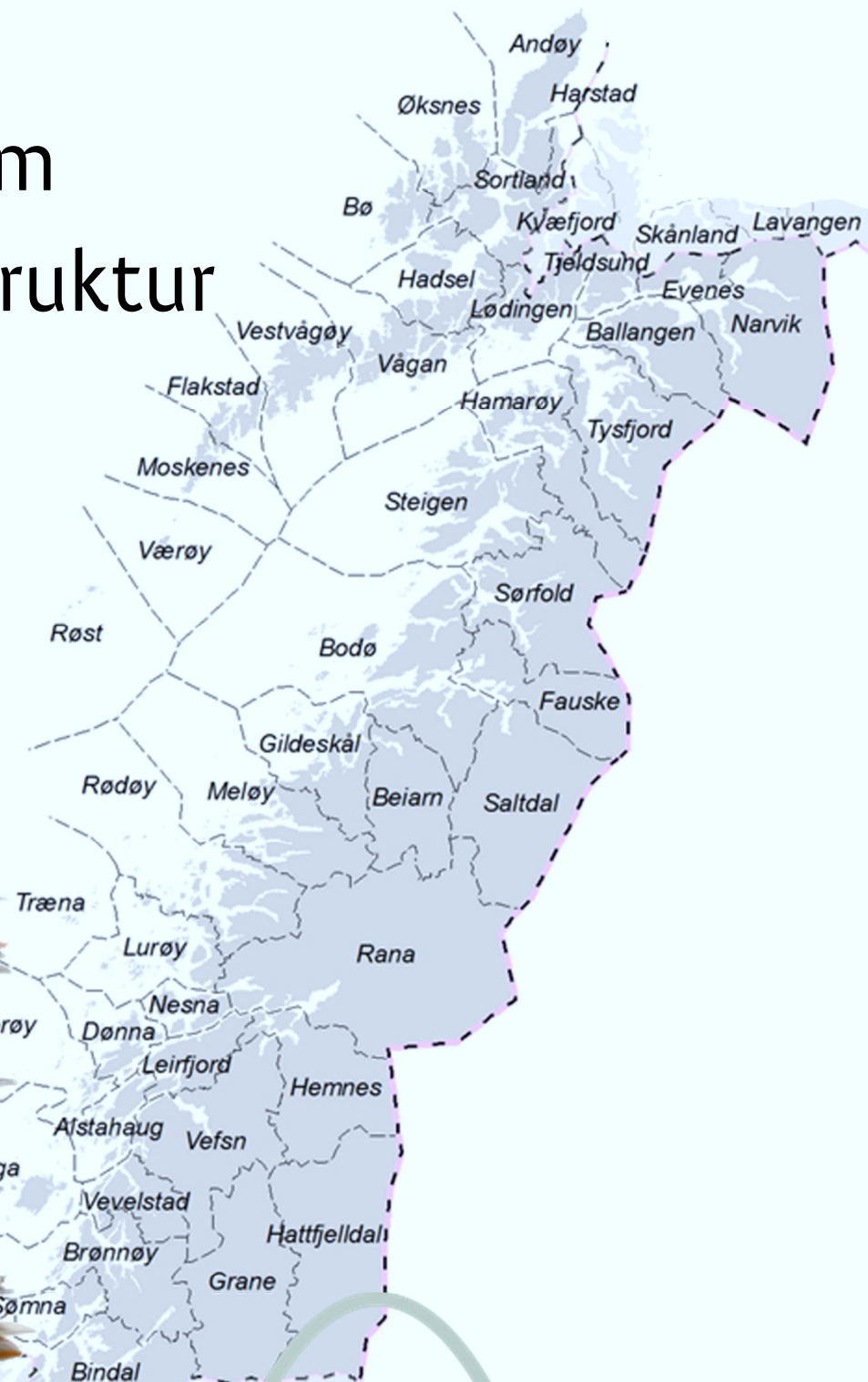




Fylkesmannen i  
NORDLAND

# Tilrådning om kommunestruktur Nordland



Fylkesmannens tilrådning om kommunestruktur 29. september 2016

RAPPORTNUMMER/ÅR: 978-82-92558-70-6 / 2016

Forsidebilde: Fylkesmannen i Nordland

# Forord

---

Regjeringen la i mai 2014 frem sin kommuneproposisjon med en meldingsdel om kommunereform der utviklingstrekk, mål, prosessplan og virkemidler ble beskrevet. Etter Stortingets behandling fikk Fylkesmannen 24.06.14 i oppdrag å ha en sentral rolle i gjennomføringen.

Vårt oppdrag har bestått i å være tilrettelegger, koordinator og veileder for lokale prosesser. Arbeidet har medført meget omfattende møtevirksomhet i hele fylket både for meg selv og i særdeleshet for vår prosessveileder Silja Ildgruben. Dette har vært både interessant og krevende. Reformbehovet er etter min vurdering blitt tydelig i prosessen og har modnet hos kommunene underveis. Men motstanden mot endringer har også vært sterk.

Andre del av oppdraget er innen 1.10.16 å oppsummere de 44 kommunestyrevedtakene som er fattet, vurdere hvordan disse imøtekommer målene med reformen, og gi råd om framtidig kommunestruktur. Oppdraget sluttføres gjennom denne rapporten, som viser at det er et betydelig gjenstående reformbehov i Nordland.

Med takk til alle som har bidratt med utredninger og gode samtaler, - og med håp for den framtidige kommunale forvaltningen i fylket vårt!

Bodø, 29.09.2016



## INNHOOLD

### **TILRÅDNING OM FRAMTIDIG KOMMUNESTRUKTUR I NORDLAND..... 6**

**INNLEDNING ..... 6**

**TILRÅDNING.....7**

**GJENSTÅENDE UTFORDRINGER I FYLKET ..... 8**

**GRENSEENDRINGER ..... 9**

### **VURDERING AV HELHETEN I FYLKET..... 10**

**INNLEDNING ..... 10**

**SÆRTREKK I NORDLAND.....11**

**BOSETTING, BEFOLKNINGSUTVIKLING OG BEFOLKNINGSSAMMENSETNING .....11**

**SAMISKE INTERESSER OG SAMISK FORVALTNINGSOMRÅDE .....12**

**INTERKOMMUNALT SAMARBEID ..... 13**

**BESKRIVELSE AV PROSESSENE I FYLKET..... 14**

**VURDERING AV DAGENS SITUASJON I FYLKET SETT I LYS AV MÅLENE I REFORMEN .....15**

**1. GODE OG LIKEVERDIGE TJENESTER TIL INNBYGGERNE .....15**

**2. HELHETLIG OG SAMORDNET SAMFUNNSUTVIKLING ..... 20**

**3. BÆREKRAFTIGE OG ØKONOMISK ROBUSTE KOMMUNER ..... 24**

**4. STYRKET LOKALDEMOKRATI.....26**

**GRENSEENDRINGER ..... 28**

**BINDAL ..... 28**

**RØDØY..... 28**

**TYSFJORD..... 29**

**TJELDSUND ..... 29**

**EVENES ..... 30**

**KVÆFJORD (SORTLAND) ..... 30**

### **FYLKESMANNENS VURDERING AV ALTERNATIVE LØSNINGER – REGIONVIS..... 30**

**INNLEDNING ..... 30**

**FYLKESMANNEN DIFFERENSIERER SIN ANBEFALING OM KOMMUNESAMMENSLÅING PÅ FØLGENDE MÅTE:..... 31**

**OFOTEN.....31**

**TJELDSUND ..... 31**

**EVENES ..... 33**

**NARVIK..... 34**

**BALLANGEN ..... 35**

**TYSFJORD..... 36**

**HELHETEN I OFOTEN:..... 37**

**VESTERÅLEN ..... 38**

**ANDØY, SORTLAND, BØ, HADSEL, ØKSNES, LØDINGEN..... 38**

|                                                                              |                  |
|------------------------------------------------------------------------------|------------------|
| HELHETEN I VESTERÅLEN .....                                                  | 39               |
| <b>LOFOTEN .....</b>                                                         | <b>40</b>        |
| VÅGAN.....                                                                   | 40               |
| VESTVÅGØY.....                                                               | 40               |
| FLAKSTAD .....                                                               | 41               |
| MOSKENES.....                                                                | 42               |
| VÆRØY.....                                                                   | 44               |
| RØST.....                                                                    | 45               |
| HELHETEN I LOFOTEN .....                                                     | 46               |
| <b>INDRE SALTEN.....</b>                                                     | <b>47</b>        |
| HAMARØY .....                                                                | 47               |
| SØRFOLD.....                                                                 | 48               |
| FAUSKE .....                                                                 | 49               |
| SALTDAL .....                                                                | 50               |
| BEIARN .....                                                                 | 51               |
| <b>YTRE SALTEN .....</b>                                                     | <b>52</b>        |
| STEIGEN .....                                                                | 52               |
| BODØ.....                                                                    | 53               |
| MELØY .....                                                                  | 54               |
| GILDESKÅL .....                                                              | 54               |
| HELHETEN I SALTEN.....                                                       | 55               |
| <b>INDRE HELGELAND.....</b>                                                  | <b>56</b>        |
| RANA .....                                                                   | 56               |
| LURØY .....                                                                  | 57               |
| NESNA .....                                                                  | 58               |
| HEMNES .....                                                                 | 59               |
| HATTFJELLDAL OG GRANE .....                                                  | 60               |
| <b>YTRE HELGELAND .....</b>                                                  | <b>61</b>        |
| RØDØY .....                                                                  | 61               |
| TRÆNA.....                                                                   | 61               |
| HERØY .....                                                                  | 62               |
| DØNNA .....                                                                  | 64               |
| LEIRFJORD.....                                                               | 65               |
| ALSTHAUG .....                                                               | 66               |
| VEFSN.....                                                                   | 66               |
| <b>SØR-HELGELAND .....</b>                                                   | <b>67</b>        |
| VEGA, VEVELSTAD, BRØNNØY, SØMNA, BINDAL .....                                | 67               |
| HELHETEN PÅ HELGELAND.....                                                   | 69               |
| <b><u>VEDLEGG.....</u></b>                                                   | <b><u>69</u></b> |
| <b>OPPSUMMERING AV KOMMUNEREFORMPROSESS MED VURDERINGER PR KOMMUNE .....</b> | <b>69</b>        |



## TILRÅDNING OM FRAMTIDIG KOMMUNESTRUKTUR I NORDLAND

### INNLEDNING

Regjeringen la rammene for en ny kommunereform i kommuneproposisjonen 2015.

Regjeringen vil spre makt, begrense statlig detaljstyring og bygge samfunnet nedenfra gjennom å gi mer handlingsrom til enkeltmennesker, familier, lokalsamfunn og bedrifter. Regjeringen ønsker å gi mer makt og myndighet til mer robuste kommuner.

Kommunene har, innenfor rammen av nasjonale mål, et bredt spekter av funksjoner knyttet til tjenesteproduksjon, demokrati, myndighetsutøvelse og samfunnsutvikling. Regjeringen vil satse videre på kommunen og styrke velferdstjenesten der folk bor. En hensiktsmessig kommuneinndeling er avgjørende for å sikre og videreutvikle framtidige velferdstjenester av god kvalitet og i riktig omfang i tillegg til en helhetlig lokal samfunnsutvikling. En framtidig kommunestruktur skal i tillegg rustes for framtidige oppgaveendringer og reformer.

Regjeringen har følgende mål med reformen:

- Gode og likeverdige tjenester til innbyggerne
- Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling
- Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner
- Styrket lokaldemokrati

Kommunal- og moderniseringsdepartementet satte i januar 2014 ned et ekspertutvalg som skulle utarbeide «*kriterier for en god kommunestruktur*». Kriteriene angir hva som skal til for at en kommune på en god måte skal kunne ivareta sine fire roller og oppgaveløsningen knyttet til disse. Kriteriene er lagt til grunn for vurderingen av en framtidig kommunestruktur. Kriteriene er:

1. Tilstrekkelig kapasitet
2. Relevant kompetanse
3. Tilstrekkelig distanse
4. Effektiv tjenesteproduksjon
5. Økonomisk soliditet
6. Valgfrihet
7. Funksjonelle samfunnsutviklingsområder
8. Høy politisk deltagelse
9. Lokal politisk styring
10. Lokal identitet

Landets kommuner ble høsten 2014 invitert til å delta i kommunereformarbeidet av regjeringen.

Fylkesmennene ble gitt i oppdrag å legge til rette for og å koordinere gode lokale prosesser.

Fylkesmannen i Nordland har hatt nær dialog med Nordlandskommunene underveis i prosessen. Vi har bidratt etter behov i arbeidsmøter, på folkemøter, i forhandlingsutvalg i tillegg til

kommunestyre og i regionråd. Fylkesmannen har koordinert prosessene i Nordland med forventningsbrev til kommunene og ved dialog i regionale samlinger.

Fylkesmannens oppdrag er todelt. I tillegg til prosessveilederrollen skal Fylkesmannen gjøre en oppsummering av lokale vedtak og gi en selvstendig faglig vurdering av helheten i fylket. Fylkesmannen skal gjennom dette arbeidet komme med en tilrådning om ny kommunestruktur, peke på gjestående utfordringer i fylket og kommentere saker knyttet til grenseendringer både mellom kommuner og ev. fylkesgrenser.

Vår tilrådning bygger på de lokale prosessene og kommunenes utredninger av alternative løsninger, kommunenes egen beskrivelse av utfordringsbildet, intensjonsgrunnlag og inngåtte intensjonsavtaler. Fylkesmannen har gått gjennom utredningsdokumentene og laget et sammendrag av prosess og utfordringsbilde for den enkelte kommune. Fylkesmannen ved fagavdelingene har vurdert den enkelte kommunes evne til å innfri målene i reformen i lys av kommunens fire roller (som tjenesteleverandør, samfunnsutvikler, myndighetsutøver og demokratisk arena) og ekspertutvalgets ti kriterier. Vurderingen er gjort på de områder der Fylkesmannen er overordnet myndighet og med bakgrunn i vår kjennskap gjennom veiledningsrollen, som klagemyndighet, tilsynsmyndighet og gjennom løpende kontakt med kommunene i Nordland. Vurderingene med kommentarer er beskrevet i vedlagte kommuneark.

## TILRÅDNING

Åtte kommuner i fylket har gjort positive vedtak om å slå seg sammen med nabokommuner. Dette er Tjeldsund, Narvik, Vestvågøy, Bodø, Rana, Vefsn, Alstahaug og Brønnøy. Ingen av de øvrige 36 kommunene har gjort tilsvarende vedtak innen fristen 1. juli. Dette innebærer at det ikke ligger til rette for sammenslutninger i Nordland basert på 100% frivillighet. Etter Fylkesmannens vurdering er imidlertid behovet for endringer stort. I noen tilfeller er behovet så stort og/eller prosessen tilstrekkelig moden til at det kan gi grunnlag for å tilrå vedtak om endringer våren 2017. Vi vil derfor gruppere våre tilrådninger i følgende kategorier:

A Tilrådning om at Stortinget fatter beslutning om sammenslåing med virkning fra 01.01.2020.

Fylkesmannen tilrår slike vedtak for:

- Evenes og Narvik
- Moskenes, Flakstad og Vestvågøy
- Røst, Værøy og Bodø

B Sterk anbefaling til kommuner om å gå i ny dialog med aktuelle nabokommuner og fatte nye vedtak innen den forlengede tidsfristen (31. desember 2016). Dette er kommuner som i stor grad erkjenner sine utfordringer med tjenesteleveranser og/eller økonomi, som har fremforhandlet et løsningsalternativ gjennom gode prosesser og der det etter Fylkesmannen haster å finne en fremtidig løsning.

Fylkesmannen tilrår dette for:

- Ballangen, Tysfjord øst og Narvik
- Tysfjord vest og Hamarøy
- Tjeldsund og Harstad i Troms
- Steigen og Bodø

Fylkesmannen understreker det kritiske behovet for endring i Tysfjord og Ballangen. Disse kommunene er kommet kort i sine prosesser gjennom reformperioden. Hvis den utvidete fristen for å gjøre nye vedtak ikke blir tilstrekkelig for kommunene, bør nasjonale myndigheter likevel vurdere å fatte vedtak om sammenslåing med virkning fra 01.01.2020.

- C For resterende kommuner anbefaler Fylkesmannen at det arbeides videre med en reformprosess. De største kommunene vil kunne klare seg alene, men de fleste har etter Fylkesmannens vurdering behov for å inngå i en større enhet for at kommunereformens målsettinger kan nås. De lokale prosessene i reformperioden har kommet for kort til at Fylkesmannen på dette tidspunkt kan se konkrete muligheter for løsninger innen den forlengede tidsfristen. For de minste haster det med klare retningsvalg.

Det vil også for disse kommunene være mulig å fatte nytt vedtak innen den forlengende fristen og på den måten få del i de økonomiske virkemidler som følger reformen.

## GJENSTÅENDE UTFORDRINGER I FYLKET

Selv om våre tilrådninger i kategori A og B resulterer i sammenslåinger, vil det gjenstå betydelige utfordringer i Nordland før målene for reformen er oppfylt. Vi vil fortsatt ha en stor andel kommuner der Fylkesmannen er bekymret for deres mulighet til å rekruttere og beholde tilstrekkelig kompetanse og kapasitet til å levere likeverdige tjenester til sine innbyggere. De fleste av disse vil ha svake forutsetninger for å kunne bli tilført nye oppgaver og utvidet ansvar. Behovet for veiledning antas ikke å bli redusert, og forutsetningene vil ikke være til stede for å redusere statens tilsyn og øvrig styring.

Et fåtall Nordlandskommuner har egen jurist. Kompetanse innen kommunalrett, plan- og bygningsrett og offentlighetsloven er i mange tilfeller begrenset eller svært begrenset. Dette resulterer i mange klagesaker og høy andel opphevelser grunnet juridiske feil, og fare for at innbyggernes rett til en forsvarlig forvaltning ikke er tilstrekkelig ivaretatt.

Uten større endringer vil mange kommuner ikke kunne betegnes som økonomisk robuste, og de vil være sårbare for endringer i inntektssystemet i deres disfavør. Kommuner med betydelige inntekter fra vannkraft har åpenbart større forutsetninger for økonomisk bærekraft. Utviklingstrenden i demografi og folketall peker på store omstillingsutfordringer som blir vanskelig å håndtere for små og mellomstore kommuner i Nordland.

Mange av dagens kommuner mangler kapasitet og kompetanse til å være viktige motorer i samfunnsutviklingen. Nordland har mange naturgitte forutsetninger for en positiv utvikling, til å

skape nye arbeidsplasser og for å spille en enda viktigere rolle for nasjonal økonomi. Etter Fylkesmannens vurdering svekkes mulighetene for å lykkes uten større endringer i kommunestrukturen.

For flere typiske distriktskommuner i fylket er avstanden til naturlige regionsenter stor. Fylkesmannen har forståelse for at dette kan være et viktig argument mot sammenslåinger til større og mer bærekraftige kommuner. Faren for tap av viktige kommunale arbeidsplasser for lokalsamfunn og dermed forsterket negativ befolkningsutvikling er reell. Ordninger som bidrar til å opprettholde og styrke politisk engasjement og representasjon i folkevalgte organer blir viktig for å sikre at disse lokalsamfunnene blir involvert i et styrket lokaldemokrati ved sammenslutninger med større kommuner.

Omfanget av interkommunalt samarbeid er stort i Nordland, og mange av de mindre kommunene er avhengig av dette samarbeidet for å kunne levere et forsvarlig tjenestetilbud. Uten mer omfattende endringer i kommunestrukturen enn det det nå ligger an til, vil behovet for interkommunalt samarbeid øke. Da vil det etter Fylkesmannens vurdering være nødvendig å få etablert en mer helhetlig organisering av dette samarbeidet både med hensyn til samarbeidsform, innhold og geografisk avgrensning. De større kommunenes forpliktelser til å bidra i slike samarbeidsløsninger må avklares, og spørsmålet om lovhjemmel for å pålegge samarbeid aktualiseres. En slik utvikling vil imidlertid bidra til å undergrave generalistkommuneprinsippet, men står slik Fylkesmannen ser det som et alternativ til en mer omfattende kommunereform.

Gjennom kommunereformprosessen har utredningsalternativene med påfølgende retningsvalg fra kommunene utkrySTALLISERT naturlige geografiske områder som danner et godt grunnlag for videre prosesser. Noen kommuner kan naturlig tilhøre flere konstellasjoner og må tydeliggjøre sin retning i et videre arbeid med ny kommunestruktur. De fleste senterkommunene i Nordland har fattet positivt vedtak og Fylkesmannen oppfatter dette som et ønske om å være en drivkraft til utvikling også for omlandskommunene i distriktene.

## GRENSEENDRINGER

Følgende innbyggerinitiativ vedrørende grensejusteringer er sendt Fylkesmannen.

Bindal kommune: Austra / Bindalsfjorden

Rødøy kommune: Grensekretser mellom Lurøy og Rødøy

Tysfjord kommune: vest/ sørsiden av Tysfjorden mot Hamarøy

Evenes kommune: Skolekretsene Myrnes og Evensmark mot Skånland. (Forutsatt en sammenslåing mellom Evenes og Narvik)

Tjeldsund kommune: Kongsvik krets (Hinnøya -siden) mot Harstad

Kvæfjord (Troms): Deler av Kvæfjord (Gullhornet) mot Sortland kommune

Fylkesmannen vil ikke tilrå at innbyggerinitiativene følges opp uten at det samtidig finnes en løsning for «rest-kommunene». Alle berørte kommuner er allerede små og sårbare i utgangspunktet. En eventuell grensejustering for disse kommunene vil bidra til at restkommunene fremstår som enda mer sårbar enn dagens kommuner.

Flere av innbyggerinitiativene berører fylkesgrensen både mot Nord-Trøndelag og Troms. Prosesser som ev. videreføres og resulterer i endrede kommunegrenser må følges opp med en justering av fylkesgrensene.

## VURDERING AV HELHETEN I FYLKET

### INNLEDNING

Nordland har ved inngangen til 2016 ca. 242 000 innbyggere fordelt på 44 kommuner, hvorav 21 av kommunene har under 2000 innbyggere. Nordland fylke er langstrakt i areal med ca. 800 km fra Andenes i nord til Bindal i sør. Fylket preges av en geografi som gir kommunikasjonsmessige utfordringer og har alene  $\frac{1}{4}$  av Norges kystlinje. Nordlandskysten preges av små lokalsamfunn som er spredt på en mengde øyer der f.eks. Rødøy alene representerer en kommune med over 1000 øyer, holmer og skjær.

Den spredte bosettingen og de store avstandene i Nordland medfører at mange kommuner må defineres som «ufrivillig små» og avstanden blir et hinder for sammenslåing med en eller flere nabokommuner. Samferdsel og kommunikasjonsløsninger blir nødvendigvis en viktig del av kommunestrukturdebatten i Nordland.

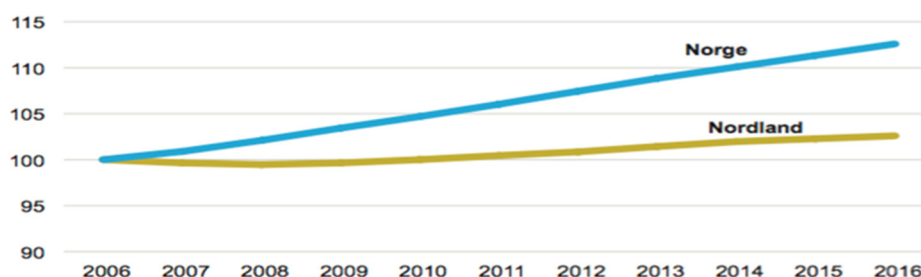
Befolkningsveksten i Nordland er mindre enn gjennomsnittlig befolkningsvekst i Norge. Trenden med at Nordland avgir befolkning til andre regioner i Norge forsterkes. Nedgang i tilvekst ser vi i de fleste av fylkets kommuner. Utslagene er likevel størst for omlandskommunene og de minste senterkommunene. I Nordland står nå bykommunene for 96% av befolkningsveksten (2015 index Nordland). Utviklingen har over tid utfordret mange av de mindre kommunenes bærekraft. Nordland er på mange måter mulighetenes fylke med stor betydning for norsk økonomi gjennom et eksportrettet næringsliv. Utviklingspotensialet og muligheten for nye arbeidsplasser er stort fra nord til sør, og her spiller kommunene en viktig rolle. Etter Fylkesmannens vurdering, vil større og mer robuste kommuner med sterkere utviklingskraft legge bedre til rette for at utviklingspotensialet i Nordland kan realiseres. Et godt samspill mellom regionsentra og omland har best forutsetninger for å lykkes ved å være en felles kommune.

Mange Nordlandskommuner har betydelige inntekter fra vannkraftutbygging, men langt fra alle. Dette medfører ofte store forskjeller i inntektsgrunnlaget mellom nabokommuner, noe som kan være et hinder for ellers naturlige sammenslåinger.

## SÆRTREKK I NORDLAND

### Bosetting, befolkningsutvikling og befolkningssammensetning

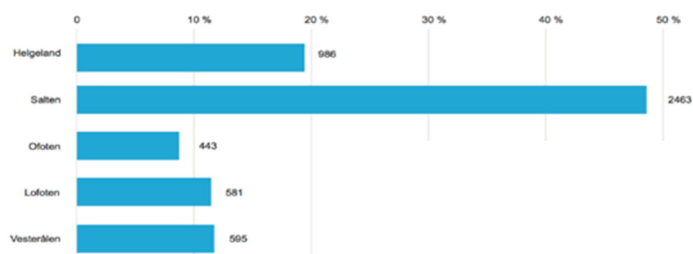
Befolkningsutvikling i Nordland og Norge fra 2006 til 2016, indeks der 2006 = 100



(Indeks Nordland 2016)

Siden 2006 har befolkningen i Norge økt med 12,6 %. I samme perioden har Nordlands befolkning økt med 2,6%. Nordland har 242 348 innbyggere ved inngangen til 2016. Sammenlignet med Norge er veksten 2,1 % siste fem år, mot 6,3 % for Norge totalt. Nordlands andel av befolkningen faller både i forhold til Norge og i forhold til Nord-Norge totalt.

Befolkningsutvikling per region i Nordland de siste fem årene Antall personer.



(Indeks Nordland 2016)

De minste kommunene taper mest. I Nordland står bykommunene for 96 % av befolkningsveksten (2015 tall). Utviklingen har over tid utfordret mange av de mindre kommunenes bærekraft. For flere av kommunene er nedgangen frem mot 2040 dramatisk ift SSB middelprognose.

Utfordringene forsterkes ytterligere for omlandskommunene da prognoser fra SSB tilsier en sterk økning av den eldre befolkningen (+67) på bekostning av aldersgruppen 20 -60 år som er den yrkesaktive aldersgruppen.

Utviklingstrenden i demografi (befolkningssammensetning) og folketall innebærer at mange av fylkets kommuner står foran store omstillingsprosesser. Flere kommuner i Nordland er allerede inne i

store krevende omstillingsprosesser som innebærer endringer i tjenesters omfang, innretting og struktur.

Flere av Nordlandskommunene opplever også en intern sentralisering i kommunen. Utviklingstrenden har over år vært at kommunesentrene vokser på bekostning av omlandet. Det forventes at denne utviklingen fortsetter, noe som for mange kommuner forsterker behovet for intern omstrukturering av tjenestetilbudene.

---

#### Samiske interesser og samisk forvaltningsområde

Regjeringen er opptatt av å ta vare på samisk språk, og ifl St.Meld nr 14 vektlegges det at samiske språkbrukere ikke skal komme dårligere ut som følge av endringer i kommuneinndelingene. Sametinget har i sin behandling av kommunereformen poengtert at det ikke er tilstrekkelig å si at samiske rettigheter ikke må svekkes ved en reform, men at kommunereformen bør bidra til å styrke samisk språk og kultur i kommunene.

Tysfjord kommune er eneste kommune i Nordland som er innlemmet i samisk forvaltningsområde. Hattfjelldal kommune er i prosess om å søke innlemming i samisk forvaltningsområde.

Sameloven kapittel 3 gir innbyggerne i forvaltningsområdet rettigheter til bl.a. å kunne benytte samisk i kontakt med offentlige myndigheter, rettsvesen og helsevesen.

Det er kommunen selv som avgjør hvilken målform som skal benyttes i kommunen, og det er Sametinget som søker departementet om innlemming i samisk forvaltningsområdet etter ønske fra kommunen.

Befolkningsutviklingen gjør at det er bosatt mange unge samer i byene, og dette gjør at bykommunene også er viktige for den samiske befolkningen. Sametinget har i denne forbindelse utarbeidet en samarbeidsavtale med Bodø kommune. Samarbeidsavtalen er et verktøy for å få synliggjort samisk i kommunenes overordnede planer og styrke tilbudet til den samiske befolkningen.

Flere av kommunene i Nordland har samisk bosetting og det samiske perspektivet er berørt i flere av utredningene i Nordlandskommunene. I Ofoten er det samiske språkområdet delt mellom nordsamisk og lulesamisk, og det finnes to institusjoner innenfor regionen som ivaretar hver sin del. Ofoten kommunene presiserer i sin felles utredning at en eventuell ny kommune vil legge vekt på å ta vare på og utvikle språk og kultur, og avvente framtidig utredning før en tar stilling til form og omfang av innlemmelse i forvaltningsområdet for samisk språk. Salten har ingen kommuner i samisk forvaltningsområde, men Bodø har som nevnt inngått samarbeidsavtale med Sametinget. Det kan være aktuelt å reforhandle en slik avtale i en eventuell ny storkommune med Bodø som sentrum. Salten har to samiske sentre i, eller i nær tilknytning til Salten-region. Lulesamisk senter er lokalisert på Drag, og Pitesamisk senter er lokalisert i Beiarn kommune. Hamarøy er omfattet av virkeområdet for Sametingets tilskuddsordninger til næringsutvikling (SNT). Hamarøy er også en kommune som lenge har hatt tydelig fokus på det samiske perspektivet gjennom f.eks. å vedta en kommuneplan som legger til grunn at man har, og ønsker å fremme, et tokulturelt samisk og norsk samfunn i kommunen.

Det samiske perspektivet er belyst i utredningsarbeidet til de kommunene som selv opplever dette som relevant problemstilling.

Fylkesmannen stiller seg bak språkutvalgets oppsummering om at samisk språk skal bevares og styrkes også etter eventuelle endringer i kommunegrensene. Hensynet til bevaring og vitalisering av samisk språk må derfor være en del av den helhetlige vurderingen ved en eventuell kommunesammenslåing. I spørsmålet om endringer av kommunegrensene må kommunene ta hensyn til den samiskspråklige befolkningen og de samiske språkenes ulike forutsetninger.

---

### Interkommunalt samarbeid

Kommunesektoren har over år fått stadig flere nye oppgaver som har utfordret evnen til å produsere gode tjenester. Interkommunale samarbeidsløsninger har for mange kommuner i Nordland i stor grad vært avgjørende for å løse nye lovpålagte oppgaver og for å gi innbyggerne kvalitet i tjenestene. Til tross for voksende interkommunalt samarbeid og mange nyetableringer de siste årene, preges mye av dagens oppgaveløsning av en svært sårbar og personavhengig kommuneforvaltning i Nordland. NIVIs kartlegging av interkommunale samarbeid i Nordland tilsier at dagens kommunesamarbeid kun i begrenset grad berører kompetanse og kapasitet innenfor de sentrale velferdssektorene. Det registreres store forskjeller i kapasitet og kompetanse innenfor lovpålagte oppgaveområder som barnevern, planlegging, landbruk, brannvern, NAV-kontor og andre sentrale velferdstjenester.

Behovet for interkommunale samarbeidsordninger vil nok vedvare uavhengig av kommunestruktur, men det økende omfanget, og særlig økningen i samarbeider som berører kommunenes kjerneoppgaver, vil slå negativt ut for mulighetene for demokratisk styring og kontroll. Flere Nordlandskommuner berører i sine utredninger utfordringer knyttet til at kommunens ressurser blir bundet opp i mange interkommunale samarbeid, og at dette vanskeliggjør prioriteringer i den enkelte kommune. Det er en grense for hvor omfattende det interkommunale samarbeidet kan være før samarbeidsulempene blir større enn fordelene.

Flere av kommunene i Nordland har kommentert at i noen tilfeller kan interkommunale ordninger utfordre samhandlingen på tvers innad i kommunen. Nordland har et utstrakt interkommunalt samarbeid på f.eks. barnevernsområdet. For barnevernet er det avgjørende med et godt samarbeid med helsetjeneste, barnehage og skole – noe som erfares kan være mer krevende når barnevernet er lagt til en vertskommune.

Utredninger som er gjort vedrørende interkommunalt samarbeid viser at det er de minste kommunene som høster de største gevinstene på samarbeidsordningene både når det gjelder kvalitet i tjenestene og økonomisk uttelling. For flere av de mindre kommunene er interkommunalt samarbeid helt avgjørende for å kunne levere tilfredsstillende tjenester til sine innbyggere. Det er en utfordring at det er de minste kommunene som har størst behov for interkommunalt samarbeid, samtidig som det er disse som har minst kapasitet og kompetanse til å etablere, styre og håndtere formelle samarbeid.

Antall ordninger pr. kommune i Nordland varierer fra 19 for Vågan og Ballangen til 50 for Evenes og Tjeldsund, ifølge NIVIs rapport.

Omfanget av dagens samarbeid er størst i ETS (Evenes, Tjeldsund og Skånland) med sine 50 samarbeidsordninger. I resten av Ofoten er samarbeidsløsningene betydelig lavere. Tysfjord har (27) samarbeidsordninger, Ballangen (19) og Narvik (21). Tallet for Narvik er betydelig lavere enn alle andre regionsenter i Nordland. HALD- kommunene (Herøy, Alstahaug, Leirfjord og Dønna) har utviklet Nordlands nest mest omfangsrike samarbeid med sine rundt 40 ordninger. Sør-Helgeland har et sentrert samarbeidsmønster med flere ordninger for senter-kommunen Brønnøy (44). Færre ordninger har Bindal (28) og Vega (28), mens Sømna (31) og Vevelstad (34) har noen flere. I Vesterålen er det registrert flest ordninger for Lødingen (34) som har sammenheng med at kommunen de siste årene har utviklet nye samarbeidsordninger både mot Harstad og østover mot Tjeldsund og Evenes. For de andre kommunene i Vesterålen foregår det meste av samarbeidsordninger på regionnivå. I Salten er det registrert flest ordninger for Fauske (44) og færrest for Gildeskål (25) og Meløy (25). Bodø (35) ligger over gjennomsnittet for fylket. På Indre Helgeland har alle de seks kommunene færre ordninger enn gjennomsnittet for fylket. Grane (29) og Hattfjelldal (28) har flest ordninger i denne regionen, noe som skyldes at de har flere ordninger med Vefsn. Utviklingstrekk både på Indre Helgeland og andre steder viser at noen kommuner kjøper tjenester utenfor egen region.

Strukturen på de interkommunale samarbeidsordningene varierer stort i Nordland. I enkelte regioner er hoveddelen av ordningene på regionsnivå, mens andre kommuner har et spredt samarbeid på tvers av regiongrensene. Bindal kommune på Sør-Helgeland har et betydelig samarbeid på tvers av fylkesgrensen mot Nord-Trøndelag.

Overføring av nye og mer spesialiserte oppgave til kommunene vil med dagens kommunestruktur øke behovet for interkommunalt samarbeid i Nordland. Dette kan medføre behov for å se på strukturen i samarbeidsordningene. Flere av storkommunene i Nordland har signalisert at de ønsker å gjennomgå kostnadsfordelingsnøkklene i de interkommunale samarbeidsordningene, og innrette ordningene mot en vertskommunemodell for å sikre det de oppfatter som en mer rettferdig fordeling av utgiftene. Dette kan medføre økte utgifter for de mindre kommunene, men det bemerkes at risikoen ved å etablere slike løsninger går begge veier. Mens deltakerkommuner risikerer å tappe organisasjonen for kompetanse på enkelte fagområder samtidig som de flytter styringen ut av kommunestyret, risikerer vertskommunen å bygge opp kapasitet på fagområder med tjenesteleveranse til nabokommuner som kan være utfordrende å ta ned hvis ordningen opphører.

## BESKRIVELSE AV PROSESSENE I FYLKET

Alle Nordlands 44 kommuner har fattet vedtak om å utrede muligheten for en ny kommunestruktur. 25 kommuner kom i mål med en underskrevet intensjonsavtale om sammenslåing og 8 kommuner (Tjeldsund, Narvik, Vestvågøy, Bodø, Rana Vefsn, Alstahaug og Brønnøy) har fattet positivt vedtak om sammenslåing. 7 innbyggerinitiativ vedrørende grenseendringer er oversendt Fylkesmannen (to i Bindal, Rødøy, Tysfjord, Evenes, Tjeldsund og kopi av innbyggerinitiativ sendt til Kvæfjord kommune i Troms som har betydning for Sortland kommune i Nordland).

Kommunene i Nordland har hatt stort engasjement og aktiviteten har vært høy både politisk og administrativt i reformperioden. Flere av senterkommunene har vært motorer i de lokale prosessene. Fylkesmannen vurderer at reformprosessen er gjennomført på en god måte i de fleste Nordlandskommunene. Kommunene har gjennomført et bredt spekter av nabosamtaler og utredninger. Noen kommuner har utmerket seg med en særdeles aktiv prosess med stor grad av forankring og involvering av ungdom og innbyggere forøvrig underveis, mens andre kommuner i større grad har avventet nabokommunenes initiativ. Det kan nok også synes som beslutninger om å utrede i en del kommuner mer har vært et resultat av eksterne forventninger enn en reell vilje til endring. De fleste kommunene har i tillegg til folkemøter, opinionsundersøkelser og folkeavstemninger benyttet elektronisk kommunikasjon gjennom egne hjemmesider i dialogen med innbyggerne. Kommunene har rapportert til Fylkesmannen underveis. Fylkesmannen i Nordland har ønsket lokalt forankrede prosesser og kommunene har derfor gjennomført ulike løp. Fylkesmannen har vært i god dialog med kommunene og har bidratt etter behov på kommunestyremøter, folkemøter, arbeidsgruppemøter, styringsgruppemøter, regionråd osv. I tillegg har Fylkesmannen koordinert prosessene i Nordland gjennom forventningsbrev og felles konferanser for kommunene.

Fylkesmannen etablerte høsten 2014 en ressursgruppe bestående av ordførere, rådmenn, KS, Sametinget, KDU og Nordland fylkeskommune. Ressursgruppen hadde størst møteaktivitet i oppstart av reformprosessen. Fylkesmannen har i tillegg samarbeidet og vært i dialog med andre aktører i ulike fora, noe som blant annet har resultert i en veileder for ungdomsinvolvering som ble utarbeidet i samarbeid med Nord Universitet, Helgeland ungdomsråd og Helgeland regionråd.

## VURDERING AV DAGENS SITUASJON I FYLKET SETT I LYS AV MÅLENE I REFORMEN

### 1. Gode og likeverdige tjenester til innbyggerne

*Regjeringen legger vekt på at større kommuner med bedre kapasitet og kompetanse vil legge til rette for gode og likeverdige tjenester over hele landet. Større fagmiljøer vil gi mer stabile arbeidsmiljø, bredde i kompetansen og en bredere tiltaksportefølje, særlig i små og spesialiserte tjenester. Større fagmiljø vil også legge til rette for en bedre kvalitetsutvikling i de store tjenestene.*

Av Nordlands 44 kommuner har 28 kommuner under 3000 innbyggere, 21 kommuner under 2000 og 4 kommuner under 1000 innbyggere. Nordland preges av mange små og spredtbebygde kommuner med store avstander med til dels ekstreme avstandsulemper (Træna, Værøy og Røst). I tillegg til mange små kommuner har Nordland noen større kommuner der Bodø med sine ca. 50.000 innbyggere er størst.

### Oppsummert fra kommunene:

Utfordringsbildet for kommunene er variert med utgangspunkt i beliggenhet og størrelse. Gjennom kommunens egne utredninger av o-alternativet ser vi at flere utfordringstrekk går igjen i de mindre kommunene.

Flere av de mindre kommunene beskriver at de ikke har kompetanse og kapasitet til å levere basistjenester i egen regi. Små fagmiljø er sårbare ved sykdom og vakanser. Lovpålagte oppgaver er ikke forankret i et minimum av fagmiljøer og gir dårlig grunnlag for politiske valg. Flere tjenesteområder kan bli personavhengig og gir store utfordringer ved avgang og nyrekruttering. Generelt er det utfordrende å sikre kvalitet og kompetanse i små fagmiljø. For noen tjenester er det for få innbyggere i målgruppen til at tilbud kan etableres, noe som igjen fører til at mange kommuner ikke kan tilby valgalternativ i kommunale tilbud. Flere små kommuner beskriver en sårbar kommuneorganisasjon der ledere ivaretar mange roller innenfor løpende saksbehandling og tjenesteyting i tillegg til lederfunksjon. Dette går spesielt utover strategisk ledelse i kommunen der utviklingsarbeid og utviklingskraften uteblir i kommunen. Flere kommuner mangler oppdatert planverk.

Generalistkommuneprinsippet er utgangspunkt for dagens kommuneforvaltning, og ligger også til grunn for overføring av nye oppgaver til kommunene. Flere av de mindre kommunene påpeker at de ikke vil være i stand til å levere flere og mer spesialiserte tjenester innenfor dagens rammebetingelser, og ser for seg store utfordringer med å rekruttere kompetanse selv om oppgavene fullfinansieres. SSBs framskriving av den demografiske utviklingen i flere av omlandskommunene viser at kommunene vil få færre yrkesaktive i arbeidsfør alder og flere eldre, særlig i den eldste aldersgruppen. Dette bildet kan skape ytterligere utfordringer for tjenesteproduksjon på kjerneområder i årene som kommer. Flere spesialiserte oppgaver og færre yrkesaktive kan forsterke utfordringene med å rekruttere kompetanse og arbeidskraft. Flere eldre øker behovet for økte tjenesteleveranser innen helse og omsorg, noe som i tillegg innebærer større utgifter for kommunene.

### **Fylkesmannens vurdering**

Fylkesmannen har gjennom veiledning, tilsyn og klagebehandling et godt innsyn i kommunenes tjenestetilbud og forvaltning. Dette stemmer godt overens med kommunenes beskrivelser av situasjonen. Det gjennomgående bildet er at små og mellomstore kommuner har utfordringer med å rekruttere og beholde tilstrekkelig kompetanse og kapasitet og dermed sikre gode og likeverdige tjenester. Allerede skjerpede krav til kompetanse på flere fagområder forsterker utfordringen. Men det finnes også unntak der små kommuner leverer gode tjenester.

#### Helse og omsorgstjenester

Mange små kommuner sliter med å rekruttere og beholde kompetent helsepersonell, i første rekke leger og sykepleiere, men også helsesøstre og jordmødre. Bruk av vikarstafetter er utbredt i en del kommuner. Utfordringen er at slike løsninger er svært kostnadsdrivende og rammer oftest de minste kommunene som allerede har en sårbar økonomi. Det er vist at større og mer robuste fagmiljøer er en viktig faktor både for å rekruttere og beholde kvalifisert personale.

Som et ledd i samhandlingsreformen er kommunenes ansvar for øyeblikkelig hjelp utvidet til også å omfatte kommunalt tilbud om døgnopphold for øyeblikkelig hjelp. Denne bestemmelsen trådte i kraft 1. januar 2016 og omfatter pasienter med somatisk sykdom. Plikten til øyeblikkelig hjelp for pasienter med psykiske helse- og rusmiddelproblemer inngår fra 2017. Disse kravene vil gi

kompetanseutfordringer til spesielt de mindre kommunene. Flere av de mindre kommunene vil i tillegg være sårbare for potensielt store svingninger i utgiftsnivå knyttet til ressurskrevende brukere.

En av flere satsinger for å møte utfordringene innen psykisk helse, rus og vold- og traumefeltet har vært å stimulere til rekruttering av flere psykologer i de kommunale helse- og omsorgstjenestene. Et sentralt virkemiddel har vært å tilby kommunene tilskudd for å sikre rekruttering av psykologer i kommunene. Tilskuddet er en delfinansiering av psykologstillingen. Det tas sikte på at lovkrav om psykologkompetanse trer i kraft fra 2020. I Nordland er det gitt tilskuddsmidler til 14 kommuner med totalt 19 årsverk. Enkelte av stillingene er i et interkommunalt samarbeid. Flere kommuner melder vansker med å få psykologer til å søke stillinger i utkantstrøk. Psykologer selv melder at enslige psykologstillinger ute i distriktet uten et fagnettverk, ofte ikke er attraktive.

Fra 1. mai 2018 gjøres alle deler av den nye akuttmedisinforskriften gjeldende. Dette medfører betydelig økte kompetansekrav til leger i vakt og til bakvaksordninger. Mange små kommuner vil ikke klare å innfri disse kravene uten å inngå større interkommunale ordninger eller ved kommunesammenslåinger. Selv med større interkommunale ordninger vil mange kommuner kunne få betydelige utfordringer her.

### Barnevern

Per i dag har Nordland 11 (derav 1 interkommunal) barneverntjenester med under 5 ansatte og 7 (derav 3 interkommunale) barneverntjenester med under 10 ansatte. Det er i tidligere ekspertutredninger anbefalt at ingen barneverntjenester skal ha mindre enn 5 ansatte. Dersom flere oppgaver legges til den kommunale barneverntjenesten vil kravet til forsvarlig minimumsbemanning øke. Tjenestene vil ikke kunne utvikle og sikre nødvendig og spesialisert kompetanse, er sårbare ved vakanser og vil ha utfordringer med å håndtere situasjoner der flere barn samtidig har behov for akuttplassing.

Kvalitets- og strukturreformen i barnevernet (proposisjon til Stortinget våren 2017, iverksetting tidligst 2020) legger til grunn at barnevernet som hovedregel er en kommunal tjeneste, men at det gjøres unntak for lavfrekvente tjenester som krever høy kompetanse (f.eks. akutttilbud, spesialiserte familiehjem). Forutsatt at reformen iverksettes som planlagt vil det stille krav til økt og bredere kompetanse i de kommunale barneverntjenestene. Små tjenester vil ikke ha mulighet til å skaffe seg tilstrekkelig kompetanse til å håndtere oppgavene de pålegges. I pågående forsøk med økt kommunalt ansvar var det, av hensyn til tjenesten og kommunens robusthet, krav om over 20 000 innbyggere for å delta i forsøket.

Med barnevernreformen vil etablering av større interkommunale barneverntjenester og/eller interkommunalt samarbeid tvinge seg frem dersom dagens kommunestruktur beholdes. Dette vil kreves for utredning- og kartleggingskompetanse, rekruttering og oppfølging av fosterhjem, og for kjøp av tjenester som spesialiserte tiltak.

### Sosialtjenester i NAV

Sosialtjenesteloven forutsetter helhetlig tilnærming som krever en koordinering av tjenester i NAV-kontoret, et utstrakt samarbeid med kommunen for øvrig, og med andre offentlige instanser. Samarbeidet omfatter både de generelle oppgaveløsninger og konkrete enkeltsaker.

Brukergruppen til de kommunale tjenestene i NAV er bred. Det er personer som trenger kontakt med NAV for å søke om økonomisk bistand fordi inntekten ikke strekker til, uforutsette situasjoner som har oppstått mm. Viktigst av alt er at disse tjenestene er til stede for brukere som har behov for sammensatte tjenester. Det kan være både tjenester fra barnevernet og/ eller rus og psykiatritjenesten. For at den kommunale delen av NAV skal kunne yte forsvarlige tjenester til denne gruppen (økonomi og oppfølging), er det et tungtveiende moment at kontoret er fysisk tilgjengelig fordi tilgang til disse tjenestene i stor grad krever personlig oppmøte. I tillegg er det viktig med lokalkunnskap, kjennskap til tjenester og tilbud lokalt.

Fylkesmannen sin erfaring er at NAV-kontorenes utfordringer på sosialtjenesteområdet ofte gjelder samhandling med de andre kommunale tjenestene. Herunder spesielt barnevern og kommunenes omsorgstjeneste innen rus og psykiatri. Videre er det i enkelte tilfeller geografiske utfordringer knyttet til brukeren sin mulighet til fysisk å komme seg til NAV-kontoret. Eksempelvis avstanden fra brukeren sitt bosted til NAV-kontoret, begrenset offentlig kommunikasjon, havstykker og andre forhold ved brukeren. Dette kan være særlig utfordrende i forhold til å kunne tilby forsvarlige lovpålagte sosialtjenester, da en del av brukerne krever tett oppfølging over tid.

Evnen til å rekruttere og beholde fagpersoner kan være en utfordring på NAV-kontor i små kommuner. Ut fra den erfaring Fylkesmannen i Nordland har ved klagebehandling og annen faglig oppfølging på sosialtjenesteområdet, er det ikke grunnlag for å hevde at større enheter gir bedre tjenester enn mindre.

Stortingsmelding 33 (2015-2016) *NAV i en ny tid – for arbeid og aktivitet* beskriver et utfordringsbilde som vil kreve mer myndige NAV-kontor, og slår fast at partnerskapet mellom kommune og stat skal videreutvikles. Regjeringen peker på at færre og mer robuste kontor kan oppnås gjennom kommunesammenslåinger eller gjennom mer interkommunalt samarbeid. Fylkesmannen vil vise til at en egen utredning om fremtidig struktur for NAV-kontor i fylket er under oppstart.

### Grunnskolen

Både små og mellomstore kommuner har utfordringer med å innfri kompetansekravene for lærere i grunnskolen, hjemlet i opplæringsloven § 10-2. Mange små kommuner har allerede problemer med å rekruttere lærere. Disse problemene vil øke når kravet om at lærere på ungdomstrinnet skal ha fordypning i faget for å undervise i matematikk, norsk, engelsk, samisk og norsk tegnspråk trår i kraft. I små kommuner vil det kunne være for få lærere til å dekke fordypningskravene, da hjelper det bare et stykke på vei at det tilbys videreutdanning for lærere som mangler fordypning.

Det store antallet mindreårige asylsøkere som er plassert i Nordland er utfordrende for kommunene. Vi vil si at alle kommuner sliter med å få ansatt kvalifiserte lærere til denne nye elevgruppa. I tillegg har kommunene i Nordland nå stor bosetting av flyktninger, noe som også er krevende på opplæringsfeltet. De mindre kommunene har størst utfordringer når det gjelder å oppfylle elevenes og ungdommenes rettigheter knyttet til grunnskoleopplæring. Det er mange elever i grunnskolen som ikke får innfridd sin rett til særskilt språkopplæring fordi det ikke finnes lærekrefter i kommunen. Behovene for tospråklige lærere er ofte slik at det ikke er mer enn deltidsstillinger, og

det må samarbeides mellom skoler for å oppnå en akseptabel stillingsprosent. Dette gjør arbeidet utfordrende i små og mellomstore kommuner.

### Barnehagesektoren

Tjuefem av kommunene har private barnehager. Mange av kommunene har avsatt lite ressurser til å ivareta ansvaret som barnehagemyndighet. Fylkesmannens tilsyn har avdekket at få kommuner har tilstrekkelig kompetanse på barnehageområdet. Noen kommuner sliter med å innfri retten til barnehageplass, og Fylkesmannen må hvert år følge opp kommuner som ikke har tilbudt barnehageplass til alle som har en slik rettighet. Når det nå sannsynligvis kommer et krav om to opptak i året, vil behovet for barnehageplass bli større.

Kompetansen i barnehagene er ulik. Det er fremdeles pedagogstillinger hvor det er gitt dispensasjon fra utdanningskravet, og signalene fra Kunnskapsdepartementet og Utdanningsdirektoratet er at pedagogtettheten i barnehagene skal økes. I den øvrige bemanningen er det de siste par årene blitt mange flere med fagbrev, men andelen ufaglærte er fremdeles for stor. Når det inviteres til videreutdanning eller kompetanseheving for barnehageansatte, er det vanskelig å rekruttere deltagere i Nordland.

### Miljøvern

Kommunenes utfordringer på miljøområdet kan i hovedsak knyttes til arealdisponering etter plan- og bygningsloven, forurensning og sikring av naturverdier.

Fylkesmannen ser at vekstkommunene/de største kommunene har stort behov for kapasitet og kompetanse innen plan- og bygningsloven. Vurderingen er at disse kommunene både har kapasitet og kompetanse, og at dette gir godt grunnlag for samfunnsplanlegging og tilrettelegging for utvikling. De er robuste i forhold til rekruttering av saksbehandlere, tilrettelegger gode utredninger som grunnlag for politisk behandling og har kunnskap til å takle uventa/kompliserte arealutfordringer.

De mindre/små kommunene kan også ha kompetanse og kapasitet på fagområdet plan- og bygningsloven, men her er det ofte knyttet til enkeltpersoner. De er da svært sårbare om sentrale medarbeidere slutter, og rekruttering av personer med tilstrekkelig arealkompetanse kan være vanskelig. På den andre sida er utfordringene knyttet til arealbruk relativt små, med liten byggeaktivitet i mange av de mindre kommunene.

Vi ser tilsvarende situasjon på fagområdet forurensning. De største kommunene har en relativt stor administrasjon for å drifte vann/avløp/byggesaker hvor kommunen leverer viktige tjenester til innbyggere og næringsliv. Dermed makter de å bygge kompetanse innen de viktigste oppgavene innen forurensningsfaget.

De små kommunene er langt mer sårbare. Noen av disse har dyktige erfarne medarbeidere, men kapasitet og kompetanse er begrenset til disse få ansatte – noe som gir store utfordringer med tjenestelevering innen vann og avløp. Andre småkommuner har svak kapasitet og kompetanse. Små kommuner er uansett sårbare og lite robuste dersom de får kompliserte utfordringer knyttet til

vann/avløp/byggesak. Omfanget av slike utfordringer er nok relativt lite, og slike tjenester kan kommunene kjøpe hvis de har tilstrekkelig bestillingskompetanse.

I en situasjon hvor kommunene har stramme budsjetter sliter både store og små kommuner med å opprettholde tilstrekkelig kompetanse og kapasitet innen fagfeltet som samlet sett kan defineres som biologisk mangfold. Men når det gjelder kompetanse er i hovedsak situasjonen best i de større kommuner, selv om det i flere mindre kommuner også sitter fagpersoner med god kunnskap. En av utfordringene i mange kommuner er at samme personer som sitter med ansvaret for næringsutvikling innen landbruk og utmarksnæringer også har ansvaret for å vurdere/ivareta miljøverdiene.

### Landbruk

Kommunene har en omfattende vedtaksfullmakt på landbruksområdet. Det forventes at alle kommuner har kapasitet og kompetanse til å vurdere hele bredden i landbruksoppdraget. Etter Fylkesmannens vurdering er det vanskelig for de fleste kommuner å ivareta oppgavene på en god måte. Mange av de små kommunene har under en stilling til å løse samme oppgave. Innenfor disse rammene viser det seg at mange kommuner likevel gjør en imponerende jobb, men da oftest fordi enkeltpersoners lange erfaring gjør det mulig. Dette er i stor grad uavhengig av kommunestørrelsen og sterkt personavhengig.

### **Oppsummert:**

Fylkesmannens tilrådning legger til grunn generalistkommuneprinsippet som innebærer at alle fylkets kommuner skal levere tjenester til kommunens innbyggere i tråd med lovfestede krav. Flere av kommunene i Nordland har utfordringer med å innfri lovpålagte krav i dag, og beskriver selv et svært krevende utfordringsbilde. Skjerpende kompetansekrav innenfor flere av basistjenestene utfordrer allerede sårbare små-kommuner ytterligere på kompetanse og kapasitet. Mange av kommunene i Nordland har basert tjenesteleveranser på interkommunale samarbeidsløsninger både innenfor spesialiserte områder og etter hvert også på noen basistjenester. Ved alenegang vil behovet for økt interkommunalt samarbeid aktualiseres for de fleste mindre kommunene i Nordland.

**Med utgangspunkt i kommunenes egne beskrivelser og Fylkesmannens kunnskap om Nordlandskommunene vurderer Fylkesmannen at målet om *gode og likeverdige tjenester for alle innbyggere* ikke innfris i flere av Nordlandskommunene.**

---

## 2. Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling

*Det er et mål for regjeringen at en endret kommunestruktur skal styrke forutsetningene for en helhetlig samfunnsutvikling, både når det gjelder arealbruk, samfunnssikkerhet og beredskap, transport, næring, miljø og klima, og den helsemessige og sosiale utviklingen i kommunen. Det er et mål for Stortinget og regjeringen at kommunene generelt bør ha en avgrensning og størrelse som gir mulighet for funksjonelle planleggingsområder og demokratisk styring av samfunnsutviklingen. Det er derfor ønskelig at kommunegrensene i større grad tilpasses naturlige bo- og arbeidsmarkedsregioner.*

Når det gjelder befolkningsutvikling og demografisk utvikling er utfordringsbildet for Nordlandskommunene sterkt sprikende avhengig av størrelse, beliggenhet og interne flyttestrømmer.

### **Oppsummert fra kommunene:**

Flere av de mindre kommunene rapporterer at de ikke er i stand til å etterleve statlige krav til planverk og styringssystemer. Enkelte kommuner melder at hvis utviklingsaspektet skal opp på et ønsket nivå, samtidig som alle statlige krav skal etterleves, må administrativ kapasitet økes på bekostning av innsats på kommunale tjenester. Manglende oppdaterte planverk gir manglende grunnlag for helhetlig samfunnsutvikling, strategiske og politiske valg. Kommunens ledelse ivaretar ofte i de mindre kommunene mange roller innenfor løpende saksbehandling og tjenesteyting, i tillegg til lederfunksjon. Dette går på bekostning av strategisk ledelse, helhetsperspektiv og utviklingskraft. Noen kommuner har ikke økonomisk løftekraft, og svært mange av de mindre kommunene rapporterer om manglende kapasitet, kompetanse og ressurser til utvikling, planlegging, forebygging, rapportering og kontroll. Enkelte kommuner mangler en næringsfunksjon og knytter dette til manglende kapasitet og kompetanse til å jobbe langsiktig med samfunns- og næringsutvikling.

Mellomstore kommuner rapporterer at de har det overordnede planverket på plass, men mangler kapasitet til å være i forkant for å gjøre kommunen enda mer attraktiv for nyetableringer. En økning av kapasiteten på tilrettelegging for samfunnsutvikling vil måtte bli prioritert opp mot tjenesteleveranser på øvrige områder i kommunen. Dette gjelder også i noen av de mellomstore kommunene.

### **Fylkesmannens vurdering**

#### Planfaglig kompetanse og ressurs

Fylkesmannen registrer at flere av de små kommunene henger etter med å få overordnet planverk oppdatert. Nasjonale føringer for overordnet planverk viser et økende krav til tverrfaglighet. Fylkesmannen registrerer at dette i enkelte kommuner gir utfordringer mht. å opprettholde kompetanse innenfor alle de fagområdene som kreves for å utarbeide gode planer.

Kommunene skal ha en samlet kommuneplan som omfatter samfunnsdel med handlingsdel og arealdel, jf. plan- og bygningsloven § 11-1.

#### *Samfunnsdel*

I samfunnsdelen skal det tas stilling til langsiktige utfordringer, mål og strategier for kommunesamfunnet som helhet og kommunen som organisasjon. Planen skal legges til grunn i all videre kommunal planlegging. Den skal gi overordnede mål for sektorenes planlegging og retningslinjer for hvordan kommunens egne mål og strategier skal gjennomføres i den kommunale virksomheten. Til samfunnsdelen skal det utformes en fireårig handlingsplan som skal rulleres årlig. Økonomiplanen etter kommuneloven § 44 kan inngå i handlingsdelen.

Arbeid med planstrategi og samfunnsdel involverer hele kommuneorganisasjonen og krever betydelig planleggingsressurser (kompetanse og kapasitet). Store kommuner gjennomfører dette planarbeidet på en god måte og viser tydelig at det planlegges for vekst og en positiv samfunnsutvikling. For små kommuner med begrensede planressurser blir slike planoppgaver en utfordring, og de gjennomføres som obligatoriske øvelser uten at det tas innover seg åpenbare utfordringer å ta tak i.

Kommuner uten samfunnsdel, eller tilsvarende strategidokument, mangler dermed et verktøy for strategisk overordnet styring av annen planlegging og økonomiske prioritering.

Kravet til kommunal planstrategi og obligatorisk samfunnsdel var ny ved plan- og bygningsloven av 2008 som trådte i kraft 2009.

38 av kommunene i Nordland vedtok kommunal planstrategi innen 2014. Ballangen, Moskenes, Røst, Sortland, Værøy og Øksnes fikk ikke vedtatt planstrategi etter kommunevalget i 2011.

Per september 2016 står fire kommuner fortsatt uten vedtatt samfunnsdel. 21 kommuner har en samfunnsdel som er vedtatt i 2009 eller tidligere. Av de med manglende og eldre planer har 17 kommuner meldt oppstart.

#### *Arealdel*

En oppdatert arealdel er nødvendig for å sikre en bærekraftig arealforvaltning, planstyrt utbygging og ikke minst utgjør den et effektivt saksbehandlingsverktøy. Manglende arealdel og overordnet avklaring av arealbruk medfører liten forutsigbarhet og stor ressursbruk i enkeltsaker.

Som det går fram av den vedlagte oversikten er det 24 kommuner som ikke har revidert kommuneplanens arealdel etter at ny plan- og bygningslov trådte i kraft i 2009. Dette er problematisk, siden gamle planer ikke er i henhold til kartforskriftens krav, og blant annet heller ikke har avklart arealbruken i strandsonen langs sjøen på tilfredsstillende måte. Det er også en stor utfordring at en svært stor del av byggetillatelsene i Nordland gis på grunnlag av dispensasjon fra plan. Verdien av arealplanen faller dramatisk når den blir eldre, og sittende politisk lederskap ikke har noe eierskap til dokumentet.

20 kommuner i Nordland har en arealdel til kommuneplanen som er vedtatt før 2009.

| Kommune      | Samfunnsdel    | Areal       |
|--------------|----------------|-------------|
| Gildeskål    | 2016           | 2016        |
| Evenes       | 2016           | 2006        |
| Narvik       | 2015           | <b>2005</b> |
| Beiarn       | 2014           | 2015        |
| Andøy        | 2014           | 2014        |
| Bodø         | 2014           | 2014        |
| Bø           | 2014           | 2014        |
| Herøy        | 2014           | 2014        |
| Alstahaug    | 2014           | 2010        |
| Hamarøy      | 2014           | <b>2009</b> |
| Lurøy        | 2014           | <b>2006</b> |
| Bindal       | 2014           | <b>2004</b> |
| Meløy        | 2013           | 2013        |
| Hemnes       | 2013           | 2006        |
| Brønnøy      | 2013           | <b>2003</b> |
| Tysfjord     | 2012           | 2013        |
| Grane        | 2011           | 2013        |
| Fauske       | 2011           | 2011        |
| Øksnes       | 2011           | <b>1996</b> |
| Vefsn        | <b>2009</b>    | <b>2009</b> |
| Lødingen     | <b>2009</b>    | 1994        |
| Ballangen    | 2008           | 2015        |
| Sortland     | 2008           | 2005        |
| Værøy        | 2007           | 2012        |
| Hadsel       | <b>2007</b>    | 2010        |
| Vega         | 2007           | 2010        |
| Hattfjelldal | <b>2006</b>    | 2013        |
| Flakstad     | 2006           | 2011        |
| Røst         | 2006           | 2009        |
| Sømna        | 2006           | <b>2006</b> |
| Steigen      | 2006           | <b>2005</b> |
| Rana         | 2006           | <b>2004</b> |
| Dønna        | 2003           | 2015        |
| Saltdal      | 2003           | 2009        |
| Vågan        | 2003           | <b>2008</b> |
| Vevelstad    | 2002           | <b>2004</b> |
| Sørfold      | 2000           | 2010        |
| Vestvågøy    | 2000           | <b>2008</b> |
| Nesna        | 2000           | <b>2003</b> |
| Træna        | 1997           | <b>1996</b> |
| Moskenes     |                | 2014        |
| Tjeldsund    | Meldt oppstart | <b>2005</b> |
| Leirfjord    | Meldt oppstart | <b>2003</b> |
| Rødøy        | Meldt oppstart | <b>2001</b> |

### Tabellen viser planstatus for kommunene i Nordland 2016

Årstall med uthevet skrift: Kommunen har meldt oppstart til revidering av planen.

Ved overordnet planlegging kan små kommuner være begrensende i forhold til å se større sammenhenger i arealplanlegging. De fleste kommunene planlegger for de samme formål, uten å tenke på samarbeid med nabokommunen eller regionalt. Fylkesmannen ser et potensiale i flere

regioner for en mer helhetlig og effektiv forvaltning av areal innenfor kystsoneplanlegging, reindrift, kjerneområder landbruk, næringsområder.

Fylkesmannen registrerer at enkelte av vekstkommunene også har utfordringer med kapasiteten til de tjenester som skal bidra til helhetlig samfunnsplanlegging. I kommuner med mange nyetableringer oppleves følgekonssekvenser som lang saksbehandlingstid, press på utbygging av boliger og formålsbygg som barnehager og skoler.

Målet med reformen er at kommunene generelt bør ha en avgrensning og størrelse som gir mulighet for funksjonelle planleggingsområder og demokratisk styring av samfunnsutviklingen. I sin overordnede planlegging skal kommunestyret sette mål for fysisk, miljømessig, økonomisk, helsemessig, sosial og kulturell utvikling i kommunen.

**Med utgangspunkt i kommunenes egne beskrivelser og Fylkesmannens kunnskap om Nordlandskommunene vurderer Fylkesmannen at målet om «helhetlig og samordnet samfunnsutvikling» ikke innfris i mange av Nordlandskommunene.**

---

### 3. Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner

*Regjeringen legger vekt på at større kommuner vil ha større budsjett og kan også ha en mer variert befolknings- og næringssammensetning. Det gjør kommunene mer robuste overfor uforutsette hendelser, i tillegg til at kommunene blir bedre i stand til å håndtere endringer i befolkningssammensetningen.*

#### **Oppsummering fra kommunene:**

Som tidligere redegjort for består Nordland i stor grad av små kommuner, og 21 av 44 kommuner har under 2000 innbyggere. Små økonomier i kombinasjon med en utfordrende geografi gjør mange av kommunene tungdrevne, og økonomien sårbar for svingninger i utgifts- og inntektsnivå. Flere kommuner vurderer seg følsomme for selv små svingninger i folketall, ettersom de økonomiske overføringene fra staten henger sterkt sammen med befolkningsutviklingen. Befolkningsveksten i Nordland er mindre enn gjennomsnittlig befolkningsvekst i Norge, og dette får spesielt stort utslag i de minste kommunene. I flere av de minste kommunene er driftsnivået på et minimum mht. forsvarlighet i tjenestetilbudet, og det kan være store utfordringer å finne rom for nye omstillinger. Det er også en tendens i tilbakemeldingene fra kommunene, at naturlige svingninger i investeringsbehovet presser kommunens driftsbudsjetter i perioder med høy lånegjeld. Enkelte kommuner vurderer seg også å være svært følsomme for renteendringer.

De mindre kommunene er spesielt sårbar ift ressurskrevende tjenester, hvor det vises til eksempler hvor enkelthendelser kan føre til kostnader som representerer opp mot 10 % av kommunens brutto driftsinntekter.

Den spredte bosettingen i fylket førte også til at forslag til nytt inntektssystem for kommunene ikke ga de store utslagene, ettersom avstandskriteriet i inntektssystemet definerte mange kommuner som ufrivillig små. Flere kommuner melder at selv om nytt inntektssystem i seg selv ikke var et incentiv ifm. arbeid med kommunereformen, løste det heller ikke småkommunenes økonomiske

problemer. Til det var økningene i overføringene for små. Rammebetingelsene for å drive disse kommunene er dermed i stor grad de samme som de er i dagens situasjon, og de oppleves ikke romslige.

Det er også store forskjeller i inntektsgrunnlaget til kommunene i fylket, og flere kommuner har store kraftinntekter som bidrar til at de har spillerom i forhold til tjenestestruktur og – nivå. Flere av disse kommunene melder at de har benyttet spillerommet til å opprettholde en desentralisert struktur på tjenestene, og at dette ved behov representerer en betydelig urealisert effektiviseringsgevinst.

### **Fylkesmannens vurdering:**

Regnskapene for kommunene i Nordland avlagt pr 31.12.2015 viser at flere kommuner har store udekkede underskudd. Per 01.09.2016 har Nordland 9 kommuner på ROBEK listen, noe som representerer i underkant av  $\frac{1}{4}$  av kommunene i fylket og  $\frac{1}{5}$  av det totale antall kommuner på listen. Selv om enkelte av Nordlandskommunene på ROBEK-listen har store akkumulerte underskudd, helt opp mot 20 % av brutto driftsinntekter, er det i hovedsak en tendens at det er stort gjennomtrekk av kommuner på listen. Dette vitner om sårbare økonomier som er utsatt for enkelthendelser samt svingninger i inntekter og utgifter.

Når det gjelder de 3 kommunene med størst akkumulert underskudd, er utfordringene med å drifte i balanse samtidig som underskuddene skal dekkes inn av en sånn art at det nærmer seg et kritisk nivå. Viljen og evnen til å ta nødvendige grep i forhold til omstilling gjør at det vanskelig kan tilrås noe annet enn at disse kommunene slås sammen i en større enhet, som kan skape en mer robust og handlekraftig økonomisk kommune,

Gjeldsnivået i fylket ligger under landssnittet, og nivået samlet sett vurderes ikke så høyt at det bør tillegges betydelig vekt ved en kommunesammenslåing. Det bemerkes likevel at det er enkeltkommuner som for øyeblikket har et faretruende høyt nivå. Gjeldsnivået svinger i takt med investeringsbehov, og over et langt tidsløp vil alle kommuner ha perioder med høyt/lavt gjeldsnivå. Det er også viktig å være klar over at kommuner med lavt gjeldsnivå kan ha et stort akkumulert investeringsbehov. Lav gjeld kan derfor være en indikasjon på stort fremtidig låneopptak og stort omstillingsbehov i drift. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har analysert gjeldssituasjonen til kommunene og har funnet at kommunesektoren i langt større grad enn tidligere antatt er rentenøytral. Dette har sammenheng med at pensjonskostnadene har blitt store, og at pensjonspremiene påvirkes indirekte av rentenivå. Dermed oppstår en viss utjevneende effekt ved at økte renter gir økte rentekostnader på lån samtidig som økt rente gir lavere pensjonspremier. Fylkesmannen ser at høyt gjeldsnivå i noen kommuner er krevende, men vi har ingen indikasjoner på at gjeldsnivået ikke er håndterbart. Vi har ingen grunn til å tro at kommuner som pr. i dag har høyt gjeldsnivå, kommer dårligere ut på tjenesteleveranse eller får høyere eiendomsskatt/-avgifter når forholdene ses over en lang tidsperiode. I nærmeste 10-årsperiode kan imidlertid gjeldsnivået ha en viss betyding.

Små kommuner har en sårbar økonomi. Vi har erfaring med at omsorgsovertakelser i en familie med mange barn medfører uforutsett økonomisk belastning av betydning for små kommuner, med påfølgende søknad om skjønnsmidler. Vi ser også at flere av de små kommunene har problemer med

å innarbeide utgiftene i senere års budsjett, uten at det går ut over nivået på andre tjenester i kommunen.

Det er også en utfordring at det forutsettes i fosterhjemsmeldingen at refusjonsordningen for fosterhjem avvikles og midlene overføres til kommunene, samtidig som det kan forventes økte egenandeler på spesialiserte tiltak fra Bufetat. Avvikling av refusjonsordningen, sammenholdt med økte egenandeler, vil særlig gjøre små kommuner enda mer sårbare ved økt behov for fosterhjem og andre tiltak.

### **Oppsummering:**

Det er i enkelte regioner i fylket så store utfordringer knyttet til kommuneøkonomi at økonomisk status bør tillegges vesentlig vekt i spørsmålet om kommunesammenslåing. Kommunereform må ses i et lengre tidsperspektiv. Med utgangspunkt i analysen foran er vi av den oppfatning at det kan ligge forhold i dagens økonomiske situasjon som gir varige utslag i tjenestetilbudet for enkeltkommuner på lang sikt.

***Med utgangspunkt i kommunenes egne beskrivelser og Fylkesmannens kunnskap om Nordlandskommunene vurderer Fylkesmannen at målet om «bærekraftige og økonomisk robuste kommuner» ikke innfris i mange av Nordlandskommunene.***

---

## **4. Styrket lokaldemokrati**

*Regjeringen legger vekt på at større kommune vil redusere behovet for interkommunale løsninger. En endret kommunestruktur med større kommuner kan også legge grunnlaget for at flere oppgaver kan overføres fra staten og fylkeskommunene til kommunene. En kommunesammenslåing vil gi innbyggerne innflytelse på utviklingen og forvaltningen av flere av de tjenester de benytter seg av i hverdagen.*

### **Oppsummert fra kommunene:**

Mange av Nordlandskommunene trekker fram lokal politisk representasjon og korte beslutningsveier som en viktig og positiv side ved små kommuner. Andre kommuner beskriver nærhet som en utfordring for å sikre tilstrekkelig distanse i politiske prosesser. Enkelte kommuner har lite befolkningsgrunnlag og lav politisk deltagelse som gir seg utslag i felleslister til kommunestyret og få partipolitiske lister. Kommuner viser til at rekruttering til politisk arbeid krever et politisk miljø av en viss størrelse som igjen forutsetter et visst befolkningsgrunnlag. Noen politiske partier har små og sårbare miljø. Én kommune hevder at sammenslåing ville gitt lavere politisk representasjon pr. innbygger, men ville lagt til rette for bredere partipolitisk representasjon. Det politiske handlingsrommet vurderes hos mange kommuner som lite. Den politiske aktiviteten oppfattes mer å handle om nedskjæringer enn å gjennomføre hjertesaker. Noen kommuner stiller spørsmålsteget ved administrasjonens kompetanse og kapasitet til å utarbeide gode beslutningsgrunnlag for de folkevalgte. Mange av kommunene trekker fram utfordringen ved et omfattende interkommunalt samarbeid som bidrar til demokratisk underskudd i politiske prosesser og reduserer demokratisk innsyn og kontroll. Politisk kompetanse og rolleforståelse løftes fram som en utfordring og politikeropplæring settes på dagorden som et viktig tema i flere kommuner.

### **Fylkesmannens vurdering:**

Fylkesmannen deler kommunenes beskrivelser av hvordan dagens lokaldemokrati fungerer. Fordelene med dagens kommunestruktur er nærhet til de politiske beslutningene, og at avstandene til kommunesenteret ikke er større enn at det sikrer en bred politisk deltagelse. Sammenslåing til større enheter kan medføre avstander som reduserer bredden i den politiske deltagelsen. Men Fylkesmannen er også bekymret for at det politiske miljøet i mange små småsamfunn blir sårbart, og at rekrutteringsgrunnlaget for politisk deltagelse blir for lite og svakt. Små forhold kan også bety ulemper i forhold til habilitet.

Dagens omfang og organisering av det interkommunale samarbeidet representerer etter Fylkesmannens syn en vesentlig begrensning for lokaldemokratiet i Nordland. For samarbeid gjennom vertskommunemodellen vil det demokratiske underskuddet i noen grad kunne kompenseres ved å ta i bruk bestemmelsen i kommunelovens § 28 c om felles folkevalgt nemd.

Fylkesmannen vil også peke på at gode planprosesser frem til oppdaterte overordnede kommuneplaner (samfunnsdel og arealdel) er en viktig forutsetning for demokratisk deltagelse i lokalsamfunnet. Det er derfor grunn til bekymring når 25 av fylkets kommuner har planer som er eldre enn 2009 da den nye plan- og bygningsloven trådte i kraft. Loven forutsetter at kommunestyret senest innen et år skal vedta en kommunal planstrategi. For at strategiene skal ha betydning må disse følges opp med rulling av tidligere planer.

Ekspertutvalget konkluderer med at en økt kommunestørrelse vil kunne styrke heller enn svekke lokaldemokratiet, men at det vil endre måten lokaldemokratiet fungerer på. Avstander til nytt kommunesenter kan i Nordland bli kritisk stor. For å sikre en positiv utvikling mener Fylkesmannen det må finnes frem til ordninger som bidrar til å opprettholde og styrke politisk engasjement og representasjon i små kommuner som blir slått sammen med større. Vi viser til at kommunelovens §12 gir vide juridiske rammer for etablering av kommunedelsutvalg og dermed spennende muligheter for å styrke lokaldemokratiet.

Med dagens kommunestruktur vil mulighetene for å styrke lokaldemokratiet ved å overføre økte oppgaver være meget begrenset. Uten vesentlige strukturendringer forventes behovet for råd, veiledning, tilsyn og kontroll fra Fylkesmannen også å bli uendret.

***Med utgangspunkt i kommunenes egne beskrivelser og Fylkesmannens kunnskap om Nordlandskommunene vurderer Fylkesmannen at målet om «et styrket lokaldemokrati» vil kreve vesentlige endringer av dagens kommunestruktur.***

## GRENSEENDRINGER

Følgende saker vedrørende grenseendringer er løftet fram i forbindelse med kommunereformprosessen i Nordland:

### Bindal

**Austra/Bindalsfjorden.** Fylkesmannen har mottatt et innbyggerinitiativ om grensejustering på Austra. Austra har innbyggere fra både Nord-Trøndelag og Nordland. Innbyggerinitiativet ble oversendt fylkesmannen etter et folkemøte på Austra sommeren 2015 og omhandler en samling av Austra til en og samme kommune. Leka, Nærøy og Bindal kommune har gjennomført en utredning om grensejustering for Austra med bistand fra konsulentselskapet PWC, og det har vært gjennomført spørreundersøkelse og nytt folkemøte i 2016.

Innbyggerhøringene bekrefter at flertallet av innbyggerne ønsker å tilhøre en og samme kommune, og at dette må være en av fastlandskommunene Nærøy eller Bindal. Kommunene Bindal og Leka har fattet vedtak om at de ønsker å fortsette som selvstendige kommuner, og det er ikke enighet mellom kommunene om hvilken kommune Austra skal tilhøre dersom det skal foretas en grensejustering.

I juni 2016 har det kommet et nytt initiativ etter folkemøte i Bindal om at en større del av Bindal blir omfattet av en grensejustering og at innbyggere på Austra og Bindalshalvøya ønsker seg større kommune i Ytre Namdal. Dersom hele Bindalsøya blir en del av en ny større kommune i Ytre Namdal, vil dette omfatte et så stort antall innbyggere, at spesielt for Bindal kommune sin del, vil dette ikke lenger være å betrakte som en grensejustering, men en deling av kommunen. Ny grense mellom kommunene i dette området innebærer at dette også blir ny grense mellom et nytt Trøndelag og Nord-Norge, i realiteten en landsdelsgrense.

Fylkesmannen vil ikke tilrå at innbyggerinitiativene følges opp uten at det samtidig finnes en løsning for resterende del av Bindal. Etter fylkesmannens vurdering vil «rest- Bindal» være enda mer sårbar enn dagens kommune ved en ev. grensejustering.

### Rødøy

Fylkesmannen har mottatt innbyggerinitiativ fra flere av grensekretsene mellom Lurøy og Rødøy. Kretsene representerer øyer som er delt mellom Lurøy kommune og Rødøy kommune. Innbyggerundersøkelser i aktuelle kretser gir flertall for en grensejustering mot Lurøy. Lokalutvalgene har også gitt entydige uttalelser om at de ønsker å gå sørover. Dette uavhengig av om Rødøy og Lurøy blir stående som egne kommuner, eller om en eller begge inngår i nye kommuner. Øresvik lokalutvalg har fattet følgende vedtak 6.juni 2016 : Øresvik og Sørfjorden krets søker innlemming i Lurøy kommune i form av grensejustering. Nordnesøy lokalutvalg har fattet følgende vedtak 11.01.16: Nesøya bør i sin helhet tilhøre én og samme kommune.

Felles innbyggerinitiativ fra Lokalutvalgene i Sørnesøy og Nordnesøy ble levert Fylkesmannen 30.08.2016. Initiativet ble behandlet på felles folkemøte med politisk ledelse fra Lurøy og Rødøy tilstede. Avstemming på møtet var følgende (98 stemmeberettigede): 61,3% vil at øya skal tilhøre

Lurøy, 26,1% vil at øya skal tilhøre Rødøy, 12,5% vil at øya skal være delt slik som i dag. Av de stemmeberettigede er 61% fra Rødøy kommune og 39% fra Lurøy kommune.

Rødøy kommune har fattet vedtak om å beholde dagens grenser.

Etter Fylkesmannens vurdering er det grunnlag for videre utredning av kommunegrensen mellom Lurøy og Rødøy. Et flertall av innbyggerne opplever deling av aktuelle øyer mellom to kommuner som u hensiktsmessige grenser. Fylkesmannen er tillagt oppgaven å vurdere helheten i regionen og vil derfor ikke tilrå en grensejustering mellom Rødøy og Lurøy uten at det finnes en løsning for resterende Rødøy.

---

### Tysfjord

Det har gjennom hele reformperioden vært diskutert en deling av kommunen.

Det er kommet ett innbyggerinitiativ (08.06.2016) som krever at kommunen deles med ny grense gjennom Tysfjorden. Vest/ sørsiden av fjorden og øst/ nordsiden av fjorden foreslås sammenslått med en eller flere nabokommuner på sin side av fjorden.

Initiativet støttes av 448 underskrifter av 838 stemmeberettigete på vest/ sørsiden av fjorden.

Initiativet begrunnes bl.a. i at den økonomiske situasjonen kommunen befinner seg i, i stor grad skyldes kommunens geografi og at kommunen derfor er tungdrevet. Samtidig vil en deling føre til at de kjernesamiske områdene beholdes innenfor en kommune.

Fylkesmannen vurderer at innbyggerinitiativet bør utredes videre med sikte på en framtidig løsning der hver del av Tysfjord slås sammen med en eller flere nabokommuner på hver side av Tysfjorden. En oppfølging av innbyggerinitiativet må ev. resultere i en helhetlig løsning for hele Tysfjord kommune.

---

### Tjeldsund

Det foreligger et innbyggerinitiativ fra Kongsvik krets (Hinnøya-siden 25,5% av innbyggerne) om grensejustering mot Harstad. Det er et klart flertall i denne delen av befolkningen for et Harstad-alternativ. Initiativet er begrunnet med kommunikasjoner som er bedre mot Harstad, geografi og avstander som gjør at innbyggerne i denne delen av kommunen allerede benytter Harstad som byen. Tjenestetilbud, kulturtilbud, sykehus og videregående skole gjør at tilhørigheten til Harstad er bedre. Kommunens utredning understøtter innbyggerinitiativet.

Fylkesmannen vil ikke tilrå at innbyggerinitiativet fra Hinnøya-siden følges opp uten at det samtidig finnes en løsning for resterende del av Tjeldsund. Etter fylkesmannens vurdering vil «rest-Tjeldsund» være enda mer sårbar enn dagens kommune ved en grensejustering.

En eventuell grensejustering som innebærer en løsning for hele kommunen vil få konsekvenser for fylkesgrensen.

Fylkesgrensen må tilpasses en eventuell ny kommunegrense.

## Evenes

Fylkesmannen har mottatt innbyggerinitiativ vedrørende grensejustering for tidligere skolekretser Myrnes og Evensmark, med ønske om en innlemming i Skånland kommune. Initiativet forutsetter en sammenslåing mellom Evenes og Narvik. Innbyggerinitiativet begrunnes i geografi, sosiale forhold og samiske interesser.

Fylkesmannen vil ikke tilrå at innbyggerinitiativene følges opp uten at det samtidig finnes en løsning for resterende del av Evenes. Ved ev. nasjonalt vedtak om sammenslåing av Evenes og Narvik med virkning fra 01.01.2020, bør initiativet følges opp med en videre utredning for å kartlegge behov og konsekvenser ved en grensejustering og i så fall hvor grensen bør trekkes.

Fylkesgrensen må tilpasses en eventuell ny kommunegrense.

## Kvæfjord (Sortland)

Fylkesmannen i Nordland har mottatt kopi av innbyggerinitiativ om grensejustering fra Kvæfjord kommune vedrørende bygda Gullhornet.

Sortland kommune har stilt seg positiv til en eventuell endring av kommunegrensen mot Kvæfjord. En eventuell endring av kommunegrensen må følges opp med justering av fylkesgrensen.

## FYLKESMANNENS VURDERING AV ALTERNATIVE LØSNINGER – REGIONVIS

### INNLEDNING

Fylkesmannen bygger sine anbefalinger på de utredningene og vurderingene som kommunen selv har utarbeidet i kommunereformprosessen. Kommunens o-alternativ blir særlig vektlagt ved vedtak om å fortsette som egen kommune. Fylkesmannen legger også til grunn egne vurderinger basert på vår kjennskap til kommunene gjennom rollen som veileder, klagemyndighet, tilsynsmyndighet samt gjennom vår behandling av skjønnsmiddelsøknader. Fylkesmannen i Nordland ser behov for sterkere generalistkommuner som sikrer gode velferdstjenester til alle innbyggere, og som er rigget for å møte framtidens utfordringer. Kommunene i Nordland er de viktigste aktørene for samfunnsutvikling i landsdelen. Fylkesmannen ønsker seg kommuner med fokus på helhetlig planlegging og med god utviklingskraft.

Fylkesmannen mener at de fremforhandlede intensjonsavtalene er et godt grunnlag for videre prosesser og vi tar i stor grad utgangspunkt i disse avtalene i vår tilrådning.

I vår regionvise oppsummering belyser vi noen hovedtrekk og spesielle forhold for den enkelte kommune. Vi viser til de kommunevise oppsummeringene av prosess, utredninger, o-alternativ og Fylkesmannens vurdering for et mer utfyllende bilde pr kommune. Fylkesmannen legger til grunn i sin tilrådning kommunens egne utredninger som vil være det mest omfattende materialet. Dette materialet vil gjøres tilgjengelig på Fylkesmannens hjemmeside.

Fylkesmannen differensierer sin anbefaling om kommunesammenslåing på følgende måte:

- Tilrådning om at Stortinget fatter beslutning om sammenslåing med virkning fra 01.01.2020.
- Sterk anbefaling til kommuner om å gå i ny dialog med aktuelle nabokommuner og fatte nye vedtak innen den forlengede tidsfristen. Dette er kommuner som i stor grad erkjenner sine utfordringer med tjenesteleveranser og/eller økonomi, som har fremforhandlet et løsningsalternativ gjennom gode prosesser og der det etter Fylkesmannen haster å finne en fremtidig løsning.
- For resterende kommuner anbefaler Fylkesmannen at det arbeides videre med en reformprosess. De største kommunene vil kunne klare seg alene, men de fleste har etter Fylkesmannens vurdering behov for å inngå i en større enhet for at kommunereformens målsettinger kan nås. De lokale prosessene i reformperioden har kommet for kort til at Fylkesmannen på dette tidspunkt kan se konkrete muligheter for løsninger innen den forlengede tidsfristen. For de minste haster det med klare retningsvalg. Det vil også for disse kommunene være mulig å fatte nytt vedtak innen den forlengende fristen og på den måten få del i de økonomiske virkemidler som følger reformen.

## OFOTEN

### Tjeldsund

Tjeldsund har utredet flere alternativer til sammenslåing og underskrevet intensjonsavtale med Harstad m/ flere og ETS (Evenes, Tjeldsund og Skånland). Kommunen har i tillegg utredet alternativet å bestå som egen kommune. Kommunestyret stemte over ETS- alternativet opp mot deling av kommunen, der Hinnøya-siden blir grensejustert mot Harstad og resterende av Tjeldsund blir stående igjen alene. ETS alternativet ble vedtatt med 9- mot 8 stemmer i kommunestyret. Harstad alternativet var ikke til votering i kommunestyret da kommunestyret hadde forpliktet seg på resultat av folkeavstemmingen. Fylkesmannen oppfatter vedtaket slik at det er en forankret erkjennelse både hos innbyggere og i kommunestyret at et sammenslått Tjeldsund vil bli en mer bærekraftig kommune for innbyggerne.

Det foreligger et innbyggerinitiativ fra Kongsvik krets (Hinnøya-siden 25,5% av innbyggerne) om grensejustering mot Harstad. Det er et klart flertall i denne delen av befolkningen for et Harstad-alternativ. Initiativet er begrunnet med kommunikasjoner som er bedre mot Harstad, geografi og avstander som gjør at innbyggerne i denne delen av kommunen allerede benytter Harstad som byen. Tjenestetilbud, kulturtilbud, sykehus og videregående skole gjør at tilhørigheten til Harstad er bedre. Kommunens utredning understøtter innbyggerinitiativet.

Fylkesmannen støtter kommunens vurdering om at «dersom Tjeldsund kommune fortsetter som egen kommune, vil dette ikke samsvare med målene i kommunereformen på områder som mer

robuste kommuner, større fagmiljø og bredde i kompetanse, reduksjon av omfanget av interkommunalt samarbeid og overføring av flere oppgaver til kommunene for å styrke lokaldemokratiet. Heller ikke målet om funksjonelle samfunnsutviklingsoppgaver vil bli møtt dersom Tjeldsund kommune fortsatt skal være egen kommune. Dersom Tjeldsund kommune ikke slår seg sammen med andre kommuner vil en god tjenesteproduksjon og positiv samfunnsutvikling være avhengig av videreføring og videreutvikling av interkommunalt samarbeid»

Kommunen konkluderer i sitt o-alternativ med at kommunen i realiteten kan havne i en situasjon der man ikke lenger vil være i stand til å opprettholde en forsvarlig drift som selvstendig kommune. Svak økonomi gjør det utfordrende for kommunen å oppfylle lovpålagte minimumskrav i tjenesteproduksjon.

Kommunen har allerede i dag en av landets mest omfattende interkommunale samarbeidsløsninger. Etter Fylkesmannens vurdering er ikke mer interkommunalt samarbeid en fullverdig løsning på nåværende og framtidige utfordringer i kommunen. Det høye antallet interkommunale samarbeidsordninger bidrar til et demokratiunderskudd i kommunen. Erfaringer med et høyt antall interkommunale samarbeidsordninger gjør omstilling mer kompleks enn om tjenestene utføres av egen kommune. Kommunen binder opp økonomiske ressurser som bidrar til at kommunen står mindre fritt til å foreta endringer etter eget ønske.

ETS-alternativet har størst oppslutning hos innbyggerne. ETS-alternativet vil heller ikke innfri målene i reformen ut fra kommunens egne utredninger og ut fra konklusjonene i Telemarksforsknings rapport. Fylkesmannen er enig i disse vurderingene.

Kommunen har vurdert alternativene (Harstad m/ flere, Egen kommune, ETS) opp mot hverandre og opp mot ekspertutvalgets 10 kriterier. Av disse alternativene innfrir kun Harstad m/flere målene i reformen og ekspertutvalgets ti kriterier. Harstad inngår i BAS-region for Tjeldsund. I felles intensjonsavtale mellom Harstad og Tjeldsund er det enighet om å arbeide for bedre kommunikasjonsløsninger innenfor samferdsel og videreutvikle digital infrastruktur.

Tjeldsund vil ikke innfri målene i reformen ved å fortsette som egen kommune. Tjeldsund har underskrevet intensjonsavtale med Harstad. Intensjonsavtalen oppfattes av kommunen som god og peker på løsninger for kommunen som helhet. Fylkesmannen vurderer at Harstad-alternativet er et naturlig framtidsvalg for Tjeldsund ut fra kommunens egne utredninger og interne prosesser. En eventuell sammenslåing av Tjeldsund og Harstad vil medføre en nødvendig justering av fylkesgrensen mellom Nordland og Troms.

Fylkesmannen vil ikke tilrå at innbyggerinitiativet fra Hinnøya siden følges opp uten at det samtidig finnes en løsning for resterende del av Tjeldsund. Etter fylkesmannens vurdering vil «rest-Tjeldsund» bli enda mer sårbar enn dagens kommune ved en grensejustering.

Fylkesmannen anbefaler Tjeldsund å gjenoppta prosessen med alternativet Harstad m/ flere med sikte på å fatte positivt vedtak om sammenslåing med virkning fra 01.01.2020. Ved nasjonale vedtak om sammenslåing i 2017 vil kommunen ta del i den økonomiske virkemiddelpakken som følger reformen.

## Evenes

Evenes har utredet tre alternativer til sammenslåing og underskrevet intensjonsavtale med alle tre. Alternativene har vært Harstad m/flere, ETS og Narvik. Kommunen har i tillegg utredet muligheten for å bestå som egen kommune. Kommunestyret fattet vedtak om å bestå som egen kommune med alternativene egen kommune (9 stemmer), sammenslåing med Narvik m/flere (8 stemmer), ETS (0 stemmer). Vedtaket om å bestå som egen kommune inneholder en politisk erkjennelse om at kommunen ikke er i stand til å levere alle kommunale basistjenester i egen regi og på denne måten heller ikke innfrir målene i reformen. Rådgivende folkeavstemming delte seg så godt som likt mellom ETS alternativet og Ofoten alternativet (seks stemmers overvekt til ETS). Kommunen har gjennomført en av Nordlands mest omfattende kommunereformprosesser med involvering av innbyggere, medvirkning og utredninger.

Fylkesmannen har mottatt et innbyggerinitiativ fra kommunen. Innbyggerinitiativ gjeldende bygder som befinner seg nært kommune- og fylkesgrensen mellom Evenes og Skånland, nord og øst for Europavei 10. Innbyggerinitiativet om grensejustering gjelder under forutsetning at Evenes kommune slås sammen med Narvik kommune.

Kommunens eget utfordringsbilde beskriver en kommune som har utfordringer med å levere basistjenester til innbyggerne i egen regi, og har for lite kapasitet og kompetanse på vesentlige utviklingsområder. Kommunen vil ikke kunne håndtere framtidige nye oppgaver.

Fylkesmannen vurderer at kommunens o-alternativ gir et realistisk bilde av kommunens utfordringer, og vurderer at kommunen ikke innfrir målet om gode og likeverdige tjenester til innbyggerne og heller ikke målet om helhetlig og samordna samfunnsutvikling. ETS-alternativet er grundig utredet, og har lang samarbeidshistorie, men ansees heller ikke å oppfylle målene i reformen. En sammenslått ETS-kommune vil få et befolkningsgrunnlag på ca. 5 500 innbyggere, ha en relativt lik problemoppbygging og et relativt begrenset løsningsrepertoar.

Kommunen baserer mange av sine tjenesteleveranser i dag på interkommunale samarbeidsløsninger. Vedtaket om å bestå som egen kommune baserer seg på kjøp av tjenester gjennom interkommunale samarbeidsordninger. Kommunen har flest samarbeidsløsninger innen ETS-samarbeidet, men har etter hvert utviklet flere samarbeidsordninger med Narvik (12 samarbeidsordninger). Etter Fylkesmannens vurdering er ikke mer interkommunalt samarbeid en fullverdig løsning på nåværende og framtidige utfordringer i kommunen. Det høye antallet interkommunale samarbeidsordninger bidrar til et demokratiunderskudd i kommunen. Erfaringer med et høyt antall interkommunale samarbeidsordninger gjør omstilling mer kompleks enn om tjenestene utføres av egen kommune. Kommunen binder opp økonomiske ressurser som bidrar til at kommunen står mindre fritt til å foreta endringer etter eget ønske.

Evenes inngår i en naturlig bo- og arbeidsmarkedsregion med Narvik. 41% av de sysselsatte pendler ut av kommunen og hovedvekten av disse pendler til Narvik. Åpning av Hålogalandsbrua vil knytte regionen enda tettere sammen og forkorte reisetiden til Narvik betydelig.

Evenes har en historisk tilhørighet til Ofoten. En sammenslåing av Evenes og Narvik vil styrke utviklingskraften i regionen og bidra til gjensidige viktige synergier.

Fylkesmannen vurderer at *behovet* for å bygge en ny kommune i Evenes er godt forankret gjennom høringsprosesser og politiske vedtak. Kommunen har jobbet med to alternative løsninger og retningsvalg (ETS og Evenes-Narvik). ETS alternativet fikk ingen oppslutning i kommunestyrets behandling av saken. Fylkesmannen mener det ligger godt til rette for å videreføre de allerede igangsatte prosessene nå i denne reformperioden.

Fylkesmannen vil på bakgrunn av kommunens egne utredninger, lokale prosesser og vår egen vurdering tilrå at Stortinget fatter vedtak om sammenslåing av Narvik og Evenes med virkning fra 1.1. 2020.

---

## Narvik

Narvik har gjennomført flere utredninger med kommunene i Ofoten m/ og uten to Troms kommuner (Lavangen og Gratangen). Narvik har underskrevet intensjonsavtale med Evenes. Kommunen har fattet positivt vedtak i kommunestyret om sammenslåing med Evenes, Gratangen (Troms), Ballangen og Tysfjord kommuner.

Kommunen har gjort et grundig arbeid med å analysere og vurdere nå- og framtidssituasjon sett i lys av reformens mål og kriterier for fremtidig kommunestruktur. Kort oppsummert vurderer kommunen seg selv å være rustet til å innfri disse. Kommunen erkjenner likevel at en ny storkommune vil ha stordriftsfordeler med økt kapasitet og en mer effektiv tjenesteproduksjon. Større fagmiljøer vil enklere bidra til rekruttering av spesiell kompetanse. Kommunen leverer i dag et variert tjenestetilbud av god kvalitet på de fleste områdene.

Hålogalandsbrua representerer store samferdselsinvesteringer som legger til rette for ny vekstkraft og utviklingsmuligheter i regionen. Gjennom denne investeringen knyttes regionen tettere sammen og Narvik forsterker sin rolle som regionsenter.

Det er et stort potensiale for samfunns- og næringsutvikling i aksen Evenes/ Narvik. Evenes har næringsareal, mens Narvik har utviklingskraft.

Fylkesmannen vurderer at Narvik kommune innfrir målene i reformen ved å fortsette som egen kommune. Ved en sammenslåing av Evenes og Narvik vil målet om en helhetlig og samordnet samfunnsutvikling innfris i denne delen av regionen. Evenes er i stor grad avhengig av eksisterende og framtidig samarbeid med Narvik for å kunne levere lovpålagte tjenester med tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til sine innbyggere. Fylkesmannen vurderer imidlertid at regionen som helhet ville stått vesentlig sterkere i et samfunnsutviklingsperspektiv ved en sammenslåing av Evenes, Narvik, Tysfjord (ev. deler av Tysfjord) og Ballangen.

Fylkesmannen tilrår at kommunens vedtak om sammenslåing med Evenes følges opp i Stortinget ved nasjonalt vedtak i 2017, med virkning fra 01.01.2020

---

## Ballangen

Ballangen kommune har utredet en mulig ny kommune i Ofoten sammen med Ofoten kommunene. Kommunens utredningsarbeid har i store trekk vært basert på eksterne utredninger og felles møteaktivitet gjennom Ofotrådet. Kommunen har i reformperioden i stor grad benyttet intern kapasitet på omstillingsprosesser og på behovet for strukturelle endringer for å tilpasse driften en økonomisk krevende situasjon. Kommunen har i liten grad hatt kapasitet til å holde trykket oppe på parallelle prosesser. Kommunen har ikke utredet et eget o-alternativ. Kommunen har fattet vedtak om å fortsette som egen kommune. Vedtaket åpner for nye vurdering vedrørende kommunereformprosessen på et senere tidspunkt.

Kommunen melder selv at de har bygd ned kompetanse på områder som er flyttet over i interkommunale samarbeidsordninger og oppfatter i stor grad disse ordningene som irreversible, ettersom de ikke har økonomisk mulighet til å ta oppgavene tilbake. Ballangen har store økonomiske utfordringer og har vært innmeldt i ROBEK siden 2013. Kommunen melder selv at forventet akkumulert underskudd ved utgangen av 2016 ventes å stige til ca. 40 MNOK, og at dette vil få dramatiske konsekvenser for tjenestetilbudet i 2017. I henhold til vedtatte planer skal kommunen redusere driftsnivået med 12 MNOK samtidig som de skal dekke inn 8 MNOK av akkumulert underskudd, dvs. en samlet utfordring på 20 MNOK i 2017. Det økonomiske nedtrekket vil stille kommunen ovenfor store utfordringer dersom lovpålagte tjenestetilbud skal opprettholdes med tilstrekkelig kompetanse og kapasitet. Prognoser om fortsatt negativ befolkningsutvikling over tid vil medføre en forskyvning av alderssammensetningen i kommunen. Dette vil endre behovet for tjenestetilbudet og påføre kommunen relativt store demografikostander i følge Telemarksforsknings beregninger. Fylkesmannen vurderer kommunens økonomiske situasjon både nå og i et framtidsperspektiv som kritisk, og kommunen innfrir på denne bakgrunn ikke målet om en bærekraftig og robust kommune.

Ballangen er en naturlig del av en større BAS-region med Narvik. Nær 40% av de yrkesaktive i Ballangen pendler ut av kommunen, der hovedvekten pendler til Narvik.

En helhetlig utvikling i regionen forutsetter felles planlegging. Ballangen har begrenset kompetanse og kapasitet til å oppdatere overordnet planverk. Kommuneplanens samfunnsdel er ikke oppdatert siden 2008. Utviklingskraften i Ofoten vil styrkes med et mer helhetlig perspektiv i regionen. Synergien mellom Ofoten-kommunene kan bidra til langt større utviklingskraft i regionen enn hver kommune for seg.

Med bakgrunn i Telemarksforsknings utredninger og Fylkesmannens samlede vurdering av kommunen vil ikke Ballangen være i stand til å tilby gode og likeverdige tjenester innenfor alle lovpålagte områder til sine innbyggere ved å fortsette som egen kommune. Kommunen vil ha både økonomiske og personellmessige utfordringer med å innfri allerede skjerpede krav til kvalitet og kompetanse på en rekke spesialiserte fagområder. Hvis Ballangen skal fortsette som egen kommune vil dette medføre et økt behov for interkommunale samarbeidsordninger på flere fagfelt.

Kommunen har utfordringer med å levere lovpålagte tjenester og de økonomiske utfordringer har et slikt omfang at det haster å finne en framtidig løsning for kommunen. Ballangen har gjennom andre prosesser (ROBEK nettverk) vist en erkjennelse av eget utfordringsbilde.

Fylkesmannen vurderer at kommunen ikke innfrir flere av målene i reformen og anbefaler at kommunen går i ny dialog med Narvik med sikte på å fatte nytt vedtak innen den forlengede tidsfristen. Ved nasjonalt vedtak om sammenslåing i 2017, vil kommunen ta del i den økonomiske virkemiddelpakken som følger reformen.

Fylkesmannen understreker det kritiske behovet for endring i Ballangen. Kommunen er kommet kort i sin prosess gjennom reformperioden. Hvis den utvidete fristen for å gjøre nye vedtak ikke blir tilstrekkelig for kommunen, bør nasjonale myndigheter likevel vurdere å fatte vedtak om sammenslåing med virkning fra 01.01.2020.

---

## Tysfjord

Tysfjord har utredet en felles ny Ofoten-kommune sammen med Ofoten-kommunene. Denne utredningen har berørt alternativet deling av Tysfjord kommune. Kommunen har i tillegg utredet et indre Salten-alternativ med kommunene Sørfold, Hamarøy, Fauske og Saltdal og et nord Salten-alternativ med kommunene Steigen, Tysfjord og Hamarøy. Siste alternativ ble av kommunene vurdert som ikke bærekraftig og ble lagt bort. Steigen orienterte seg i den videre prosessen mot Bodø. Det ble utarbeidet et forslag til intensjonsavtale mellom kommunene i indre Salten-alternativet. O-alternativet er gjennomført av ekstern konsulent (Telemarksforskning). Tysfjord kommune avsluttet sitt kommunereformarbeid uten at høringsprosess i kommunen ble gjennomført.

Fylkesmannen har mottatt et innbyggerinitiativ fra vest-/sørsiden av Tysfjord kommune. Initiativet er begrunnet i ønske om å sikre gode velferdstjenester til alle innbyggere i nåværende Tysfjord, og samtidig sikre en økonomisk bærekraftig forvaltning og tilbud av gode fremtidsrettede tjenester for både innbyggere og næringsliv. Tysfjord kommune er innlemmet i forvaltningsområdet for samisk språk. Kjerneområdet for den lulesamiske befolkningen er sør/vestsiden av Tysfjorden. Innbyggerinitiativet løfter fram det samiske perspektivet og rammebetingelsene for ivaretagelse av samiske interesser.

Underskriftslistene som er undertegnet av 448 innbyggere, som utgjør over 50% av befolkningen i stemmeberettiget alder i denne delen av kommunen, støtter initiativet.

Fylkesmannen har god kjennskap til Tysfjord kommune gjennom en løpende kontakt på flere fagområder.

Kommunen har vært ROBEK-kommune siden 2014, og har ilt disse årene opparbeidet seg et akkumulert underskudd på ca. 41,7 MNOK (ca. 18% av br. driftsinntekt). Kommunen har pr. 31.12.2015 kassakredittlån på 60 MNOK. Kommunens økonomiske situasjon vurderes av Fylkesmannen å være dramatisk, og det er særlig bekymringsfullt at kommunen ikke har klart å balansere driften, noe som medfører nye store underskudd hvert år. Kommunen løfter selv frem todelingen av kommunen og polariseringen på hver side av Tysfjorden som en utfordring. Fylkesmannen deler denne vurderingen. Forsøk på strukturendringer i tjenestetilbudet har gjentatte ganger ikke fått nødvendig politisk mandat som følge av dette. At kommunen deles av Tysfjorden gjør den også spesielt tungdrevet, ettersom fergesamband er eneste kommunikasjonsmulighet mellom de to delene. Den vanskelige økonomiske situasjonen kommunen befinner seg i vil få store konsekvenser for kommunens kapasitet og evne til å tiltrekke seg nødvendig kompetanse de

nærmeste årene. Kommunene har i en årrekke unnlatt å utforme økonomiplan, som er planen som skal være bindeleddet mellom politiske styringssignaler og ressursbruk på tjenestenivå.

Nødvendig nedtrekk av driften for å gjenvinne økonomisk balanse i tillegg til demografi- og befolkningsutvikling vil gi kommunen vanskelige rammevilkår mht. å levere likeverdige og lovpålagte tjenester av god kvalitet til innbyggerne.

Fylkesmannen vurderer at kommunen ikke har forutsetninger for å nå målene ved å fortsette som egen kommune. Den økonomiske situasjonen og innvirkningen dette vil ha på tjenestenivået på kort og lang sikt gjør at Fylkesmannen vurderer situasjonen i Tysfjord som kritisk.

Geografiske forutsetninger og innbyggerinitiativet fra vest-/ sørsiden peker på at en aktuell framtidsløsning for kommunen kan være en deling av kommunen. Utfordringen vil være at kommunene de respektive delene av Tysfjord eventuelt skal inn i, begge er og har i en årrekke vært ROBEK-kommuner. Disse kommunene vurderes ikke å oppfylle målene i reformen selv om de blir tilført befolkningsgrunnlag gjennom en deling av Tysfjord. Det vil være nødvendig med en videre utredning av konsekvensene ved en deling av Tysfjord.

Fylkesmannen vil ikke tilrå at innbyggerinitiativet fra sør-/ vestsiden av Tysfjord følges opp uten at det finnes en helhetlig løsning for resterende del av Tysfjord. Etter Fylkesmannens vurdering vil «rest-Tysfjord» være enda mer sårbar enn dagens kommune ved en grensejustering.

Ut fra en helhetlig vurdering av de utredninger som foreligger, innbyggerinitiativ og Fylkesmannens kjennskap til kommunen, tilrår vi at det igangsettes en prosess med sikte på deling av kommunen. Sør-/ vestsiden av Tysfjorden mot Hamarøy og nord-siden mot Ballangen. Fylkesmannen i Nordland ønsker sterke generalistkommuner som sikrer likeverdige tjenester til alle innbyggere, og som er rigget for framtidige utfordringer. Fylkesmannen anbefaler derfor at en ev. deling av Tysfjord må sees inn i en utvidet prosess der sør-vest siden av Tysfjord og Hamarøy sees i sammenheng med flere kommuner i indre Salten, og nord-øst siden av Tysfjord og Ballangen sees i sammenheng med en ny Ofoten kommune.

Fylkesmannen anbefaler Tysfjord å gjøre de nødvendige vedtak om sammenslåing med virkning fra 01.01.2020, slik at kommunen kan ta del i den økonomiske virkemiddelpakken som følger reformen.

Fylkesmannen understreker det kritiske behovet for endring i Tysfjord. Kommunen er kommet kort i sin prosess gjennom reformperioden. Hvis den utvidete fristen for å gjøre nye vedtak ikke blir tilstrekkelig for kommunen, bør nasjonale myndigheter likevel vurdere å fatte vedtak om sammenslåing med virkning fra 01.01.2020.

---

#### Helheten i Ofoten:

Fylkesmannen tilrår at Stortinget fatter vedtak om sammenslåing av Evenes og Narvik med virkning fra 01.01.2020.

Videre anbefaler Fylkesmannen at Ballangen kommunen går i ny dialog med Narvik med sikte på å fatte nytt vedtak innen den forlengede tidsfristen, slik at Ballangen kan ta del i de økonomiske virkemidlene som følger denne reformprosessen. Det igangsettes en prosess med sikte på deling av

Tysfjord, der nordsiden av Tysfjord inngår i en framtidig Ofoten-kommune og sør-/vestsiden slås sammen med Hamarøy. Tysfjord anbefales å fatte de nødvendige vedtak innen den utvidede tidsfristen slik at også de kan ta del i reformens virkemiddelpakke og danne grunnlag for en framtidsrettet struktur for kommunens innbyggere. Fylkesmannen understreker det kritiske behovet for endring i Tysfjord og Ballangen. Kommunene er kommet kort i sine prosesser gjennom reformperioden. Hvis den utvidete fristen for å gjøre nye vedtak ikke blir tilstrekkelig for kommunen, bør nasjonale myndigheter likevel vurdere å fatte vedtak om sammenslåing med virkning fra 01.01.2020.

Fylkesmannen tilrår at Tjeldsund kommune gjenopptar prosessen med alternativet Harstad m/ flere med sikte på nytt positivt vedtak for sammenslåing med Harstad innenfor den utvidede fristen for lokale vedtak.

Fylkesgrensen mot Troms endres i tråd med resultatet av nasjonale vedtak for eventuell endring av kommunestruktur i grenseområdet mellom Nordland og Troms.

## VESTERÅLEN

Andøy, Sortland, Bø, Hadsel, Øksnes, Lødingen

Kommunene i Vesterålen gikk tidlig i kommunereformperioden sammen for å få utredet fordeler, ulemper og alternativer ved kommunestrukturen Vesterålen. Det ble gjennomført en felles utredning, hvor BDO ble benyttet som ekstern konsulent, som ble ferdigstilt i februar 2015. I etterkant av utredningen ble det tatt initiativ fra Sortland kommune til et felles formannskapsmøte (27.03.2015), uten at dette ble fulgt opp av de andre kommunene. Dette markerte på mange måter slutten på nabopraten hos alle kommunene i regionen, bortsett fra Lødingen som valgte å innrette videre arbeid mot Harstad. Dette arbeidet ledet frem til en intensjonsavtale, og på tampen av reformperioden ble det også utarbeidet en intensjonsavtale med Vågan. I de andre kommunene har det vært lav aktivitet gjennom hele reformperioden, og arbeidet har vært preget av prinsipiell motstand mot reformen. Bø har som den minste og mest utsatte kommunen i regionen ikke en egen utredning av o-alternativet. Ingen av kommunene i Vesterålen fattet positivt vedtak om sammenslåing.

Den felles utredningen peker på at dagens kommunestruktur ikke er et reelt fremtidsalternativ for Vesterålen som helhet, fordi den ikke vil gi kommunene tilstrekkelig økonomi, kompetanse og kapasitet til å oppfylle målene i reformen. Fire forhold ble trukket spesielt frem som utfordrende med dagens struktur:

- Lav evne til å finansiere fremtidige investeringsbehov
- Sårbar næringsstruktur
- Robusthet til å ivareta tjenestebehovet innenfor kapitalintensive tjenester
- Evnen til å sikre nødvendige tiltak for å skape funksjonelle helhetlige planprosesser for å videreutvikle regionen.

Når det gjelder økonomi, pekes det på at kommunene er i ulike situasjoner. Flere av kommunene har svært høy gjeldsgrad, og ingen av kommunene har klart å holde et stabilt netto driftsresultat over tid. Analysen av kommunenes samlede økonomiske status viser derfor at ingen av kommunene kan sies å være økonomisk robuste. Særlig gjelder dette Bø kommune. Kommunens økonomiske handlingsrom nå redusert til et minimum og det er ingen reserver på fond til å dekke uforutsette hendelser.

Når det gjelder dekningsgrad innenfor de viktigste tjenesteområdene vurderes denne som god i utredningen, men analyser av befolkningsutviklingen peker i retning av store fremtidige utfordringer knyttet til blant annet pleie- og omsorgstjenester. I løpet av den siste 20 årsperioden har alle kommunene med unntak av Sortland hatt befolkningsnedgang. Befolkningsutviklingen i regionen viser følgende endring de siste 20 årene:

- Sortland: 15,3 %
- Hadsel: -5,4 %
- Øksnes: -5,6 %
- Andøy: -18,2 %
- Lødingen: -19,2%
- Bø: -24,6 %

I samme periode har Sortland hatt en vekst på 15 %. Når det gjelder Sortland, som eneste vekstkommune, opplever de et stort press på de kommunale tjenestene når det gjelder tilrettelegging for ny aktivitet, mens flere av de andre kommunene beskriver utfordringer i forhold til å klare å rekruttere etterspurt kompetanse, å skape fagmiljøer, samt at den økonomiske handlefriheten oppleves som liten.

Fylkesmannen vurderer at Hadsel og Sortland langt på vei vil innfri målene i reformen som egne kommuner, mens de minste kommunene vil - spesielt i et lengre perspektiv - ha utfordringer med å innfri økende krav til kompetanse, kapasitet og valgfrihet på flere tjenesteområder, spesielt sett i lys av befolkningsutviklingen i regionen. De minste kommunene vurderes også å være lite robust og svært sårbare økonomisk, noe som har medført at enkelthendelser har vært avgjørende for om de klarer å drifte i balanse.

Lødingen har som tidligere nevnt vært deltaker i flere prosesser, og har i løpet av reformperioden undertegnet 2 intensjonsavtaler utenfor Vesterålsalternativet. Fylkesmannen anbefaler at kommunen tar et retningsvalg både i forhold til fremtidige samarbeidsmønster, noe som vil bedre oversikten og lette de administrative omkostningene ved samarbeidene.

---

#### Helheten i Vesterålen

Fylkesmannen anbefaler at kommunene i Vesterålen jobber videre med sikte på å finne gode løsninger for en framtidig kommunestruktur sammen. Alternativene for fremtidige løsninger for kommunene i Vesterålen gir seg i stor grad selv på grunn av de geografiske forutsetningene og det pekes i denne sammenheng også på den lange samarbeidshistorien kommunene har. De lokale prosessene har imidlertid kommet for kort til at Fylkesmannen ser mulighet for løsning innenfor reformperioden.

## LOFOTEN

Kommunene i Lofoten har i fellesskap utredet alternativet «Lofoten kommune». Røst valgte tidlig i prosessen å gjøre et retningsvalg mot Bodø og noe senere i prosessen fulgte Værøy etter med samme retningsvalg. Vågan kom sent inn i prosessen med Lofoten alternativet og valgte i sluttinnspurten å orientere seg mot Lødingen. Moskenes, Flakstad og Vestvågøy fremforhandlet og underskrev felles intensjonsavtale. Vågan utarbeidet intensjonsavtale som ble underskrevet med Lødingen, mens Værøy og Røst underskrev intensjonsavtale med Bodø m/ flere.

### Vågan

Kommunestyret i Vågan fattet vedtak om utredning av en mulig kommunesammenslåing 23.11.2015. Vågan har utarbeidet intensjonsdokument med andre Lofoten kommuner (Vestvågøy, Flakstad og Moskenes). Vågan har i tillegg utarbeidet status- og faktagrunnlag med Lødingen under arbeidstittelen «Aust-Lofoten» kommune. Lødingen og Vågan har underskrevet intensjonsavtale. På grunn av sent oppstartsvedtak og stort tidspress har ikke kommunen utarbeidet eget o-alternativ.

Innbyggerhøring gav flertall for kommunesammenslåing med et retningsvalg mot vest Lofoten (Vestvågøy, Flakstad og Moskenes). Kommunen fattet vedtak om å fortsette som egen kommune med en videreføring av by- og regionprosjektet mellom Lødingen og Vågan, og med en videreføring av dagens interkommunale samarbeidsløsninger.

Telemarksforskning har utredet fordeler og ulemper ved at Vågan kommune fortsetter som egen kommune. Vågan har få interkommunale samarbeid og løser dermed de fleste oppgavene i egen regi pr. i dag. Det konkluderes med at Vågan har kapasitet og kompetanse til å levere tjenestene i egen regi. Kommunen har stagnasjon i befolkningsveksten og prognoser på framtidig befolkningssammensetning kan gi kommunen nye utfordringer på tjenesteleveranser.

Det er behov for en mer helhetlig og samordnet samfunnsutvikling for å utvikle Lofoten som region. Færre kommunegrenser vil bidra til dette. Lofoten er en sterk merkevare og kommunene vil profitere på samhandling for å få styrket utviklingskraft i regionen.

Fylkesmannen vurderer at Vågan langt på vei innfrir målene i kommunereformen ved å fortsette som egen kommune, men vurderer samtidig at utviklingskraften og en samordnet samfunnsutvikling vil stå sterkere om kommunen på sikt orienterer seg mot en sammenslåing med øvrige kommuner i Vest-Lofoten.

### Vestvågøy

Vestvågøy har gjennomført en grundig prosess med utredning av ny kommunestruktur i Lofoten i samarbeid med de øvrige Lofoten-kommunene. Intensjonsavtalen som er fremforhandlet oppfattes av kommunene som god. Vestvågøy har fattet vedtak om sammenslåing med kommunene Flakstad, Moskenes og Værøy under en forutsetning av frivillighet fra de andre kommunene. Folkeavstemningen i kommunen fikk et klart flertall for sammenslåing.

Kommunen er i vekst og har over de siste 20 årene økt sin befolkning med 3,7%. Vestvågøy beskriver utfordringer med rekruttering av kompetanse på spesialiserte fagområder, til tross for en kommunestørrelse på over 11000 innbyggere. Med ev. nye oppgaver og skjerpede krav til kvalitet og kompetanse på flere fagområder vil det være behov for å løse noen av kommunenes oppgaver gjennom interkommunale samarbeidsordninger, selv ved en kommunesammenslåing.

Det er utviklet et omfattende interkommunalt samarbeid mellom kommunene i vest-Lofoten med Vestvågøy som vertskommune. Nye vertskommuneløsninger er særlig utviklet i forhold til Moskenes og Flakstad. Disse kommunene samhandler godt og har en naturlig geografisk avgrensning vestover. Kommunene har en integrasjon med hverandre som legger et godt grunnlag for videre utvikling.

Fastlands-Lofoten fungerer som en naturlig bo- og arbeidsmarkedsregion. Lofoten er i seg selv en merkevare med stort potensial for felles nærings- og samfunnsutvikling. Kommunen er utviklingsorientert og vil kunne bidra til større utviklingskraft i hele regionen ved en sammenslåing med kommunene Moskenes og Flakstad.

Fylkesmannen vurderer at Vestvågøy kommune langt på vei innfrir målene i reformen ved å fortsette som egen kommune. Fylkesmannen vurderer imidlertid at regionen som helhet vil stå vesentlig sterkere i et samfunnsutviklingsperspektiv ved en sammenslåing av Moskenes, Flakstad og Vestvågøy. Moskenes og Flakstad er i større grad avhengig av eksisterende og framtidig samarbeid med Vestvågøy for å kunne levere lovpålagte tjenester med tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til sine innbyggere.

Kommunene har fremforhandlet et intensjonsgrunnlag som er godt gjennomarbeidet og som gir et godt grunnlag for en videre prosess mellom aktuelle kommuner.

Fylkesmannen tilrår at kommunens vedtak om sammenslåing med Flakstad og Moskenes følges opp av Stortinget med vedtak i 2017 med virkning fra 01.01.2020.

---

#### Flakstad

Flakstad har gjennomført en grundig prosess med utredning av ny kommunestruktur i Lofoten i samarbeid med de øvrige Lofoten-kommunene. Intensjonsavtalen som er fremforhandlet mellom Vestvågøy, Flakstad og Moskenes oppfattes av kommunene som god. I opinionsundersøkelse i Lofoten var det flertall blant kommunes innbyggere for kommunesammenslåing, mens ved folkeavstemming var det flertall for å videreføre Flakstad som egen kommune. Kommunestyret fattet vedtak om å følge resultat av folkeavstemningen og Flakstad kommunestyret fattet enstemmig vedtak om å bestå som egen kommune.

Kommunen har hatt en negativ befolkningsutvikling på 18,5% de siste 20 årene og framskrivninger viser en fortsatt nedgang i innbyggertall. Over 30% av kommunenes innbyggere har sitt daglige arbeid utenfor kommunen. De fleste pendler til Vestvågøy.

Fylkesmannen understøtter beskrivelsen av kommunens sårbarhet på flere fagområder og manglende utviklingskraft pga. liten administrativ ressurs. Kommunen er som følge av størrelsen svært sårbar når det gjelder tjenesteproduksjon. Flere fagområder har liten/manglende kapasitet og

kompetanse i tillegg til sårbare små fagmiljøer. Kommunen beskriver utfordringer med tilstrekkelig distanse i tjenesteproduksjonen som kan utgjøre en risiko for kvalitet og likeverdige tjenester. Kommunen er i dag avhengig av samarbeid med andre kommuner for å løse primæroppgaver og nye oppgaver må i stor grad forventes løst ved en utvidelse av det interkommunale samarbeidet. I Lofoten er mange av samarbeidsordningene bygget på vertskommuneprinsippet, der Vestvågøy er vertskommune. Det kan medføre en utfordring for kommunes politiske mulighet for styring og kontroll at et stort antall samarbeidsløsninger styres av en vertskommune.

Flakstad har vært ROBEK-kommune siden 2008. Kommunen har jobbet aktivt de siste årene med å snu den negative trenden. Kommunen kunne i 2015, for første gang siden 2004, vise til et positivt regnskapsresultat. Men fortsatt har kommunen utfordringer med å tilpasse utgiftsnivået til inntektene. Det akkumulerte merforbruket er på 15,1 MNOK og kommunen har fått innvilget forlenget frist på inndekning av underskuddet til regnskapsavleggelsen for 2018. Kommunen deltar for andre gang på ROBEK-nettverk og det må utvises en større politisk vilje enn tidligere til å gjennomføre omstilling for at kommunen skal kunne overholde denne fristen.

Flakstad mangler flere oppdaterte planer og kommunen fremhever i sitt o-alternativ at de ikke har ledig ressurs som kan benyttes til overordnet planlegging. Flakstad inngår i en naturlig BAS-region med de andre Lofoten kommunene. Det er behov for en mer helhetlig planlegging med større utviklingskraft for å utløse potensiale i en helhetlig og samordnet samfunnsutvikling i regionen.

Fylkesmannen vurderer at Flakstad ikke innfrir flere av målene i reformen ved å fortsette som egen kommune.

En sammenslåing av kommunen Flakstad, Moskenes og Vestvågøy vil innfri målene i reformen.

Fylkesmannen vurderer at prosessen og grunnlaget for å bygge en ny kommune i Lofoten er kommet langt. Det samlede utfordringsbilde i Lofoten er såpass krevende at det vil være nødvendig å finne en løsning i denne reformperioden. Moskenes og Flakstad har store økonomiske utfordringer og kommunene vil ha stor nytte av de økonomiske virkemidlene som følger nasjonale vedtak om sammenslåing i 2017. Integrasjonen mellom kommunene er stor i dag og kommunene samhandler allerede på en rekke områder. En sammenslåing av disse kommunene vil danne grunnlaget for en framtidsrettet Lofoten-kommune som på sikt også bør inkludere Vågan.

Fylkesmannen tilrår at Stortinget fatter vedtak om sammenslåing med kommunene Flakstad, Moskenes og Vestvågøy med virkning fra 01.01.2020

---

## Moskenes

Moskenes har utredet en mulig ny kommunestruktur sammen med de øvrige kommunene i Lofoten, som beskrevet innledningsvis. Den framforhandlede og underskrevne intensjonsavtalen oppfattes som god og som et godt grunnlag for videre prosesser også i Moskenes. I en innbyggerundersøkelse i mars 2016 var det knapt flertall for sammenslåing, mens ved folkeavstemming i kommunen juni 2016 var det stort flertall for å bestå som egen kommune. Kommunestyret har fattet vedtak om å bestå som selvstendig kommune med begrunnelse i at alternativet Værøy, Moskenes, Flakstad og Vestvågøy (avtalepartene i intensjonsgrunnlaget) ikke vil gi en stor robust kommune.

Kommunen har hatt en negativ befolkningsutvikling på nær 25% de siste 20 årene og framskrivninger viser en fortsatt nedgang i innbyggertall. Ca 18% av kommunenes innbyggere pendler ut av kommunen. Den sterke negative befolkningsveksten utfordrer kommunen på flere områder. Det er krevende for kommunen å trekke ned driften og tilpasse tjenestenivået i samme takt som innbyggertallet reduseres. Det er bekymringsfullt for kommunens framtidsutsikter at prognosene for fortsatt reduksjon av innbyggertall videreføres i samme takt.

Moskenes beskriver en svært sårbar kommune i sitt o-alternativ. Kommunen trekker fram utfordringer med små fagmiljø og manglende kapasitet og kompetanse på flere fagområder. *«Moskenes kommune har de siste årene måttet redusere tjenestetilbudet fordi økonomiske utfordringer har vokst. Moskenes kommune har nå høy gjeldsbelastning og en sårbar økonomi med få reserver å tære på. For Moskenes kommune er det generelt vanskelig å effektivisere mer gjennom struktur i tjenesteleddet. Kommunen har i dag dimensjonert tilbudet slik at det gjennomgående er ett tilbud pr tjeneste (en skole, ett sykehjem, ett folkebibliotek, ett legekontor osv). Moskenes kommune har hatt manglende kontroll på økonomien med det resultat at det har bygget seg opp et høyt akkumulert merforbruk over år samtidig som kommunen har liten mulighet til å håndtere uforutsette hendelser. Manglende handlingsrom kan svekke kommunens mulighet og evne til å tilby innbyggerne gode velferdstjenester. Valgalternativene innenfor tjenesteleveransene er svært begrenset. Moskenes kommune mangler kapasitet og kompetanse for å styrke samfunnsutviklerfeltet, både planlegging og implementering av planene.»*

Fylkesmannens vurdering er i tråd med kommunens beskrivelse av sårbarhet og vanskelig økonomisk ståsted. Kommunen har vært ROBEK-kommune siden 2013, og hadde pr. 01.01.15 et akkumulert underskudd på ca. 17 MNOK. Det er krevende for kommunen å inndekke underskuddet, da driften allerede i dag kjøres på et tilnærmet minimumsnivå.

Fylkesmannen vurderer at Moskenes kommune ikke vil innfri målene om «gode og likeverdige tjenester til innbyggerne, helhetlig og samordnet samfunnsutvikling og bærekraftig og økonomisk robuste kommuner» ved å fortsette som egen kommune. Fylkesmannen vurderer at situasjonen for Moskenes kommune er kritisk på flere områder og det er et klart behov for å finne løsninger for kommunen innenfor tidsrammen av denne reformprosessen.

Fylkesmannen vurderer at prosessen og grunnlaget for å bygge en ny kommune i Lofoten er kommet langt. Det samlede utfordringsbilde i Lofoten er såpass krevende at det vil være nødvendig å finne en løsning i denne reformperioden. Moskenes og Flakstad har store økonomiske utfordringer og kommunene vil ha stor nytte av de økonomiske virkemidlene som følger nasjonale vedtak i 2017. Integrasjonen mellom kommunene er stor i dag og kommunene samhandler allerede på en rekke områder. En sammenslåing av disse kommunene vil danne grunnlaget for en framtidsrettet Lofoten-kommune som på sikt også bør inkludere Vågan.

Fylkesmannen tilrår at Stortinget fatter vedtak om sammenslåing av kommunene Moskenes, Flakstad og Vestvågøy med virkning fra 01.01.2020

Værøy har vurdert flere retningsvalg i tillegg til mulighet for å bestå som egen kommune. Kommunen har deltatt i utredning «øy-kommuneprosjektet» sammen med 9 andre øykommuner. Værøy har periodevis deltatt i utredningsarbeidet sammen med Moskenes, Flakstad og Vestvågøy. Kommunen har fremforhandlet intensjonsgrunnlag og intensjonsavtale med Bodø m/ flere. Kommunestyret og innbyggere har gjennom hele reformperioden pekt på Værøy som egen kommune, noe som har preget kommunens prosess. Kommunestyret har vedtatt at Værøy skal bestå som egen kommune.

Værøys slagord er «sentralt midt i havet». Beskrivelsen er god for Værøys geografiske plassering langt til havs, men likevel innenfor Røst kommune som ligger på yttersiden av øya. Kommunen hadde ved inngangen av året 765 innbyggere. Kommunens geografiske plassering med ekstreme avstandsulempes og det vi kan kategorisere som en «mikrokommune» i antall innbyggere, medfører mange utfordringer både ved å fortsette som egen kommune og ved en ev. sammenslåing.

Pga av kommunens størrelse har Værøy ikke forutsetninger for å levere mange tjenester i egen regi. Kommunen framhever i sitt o-alternativ at kommunen er avhengig av tjenesteleveranser fra andre kommuner på en rekke områder. Volumet av arbeidsoppgaver som krever spesiell kompetanse er på de fleste fagområder for små til at kommunen kan tilsette spesialistkompetanse. Kommunen har stor personavhengighet noe som gjør kommunen svært sårbar for sykdom og vakanser. Ansatte på alle nivå har for lite faglig nettverk noe som hemmer faglig utvikling og bidrar til rekrutteringsutfordringer. Ledere må i stor utstrekning løse daglige driftsoppgaver, noe som går ut over tid og mulighet til å drive strategisk ledelse og overordnet planlegging.

Værøy har over år utviklet et omfattende interkommunalt samarbeid mot Vest-Lofoten. Noen av samarbeidsordningene er sagt opp og nye samarbeidsløsninger etableres med Bodø som vertskommune. Kommunen ønsker på sikt å innrette de interkommunale samarbeidsordningene mot Bodø.

Kommunen er sårbar for svingninger i økonomien og det er krevende å håndtere uforutsette hendelser. De fleste nøkkeltall med unntak av lånegjeld, er svake og tendensen har vært klart negativ.

Fylkesmannen støtter opp under kommunens utfordringsbilde og vurderer at Værøy ikke har forutsetninger for å levere lovpålagte tjenester til sine innbyggere ved å fortsette som egen kommune. Fylkesmannen tar utgangspunkt i generalistkommuneprinsippet der alle kommuner skal levere samme bredde i tjenestetilbudet. Kommunens rammebetingelser gir heller ikke forutsetning for at kommunen kan innfri målet om å være en bærekraftig økonomisk robust kommune.

Pga av Værøys beliggenhet med ekstreme avstandsulempes og dårlig fastlandsforbindelse (helikopter og ferge) vil det være nødvendig med en stedlig ledelse på øya uavhengig av kommunestruktur. Basistjenestene må leveres der folk bor og det må opprettholdes en beredskap på øya som trygger både innbyggere og næringsliv. Kvalitet, kompetanse og utviklingskraft innenfor noen spesialiserte oppgaver (særlig administrative) kan vurderes organisert på en annen måte.

Røst kommune har gjennom reformperioden utredet «Røst-modellen» som er en forsterket kommunemodell for mikrokommuner med ekstreme avstandsulemper. Grunnprinsippet bygger på forpliktende vertskommunesamarbeid på en rekke fagområder rettet mot en vertskommune.

Fylkesmannen har vært positiv til denne kommunemodellen som en mulig løsning for en framtidig kommunemodell for mikrokommuner med ekstreme avstandsulemper. Modellen er drøftet med Kommunal- og moderniseringsdepartementet, men har ikke fått tilslutning som en framtidig løsning. Fylkesmannen vurderer at «Røst-modellen» peker på mulige løsninger som kan legge grunnlaget for en framtidig kommunemodell ved full integrasjon i aktuelle vertskommune.

Værøy har gjort et retningsvalg mot Bodø. Det er stor vilje fra Bodø kommune for å finne ordninger sammen med Værøy som kan videreutvikle og sikre utvikling i øysamfunnet ved en kommunesammenslåing.

Fylkesmannen vurderer at det er kritisk for Værøy kommunes forutsetning for å overleve som et familie- og livsløpssamfunn at kommunen styrkes gjennom en ny organisering av ressurser, tjenester og forsterket utviklingskraft.

Fylkesmannen tilrår at Stortinget fatter vedtak om sammenslåing av Værøy og Bodø med virkning fra 01.01.2020.

---

#### Røst

Røst var tidlig med i utredning av en ny Lofoten-kommune sammen med de øvrige Lofoten-kommunene, i tillegg til utredning av «øy-kommuneprosjektet» med 9 andre øy-kommuner i landet. Lofoten gjorde imidlertid sitt veivalg i februar 2015 mot Bodø kommune. Kommunen har utredet muligheten for en forsterket kommunemodell, «Røst-modellen», med Bodø som vertskommune. Kommunen har fremforhandlet en intensjonsavtale om sammenslåing med alternativet Bodø, Gildeskål, Rødøy, Saltdal, Røst, Værøy og Steigen. Røst kommune vedtok å bestå som egen kommune og legger til grunn i vedtaket at Røst-modellen skal gjenopptas med sikte på en samarbeidsløsning med Bodø som vertskommune.

Røst kommune er et øysamfunn «isolert» ytterst i havgapet, med sine 551 innbyggere. Befolkningsnedgangen har vært på over 20 % de siste 20 årene og prognosen (SSB) viser at denne tendensen vil fortsette.

Røst kommune har gjennomført en grundig analyse av kommunens forutsetninger for å videreføres som en kommune under dagens rammevilkår og en analyse av øysamfunnets mulighet for å overleve som et familie- livsløpssamfunn.

Kommunen beskriver et tydelig reformbehov i sin egenanalyse. *«Dagens organisering og dimensjonering av kommunen sikrer ikke at innbyggerne får likeverdige velferdstjenester sammenlignet med andre kommuner. Kommunen har ikke nødvendig kapasitet og kompetanse til å ivareta utviklingsoppgaver, hverken innenfor tjenesteproduksjon eller samfunnsutvikling. Trendframskrivning av dagens utviklingstrekk tilsier fallende folketall, skjev aldersfordeling, strammere kommuneøkonomi og ytterligere nedbemanning av kommunen. Videreføring av dagens*

*rammebetingelser og dagens organisering gjør at Røst ikke er bærekraftig verken som kommune eller samfunn. Nedgangen i folketallet truer Røst som balansert familie- og livsløpssamfunn.*

*Kommunen har ikke nødvendig kapasitet til å løse alle lovpålagte oppgaver og innbyggerne står på noen områder uten et kommunalt tilbud. Lovpålagte oppgaver er ikke forankret i et minimum av fagmiljøer. Kommunen mangler kapasitet og kompetanse til å ivareta planlegging, forebygging, rapportering, kontroll og løpende oppfølging av systemer. Kommunen har ingen næringsfunksjon og ingen kapasitet og kompetanse til å jobbe langsiktig med samfunns- og næringsutvikling. Ledelse og ansatte deltar i liten grad i fagnettverk og det er stort behov for kompetanseutvikling og bedre kontakt med fagmiljøer utenfor kommunen. Kommunen opplever store utfordringer knyttet til fragmentert interkommunalt samarbeid.»*

Et øysamfunn som Røst vil med sine ekstreme avstandsulemper være avhengig av en stedlig ledelse på øya uavhengig av kommuneorganisering. Den fremforhandlede intensjonsavtalen med Bodø kommune tar hensyn til dette forholdet.

Fylkesmannen har stilt seg positiv til en utprøving av «Røst-modellen» som en modell for kommuneorganisering i kategorien mikrokommuner med ekstreme avstandsulemper. I drøfting med departementet støttes behovet for en grunnorganisasjon og en viss beredskap for å sikre likeverdige tjenester og utvikling i kommunen. Røst-modellen faller imidlertid utenfor de rammer som er skissert for kommunereform.

Røst kommune har startet arbeidet med full digital fusjon med Bodø kommune. Det er ønskelig fra kommunen å samle interkommunale samarbeidsavtaler til en kompetent vertskommune på sikt.

Fylkesmannen vurderer kommunens muligheter til å innfri målene i reformen som fraværende innenfor dagens rammebetingelser. Fylkesmannen mener det er nødvendig å planlegge for framtidige løsninger for Røst-samfunnet innenfor rammen av kommunereformens tidsløp.

Fylkesmannen tilrår at Stortinget fatter vedtak om sammenslåing av Røst og Bodø med virkning fra 01.01.2020.

---

#### Helheten i Lofoten

Fylkesmannen tilrår at Stortinget fatter vedtak om sammenslåing mellom kommunene Vestvågøy, Flakstad og Moskenes med virkning fra 01.01.2020. Fylkesmannen mener det vil være naturlig at Vågan kommune, som er en sentral del av Lofoten, på sikt blir en del av en større Lofoten-kommune.

Videre tilrår Fylkesmannen at Stortinget fatter vedtak om sammenslåing mellom kommunene Værøy, Røst og Bodø med virkning fra 01.01.2020.

## INDRE SALTEN

### Hamarøy

Kommunen gjennomførte første del av kommunereformprosessen sammen med de 9 kommunene i Salten regionråd, som gikk sammen og fikk utarbeidet et faktagrunnlag for videre prosess; «Mulighetsstudier for Salten». Utredningen utløste ikke noen videre aktivitet med tanke på et Stor-Salten-alternativ, og videre arbeid i regionen ble delt i to mellom et Ytre- og Indre Salten-alternativ. STH-kommunene (Steigen, Tysfjord, Hamarøy) utarbeidet også et faktagrunnlag for en felles Nord-Salten-kommune. Etter at faktagrunnlaget var ferdigstilt ble arbeidet med denne konstellasjonen avsluttet, da alternativet ikke ble vurdert å oppfylle reformens mål. På tampen av reformperioden ble det gjennomført nabosamtaler, utarbeidet intensjonsgrunnlag samt forslag til intensjonsavtale mellom kommunene Sørfold, Hamarøy, Tysfjord, Fauske og Saltdal. Alle deltakerkommunene vedtok i ettertid å fortsette som egen kommune. Fylkesmannen vurderer at kommunens prosess har vært preget av at de i stor grad har vært deltaker i fellesutredninger, og i liten grad latt utgangspunkt for prosessene vært en analyse av egne behov og utfordringer. Det bemerkes at det administrasjonen har levert av analyser og vurderinger som beslutningsgrunnlag for politikerne ved konsekvenser av å fortsette som egen kommune, er mangelfullt.

Kommunen beskriver økonomien som sårbar for endringer. Særsilt er det utfordrende å håndtere et merforbruk som har kommet over flere år, samtidig som man skal drifte på en god og effektiv måte. På flere områder sier kommunens ledere at det er behov for ytterligere midler til blant annet å håndtere etterslep på vedlikehold av kommunal eiendomsmasse, midler til et sterkere næringsarbeid, midler til å investere i en mer robust IKT-struktur og sist, men ikke minst, behov for å investere i fremtidig velferdsteknologi. Kommunen melder om underskudd på kapasitet og kompetanse når det gjelder spesialiserte tjenester innen helse og omsorg som følger samhandlingsreformen, og vil også ha problemer med å overta eventuelle nye oppgaver innen rus og psykiatri. Samlet sett gir dette Hamarøy kommune utfordringer mht. å ivareta både faglig kvalitet og utvikling innenfor flere tjenesteområder, både i dag og i fremtiden. Kommunen er avhengig av interkommunale samarbeid og kjøp av tjenester for å kunne levere enkelte lovpålagte tjenester i dag, og vurderer selv behovet som økende i årene som kommer. Fylkesmannen støtter kommunens vurdering og vil spesielt fremheve utfordringene knyttet til kapasitet og kompetanse, som blant annet har resultert i at kommunen har gått glipp av store gebyrinntekter på VAR-området. Kommunen har vært ROBEK-kommune siden 2011, og har gjennom hele perioden hatt et relativt lite akkumulert underskudd. Kommunens manglende evne/vilje til omstilling for å bedre den økonomiske situasjonen er bekymringsfull.

På grunn av beliggenhet er ikke kommunen en del av en BAS-region. Ny E6 gjennom Sørfold og oppgradering av E6 i Hamarøy vil imidlertid forandre noe på mulighetsrommet for pendling, spesielt for områdene som ligger sør-øst i kommunen. Kommunen har i sitt endelige vedtak signalisert at de som et alternativ til kommunesammenslåing, ønsker et mer omfattende og forpliktende interkommunalt samarbeid med STH-kommunene. Steigen har signalisert at de ønsker å ta opp igjen prosessen med Bodø for om mulig å gjøre nye vedtak innen 01.01.2017.

Fylkesmannen har mottatt et innbyggerinitiativ fra vest-/sørsiden av Tysfjord kommune. Initiativet er begrunnet i et ønske om å sikre gode velferdstjenester til alle innbyggere i nåværende Tysfjord, og samtidig sikre en økonomisk bærekraftig forvaltning og tilbud av gode fremtidsrettede tjenester for både innbyggere og næringsliv. Tysfjord kommune er innlemmet i forvaltningsområdet for samisk språk. Kjerneområdet for den lulesamiske befolkningen er sør/vestsiden av Tysfjorden. Innbyggerinitiativet løfter fram det samiske perspektivet og rammebetingelsene for ivaretagelse av samiske interesser. Hamarøy kommune vil berøres av en eventuell deling av Tysfjord, ettersom vest/sørsiden da vil måtte danne ny kommune med Hamarøy.

Fylkesmannen vurderer at Hamarøy ikke innfrir flere av målene i reformen. På bakgrunn av at Fylkesmannen tilrår en videre prosess med sikte på deling av Tysfjord kommune, anbefales Hamarøy å videreføre dialogen med Tysfjord slik at det redes grunn for et videre arbeid mot denne løsningen, hvis deling av Tysfjord blir en realitet.

Fylkesmannen anbefaler at Hamarøy gjør de nødvendige vedtak innen den forlengede tidsfristen slik at de på denne måten kan ta del i regjeringens virkemiddelpakke for de kommuner som slås sammen i nasjonale vedtak i løpet av 2017.

---

## Sørfold

Kommunen gjennomførte første del av kommunereformprosessen sammen med de 9 kommunene i Salten regionråd, som gikk sammen og fikk utarbeidet et faktagrunnlag for videre prosess; «Mulighetsstudier for Salten». Utredningen utløste ikke noen videre aktivitet ift et Stor Salten alternativ, og videre arbeid i regionen ble delt i to mellom et Ytre- og Indre Salten alternativ. På tampen av reformperioden ble det gjennomført nabosamtaler, utarbeidet intensjonsgrunnlag samt forslag til intensjonsavtale mellom kommunene Sørfold, Hamarøy, Tysfjord, Fauske og Saltdal. Alle deltakerkommunene vedtok i ettertid å fortsette videre som egen kommune. Fylkesmannen vurderer at kommunen har gjennomført kommunereformprosessen i henhold til regjeringens intensjon. Motstanden mot en sammenslåing har gjennom hele perioden vært tydelig kommunisert fra befolkningen.

Prosessen «Indre Salten-kommune» oppfattes som en realistisk konstellasjon ettersom kommunene i stor grad inngår i en BAS-region, og er innlandskommuner med en naturlig geografisk avgrensning. Kommunene har en sammensatt næringsstruktur, store kraftinntekter og en godt utbygd industrirelatert infrastruktur. Samferdselsmessig må området også sies å være godt utbygd, spesielt med tanke på at tunneloppgraderinger, jernbane med ekstra togavganger, ny E6 gjennom Sørfold og oppgradering av E6 i Hamarøy vil gjøre det forholdsvis enkelt å transportere seg fra sted til sted.

Kommunen opplever selv at kapasiteten i perioder er strukket, og vurderer seg avhengig av interkommunale samarbeidsordninger og kjøp av tjenester på enkelte områder for å kunne opprettholde tilstrekkelig kapasitet. Økonomisk er kommunen i en unik posisjon som følge av store kraftinntekter, og har på bakgrunn av dette en politisk besluttet desentralisert struktur. Driftsbudsjettet oppleves som presset, men det er ved behov et stort potensiale for strukturendringer som vil frigjøre driftsmidler. Utover dette er kommunens egen vurdering at de ikke har store utfordringer med å oppfylle rollen som tjenesteyter. Som samfunnsutvikler vurderer

kommunen å ha tilstrekkelig kapasitet til å løse driftsoppgaver, men ikke til å kunne prioritere utviklingsoppgaver. Dette oppleves som problematisk.

Fylkesmannen vurderer at Sørfold kommune i noen grad oppfyller målene i reformen, på tross av kapasitets- og kompetanseutfordringer på enkelte tjenesteområder. Kommunen vurderes spesielt på bakgrunn av sin økonomiske situasjon å klare seg alene, men vil i et samfunnsutviklingsperspektiv stå sterkere i en Indre Salten-kommune. Geografisk innehar kommunen også en nøkkelposisjon med tanke på å bygge en funksjonell kommune i Indre Salten. På bakgrunn av arbeidet som er gjennomført, anbefales det at kommunen jobber videre med sikte på å finne gode løsninger for en framtidig kommunestruktur innenfor dette alternativet.

---

#### Fauske

Kommunen gjennomførte første del av kommunereformprosessen sammen med de 9 kommunene i Salten regionråd, som gikk sammen og fikk utarbeidet et faktagrunnlag for videre prosess; «Mulighetsstudier for Salten». Utredningen utløste ikke noen videre aktivitet ift et Stor Salten alternativ, og videre arbeid i regionen ble delt i to mellom et Ytre- og Indre Salten alternativ. På tampen av reformperioden ble det gjennomført nabosamtaler, utarbeidet intensjonsgrunnlag samt forslag til intensjonsavtale mellom kommunene Sørfold, Hamarøy, Tysfjord, Fauske og Saltdal. Alle deltakerkommunene vedtok i ettertid å fortsette videre som egen kommune. Fylkesmannen vurderer at kommunen har gjennomført kommunereformprosessen i henhold til regjeringens intensjon. Prosessen «Indre Salten-kommune» oppfattes som en realistisk konstellasjon ettersom kommunene i stor grad inngår i en BAS-region, og er innlandskommuner med en naturlig geografisk avgrensning. Kommunene har en sammensatt næringsstruktur, store kraftinntekter og en godt utbygd industrirelatert infrastruktur. Samferdselsmessig må området også sies å være godt utbygd, spesielt med tanke på at tunneloppgraderinger, jernbane med ekstra togavganger, ny E6 gjennom Sørfold og oppgradering av E6 i Hamarøy vil gjøre det forholdsvis enkelt å transportere seg fra sted til sted. Kommunen har også et svært høyt antall interkommunale ordninger, og innehar i dag en nøkkelrolle for omkringliggende kommuner.

Kommunen vurderer generelt å ha tilstrekkelig kapasitet og relevant kompetanse, men har utfordringer på enkeltområder. Dette gjelder spesielt mindre områder med få saker som krever spesialisert kompetanse eksempelvis ift juridiske tjenester. Det pekes også på utfordringer innenfor pleie/omsorg, spesielt mangel på ansatte med relevante videreutdanninger, fagutviklingssykepleiere og mange ubesatte små stillinger. Kommune har grunnet relativt høye kraftinntekter en økonomi som burde kunne finansiere et akseptabelt tjenestenivå, også med de foreslåtte endringene i inntektssystemet. Kommunen vurderer imidlertid at dette fordrer at endringer i tjenestetilbudet gjennomføres med god og langsiktig planlegging, tilpasset kommunens befolkningssammensetning og tilgjengelige inntektsramme. Som samfunnsutvikler vurderer kommunen å ha god kapasitet og kompetanse.

Fylkesmannen vurderer at Fauske kommune langt på vei oppfyller målene i reformen. Kommunen vurderes å klare seg alene, men vil i et samfunnsutviklingsperspektiv stå sterkere i en sammenslått Indre Salten kommune. Forholdene vurderes å ligge godt til rette for at en Indre Salten-kommune kan bli en funksjonell enhet, og Fauske innehar en nøkkelrolle hvis dette alternativet skal realiseres.

På bakgrunn av arbeidet som er gjennomført, anbefales det at kommunen jobber videre med sikte på å finne gode løsninger for en framtidig kommunestruktur innenfor dette alternativet.

## Saltdal

Kommunen gjennomførte første del av kommunereformprosessen sammen med de 9 kommunene i Salten regionråd, som gikk sammen og fikk utarbeidet et faktagrunnlag for videre prosess; «Mulighetsstudier for Salten». Utredningen utløste ikke noen videre aktivitet ift et Stor Salten alternativ, og videre arbeid i regionen ble delt i to mellom et Ytre- og Indre Salten alternativ, og Saltdal var deltaker i begge disse prosessene. I desember 2015 ble det innledet samtaler med kommunene Bodø, Gildeskål, Rødøy, Røst, Værøy og Steigen om bygging av «Nye Bodø kommune». Arbeidet var intensivt frem til 10 mai, og det ble i perioden utarbeidet faktagrunnlag, politisk plattform og underskrevet intensjonsavtale. Under kommunestyrebehandlingen i etterkant fattet kun Bodø positivt vedtak. På tampen av reformperioden ble det gjennomført nabosamtaler, utarbeidet intensjonsgrunnlag samt forslag til intensjonsavtale mellom kommunene Sørfold, Hamarøy, Tysfjord, Fauske og Saltdal. Alle deltakerkommunene vedtok i ettertid å fortsette videre som egen kommune. Fylkesmannen vurderer at kommunen har oppfylt utredningsplikten. Prosessen «Indre Salten-kommune» vurderes som en realistisk konstellasjon ettersom kommunene i stor grad inngår i en BAS-region, og er innlandskommuner med en naturlig geografisk avgrensning. Kommunene har en sammensatt næringsstruktur, store kraftinntekter og en godt utbygd infrastruktur ift industri. Samferdselsmessig må området også sies å være godt utbygd, spesielt med tanke på at tunneloppgraderinger, jernbane med ekstra togavganger, ny E6 gjennom Sørfold og oppgradering av E6 i Hamarøy vil gjøre det forholdsvis enkelt å transportere seg fra sted til sted.

Kommunen vurderer selv å være avhengig av IK samarbeid og kjøp av tjenester på enkelte områder for å kunne opprettholde tilstrekkelig kapasitet. I perioder vurderes det også å være utfordrende å skaffe relevant kompetanse. Kommunen vurderer seg videre å være i en særdeles dårlig økonomisk posisjon - leverer svakt ift de fleste nøkkeltall. Foreløpig er det ingen tegn til at dette snur. Saltdal kommer også dårlig ut i forslag til nytt inntektssystem (-6 mill), og vil ha store problemer med å tilpasse seg denne inntektssvikten. Den økonomiske situasjonen og det økende behovet for nedskjæringer på driftssiden, bidrar til at kommunen i dag vurderer at de i begrenset grad klarer å oppfylle kriteriet valgfrihet i tjenestetilbudet.

Kommunen vurderes av Fylkesmannen å levere tilfredsstillende på de fleste områder, men er avhengig av interkommunale samarbeid for å opprettholde lovpålagte tjenester på enkelte områder. Kommunen oppfattes sårbar når det gjelder formell kompetanse og kapasitet ved uforutsette hendelser på noen fagområder. Saltdal er pr. i dag ROBEK-kommune, og akkumulert underskudd har i løpet av få år bygget seg kraftig opp. Det vil være svært vanskelig for kommunen å dekke inn akkumulert underskudd, samt ta ned driftsnivået uten å svekke tjenestetilbudet.

Kommunen vurderes ikke å oppfylle målet om å være en bærekraftig og økonomisk robust kommune, og vil etter Fylkesmannens vurdering ha utfordring med å levere gode og likeverdige tjenester i tiden framover. Forholdene vurderes å ligge godt til rette for at en Indre Salten-kommune kan bli en funksjonell enhet, hvor de største gevinstene vurderes å kunne hentes ut gjennom kommunenes styrkede rolle som samfunnsutvikler. På bakgrunn av arbeidet som er gjennomført,

anbefales det at kommunen jobber videre med sikte på å finne gode løsninger for en framtidig kommunestruktur innenfor dette alternativet.

## Beiarn

Kommunen gjennomførte første del av kommunereformprosessen sammen med de 9 kommunene i Salten regionråd, som gikk sammen og fikk utarbeidet et faktagrunnlag for videre prosess; «Mulighetsstudier for Salten». Utredningen utløste ikke noen videre aktivitet ift et Stor Salten alternativ, og videre arbeid i regionen ble delt i to mellom et Ytre- og Indre Salten alternativ. Beiarn var med i innledende samtaler i arbeidet med Ytre Salten-alternativet, men dialogen med nabokommunene ble avsluttet etter vedtak om å fortsette som egen kommune februar 2016. Det har gjennom hele reformperioden vært begrenset politisk vilje til reformprosessen og dermed ingen reell prosess selv om det har vært jobbet godt administrativt med utfordrings- og mulighetsbildet, noe som har gitt kommunestyret et godt grunnlag for å fatte vedtak.

Kommunens evne til å ha tilstrekkelig kapasitet og kompetanse innen flere sentrale tjenesteområder, er betinget av at de inngår i ulike formelle og uformelle samarbeidsordninger med andre kommuner. Få ansatte på hvert enkelt fagområde fører til begrensede fagmiljø, og utfordrer kommunen ved vakanser og sykefravær på områder hvor kapasiteten er knyttet opp mot enkeltpersoner. Fylkesmannen støtter også kommunens vurdering av at de i dag ikke har relevant kompetanse til å takle de nye oppgavene som er skissert overført til kommunene – og at kommunen må regne med betydelige utfordringer knyttet til rekruttering av slik kompetanse dersom nye oppgaver overføres til kommunene.

Økonomisk står kommunen i en særstilling etter salg av aksjer i Sjøfossen energi. Til nå har den negative befolkningsutviklingen vært balansert med en betydelig kapitalavkastning fra disse midlene. Kommunens utfordringer med å oppfylle de øvrige målene i reformen forventes å tilta frem mot 2040. Befolkningsutviklingen ansees av Fylkesmannen som det springende punkt i kommunens utfordringsbilde. Selv prognosen med «høy vekst» viser en nedgang i folketallet fra dagens 1034 innbyggere til 955 i 2040. «Middels vekst» vil gi en nedgang til 837 innbyggere. Kommunen er allerede nå en av Nordlands minste kommuner ut fra folketall, og har hatt en befolkningsnedgang på 28 % de siste 20 årene. Fylkesmannen ser ikke et kritisk sammenslåingsbehov pr. i dag for denne kommunen, men vurderer at kommunen vil få store utfordringer på lengre sikt på bakgrunn av befolkningsutviklingen.

Kommunen vurderes ikke å oppfylle flere av målene i reformen – særlig i et lengre perspektiv. Kommunen har gjennom reformperioden ikke lagt grunnlaget for noen videre prosess med andre kommuner. Det anbefales likevel at kommunen gjør et retningsvalg og gjenopptar nabosamtaler med sikte på å møte utfordringene kommunen står overfor i årene som kommer.

## YTRE SALTEN

### Steigen

Kommunen gjennomførte første del av kommunereformprosessen sammen med de 9 kommunene i Salten regionråd, som gikk sammen og fikk utarbeidet et faktagrunnlag for videre prosess; «Mulighetsstudier for Salten». Utredningen utløste ikke noen videre aktivitet ift et Stor Salten alternativ, og videre arbeid i regionen ble delt i to mellom et Ytre- og Indre Salten alternativ. STH kommunene (Steigen, Tysfjord, Hamarøy) utarbeidet også et faktagrunnlag for en felles Nord Salten kommune. Etter at faktagrunnlaget var ferdigstilt ble arbeidet ift denne konstellasjonen avsluttet da alternativet ikke ble vurdert å oppfylle reformens mål. I desember 2015 ble det innledet samtaler mellom kommunene Bodø, Gildeskål, Rødøy, Saltdal, Røst, Værøy og Steigen om bygging av «Nye Bodø kommune». Arbeidet var intensivt frem til 10. mai, og det ble i perioden utarbeidet faktagrunnlag, politisk plattform og underskrevet intensjonsavtale. Kun Bodø fattet positivt vedtak. Kommunen har vært en aktiv deltaker i utredningsprosessene de har deltatt i, og gjort et grundig arbeid med egenanalyse.

Kommunen opplever i dag utfordringer knyttet til kapasitet og kompetanse i tjenesteproduksjonen. Skisserte nye oppgaver til kommunene vil i stor grad måtte løses gjennom interkommunale samarbeidsordninger. Små fagmiljøer i kombinasjon med kompleksitet i krav til tjenestetilbudet utfordrer kommunen, og kommunen melder om rekrutteringsproblemer innen spesialiserte tjenestekområder.

Fylkesmannen vektlegger kommunens økonomiske situasjon i sin vurdering. Steigen har betydelige utfordringer både når det gjelder ordinær drift og robusthet til å kunne håndtere uforutsette hendelser og svingninger. Økonomien har i mange år vært hardt presset og kommunen har de to siste årene hatt en ubalanse i driften på ca. 10 MNOK, noe som har resultert i et akkumulert underskudd (pr. 01.01.2016) på ca. 20 MNOK. I tillegg til inndekning av underskudd må driftsbudsjettet reduseres i henhold til balansekrav. Selv om man fra Fylkesmannens side utfra dagens situasjon ikke har grunnlag for å peke på store svakheter i tjenestetilbudet i kommunen, er det vanskelig å se for seg at omstillingsarbeidet kommunen må gjennom i løpet av de nærmeste årene, ikke skal føre til omfattende reduksjon i tjenestetilbudet. En ubalanse i driften på 10 MNOK betyr med andre ord at det har vært levert tjenester for 10 MNOK mer enn det er forutsetninger for. Etter at driften er balansert og kommunen igjen driver innenfor kommunelovens bestemmelser, forventes en helt annen situasjon når det gjelder nivå på kommunens tjenestetilbud.

Kommunen vurderes ikke å oppfylle målet om å være enbærekraftige og økonomisk robust kommune, og vil etter Fylkesmannens vurdering ha utfordring med å levere gode og likeverdige tjenester i tiden framover. Fylkesmannen anbefaler Steigen å videreføre prosessen med Bodø kommune, med sikte på å fatte positivt vedtak om sammenslåing med virkning fra 01.01.2020. Ved nasjonale vedtak om sammenslåing i 2017 vil kommunen ta del i den økonomiske virkemiddelpakken som følger reformen.

Kommunen gjennomførte første del av kommunereformprosessen sammen med de 9 kommunene i Salten regionråd, som gikk sammen og fikk utarbeidet et faktagrunnlag for videre prosess; «Mulighetsstudier for Salten». Utredningen utløste ikke noen videre aktivitet ift et Stor Salten alternativ, og videre arbeid i regionen ble delt i to mellom et Ytre- og Indre Salten alternativ. I desember 2015 ble det innledet samtaler mellom kommunene Bodø, Gildeskål, Rødøy, Saltdal, Røst, Værøy og Steigen om bygging av «Nye Bodø kommune». Arbeidet var intensivt frem til 10. mai, og det ble i perioden utarbeidet faktagrunnlag, politisk plattform og underskrevet intensjonsavtale. Kun Bodø fattet positivt vedtak. Bodø har parallelt med Ytre Salten-prosessen kjørt en egen utredning sammen med Røst som belyser løsninger ift ekstreme avstandsulempen omtalt som «Røstmodellen». Bodø har i tillegg tatt initiativ til en rekke politiske møter, bl.a. med formannskap, med kommunene i Salten og omegn i løpet av 2015, hvor kommunereformen ble diskutert. Bodø kommune har (også etter oppfordring fra Fylkesmannen) vært en aktiv pådriver for nabopratt i regionen gjennom hele reformperioden, og lagt ned et betydelig arbeid som tilrettelegger og sekretariat for utredning av «Nye Bodø kommune».

For Bodø vil ikke resultatet av kommunereformprosessen representere noen endring i evnen til å fylle kommunens 4 roller eller til å nå målene i reformen. Kommunens betydelige størrelse, kapasitet og kompetanse spiller derimot en viktig rolle for omkringliggende kommuners evne til å oppfylle sine roller, og kommunen vil også i fremtiden måtte ta et regionalt ansvar uavhengig av kommunestruktur. Dette gjelder åpenbart for spesialisert tjenesteproduksjon, men også når det gjelder samfunnsutvikling generelt. Det som Bodø klarer å utvikle av aktivitet har stor betydning for omlandskommunene, eksempelvis ved at de kan rekruttere fra et stort arbeidsmarked de ikke selv har mulighet til å bygge opp og vedlikeholde. Bodø tar i dag i stor grad denne rollen, men har i likhet med flere av regionsenterkommunene i Nordland signalisert at de ønsker å gjennomgå kostnadsfordelingen i de interkommunale samarbeidsordningene, og innrette ordningene mot en vertskommunemodell. Dette for å sikre det de oppfatter som en mer rettferdig fordeling av utgiftene.

Prosessen mellom Bodø og Røst belyser et utfordringsbilde i mikrokommuner med ekstreme avstandsulempen, og presenterer et løsningsreportoar ift disse som Fylkesmannen ser det hensiktsmessig å bygge videre på. Fylkesmannen vurderer at det er stor overføringsverdi i dette arbeidet, og at problemstillingene og løsningene også er høyst relevante for nabokommunen Værøy.

På bakgrunn av dette arbeidet, samt inngåtte intensjonsavtaler, tilrår Fylkesmannen at Røst og Værøy kommune slås sammen med Bodø kommune med virkning fra 01.01.2020. Videre anbefales det at Bodø opprettholder dialogen med Steigen, som har gjenopptatt prosess med sikte på å fatte positivt vedtak for sammenslåing med Bodø.

---

## Meløy

Kommunen gjennomførte første del av kommunereformprosessen sammen med de 9 kommunene i Salten regionråd, som gikk sammen og fikk utarbeidet et faktagrunnlag for videre prosess; «Mulighetsstudier for Salten». Utredningen utløste ikke noen videre aktivitet ift et Stor Salten alternativ, og videre arbeid i regionen ble delt i to mellom et Ytre- og Indre Salten alternativ. Meløy var ikke deltaker i noen av disse prosessene, men gjennomførte i etterkant av Stor Salten utredningen samtaler på politisk nivå med Rødøy og Gildeskål om et kystkommunealternativ sør i Salten. Samtalene ble avsluttet etter tydelige retningsvalg i alle involverte kommuner; Rødøy og Gildeskål ønsket å orientere seg mot Bodø mens kommunestyret i Meløy var tydelig på at Bodø ikke var aktuell som sammenslåingskommune. Dette retningsvalget har i stor grad begrenset kommunens handlingsrom gjennom reformperioden, ettersom de ikke har hatt noen reelle samarbeidspartnere i arbeidet med reformen.

Kommunens evne til å ha tilstrekkelig kapasitet og kompetanse innen flere sentrale tjenesteområder, er betinget av at de inngår i ulike formelle og uformelle samarbeidsordninger med andre kommuner. Kommunen opplever også i perioder rekrutteringsproblemer til viktige stillinger, særlig innen pleie og omsorg, hvor det kan være krevende å få ansatt etterspurt kompetanse. Problemstillingen gjør seg også gjeldende ifm. rekruttering av leger og førskolelærere. Det vurderes utfordrende å få plass kompetanse som skal ivareta nye skisserte oppgaver, ettersom dette ikke finnes i organisasjonen i dag. Kommunen vurderes heller ikke å kunne tilby flere valgalternativ innenfor tjenestene. Det er behov for i større grad å konsentrere og avgrense tjenester og oppgaver slik at det er økonomisk og bemanningsmessig rom for å satse på de lovpålagte basistjenestene.

Kommunen har selv løftet frem et omstillingsbehov i økonomiplan 2016-2019, og legger opp til å redusere driftsrammen med en varig effekt på ca. 30 MNOK. Kommunen står i tillegg ovenfor store og kostbare utbygginger innen helse og omsorg, oppvekst, vann og avløp. Dette vil øke gjeldsgraden de nærmeste årene, noe som vil gjøre kommunen sårbar for renteøkninger. Kommunen har hatt stort merforbruk de siste årene og sliter med å tilpasse kostnader til inntektsnivået. Spesielt innenfor helsesektoren sliter kommunen med å holde budsjettene. Hvis kommunen ikke tilpasser driftsnivået vil de ha store utfordringer i årene fremover da disposisjonsfondene er så godt som tømte. Det bemerkes at kommunen har status som omstillingskommune etter nedleggelsen av hjørnestensbedriften REC.

Kommunen vurderes ikke å oppfylle flere av målene i reformen i et langtidsperspektiv. Fylkesmannen anbefaler kommunen å igangsette prosesser som kan bidra til et fremtidig løsningsbilde både for Meløy og omkringliggende kommuner.

---

## Gildeskål

Kommunen gjennomførte første del av kommunereformprosessen sammen med de 9 kommunene i Salten regionråd, som gikk sammen og fikk utarbeidet et faktagrunnlag for videre prosess; «Mulighetsstudier for Salten». Utredningen utløste ikke noen videre aktivitet ift et stor Salten alternativ, og videre arbeid i regionen ble delt i to mellom et Ytre- og Indre Salten alternativ. I desember 2015 ble det innledet samtaler mellom kommunene Bodø, Gildeskål, Rødøy, Saltdal, Røst,

Værøy og Steigen om bygging av «Nye Bodø kommune». Arbeidet var intensivt frem til 10. mai, og det ble i perioden utarbeidet faktagrunnlag, politisk plattform og underskrevet intensjonsavtale. Kun Bodø fattet positivt vedtak. Gildeskål vedtok tidlig i reformprosessen den såkalte «Gildeskål-erklæringen», hvor det bl.a. ble slått fast at de ønsket å orientere seg mot Bodø (eller en konstellasjon hvor Bodø inngår) som eneste aktuelle sammenslåingskandidat. Kommunen vurderes å ha jobbet godt gjennom hele reformperioden, og politikerne har hatt et godt beslutningsgrunnlag for endelig vedtak.

Kommunen selv opplever å ha tilstrekkelig kapasitet innen de største primærtjenestene, selv om det er nødvendig å inngå i ulike samarbeidsordninger, både formelle og uformelle, for å kunne tilby tilstrekkelig kapasitet innenfor sentrale tjenesteområder. Organisasjonens størrelse gjør også at kapasiteten periodevis er strukket og må prioriteres inn mot driftsoppgaver på bekostning av utviklingsarbeid. Kommunen løfter i tillegg frem utfordringer knyttet til rekruttering av relevant kompetanse, noe som i neste omgang fører til begrensede fagmiljø og muligheter for intern utvikling. Rekrutteringsproblemene kan bli særlig utfordrende over den neste 4 – 5 årsperioden innen pleie, omsorg og skolesektoren, da en større del av arbeidsstokken vil gå av med pensjon.

Fylkesmannen vurderer på generell basis at kommunen i dag leverer tilfredsstillende på de fleste tjenesteområder, men at de vurderes sårbare på flere områder.

Økonomisk står kommunen i en særstilling gjennom at de har et betydelig kapitalfond etter salg av aksjer (290 MNOK) som har gitt stor finansiell avkastning- opp mot 10 % av driftsbudsjettet. Faren er at de har gjort seg avhengig av disse inntektene for å få resultatet i balanse, og drifter ca. 13 MNOK for høyt i forhold til inntektene (regnskapstall 2015). Per 2015 ligger disposisjonsfondet i prosent av brutto driftsinntekter på 3,5 %. Dette er lavere enn både gjennomsnittet i Nordland og landet for øvrig, og skyldes at kommunen årlig bruker av fond for å balansere resultatet. Kommunen har imidlertid et stort innsparepotensial når det gjelder struktur på flere av tjenestene.

Gildeskål kommune vurderes ikke å oppfylle flere av målene i reformen i et langtidsperspektiv, og oppfordres til å følge opp sitt tydelige retningsvalg mot Bodø. Det vurderes å være gode forutsetninger, også geografisk, for å kunne løse fremtidige utfordringer i en konstellasjon med Bodø kommune.

---

#### Helheten i Salten

Fylkesmannen tilrår at stortinget fatter vedtak om sammenslåing av kommunene Røst, Værøy og Bodø med virkning fra 01.01.2020. Videre anbefaler Fylkesmannen at Steigen kommunen går i ny dialog med Bodø, med sikte på å fatte nytt vedtak innen den forlengede tidsfristen slik at også de kan få ta del i de økonomiske virkemidlene som følger denne reformprosessen. Dette vil danne grunnlag for Stortinget til å fatte vedtak om sammenslåing fra 01.01.2020.

Forholdene vurderes å ligge godt til rette for at en Indre Salten-kommune kan bli en funksjonell enhet, hvor de største gevinstene vurderes å kunne hentes ut gjennom kommunenes styrkede rolle som samfunnsutvikler. På bakgrunn av arbeidet som er gjennomført, anbefales det at kommunene som inngikk i dette alternativet jobber videre med sikte på å finne gode løsninger for en framtidig kommunestruktur sammen.

Fylkesmannen anbefaler Gildeskål å følge opp sitt retningsvalg mot Bodø og anbefaler Meløy å igangsette prosesser som kan bidra til et fremtidig løsningsbilde både for Meløy og omkringliggende kommuner

## INDRE HELGELAND

### Rana

Kommunereformprosessen i Rana har blitt gjennomført i samarbeid med kommunene Hemnes, Lurøy, Træna, Rødøy og Nesna. Respektive kommuner har i samarbeid utredet alternativet «Ny kommune på Nord-Helgeland». Flere av deltagerkommunene i utredningen har falt av prosessen underveis. Lurøy og Rana har inngått felles intensjonsavtale som er underskrevet av politisk ledelse og opposisjonsleder i begge kommuner. Kommunen oppfatter at intensjonsavtalen er god og har fattet positivt vedtak om sammenslåing med Lurøy.

Rana kommune med sine over 26 000 innbyggere er Nordlands nest største kommune. Kommunen vurderer seg som robust med god økonomi og gode tjenester og med gode forutsetninger til å oppfylle reformens mål. Samtidig er det knyttet utfordringer også i Rana til tjenestekvalitet, demografisk utvikling, flyttemønster og rekruttering. Kommunens gjennomgang av mål og kriterier for kommunereformen viser at kommunen rimelig bra oppfyller disse, samtidig som kommunen erkjenner å ha utfordringer på flere områder. Det konkluderes med at Rana kommune vil være i stand til å løse lovpålagte oppgaver og ivareta kommunens fire roller på en tilfredsstillende måte alene. Rana kommune vil være i stand til å ta nye oppgaver inn i sin oppgaveportefølje forutsatt en fullfinansiering.

Rana kommune vil måtte ta et regionalt ansvar uavhengig av framtidig kommunestruktur. Rana kommune er positiv til denne rollen, men varsler en gjennomgang av interkommunale samarbeidsordninger der det framtidige samarbeidet i større grad må bygges på helhetlige løsninger hvor kostnadseffektivitet, funksjonalitet og regional identitet blir viktig.

Fylkesmannen vurderer at Rana kommune innfrir målene i kommunereformen ved å fortsette som egen kommune. Rana kommune har fattet positivt vedtak om sammenslåing med Lurøy kommune. Prosessen mellom Rana kommune og Lurøy kommune vurderes som god og framforhandlet intensjonsavtale som legger et godt grunnlag for en ny kommune på Nord-Helgeland. Fylkesmannen vurderer et framtidig behov for endring i kommunestrukturen på Nord-Helgeland. En sammenslåing av Lurøy og Rana vil være et godt utgangspunkt for et sterkere regionsenter som vil bidra til vekst og verdiskapning i hele regionen.

Fylkesmannen vil derfor anbefale at Rana og Lurøy kommune viderefører de påbegynte prosesser med mål om en framtidig sammenslåing.

Kommunereformprosessen i Lurøy er gjennomført i samarbeid med kommunene Hemnes, Rana, Træna, Rødøy og Nesna. Respektive kommuner har i samarbeid utredet alternativet «Ny kommune på Nord-Helgeland». Flere av deltagerkommunene i utredningen har falt av prosessen underveis. Lurøy og Rana har inngått felles intensjonsavtale som er underskrevet av politisk ledelse og opposisjonsleder i begge kommuner. Kommunen oppfatter at intensjonsavtalen er god. Kommunen har gjennomført fem folkemøter med god oppslutning og alle stemmeberettigede er gitt muligheten til å delta i opinionsundersøkelse ved at samtlige innbyggere over 16 år ble oppringt. Undersøkelsen viste stort flertall mot kommunesammenslåing i befolkningen.

Kommunen har fattet vedtak om å fortsette som egen kommune. Kommunestyret har stilt seg positiv til innspillene fra nabokretsene i Rødøy om en grensejustering.

Kommunen beskriver i sitt o-alternativ en kommune som er svært sårbar. Kommunen utfordres generelt på rekruttering av spesialisert kompetanse innenfor flere fagområder. Økte krav til kompetanse innenfor fagområdene helse, omsorg og oppvekst vil utfordre framtidig kapasitet og evne til å levere lovpålagte oppgaver. Kommunen har en fragmentert struktur pga. av sin geografi og har prioritert tjenestetilbudet framfor administrative ressurser. Sårbarhet og stor personavhengighet i administrasjonen utfordrer kommunen på kompetanse og kapasitet i administrasjonen. Det er generelt behov for styrkede fagmiljøer og økt kompetanse i organisasjonen for å følge med den generelle utviklingen. Habilitet/ nærhet trekkes fram som utfordrende innenfor flere av tjenesteområdene.

Ved en alenegang vil Lurøy kommune fortsatt ha behov for interkommunalt samarbeid innenfor de områdene de samarbeider om i dag, samt at det i fremtiden kan bli behov for ytterligere interkommunalt samarbeid, eksempelvis innenfor helsetjenester, jordmor, andre typer behandlingsskapasitet/ rehabilitering og barnevern. Kommunen løfter fram «brann-området» som et av områdene det må søkes samarbeid med andre kommuner for å løse.

Fylkesmannen understøtter kommunens vurderinger.

Nytt inntektssystem vil gi kommunen en rammereduksjon på 8,38 MNOK pr. år. Kommunen har allerede effektivisert driften og tatt ut potensiale for merinntekt. Kommunen vil være avhengig av å inngå i flere interkommunale samarbeidsløsninger både for å løse dagens oppgaver og ev. nye oppgaver. Kommunen vil på sikt ha utfordringer med å levere lovpålagte tjenester av god kvalitet og med riktig kompetanse.

Fylkesmannen vurderer at Lurøy kommune har utfordringer med å innfri flere av målene i kommunereformen ved å fortsette som egen kommune i et langtidsperspektiv. Prosessen mellom Rana kommune og Lurøy kommune vurderes som god. Fylkesmannen finner at det er et framtidig behov for endring i kommunestrukturen på Nord-Helgeland. En sammenslåing av Lurøy og Rana vil være et godt utgangspunkt for et sterkere regionsenter som kan bidra til vekst og verdiskapning i hele regionen.

Fylkesmannen vil derfor anbefale at Rana og Lurøy kommune viderefører de påbegynte prosesser med mål om en framtidig sammenslåing.

Nesna kommune har utredet alternativet «Ny kommune på Nord-Helgeland» i samarbeid med kommunene Hemnes, Rana, Træna, Rødøy og Nesna. Nesna kommune har ikke utredet o-alternativet. Kommunestyret valgte å avslutte reformprosessen i november 2015, uten videre involvering og høring av innbyggerne. Kommunen gjennomførte et informasjonsmøte i startfasen av reformprosessen der Fylkesmannen og KS informerte om mål og intensjoner med kommunereformen.

På grunn av manglende egenvurdering av dagens og fremtidig utfordringsbilde, bygger Fylkesmannen sin vurdering på opplysninger som fremkommer i utredningen «Ny kommune Nord-Helgeland» samt Fylkesmannens egne vurderinger gjennom kjennskap til kommunen på de ulike fagområdene.

Nesna kommune har over tid hatt utfordringer med rekruttering av spesialisert kompetanse på flere fagområder. Økte krav til kompetanse i helse- og oppvekstsektoren vil sannsynligvis forsterke utfordringene til kvalitet og kapasitet innenfor lovpålagte oppgaver.

Kommunen har liten kompetanse og kapasitet til overordnet planarbeid. Kommuneplanens samfunnsdel ble oppdatert i 2000 og kommuneplanens arealdel ble oppdatert i 2003. I samfunnsdelen skal det tas stilling til langsiktige utfordringer, mål og strategier for kommunesamfunnet som helhet og kommunen som organisasjon. En oppdatert arealdel i kommuneplanen er nødvendig for å sikre en bærekraftig arealforvaltning, planstyrt utbygging i tillegg til at den utgjør et effektivt saksbehandlingsverktøy. Kommunestyret skal i hver valgperiode og senest innen ett år etter konstituering av nytt kommunestyret utarbeide og vedta ny kommunal planstrategi. Ny plan- og bygningslov trådte i kraft i 2009, dette innebærer at Nesna kommunes arealplan bygger på utdatert lovverk. Fylkesmannen erfarer gjennom klagesaksbehandling fra kommunen svak kompetanse på saksområdet plan- og bygningsrett.

Fylkesmannen vurderer at Nesna kommune vil være svært sårbar innenfor områdene rekruttering, kompetanse og kapasitet som vil gi utfordringer med å innfri målet om gode og likeverdige tjenester i et fremtidsperspektiv. Fylkesmannen vurderer også at kommunen stiller svakt overfor målet helhetlig og samordnet samfunnsutvikling.

Kommunen har ikke kartlagt egne styrker og svakheter og har derfor liten kunnskap om eget utfordringsbilde sett i lys av kommunereformens mål og kriterier.

Fylkesmannen vurderer at det er behov for ytterligere kunnskap om konsekvenser ved at kommunen velger å fortsette som egen kommune. Fylkesmannen anbefaler derfor kommunen å utrede styrker og svakheter ut fra kommunens fire roller, mål i kommunereformen og de ti kriteriene satt av ekspertutvalget. Denne kunnskapen vil gi kommunen større innsikt i et framtidig utfordringsbilde og bedre grunnlag for kommunens planarbeid.

Fylkesmannen vurderer at kommunale prosesser er kommet for kort til en sammenslåing på kort sikt. I en framtidig ny kommunestruktur på Nord-Helgeland er det naturlig å se Nesna inn i en større sammenheng med øvrige kommuner på Nord- Helgeland.

## Hemnes

Kommunen har utredet to alternative kommunesammenslåinger gjennom alternativet «Ny kommune Nord-Helgeland» sammen med kommunene Træna, Rødøy, Nesna, Lurøy og Rana og alternativet Grane, Hattfjelldal, Vefsn og Hemnes. Kommunen har gjennomført ett folkemøte og avsluttet kommunereformprosessen med vedtak 15.10 2015 om å fortsette som egen kommune «*da dette totalt sett fremstår som best for Hemnes kommune ut fra dagens inntektssystem*».

Kommunen trekker fram demografisk utvikling og befolkningsnedgang som en av kommunens utfordringer i et lengre perspektiv. En sterk økning i aldersgruppen 67+ vil kreve omstrukturering av tjenestetilbudet på sikt. Kommunen har rekrutteringsutfordringer på spesialisert kompetanse og i lederstillinger i dag. Med skjerpede krav til kompetanse innenfor flere fagområder vil rekruttering av fagpersonell bli krevende for kommunen ved å fortsette som egen kommune.

Kommunen inngår i 24 interkommunale samarbeidsordninger og ved overføring av nye oppgaver til kommunene beskriver kommunen at dette må løses innenfor rammen av interkommunalt samarbeid.

Kommunen inngår i felles bo- og arbeidsmarked med Rana. 34,4% av arbeidsstokken i kommunen pendler ut av kommunen. Færre kommunegrenser vil lette den langsiktige og helhetlige samfunnsutviklingen spesielt innenfor næringsutvikling og plan.

Kommunen har store kraftinntekter og etter en utfordrende «Terra-periode» øker de nå sine disposisjonsfond. Kommunen opplever ingen økonomiske incentiver til kommunesammenslåing gjennom de rammer som er lagt for kommunereformprosessen.

Fylkesmannen vurderer at kommunen som følge av størrelsen (4486 innbyggere) er svært sårbar når det gjelder tjenesteproduksjon. De spesialiserte tjenestene ansees å være sårbare mht. fravær, vakanser og akutsituasjoner og vil ha problemer med å sikre og videreutvikle spesialisert kompetanse f.eks innenfor barnevern, helse, skole og arealplanlegging. Kommunen løfter selv frem mangel på søkere med høyere utdanning til ledige stillinger som den største utfordringen, og at små og sårbare fagmiljø gjør det tidvis utfordrende å tilby gode tjenester.

Fylkesmannen vurderer at kommunen ikke vil innfri målet om gode og likeverdige tjenester i et langtidsperspektiv ved å fortsette som egen kommune. Eventuelle nye oppgaver til kommunene er avhengige av interkommunale samarbeidsordninger. Fylkesmannen vurderer ut fra reformens mål og kriterier at Hemnes kommune bør inngå i en større kommunesammenslutning på sikt.

Hemnes kommune har gjennom sin reformprosess ikke tatt stilling til retningsvalg av sine to utredningsalternativer. En videre prosess internt i kommunen vil være nødvendig for å avklare hvilken vei kommunen bør ta ved en eventuell framtidig kommunesammenslåing.

---

## Hattfjelldal og Grane

Kommunereformprosessen i Hattfjelldal og Grane er gjennomført i et samarbeid med Vefsn og Hemnes. Nabokommunene har hatt lik tilnærming til utredningsarbeid, prosess og resultat. Etter at utredningen var lagt fram desember 2015 vedtok Hattfjelldal å avslutte den videre prosessen. Nabodialogen og videre arbeid ble lagt på is. Grane kommune gjorde samme beslutning etter at utredningen ble lagt fram. Kommunenes prosess har vært preget av liten politisk vilje til reelt å gå i dialog for å se mulighetene ved en sammenslåing. Det er ikke utarbeidet intensjonsgrunnlag eller intensjonsavtaler for en ev. sammenslåing. Kommunene har gjennomført folkemøter og folkeavstemming der det ble stort flertall for å videreføre kommunen som egen kommune i både Hattfjelldal og Grane.

Det er flere likhetstrekk mellom kommunene Grane og Hattfjelldal. Kommunene har omtrent samme innbyggertall (Hattfjelldal 1465, Grane 1462). Begge kommunene har hatt negativ befolkningsvekst på ca. 12% de siste 20 år, mens Hattfjelldal har hatt en liten økning de siste årene. Grane har noe større utpendling (36,5%) enn Hattfjelldal (21,8%).

Kommunene beskriver i hovedtrekk at de klarer å levere lovpålagte tjenester i dag. Noen tjenesteområder løses gjennom interkommunale samarbeidsordninger. Kommunene har en nøktern framstilling av kommunens framtidige utfordringsbilde. Kommunen har ikke vurdert kommunens fire roller, reformens mål og ekspertutvalgets ti kriterier i et framtidsperspektiv. Kommunene har likevel beskrevet utfordringer med små og sårbare fagmiljø og at det kan bli krevende med rekruttering av relevant kompetanse til enkelte fagområder. Begge kommuner beskriver behovet for interkommunale samarbeidsordninger for å løse både dagens og fremtidige nye oppgaver til kommunene.

Hattfjelldal har store kraftinntekter og klarer seg godt økonomisk. Grane kommune har mindre kraftinntekter, men har tilpasset driften de økonomiske rammebetingelsene og har tro på at de vil klare seg i årene framover.

Grane kommune inngår i en naturlig bo- og arbeidsmarkedsregion med Vefsn. Hattfjelldal har noe mindre utpendling.

Fylkesmannen vurderer ut fra vår kjennskap til kommunene, størrelsen på kommunene og generelle utviklingstrekk på demografi og befolkningstilvekst at både Grane og Hattfjelldal vil få store utfordringer med å innfri flere av målene i reformen ved å fortsette som egne kommuner i et langtidsperspektiv. Fylkesmannen vurderer imidlertid at det ikke foreligger tilstrekkelig grunnlag for å tilrå en sammenslåing på bakgrunn av de prosesser kommunen har gjennomført i reformperioden.

Ut fra geografiske forhold samt nye samarbeidsmønstre i regionen, anbefaler Fylkesmannen at kommunene Grane, Hattfjelldal og Vefsn orienterer seg mot hverandre i framtidige prosesser.

## YTRE HELGELAND

### Rødøy

Rødøy hadde en aktiv tilnærming til kommunereformprosessen og henvendte seg i en tidlig fase til flere nabokommuner for å vurdere aktuelle utredningsalternativer. Kommunen har utredet to alternativer til sammenslåing. Rana, Træna, Lurøy, Hemnes og Rødøy og alternativet Bodø m/ flere. Rødøy har fremforhandlet intensjonsgrunnlag og underskrevet intensjonsavtale med Bodø-alternativet som innbefatter kommunene Bodø, Gildeskål, Røst, Saltdal og Steigen. Kommunen har gjennomført en bred involvering av innbyggerne gjennom hele prosessen. Stort flertall i befolkningen for videreføring av Rødøy som egen kommune gjennom opinionsundersøkelse. Kommunen har fattet vedtak om å gå videre som egen kommune med dagens grenser.

Fylkesmannen har mottatt innbyggerinitiativ fra flere av grensekretsene mellom Lurøy og Rødøy. Et flertall av innbyggerne i disse kretsene ønsker at øyene skal tilhøre en kommune og flertallet ønsker at kommunetilhørigheten skal være Lurøy. Se nærmere beskrivelse i avsnitt om grensejusteringer.

Kommunen har en svært desentralisert struktur pga. av sin geografi med mange små øysamfunn. Rødøy har hatt en negativ befolkningsvekst på nær 25% de siste 20 årene. Kommunen beskriver i sitt o-alternativ at desentralisert struktur og befolkningsnedgangen etter hvert vil utfordre kommunen på å levere basistjenester som skole, barnehage og omsorgstjenester der folk bor. Kommunen beskriver videre manglende kapasitet og kompetanse på vesentlige utviklingsområder. Kommunen vil ikke kunne håndtere framtidige nye oppgaver uten at dette løses gjennom interkommunale samarbeidsordninger. Kommunen har gjort en bred analyse av kommunens framtidige utfordringer.

Fylkesmannen understøtter Rødøys o-alternativ som et realistisk bilde av kommunens utfordringer, og vurderer at kommunen ikke vil innfri flere av kommunereformens mål i et langtidsperspektiv ved å fortsette som egen kommune.

Rødøy har gjort et retningsvalg mot Bodø, mens Meløy og Gildeskål vanskeliggjør retningsvalget, siden de ikke ønsker å være en del av denne løsningen. Det er behov for endring av kommunestrukturen i denne delen av Nordland. Prosesser må igangsettes for å finne hensiktsmessige og helhetlige løsninger for denne regionen.

### Træna

Træna har deltatt i «10-øykommuneprosjektet» hvor ti øykommuner utredet ulike sider ved en eventuell kommunesammenslåing knyttet til avstandsulempen ved å være en øykommune. Kommunen har i tillegg vært del av utredningen «Ny kommune på Nord- Helgeland» med kommunene Hemnes, Rana, Nesna, Lurøy og Rødøy. Kommunen har gjennomført to folkemøter og besluttet i kommunestyret desember 2015 at Træna skulle bestå som egen kommune.

Træna er en liten kommune (478 innbyggere) med ekstreme avstandsulempen. Kommunen har hatt stabilt befolkningsgrunnlag de siste 20 år. Kommunen inngår ikke i en naturlig bo- og arbeidsmarkedsregion med andre kommuner.

Kommunen har ikke gjennomført analyser av kommunens fire roller opp mot kommunereformens mål og kriterier i et framtidsperspektiv. Kommunen har levert innspill til felles utredning på Nord-Helgeland, som beskriver noen av kommunens utfordringer.

I denne utredningen beskriver Træna utfordringer med rekruttering av kompetanse, sårbare og små fagmiljø. Kommunen påpeker egen sårbarhet bl.a. gjennom skjønnsmiddelsøknader, der de beskriver en organisasjon som er på grensen av forsvarlig drift og at det derfor ikke er rom for videre nedbygging. Kommunen beskriver utfordringer med lite lokalmiljø som er krevende i forhold til distanse i myndighetsutøvelsen.

Kommunen har i liten grad kartlagt egne styrker og utfordringer og har derfor liten kunnskap om eget utfordringsbilde. Fylkesmannen støtter opp om de beskrivelser kommunen har gjort, men oppfatter kommunens utredning av o-alternativet som mangelfull.

Fylkesmannen vurderer at Træna med sine rammebetingelser vil ha store utfordringer med å innfri målene i reformen i et langtidsperspektiv ved å fortsette som egen kommune.

Trænas beliggenhet med ekstreme avstandsulemper og dårlig fastlandsforbindelse gjør det nødvendig med en stedlig ledelse på øya uavhengig av kommunestruktur. Basistjenestene må leveres der folk bor og det må opprettholdes en beredskap på øya som trygger både innbyggere og næringsliv. Kvalitet, kompetanse og utviklingskraft innenfor noen spesialiserte oppgaver (særlig administrative) kan vurderes organisert på en annen måte for å tilby innbyggerne gode likeverdige tjenester.

Røst kommune har gjennom reformperioden utredet «Røst modellen» som er en forsterket kommunemodell for mikrokommuner med ekstreme avstandsulemper. Grunnprinsippet bygger på forpliktende vertskommunesamarbeid på en rekke fagområder, rettet mot en vertskommune. I det videre arbeidet med Røst-modellen har kommunen skissert en løsning der lokalstyret og viktige samfunnsfunksjoner ivaretas ved full integrasjon i en annen kommune. Fylkesmannen vurderer at arbeidet med «Røst-modellen» har overføringsverdi og modellen peker på elementer som kan legge grunnlaget for en framtidig organisering der Træna inngår i en større kommune.

Fylkesmannen vurderer at Træna kommune ikke innfrir målene i reformen. Fylkesmannen vurderer at kommunen har kommet for kort i sine prosesser for å tilrå en sammenslåing innenfor reformens tidsramme.

Fylkesmannen anbefaler at kommunen viderefører de påbegynte prosesser med sikte på et framtidig retningsvalg for å danne grunnlaget for en bærekraftig kommune i et langtidsperspektiv.

---

## Herøy

Kommunene i Helgeland regionråd startet arbeidet med utredning av ny kommunestruktur allerede november 2011. Herøy valgte på dette tidspunktet ikke å være med i utredningsarbeidet. Herøy kommune koblet seg på prosjektet i fase to, høsten 2014. Kommunene Herøy, Alstahaug, Leirfjord, Dønna og Vefsn utarbeidet en felles intensjonsavtale med mål om sammenslåing i løp 1 innen utgangen av 2015. Flere av kommunene gjennomførte folkeavstemninger samtidig som

kommunevalget ble avvirket og arbeidet med prosessen i regionen endret karakter etter kommunevalget høsten 2015. Resultatet i folkeavstemmingen i Herøy viste klart flertall for at kommunen fortsetter som egen kommune. Kommunen fattet vedtak om ikke å videreføre arbeidet med kommunereformen med begrunnelse i økonomiske rammebetingelser som følger kommunereformprosessen og dagens kommunikasjonsløsninger. Herøy kommunestyre vil komme tilbake til saken når fastlandsforbindelsen for Herøy/ Dønna er realisert.

Kommunen beskriver et utfordringsbilde som har mange likhetstrekk med andre kommuner på samme størrelse (1743 innbyggere). Utfordringene er i stor grad knyttet til små og sårbare fagmiljø, at det er krevende å rekruttere spesialisert kompetanse og at kommunen er sårbar på flere fagområder. Manglende spesialistkompetanse kan utfordre kommunens rolle som myndighetsutøver. Kommunen beskriver at de med dagens organisering ikke er i stand til å påta seg de nye oppgavene som er skissert i Stortingsmeld. 14 (2014-2015) selv.

Kommunen vurderer rollen som samfunnsutvikler som utfordrende gjennom manglende kapasitet i overordnet ledelse, planarbeid, oppmåling og byggesaksbehandling. Herøy opplever manglende kapasitet og kompetanse også som krevende for å ivareta en helhetlig og samordnet samfunnsutvikling i et regionalt perspektiv særlig knyttet til samferdselsløsninger.

Kommunen baserer mange av sine tjenesteleveranser i dag på interkommunale samarbeidsløsninger. Kommunene i HALD-regionen har utviklet et omfattende kommunesamarbeid (40 ordninger) for å løse lovpålagte tjenester i regionen og har samhandlet godt over lang tid. Kommunene har et integrert samhandlingsmønster på tjenestenivå. Etter Fylkesmannens vurdering er ikke mer interkommunalt samarbeid en fullverdig løsning på framtidige utfordringer for kommunen. Det høye antallet interkommunale samarbeidsordninger bidrar til et demokratiunderskudd i kommunen. Erfaringer med et høyt antall interkommunale samarbeidsordninger gjør omstilling mer kompleks enn om tjenestene utføres av egen kommune. Kommunen binder opp økonomiske ressurser som bidrar til at kommunen står mindre fritt til å foreta endringer etter eget ønske. Ved en ev. overføring av nye oppgaver må disse basere seg på en utvidelse av et allerede omfattende interkommunalt samarbeid.

Herøy inngår i en naturlig bo- og arbeidsmarkedsregion med de øvrige HALD-kommunene, der 17,7 % av de yrkesaktive pendler ut av kommunen.

Fylkesmannen understøtter Herøy kommune sin beskrivelse av framtidige utfordringer og vurderer at kommunen alene ikke vil innfri flere av målene i kommunereformen i et langtidsperspektiv.

Herøy kommune har vært tydelig på at fastlandsforbindelse vil ligge som en forutsetning for en eventuell kommunesammenslåing.

Fylkesmannen registrerer at kommunereformprosessen ikke førte fram til positive vedtak. Fylkesmannen vurderer at HALD-kommunene, ut fra geografiske og allerede etablerte samhandlingsmønstre, utpeker seg som en naturlig ramme for en framtidig kommune på ytre Helgeland. Fylkesmannen anbefaler Herøy å videreføre prosessene med de øvrige HALD-kommunene for på sikt å danne grunnlag for en felles kommune.

## Dønna

Kommunene i Helgeland regionråd startet arbeidet med utredning av ny kommunestruktur gjennom regionrådet allerede høsten 2011. Dønna kommune har et oppstartvedtak fra feb.2012. Herøy, Alstahaug, Leirfjord, Dønna og Vefsn utarbeidet en felles intensjonsavtale med mål om sammenslåing i løp 1 innen utgangen av 2015. Flere av kommunen gjennomførte folkeavstemminger samtidig som kommunevalget ble avviklet og arbeidet med prosessen i regionen endret karakter etter kommunevalget høsten 2015. Resultatet i folkeavstemmingen i kommunen viste klart flertall for at Dønna fortsetter som egen kommune. Kommunen fattet vedtak om å avslutte arbeidet med kommunereformen med bakgrunn i resultat av den rådgivende folkeavstemmingen.

Kommunens eget o-alternativ beskriver en kommune som er sårbar og utfordres på kapasitet og kompetanse, små og sårbare fagmiljøer og utfordringer i forhold til rekruttering av spesialisert kompetanse. Mangel på kapasitet og kompetanse gjør det krevende å utvikle et tilfredsstillende tjenestetilbud. Svekket økonomi og vanskeligheter med rekruttering av kompetent arbeidskraft bidrar til at bemanningen ikke står i forhold til de oppgavene og krav til kvalitet som skisseres i nasjonale retningslinjer. Kommunen beskriver sårbarhet i rollen som samfunnsutvikler og mangler kapasitet til bl.a. arealplanlegging. Dønna har ikke oppdatert kommuneplanens samfunnsdel siden 2003. Dønna er den kommunen i HALD konstellasjonen som opplever de største utfordringene knyttet til opprettholdelse av tjenestetilbudet med den kompetanse og kvalitet som innbyggerne har krav på.

Kommunen baserer mange av sine tjenesteleveranser i dag på interkommunale samarbeidsløsninger. Kommunene i HALD-regionen har utviklet et omfattende kommunesamarbeid (40 ordninger) for å løse lovpålagte tjenester i regionen og har samhandlet godt over lang tid. Kommunene har et integrert samhandlingsmønster på tjenestenivå. Etter Fylkesmannens vurdering er ikke mer interkommunalt samarbeid en fullverdig løsning på framtidige utfordringer for kommunen. Kommunen beskriver utfordringen med at et høyt antall interkommunale samarbeidsordninger gjør omstilling mer kompleks enn om tjenestene utføres av egen kommune. Kommunen binder opp økonomiske ressurser som bidrar til at kommunen står mindre fritt til å foreta endringer etter eget ønske. Ved en ev. overføring av nye oppgaver må disse basere seg på en utvidelse av et allerede omfattende interkommunalt samarbeid.

Kommunen er en liten kommune med en sårbar og lite robust økonomi. Kommunen har i flere år hatt en negativ trend der utgiftene var høyere enn inntektene, og som en konsekvens av dette er disposisjonsfondene nå nærmest tømte. Kommunen står ila av de nærmeste årene foran flere store investeringer, noe som vil presse økonomien ytterligere og gjøre dem sårbare ift renteøkninger.

Dønna inngår i en naturlig bo- og arbeidsmarkedsregion med de øvrige HALD-kommunene der nær 30 % av de yrkesaktive pendler ut av kommunen.

Fylkesmannen vurderer at kommunens o-alternativ gir et realistisk bilde av kommunens utfordringer. Kommunen har hatt en negativ befolkningsvekst på over 17% de siste 20 år. Fylkesmannen vurderer ut at kommunen ikke vil innfri målene og kriteriene i reformen i et lengre perspektiv.

Fylkesmannen registrerer at kommunereformprosessen ikke førte fram til positive vedtak. Fylkesmannen vurderer at HALD-kommunene, ut fra geografiske og allerede etablerte samhandlingsmønstre utpeker seg som en naturlig ramme for en framtidig kommune på ytre Helgeland. Fylkesmannen anbefaler Dønna om å videreføre prosessene med øvrige HALD kommuner for på sikt å danne grunnlag for en felles kommune.

---

## Leirfjord

Kommunene i Helgeland regionråd startet arbeidet med utredning av ny kommunestruktur gjennom regionrådet allerede høsten 2011. Leirfjord kommune har et oppstartvedtak fra jan.2012. Herøy, Alstahaug, Leirfjord, Dønna og Vefsn utarbeidet en felles intensjonsavtale med mål om sammenslåing i løp 1 innen utgangen av 2015. Flere av kommunen gjennomførte folkeavstemminger samtidig som kommunevalget ble avviklet og arbeidet med prosessen i regionen endret karakter etter kommunevalget høsten 2015. Resultatet i folkeavstemmingen i Kommunen viste klart flertall for at kommunen fortsetter som egen kommune. Kommunen fattet vedtak om å avslutte arbeidet med kommunereformen med bakgrunn i resultat av den rådgivende folkeavstemmingen. Kommunen vil gjøre ny vurdering av framtidig kommunestruktur når endret oppgavefordeling og inntektssystem er vedtatt av Stortinget.

Kommunen beskriver som de andre HALD kommunene utfordringer med små og sårbare fagmiljøer. Utfordrende å rekruttere spesialisert kompetanse innenfor flere fagområder. Stor personavhengighet og sårbar ved sykefravær og vakanser. Små fagmiljøer med begrensede utviklingsmuligheter og karrieremuligheter. God økonomistyring, men sårbar overfor svingninger i inntekter og uforutsette utgifter. Beskriver stor avhengighet av de interkommunale ordningene for å levere lovpålagte tjenester, men beskriver at samarbeidsordningene gir liten grad av styring med utvikling/ kostnadsnivå/ kvalitetsutvikling og politisk styring/ involvering.

Fylkesmannen vurderer at kommunens o-alternativ er realistisk beskrevet fra kommunen og vurderer at mer interkommunalt samarbeid ikke er en fullverdig løsning på framtidige utfordringer for kommunen.

50% av de yrkesaktive pendler ut av kommunen. Leirfjord inngår i BAS region med øvrige HALD kommuner.

Fylkesmannen vurderer at kommunen ikke vil innfri målene i kommunereformen ved å fortsette som egen kommune i et framtidsperspektiv.

Fylkesmannen er kjent med kommunens initiativ overfor Vefsn kommune for å vurdere om det er grunnlag for å starte drøftinger om en kommunesammenslåing med Vefsn.

Fylkesmannen er gitt i oppdrag å vurdere helheten i fylket og vurderer at HALD-kommunene, ut fra geografiske og allerede etablerte samhandlingsmønstre utpeker seg som en naturlig ramme for en framtidig kommune på ytre Helgeland. Fylkesmannen anbefaler Leirfjord om å videreføre prosessene med øvrige HALD kommuner for på sikt å danne grunnlag for en felles kommune.

---

## Alstahaug

Kommunene i Helgeland regionråd startet arbeidet med utredning av ny kommunestruktur på eget initiativ allerede ved årsskifte 2011/2012. Alstahaug kommune har et oppstartvedtak fra feb.2012. Herøy, Alstahaug, Leirfjord, Dønna og Vefsn utarbeidet en felles intensjonsavtale med mål om sammenslåing i løp 1 innen utgangen av 2015. Flere av kommunen gjennomførte folkeavstemminger samtidig som kommunevalget ble avviklet og arbeidet med prosessen i regionen endret karakter etter kommunevalget høsten 2015. Kommunen har gjennomført spørreundersøkelse blant innbyggerne der et flertall var positiv til en kommunesammenslåing. Kommunen fattet vedtak om å avslutte arbeidet med kommunereformen basert på de samarbeidende kommunens negative vedtak etter rådgivende folkeavstemminger. Kommunen stiller seg likevel positiv til kommunesammenslåing hvis samarbeidende kommuner ønsker å gjenoppta reformarbeidet.

Telemarksforskning beskriver også overfor Alstahaug med sine nesten 7500 innbyggere utfordringer i forhold til kapasitet og kompetanse på flere fagområder. Særlig rekruttering av spesialisert kompetanse innenfor helse. Utfordringer i forhold til demografisk utvikling og mangel på sykehjemsplasser. Kommunen beskriver vekst i oljerelatert næring som gir ringvirkninger til andre sektorer, men ser behovet for en mer helhetlig tenkning i en større region for å øke mulighetene for å lykkes med framtidig utviklingsarbeid. Fastlandsforbindelse til øyene trekkes fram som viktig i et framtidig samfunnsutviklingsperspektiv.

Alstahaug har sammen med de andre HALD-kommunen etablert et omfattende interkommunalt samarbeid for å håndtere tjenester og oppgaver på en bedre og mer effektiv måte enn det den enkelte kommune er i stand til på egen hånd. For en del oppgaver er også interkommunalt samarbeid en forutsetning dersom oppgavene skal løses på en forsvarlig måte. Behovet for interkommunalt samarbeid er økende, men det er stor enighet (ifølge Telemarksforsknings rapport) om at det går en grense hvor omfattende det interkommunale samarbeidet kan være før en kommunesammenslåing blir mer fordelaktig. Omfattende interkommunalt samarbeid er negativt for styring og kontroll bidrar til utarming av kompetansen i den enkelte kommune. Alstahaug kommune har gjennom Telemarksforsknings rapport gitt uttrykk for at det store antallet samarbeidsordninger blir uoversiktlig etter hvert.

Fylkesmannen vurderer at Alstahaug langt på vei vil kunne innfri målene i reformen ved å fortsette som egen kommune, men vurderer at kommunen vil ha en nøkkelrolle i forhold til omkringliggende kommuners tjenestetilbud og samfunnsutvikling i et lengre perspektiv. Fylkesmannen anbefaler derfor Alstahaug å følge opp den positive viljen i kommunen til en videre prosess med de øvrige HALD kommunene.

---

## Vefsn

Kommunen har deltatt i to alternative utredninger. Vefsn utredet sammen med øvrige kommuner i regionrådet (med unntak av Herøy) en mulig ny kommunestruktur allerede i starten av 2012. Denne prosessen førte til en intensjonsavtale med mål om sammenslåing i løp 1 innen utgangen av 2015. Etter regjeringens initiativ til kommunereformprosessen utredet kommunen også alternativet Grane,

Hattfjelldal, Hemnes og Vefsn. Vefsn kommune har fattet et åpent positivt vedtak om kommunesammenslåing uten et konkret retningsvalg.

Vefsn kommune vurderer i sitt o-alternativ at kommunen har behov for en framtidig omlegging av tjenestetilbudet med utgangspunkt i framskriving av befolkningssammensetningen i kommunen. Kommunen vurderer at de leverer gode og likeverdige tjenester til innbyggerne og vil ikke være avhengig av interkommunale samarbeidsordninger for sine tjenesteleveranser. Kommunen oppfatter selv at eventuelle nye oppgaver til kommunene også skal kunne løses innenfor kommunens rammer.

Kommunen beskriver i sitt o-alternativ at færre kommunegrenser vil gi fordeler ift planlegging av en langsiktig og helhetlig utvikling i regionen.

Fylkesmannen vurderer at Vefsn kommune vil være i stand til å løse lovpålagte oppgaver og ivareta kommunens fire roller på en tilfredsstillende måte alene. Fylkesmannen vurderer at Vefsn kommune langt på vei innfrir målene i kommunereformen ved å fortsette som egen kommune.

Vefsn kommune vil måtte ta et regionalt ansvar uavhengig av framtidig kommunestruktur. Flere av nabokommunene vil i større grad være avhengig av å inngå i en større sammenheng i et langtidsperspektiv. Fylkesmannen vurderer at Vefsn kommune vil stå sterkere i et samfunnsutviklerperspektiv som en sammenslått kommune.

Fylkesmannen er gitt et oppdrag å se helheten i regionen og anbefaler Vefsn kommune å ta opp igjen prosessene med utredningsalternativet knyttet til kommunene Grane, Hattfjelldal og Hemnes med sikte på å danne en ny kommune på indre Helgeland. Hemnes kommune må i en ev videre prosess avklare sitt retningsvalg.

## SØR-HELGELAND

Vega, Vevelstad, Brønnøy, Sømna, Bindal

Kommunene på Sør-Helgeland har i stor grad gjennomført kommunereformprosessen som en felles prosess for kommunene tilhørende sør- Helgeland regionråd. Det ble gjennomført felles utredning med aktuelle kommunene i regi av Telemarksforskning. Videreføring av prosess med sikte på sammenslåing ble avsluttet høsten 2015. I etterkant av felles kommunestyremøte 08.12.2015 besluttet kommunen å utrede en «kommuneblokk» - løsning (NIVI Analyse), som innebærer et mer forpliktende interkommunalt samarbeid om utvikling av tjenester på tvers av regionen og som et alternativ til en framtidig sammenslått kommune.

Brønnøy kommune har fattet positivt vedtak for kommunesammenslåing med øvrige kommuner på sør- Helgeland. Vevelstad, Sømna, Vega og Bindal har fattet vedtak om å fortsette som egne kommuner.

Kommunene på Sør- Helgeland har gjennomført en felles kommunereformprosess, med felles kommunestyremøter og felles formannskapsmøter. Sør-Helgeland er geografisk og historisk en

enhet som er godt integrert i et utstrakt kommunesamarbeid. Sør-Helgeland er en felles BAS region med stor utpendling fra omkringliggende kommuner til regionsentret Brønnøysund.

Kommunen har noe ulike utfordringsbilder særlig knyttet til befolkningsstørrelse som gjenspeiler kommunens forutsetninger for kvalitet, kompetanse og valgfrihet i tjenesteproduksjonen. Vevelstad kommune har 507 innbyggere, Vega 1244 innbyggere, Sømna 2031 innbyggere, Bindal 1465 innbyggere og Brønnøy 7962 innbyggere. Alle kommunene foruten om Brønnøy har negativ befolkningsvekst der Bindal har størst nedgang med 27,5% de siste 20 årene. Flere av de andre kommunene har dramatisk nedgang i innbyggertall. Brønnøy har hatt en positiv befolkningsvekst på 11,6%. Kommunene som er rammet av negativ befolkningsvekst har i tillegg i varierende grad utfordringer med alderssammensetningen i befolkningen som vil kreve økt kapasitet og kompetanse innenfor særlig pleie-omsorg og helsefag. Flere av kommunene beskriver utfordringer med små og sårbare fagmiljø, rekrutteringsutfordringer og små økonomier som er følsomme for uforutsette utgifter og svingninger i inntektene. Flere av kommunene påpeker behovet for større kraft i det regionale utviklingsarbeidet.

NIVI Analyse har sammenfattet kommunenes SWOT-arbeid i følgende tre hovedutfordringer:

- Polarisering og voksende ubalanser. Negativ og skjev befolkningsutvikling i omegnskommunene, sårbare regionsentra, kritisk utvikling særlig i Bindal, men også i Vevelstad og på Vega.
- Svært sårbare kommuneorganisasjoner, både faglig og økonomisk. Økte oppgaver, færre folk, mye drift, lite utvikling, personavhengig kommune-forvaltning, mangel på fagmiljøer truer likeverdig velferd og balansert utvikling.
- Stadig svakere kommunal påvirkningskraft. Sentraliseringen fortsetter, økende fragmentering av ansvar og avpolitisering av viktige beslutningsprosesser, kortsiktige prosjekter og hybridene dyrkes. Kompetanse og kapasitet i grunnstrukturene vies for lite oppmerksomhet.

Fylkesmannen vurderer at kommunene på Sør- Helgeland i varierende grad vil innfri målene i kommunereformen. De minste kommunene vil på sikt ikke ha forutsetninger for å videreføres som en egen kommune med økende krav til kompetanse, kapasitet og valgfrihet på flere tjenesteområder. Kommunene baserer mange av tjenesteleveransene i dag på interkommunalt samarbeid. Økende krav til spesialisert kompetanse og nye oppgaver må løses i en ytterligere utvidelse av samarbeidsordningene mellom kommunene.

Telemarksforskning har vurdert flere aktuelle utredningsalternativer og konkludert med at alternativet bestående av kommunen på Sør-Helgeland vil være mest aktuelt å gå videre med. Det er også dette alternativet kommunene har lagt til grunn for sin kommunereformprosess.

I Bindal kommune er det reist to innbyggerinitiativ. Ett initiativ gjelder grensejustering på Austra, med ønske om en samling av befolkningen på Austra til en kommune. Fylkesmannen mottok nytt innbyggerinitiativ fra befolkningen på Austra + Bindalseidet mai 2016, med ønske om ny kommunegrense som følger Bindalsfjorden/Sørfjorden der den sørlige delen av kommunen tilknyttes Nærøy/ Vikna.

Fylkesmannen vil ikke tilrå at innbyggerinitiativene følges opp uten at det samtidig finnes en løsning for resterende del av Bindal. Etter fylkesmannens vurdering vil «rest- Bindal» være enda mer sårbar enn dagens kommune ved en ev. grensejustering.

Fylkesmannen anbefaler at kommunene på Sør- Helgeland arbeider videre med reformprosessen med mål om å danne en ny kommune. De lokale prosessene i reformperioden har kommet for kort til at Fylkesmannen ser mulighet for løsninger innen den forlengede tidsfristen.

#### Helheten på Helgeland

Kommunereformprosessen har ikke skapt stor entusiasme på Helgeland. Reformprosessen kom godt i gang i HALD kommunene og Rana og Lurøy underskrev felles intensjonsavtale. I de fleste andre kommuner ble reformprosessen avsluttet uten at det ble utarbeidet reelle valgalternativer for høring i befolkningen og som grunnlag for politiske beslutninger.

Gjennom prosessen har utredningsalternativene på Helgeland utkrystallisert noen naturlige konstellasjoner for videre prosesser med utgangspunkt i regionens fire sentra. Brønnøy, Vefsn, Alstahaug og Rana har fattet positive vedtak for å danne nye kommuner. Fylkesmannen oppfatter dette som et signal om at alle fire sentra ønsker å være en drivkraft i utvikling av omkringliggende kommuner. I den videre prosessen blir det nødvendig at noen kommuner foretar tydeligere retningsvalg. Fylkesmannen oppfordrer kommunene på Helgeland til å videreføre de påbegynte prosesser med utgangspunkt i utredningsalternativene som tar utgangspunkt i regionens fire senterkommuner.

## VEDLEGG

### OPPSUMMERING AV KOMMUNEREFORMPROSESS MED VURDERINGER PR KOMMUNE

Kommunene har oversendt Fylkesmannen et omfattende materiale knyttet til sine reformprosesser. Materialet omfatter ulike utredningsalternativer, o-alternativ, kommunestyrevedtak osv.

Fylkesmannen har oppsummert kommunens prosess, nøkkeltall på valgte parameter, økonomi og utfordringsbilde i kommunevis oppsummeringer. «Kommunearkene» baserer seg på det innsendte materiale og er ment som en skjematisk og lett tilgjengelig oversikt. Kommunene i Nordland er navet i utviklingsarbeid i fylket, og alle kommuner bidrar med sine positive kvaliteter til å bygge Nordland. Fylkesmannens oppsummering skisserer hovedtrekkene av kommunen utfordringer ved å fortsette som egen kommune og er derfor ikke ment å balansere helhetsinntrykket av kommunen. Fylkesmannen baserer imidlertid sine vurderinger på helheten av det innsendte materiale.



## Statens hus

Moloveien 10

tlf: 75 53 15 00 || fax: 75 52 09 77

[fmnopost@fylkesmannen.no](mailto:fmnopost@fylkesmannen.no)

[www.fmno.no](http://www.fmno.no)

