



**NIVI Rapport 2018:2**

# **Mobiliseringsbehov på Helgeland**

**Utarbeidet på oppdrag av Fylkesmannen i Nordland**

**Av Geir Vinsand**

**17. juni 2018**

## INNHOOLD

HOVEDPUNKTER .....	2
1 INNLEDNING .....	4
1.1 Bakgrunn og problemstillinger .....	4
2 KORT OM KOMMUNEREFORMEN I NORDLAND .....	4
2.1 Resultater og vedtatt kommunestruktur .....	4
2.2 De nye kommunene .....	6
2.3 Strukturelle konsekvenser for Nordland .....	6
2.4 Faglig utarming av kommunene .....	9
3 LÆRINGSPUNKTER FRA HELGELAND .....	10
3.1 utfordringer og muligheter .....	10
3.2 Trender i det interkommunale samarbeidet .....	13
3.3 Erfaringer fra kommunereformarbeidet .....	15
3.4 Målbilde for videre utvikling .....	17
3.5 Konkretisering av samarbeidsbehov .....	17
3.6 Forutsetninger for å lykkes .....	18
3.7 Fylkesmannens rolle som tilsyns- og utviklingsaktør .....	18
3.8 Fylkeskommunens regionale utviklingsrolle .....	21
3.9 To-sporet reform og nye samarbeidsstrukturer .....	22

## Hovedpunkter

Kartleggingen som er gjennomført blant ordførere, rådmenn og andre sentrale ledere i tre kommuneregioner på Helgeland kan sammenfattes i følgende hovedpunkter:

1. Utfordringene som beskrives nærmere i rapporten krever et mer systematisk samarbeid mellom kommunene på Helgeland. Økt samarbeidsbehov henger nøye sammen med demografiske og økonomiske utfordringer og vil være nødvendig for å møte nye reformer og økte krav til fagkompetanse. Sentralisering av faglig og politisk utviklingskompetanse framheves som en grunnleggende utfordring i flere av kommunene.
2. Samarbeidsbehovet beskrives som omfattende i alle delregioner og berører kommunenes administrasjon, tjenesteproduksjon og innsats i samfunnsutvikling. Kommunene beskrives som sterkt driftsorienterte med svært liten kapasitet og fagkompetanse til å ivareta utviklingsoppgaver i egen organisasjon. Kommunene beskrives som særlig nedtrimmet og sårbare innenfor følgende fem områder:
  - Administrasjon og forvaltningsoppgaver (rådhusfunksjoner)
  - Digital tjenesteutvikling inkl. anvendelse av velferdsteknologi
  - Tekniske tjenester inkl. planlegging og landbruksforvaltning
  - Helse- og sosialtjenester
  - Skoleutvikling
3. Samarbeidsklimaet mellom kommunene beskrives som variabelt med gode eksempler på forsterket samarbeid og samtidig en utvikling mot mindre stabilitet i viktige samarbeidsrelasjoner. Økt interesse for samarbeid mellom de store kommunene og mer restriktive senterkommuner er en del av bildet.
4. Fylkesmannen får gjennomgående gode tilbakemeldinger på rollen som tilsynsaktør overfor kommunene. Tre forbedringsområder peker seg ut i lys av samtalene:
  - Behov for klargjøring av kriterier for tilsyn og tilsynspraksis overfor små og store kommuner
  - Større kapasitet til oppfølging og utadrettet veiledning av den enkelte kommune
  - Ønske om bedre balanse mellom miljøvern hensyn og muligheter for lokal næringsutvikling
5. Fylkesmannen får tilsvarende dårlige tilbakemeldinger på rollen som utviklingsaktør, inkludert gjennomføring av prosesser i forbindelse med kommunereformen. Vurderingen av fylkesmannens utviklingsinnsats preges av at fylkesmannen mangler virkemidler og kapasitet til å følge opp utviklingsrollen. Informantene etterlyser en mer kontinuerlig, mer langsiktig og mer tilstedeværende utviklingsstøtte og innovasjonsinnsats. Som mulige løsninger pekes det på behov for mer dialog om utviklingstiltak, overgang fra kortsiktig prosjektfinansiering til mer langsiktige og helhetlige utviklingsprogrammer, samt at fylkesmannen bør ha kapasitet til å være mer tilgjengelig på Helgeland. Det pekes også på at fylkesmannen bør ha flere virkemidler overfor øykommuner med særskilte avstandsutfordringer.
6. Kommunene har et høyst blandet inntrykk av fylkeskommunens regionale utviklingsrolle. Noen oppgir at de har nær dialog og god tilgang til kompetanse og finansiering, mens andre opplever lite kontakt og få initiativ til utvikling av næringsliv og infrastruktur. Samtalene gir grunnlag for følgende konklusjoner:

- Fylkeskommunen får positive vurderinger fra noen favorittkommuner, men ser ut til å mangle forankring og tilstedeværelse i mange av kommunene på Helgeland
  - Fylkeskommunen ser ut til å mangle aktive strategier og tiltak for bedre regional balanse mellom kommunene og de ulike delregionene i fylket
  - Kommunene etterlyser større synlighet og påvirkningskraft i viktige regionale utviklingsspørsmål, spesielt innenfor samferdsel og næring
  - Fylkeskommunen kritiseres for konsentrasjon av utviklingskompetanse i Bodø og manglende bidrag til oppbygging av en sterkere 1.linje for samfunnsutvikling i kommunene
7. Samtlige informanter stiller seg i utgangspunktet positive til en samordnet lokal og regional innsats for forsterket samarbeid mellom kommunene på Helgeland. En skissert reformretning med utvidet samarbeid i fastere geografiske strukturer kombinert med en mer samordnet oppfølging fra de regionale aktørene, vurderes som en interessant utviklingsretning blant både ordførerne og rådmennene.

# 1 Innledning

## 1.1 Bakgrunn og problemstillinger

Foreliggende rapport er laget på bakgrunn av at Fylkesmannen i Nordland ønsker mer kunnskap om status og utfordringer i kommunene etter prosessene som er gjennomført i kommunereformen i perioden 2014-2017. Arbeidet har som formål å styrke grunnlaget for fylkesmannens videre strategi for oppfølging av kommunene, som kan innebære justeringer i kommunedialog og statlig virkemiddelbruk.

NIVI Analyse har på denne bakgrunn gjennomført en kvalitativ kartlegging av utfordringer og mulige løsninger som kan bidra til å styrke den kommunale virksomhet. Kartleggingen er gjennomført i tre kommuneregioner på Helgeland, herunder de fem kommunene på Sør-Helgeland, de fire HALD-kommunene rundt Sandnessjøen, samt Vefsn, Grane og Hattfjelldal, til sammen 12 kommuner.

I kartleggingen ble det satt som mål å gjennomføre intervju med ordførere, rådmenn med tillegg av daglige ledere i to regionråd. Samtalene ble gjennomført på telefon i perioden 11.mai-8.juni. Det er gjennomført 20 dybdeintervjuer som fordeler seg på 10 rådmenn, 8 ordførere og 2 daglige ledere i regionrådene. Intervjuperioden viste seg å være en svært travel periode for informantene, som forklarer noen manglende intervju. Initiativet til kartleggingen ble tatt godt imot og NIVI har utelukkende gode erfaringer fra gjennomføringen. Blant informantene er alle kommuner unntatt Dønna representert med enten ordfører eller rådmann. I de fleste tilfeller er både ordfører og rådmann representert i utvalget.

I samtalene er følgende temaer gjennomgått med hver informant:

- **Kommunens hovedutfordringer** med vekt på muligheter for en positiv samfunnsutvikling og kommunens sårbarhet (økonomisk og faglig)
- **Status for samarbeid mellom kommunene**, viktige endringer i samarbeidet etter 2014, behov og ønsker om forsterket samarbeid
- **Erfaringer med kommunereformen**, læringspunkter fra prosessen, tilfredshet med resultatet og behov for videre reformarbeid
- **Veien videre**, mer samarbeid, ny runde om kommunestruktur eller andre løsninger, synspunkter på mulige nye reformelementer som overgang til to-spors reform med utvidet samarbeid i fastere strukturer (kommuneblokker, kommuneklynger og regionalt tyngdepunkt) og økt samhandling med de regionale aktørene om forsterket samarbeid
- **Inntrykk av og forventninger til fylkesmannen**, synspunkter på tilgjengelighet og dagens kommunedialog, behov for endringer i kontakt eller virkemiddelbruk
- **De øvrige regionale aktørenes rolle**, herunder inntrykk av fylkeskommunen som regional utviklingsaktør

Det bemerkes at informantene som det her gjengis vurderinger i fra utgjør et begrenset utvalg ledere. De trenger ikke være representative for kommunestyrene eller andre ansatte i kommunene. NIVI Analyse står ansvarlig for tolkninger og analyser av innsamlet informasjon.

## 2 Kort om kommunereformen i Nordland

### 2.1 Resultater og vedtatt kommunestruktur

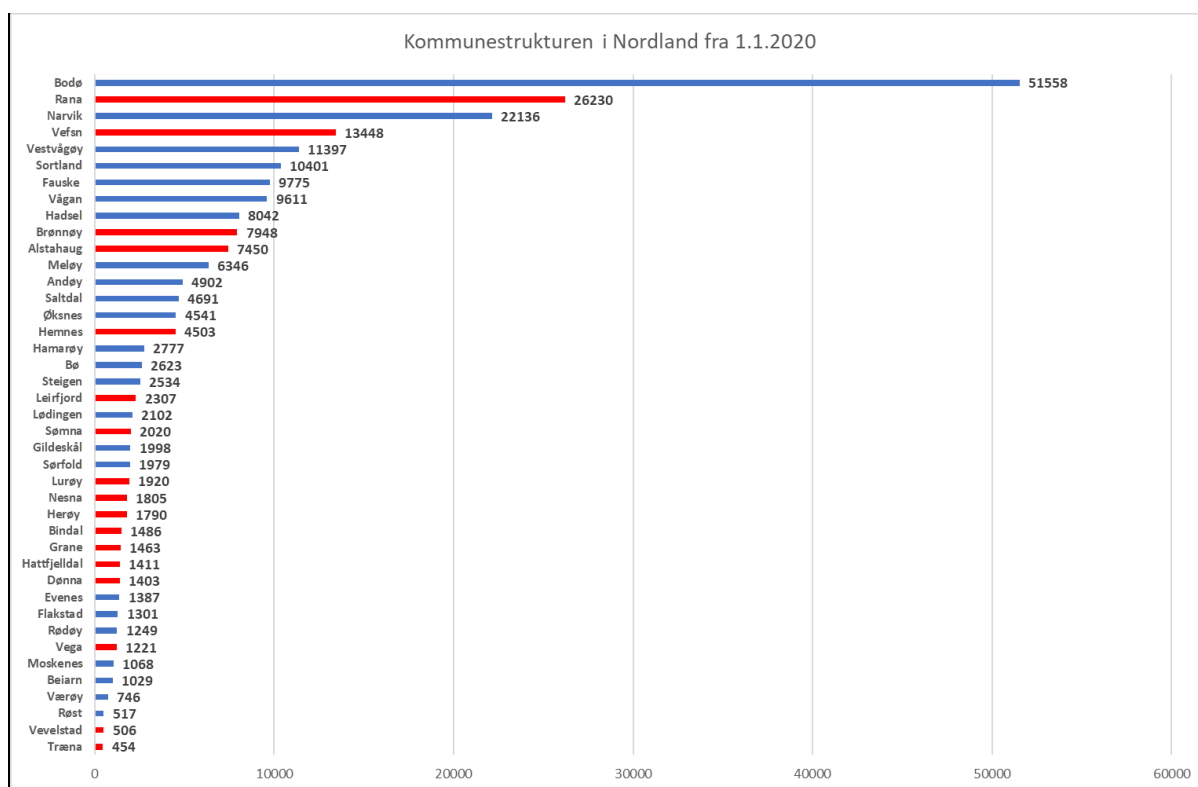
Som i de fleste andre fylker er det gjennomført omfattende utredninger og beslutningsprosesser for å avklare mulige endringer i kommuneinndelingen i Nordland i perioden 2014-2017.

Utgangspunktet ved kommunereformens oppstart i 2014 var 44 kommuner. Etter tre års sammenhengende reformarbeid endres kommunetallet i Nordland til 41 kommuner fra 1.1.2020. Reformprosessene innebærer ingen endringer i kommunestrukturen på Helgeland, som fortsatt vil ha 17 kommuner, regnet fra Bindal i sør til og med Træna og Lurøy i nord.

Så langt i kommunereformen er det vedtatt to kommunesammenslutninger og én kommunedeling i fylket. Narvik, Ballangen og nordøstre del av Tysfjord går sammen til Narvik kommune. Den sørvestre delen av Tysfjord legges til Hamarøy kommune som videreføres med samme navn. Tjeldsund går sammen med Skånland og blir en del av Troms med virkning fra 1.1.2020.

I tillegg kommer et eksempel på reversering av en vedtatt sammenslutning i Stortinget og en påfølgende vurdering av en større grenseregulering i samme område. Det gjelder Bindal kommune og en mulig grenseregulering på halvøya Austra som i dag er delt på tre kommuner og to fylker. Fylkesmannen utreder også en mindre grensereguleringssak mellom Rødøy og Lurøy, der området Øresvik ønsker en grensejustering som vil gjøre dem til Lurøyværing.

Fra 2020 vil kommunestrukturen i Nordland fortsatt være sterkt preget av mange små kommuner, noen få mellomstore kommuner med over 10.000 innbyggere (Rana, Narvik, Vefsn og Vestvågøy) og én bykommune med over 50.000 innbyggere (Bodø). 25 av fylkets 41 kommuner vil ha under 3000 innbyggere jf. figuren nedenfor. Av 17 kommuner på Helgeland vil 12 ha under 3000 innbyggere.



Figur 2.1 Vedtatt kommunestruktur med 41 kommuner i Nordland fra 2020. Folketall i kommunene pr.1.1.2018.

Kommunestrukturen i Nordland er spesiell i landssammenheng som følge av en sterk overvekt av mange små kommuner, lange interne reiseavstander og mange eksempler på øykommuner, fjordkommuner og andre spesielle inndelingssituasjoner.

Små justeringer i kommunestrukturen gjelder for øvrig ikke bare Nordland, men hele Nord-Norge hvor det er vedtatt fire kommunesammenslutninger og én kommunedeling så langt i kommunereformen. Antall kommuner i Nord-Norge reduseres fra 87 til 80. 60 prosent av de 80 kommunene vil ha under 3.000 innbyggere i 2020.

## 2.2 De nye kommunene

Kommunereformen er så langt ikke en landsdekkende reform i lys av at over 70 prosent av landets kommuner ikke er direkte berørt av reformen (309 kommuner). Antall berørte kommuner pr fylke varierer fra samtlige kommuner i Vestfold til ingen kommuner i fylkene Oslo, Hedmark, Oppland og Vest-Agder. Navn og folketall i de nye kommunene framgår av tabellen nedenfor.

1	Fjord	2642	17	Hustadvika	13215	33	Øygarden	37687
2	<b>Hamarøy</b>	<b>2777</b>	18	<b>Senja</b>	<b>15025</b>	34	Indre Østfold	44035
3	Åfjord	4230	19	Namsos	15281	35	Larvik	46801
4	<b>Tjeldsund</b>	<b>4253</b>	20	Voss	15508	36	Moss	48671
5	Hitra	4973	21	Aurskog-Høland	17072	37	Tønsberg	54981
6	Heim	5796	22	Orkland	17872	38	Nordre Follo	58058
7	Stad	9455	23	Kinn	17448	39	Sandefjord	62615
8	Nærøysund	9609	24	Sunnfjord	21963	40	Ålesund	65065
9	Indre Fosen	10090	25	<b>Narvik</b>	<b>22136</b>	41	Sandnes	77574
10	Ørland	10215	26	Lindesnes	22905	42	Lillestrøm	83821
11	Lyngdal	10357	27	Holmestrand	23938	43	Asker	92828
12	Volda	10363	28	Bjørnefjorden	24493	44	Drammen	100302
13	Midt-Telemark	10819	29	Steinkjer	24569	45	Kristiansand	109438
14	Ullensvang	11294	30	Færder	26734	46	Stavanger	141186
15	<b>Hammerfest</b>	<b>11560</b>	31	Alver	28997	47	Trondheim	199595
16	Sogndal	11666	32	Molde	31895			

Tabell 2.1 Nye kommuner vedtatt som del av kommunereformen. Folketall 1.1.2018.

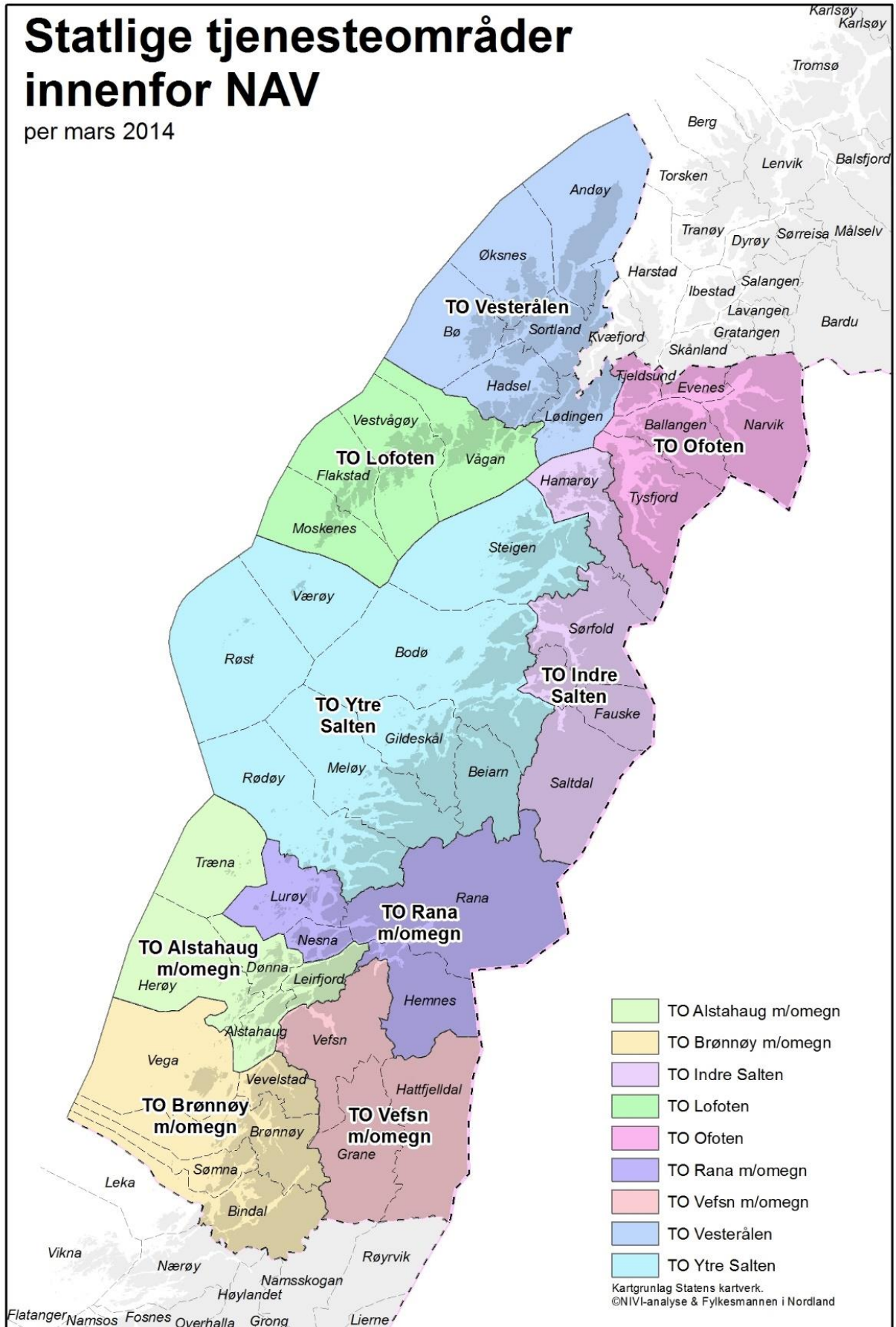
## 2.3 Strukturelle konsekvenser for Nordland

Det kan pekes på fem antatt viktige konsekvenser av strukturell karakter som følge av de vedtatte endringene:

1. *Kommunestrukturen i Nordland blir mer polarisert fra 2020 enn den var før reformen startet i 2014.* Det skyldes at Bodø og noen få andre av fylkets største kommuner forventes å vokse i folketall, samtidig som mange av de små kommunene vil oppleve befolkningsnedgang. Svært mange av Nordlands kommuner vil oppleve betydelige demografiske endringer som følge av fallende folketall og økte eldreandeler de nærmeste årene. Trenden i retning av økte strukturelle ubalanser vil skje samtidig med en vekst i lovpålagte oppgaver, økte krav til kapasitet og kompetanse i kommunene og en varslet innstramming i kommunesektorens økonomiske rammer. Uten nye initiativ til samarbeid og andre kompenserende tiltak kan disse endringene bety økt faglig og økonomisk sårbarhet i kommunene i Nordland, stikk i strid med kommunereformen mål. Fra en rekke kilder er det godt dokumentert at et stort flertall av kommunene i Nordland mangler kapasitet og utviklingskompetanse på en rekke kritiske områder, jf. bl.a. kommunenes egne strukturutredninger, fylkesmannens tilrådningsdokument til KMD i kommunereformen,

- Fylkesmannens analyse og tiltaksplan for Tysfjord kommune og KMDs kapasitetskartlegging i landsomfattende rådmannsundersøkelse fra 2016.
2. *Den vedtatte kommunestrukturen i Nordland betyr at de regionale ubalansene internt i fylket videreføres og forsterkes.* Bodø kommune vil antakelig styrke sin stilling ytterligere de neste årene i forhold til fylkets øvrige regionale tyngdepunkter. På Helgeland framstår Rana og delvis Vefsn som mellomstore kommuner, mens Alstahaug og Brønnøy er små kommuner i en regional og nasjonal sammenheng. Sør-Helgeland er antakelig en av landets mest sårbare kommuneregioner vurdert ut fra begrenset befolkningsgrunnlag, lange reiseavstander og sårbar samferdsel i forhold til andre regionale sentra.
  3. *Nordlands fylkesgrenser mot Trøndelag og Troms/Finnmark er foreløpig ikke endelig avklart.* Gjenstående vurderinger kan innebære både fradeling og innlemming av nye kommuner i Nordland fylke. Fylkestilhørighet for Bindal og Evenes er eksempler på kommuner som vil inngå i vurderingene.
  4. *Den vedtatte kommunestrukturen i Nordland betyr at statens 1.linje vil avvike fra kommuneinndelingen i store deler av fylket.* Det gjelder bl.a. Nav og politiet. Organiseringen av Nav preges av digitalisering av tjenestene og det pågår en regionalisering som betyr overgang til færre, større og mer myndige Nav kontor. Nav Nordland er delt inn i ni statlige tjenesteområder og det pågår for tiden forsøk med samarbeid på tvers av kommunegrenser inkludert ny lokal organisering i tre pilotregioner. Ingen av pilotene omfatter kommuner på Helgeland. Disse gjennomføres i nye Narvik kommune (tilpasning til ny kommune), Indre Salten (vertskommunemodell) og Sør-Salten (faglig/administrativt samarbeid). Fra våren 2017 ble Nordland politidistrikt delt inn i en ny geografisk struktur med 20 lensmannskontor og 5 politistasjoner. Helgeland har seks lensmannskontor og to politistasjoner (Mo i Rana og Mosjøen). Alle kommuner har en politikontakt som skal være et kontaktpunkt mellom politiet, publikum og ulike aktører i den enkelte kommune. Det gjelder også kommuner som ikke har eget tjenestested.
  5. *Økt polarisering og større regionale ubalanser i utviklingskompetanse og påvirkningskraft kan bety ytterligere sentralisering og nedgang i folketallet i mange av fylkets kommuner.* De fleste kommuner og samtlige kommuneregioner i Nordland har store næringspolitiske utviklingspotensial som kan bidra til nye arbeidsplasser og økt verdiskapning. Næringsstrukturen i Nordland skiller seg ut i landssammenheng med høy verdiskapning og sterke kompetansemiljøer innenfor bl.a. havbruk, mineralnæring, industri og kraftproduksjon i tillegg til tertiærnæringer. Forsterket samarbeid mellom kommunene og bedre tilrettelegging for lokal verdiskapning i samarbeid med staten, fylkeskommunen og næringslivet kan være én blant flere strategier som kan bidra til bedre regional balanse og en positiv samfunnsutvikling i hele fylket.





Figur 2.2 Statlige tjenesteområder innenfor Nav i Nordland. Kilde: Nav Nordland og NIVI-rapport 2014:2 Revidert status for interkommunalt samarbeid i Nordland.

## 2.4 Faglig utarming av kommunene

Fylkesmannen i Nordland har i sin tilrådning til KMD i forbindelse med kommunereformen dokumentert sterkt faglig og kapasitetsmessige sårbarhet i mange av fylkets kommuner. Ett blant flere viktige fagområder gjelder kommunal planlegging, der fylkesmannen konkluderer med betydelige avvik i forhold til lovpålagte krav til kommuneplan og planrutiner etter plan- og bygningsloven i mange av fylkets kommuner. Variabel planstatus i fylket henger sammen med mangel på stabil planfaglig kompetanse og generelt lite interkommunalt samarbeid om lovpålagte planoppgaver.

NIVI Analyse har gjennom de siste årene gjennomført flere tilsvarende kartlegginger som tyder på store variasjoner i kommunenes kapasitet og kompetanse til å ivareta lovpålagte oppgaver. Det gjelder kommunenes barnevern<sup>1</sup>, forekomst av fagmiljøer for ivaretagelse av plan- og bygningsloven<sup>2</sup> og kommunenes kapasitet til å ivareta landbruksforvaltning og miljøvernoppgaver<sup>3</sup>.

Barnevernsområdet har vært preget av betydelig stillingsvekst de siste årene, men denne er ujevnt fordelt mellom de kommunale tjenestene. Det skyldes store ulikheter i kommunestrukturen og samarbeidsmønsteret mellom kommunene. I Nordland finnes flere eksempler på godt samarbeid om barnevern, men fortsatt finnes mange små og sårbare barnevernstjenester i fylket.

På flere av de andre fagområdene har det i mange kommuner skjedd en nedbygging av kommunens kapasitet og fagkompetanse i en periode hvor oppgaveansvaret har vokst. Det kan gjelde planfunksjon inkludert kart og oppmåling, landbruksforvaltningen og ikke minst kommunenes kapasitet innenfor naturforvaltning og miljøvern. Dette er typiske oppgaver som lett kan bli nedprioritert i interne budsjettdiskusjoner i kommunene til fordel for f.eks. skole og eldreomsorg.

I en regional studie av samfunnssikkerhet og beredskap på Østlandet<sup>4</sup> fremkommer bekymring for en nasjonal ubalanse i ressursfordelingen innenfor samfunnssikkerhetsfeltet. Bekymringen knytter særlig til den operative 1.linje med vekt på kapasitetssituasjonen i kommunene etter innføring av kommunal beredskapsplikt fra 2010. Kapasitetskartlegginger viser at kommunene som regel ikke har egne fagmiljøer som kan ivareta lovpålagte oppgaver innenfor beredskap og samfunnssikkerhet. Beredskap og samfunnssikkerhet har gjennom de siste årene vært et prioritert satstingsområde for Fylkesmannen i Nordland.

Størrelsen på kommunenes fagmiljøer er kartlagt i større bredde i KMDs landsomfattende rådmannsundersøkelse fra 2016<sup>5</sup>. I denne undersøkelsen ble rådmennene spurt om hvor mange årsverk kommunen hadde i egen organisasjon (utenom rådmannen) på 17 definerte oppgaveområder. Kommunenes personellkapasitet ble kartlagt innenfor administrasjon, forvaltning, samfunnsutvikling og nasjonalt prioriterte tjenesteområder som psykisk helse, folkehelse, flyktingetjeneste og kommunale beredskapsoppgaver. Rådmennene ble bedt om å ta med andel av kombinerte stillinger, mens ubesatte og midlertidige stillinger ikke skulle medregnes. Det ble også forutsatt at evt. årsverk som brukes til å betjene andre kommuner skulle medregnes (interkommunalt samarbeid).

---

<sup>1</sup> NIVI Rapport 2010:1 Fylkesinitiativ for økt samarbeid om barnevern i Sør-Trøndelag

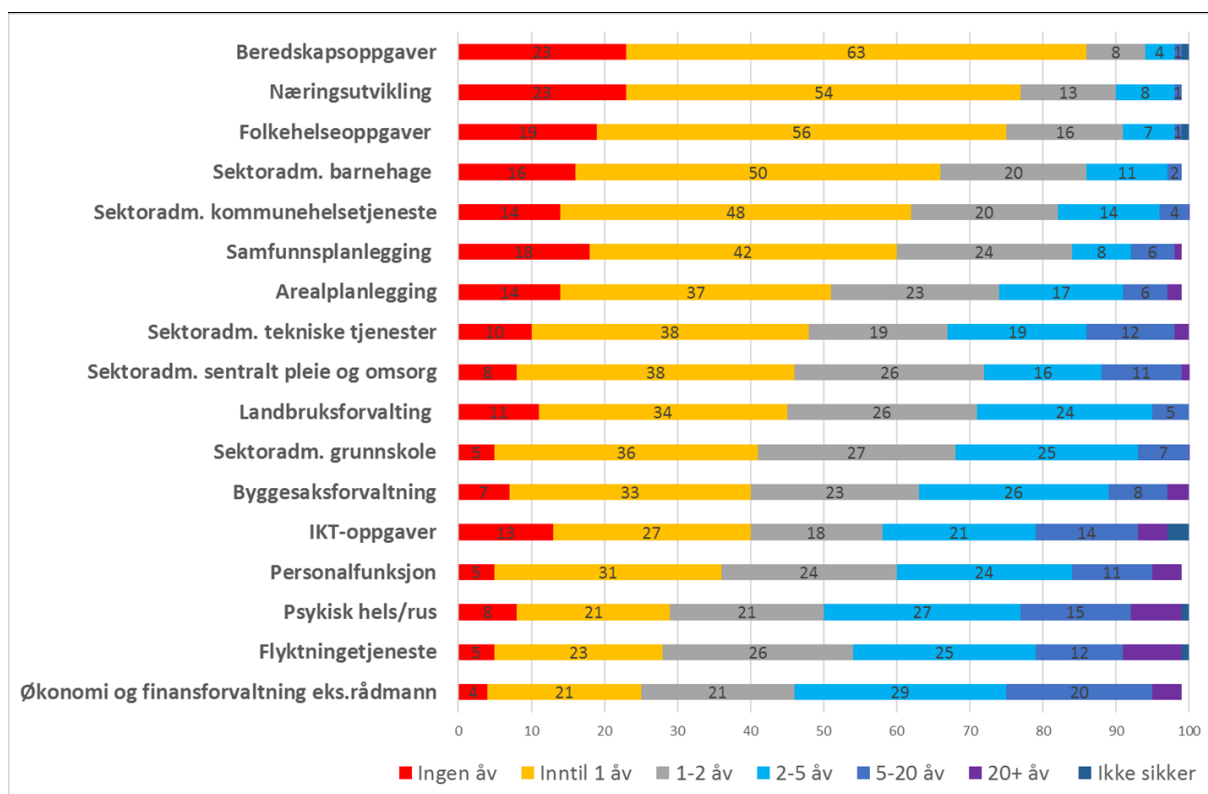
<sup>2</sup> NIVI Rapport 2014:1 Kartlegging av plankapasitet og plankompetanse i kommunene

<sup>3</sup> NIVI Rapport 2012:3 Fylkespilot for å styrke plan-, miljøvern- og landbrukskompetansen i kommunene i Sør-Trøndelag

<sup>4</sup> NIVI Rapport 2017:5 Regionale strukturers betydning for arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap på Østlandet

<sup>5</sup> Rådmannsundersøkelsen ble gjennomført som del av KMDs nullpunktsmåling for kommunereformen jf. SØF-rapport 01/17 Nullpunktsmåling: Hovedrapport og NIVI Rapport 2016:5 Landsomfattende rådmannsundersøkelse

Hovedtallene for hele landet gir en god illustrasjon på manglende fagmiljø og sårbarhet i en stor andel av landets kommuneorganisasjoner. Tallene for små kommuner under 5.000 innbyggere er svakere enn gjennomsnittstallene for alle kommuner som det foreligger tall for.



Figur 2.3 Kommunenes kapasitet på ulike oppgavefelt. Faste årsverk i egen organisasjon utenom rådmannen i 2016. Tall for hele landet. N=206. Kilde: KMDs rådmannsundersøkelse/NIVI Analyse.

### 3 Læringspunkter fra Helgeland

#### 3.1 Utfordringer og muligheter

I intervjurunden tegnes følgende hovedbilde av situasjonen i de aktuelle kommunene:

- *De demografiske og økonomiske utfordringene framheves som krevende i alle kommunene.* Nesten alle informantene forteller om utvikling mot en mer ugunstig og kostnadskrevende alderssammensetning som innebærer behov for økte investeringer innenfor helse og omsorg og i mange tilfeller endringer i skolestruktur. De fleste forventer svakere kommuneøkonomi og mindre økonomiske handlemuligheter de neste årene. I de fleste kommunene er vurderingen at de demografiske og økonomiske utfordringene vil være krevende, men håndterbare. Noen av informantene, særlig i de minste kommunene, beskriver et mer dramatisk utfordringsbilde med langsiktig nedgang i folketallet og uttynning av lokalsamfunnet. Utviklingen beskrives som en negativ spiral med nedskalering av kommunens kapasitet og ytterligere tap av utviklingskraft.
- *Kommunene leverer gjennomgående gode basistjenester til innbyggerne innenfor skole, barnehage og pleie og omsorg.* En desentralisert tjenestestruktur og høy opplevd tjenestekvalitet blant innbyggerne framheves som den sterkeste siden ved dagens kommuner. Flere informanter understreker at innbyggerne har vendt seg til en standard på kommunale tjenester som ikke er økonomisk bærekraftig. Det blir sagt at kommunestyrene

gjør alt for å skjerme en desentralisert tjenestestruktur, konkretisert til stadige nedskjæringer i kommunens administrasjon og tekniske tjenester. Mange av rådmennene forventer at det vil komme flere runder med innstramminger i lys av at «innbyggerne har vendt seg til å spise roastbeef, mens jeg nå må servere servelat». Følgende utsagn gir et representativt bilde for flere kommuner: «Vi har middels tjenestekvalitet, høye kostnader og flere eksempler på at kvalitet og kostnader ikke nødvendigvis henger sammen».

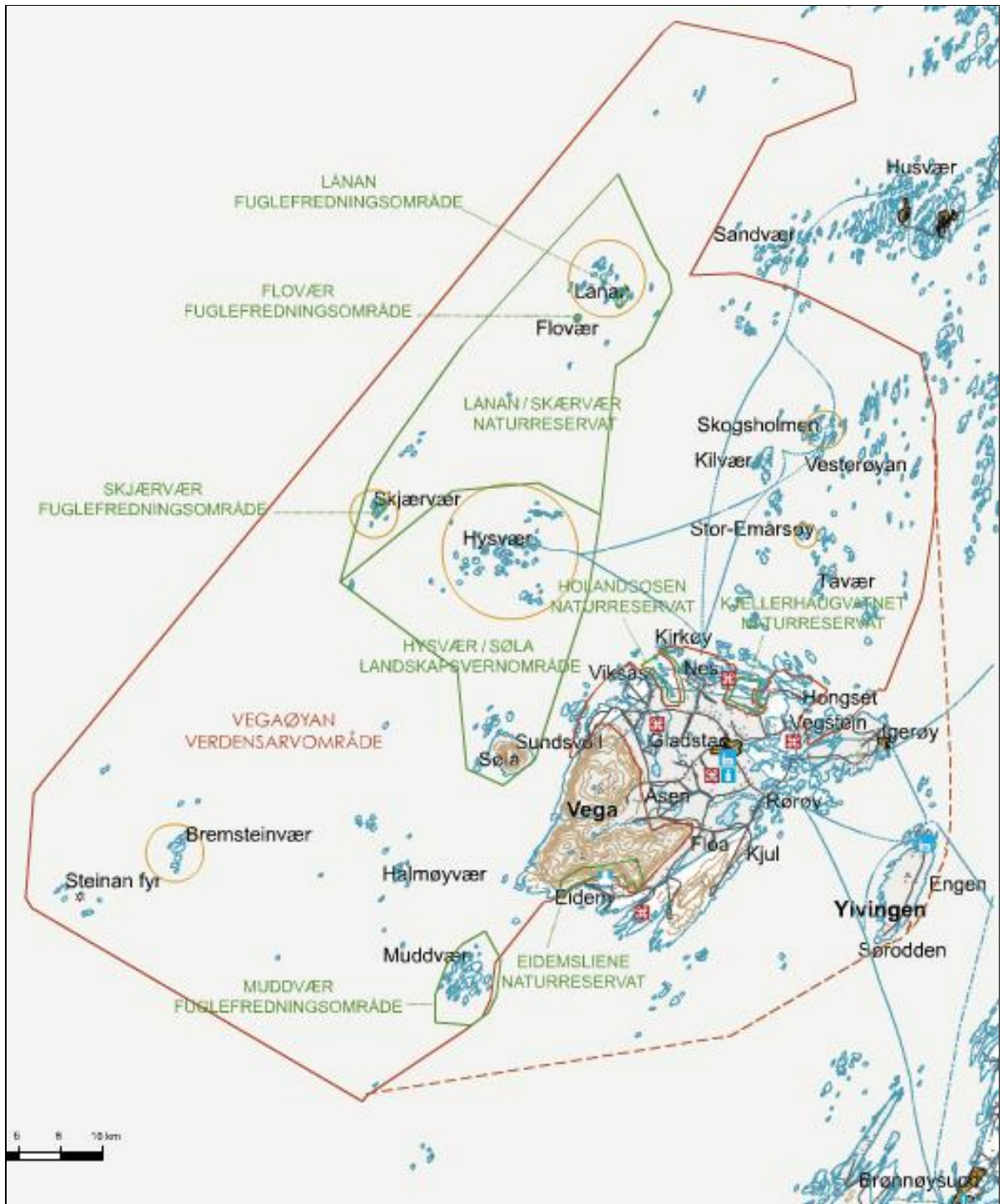
- *Kommunene framheves som sterkt driftsorienterte med svært lite kapasitet og kompetanse til å ivareta utviklingsoppgaver i egen organisasjon.* Mangel på utviklingskompetanse gjelder de fleste sektorområder i kommunen, både i tjenesteproduksjonen, i kommunens administrasjon og ikke minst innenfor samfunnsutvikling, hvor fraværet av utviklingskompetanse i egen organisasjon ofte beskrives som total.
- *Kommunene beskrives som svært nedtrimmet og særlig sårbar innenfor følgende fem områder:*
  1. *Administrasjon og forvaltningsoppgaver (rådhusfunksjoner).* Flere av rådmennene forteller at det kan være vanskelig å få til en lokal diskusjon om kvalitet i kommunal administrasjon og forvaltning, herunder problemstillinger knyttet til internkontroll, habilitet og rettssikkerhet. En konsekvens av stadige nedskjæringer i typiske rådhusfunksjoner er en mer personavhengig og sårbar kommuneforvaltning.
  2. *Digital tjenesteutvikling inkl. anvendelse av velferdsteknologi.* Flere informanter forteller at kommunen «fortsatt preges av en manuell kultur» og at de frykter økte digitale forskjeller i tjenestestandard i forhold til store og sentrale kommuner. Samarbeidet om IKT beskrives i noen tilfeller som driftsorientert og lite offensivt i forhold til digital tjenesteutvikling og løsninger som allerede er innført i mange andre kommuner. Noen mener IKT-utfordringene er så store og grunnleggende at de vil kreve et bredere og mer systematisk regionalt samarbeid om digital tjenesteutvikling i alle kommunene på Helgeland. Samarbeid om felles digitale utfordringer er innledet mellom de fire største kommunene.
  3. *Tekniske tjenester inkl. planlegging og landbruksforvaltning.* Fra flere informanter blir det sagt at kommunen sliter med å ivareta både lovpålagte og frivillige planoppgaver, herunder krav til kommuneplan og behov for kyst- og næringsplan. Rådmannen i Vefsn forteller at «selv vi med over 13.000 innbyggere har ikke samfunnsplanlegger» som del av min organisasjon.
  4. *Helse- og sosialtjenester.* Det fortelles om sterk dynamikk og stadig nye faglige krav til særlig kommunens helsetjenester. Flere informanter understreker at kapasitetssituasjonen innenfor barnevernet er sårbar og at det tidvis er vanskelig å rekruttere kompetent personell. Det rapporteres også om mangel på sykepleiere fra flere av kommunene.
  5. *Skoleutvikling.* Det rapporteres at kommunene har ujevne skoleresultater, ofte høye kostnader og store utviklingsbehov innenfor grunnskolen. Få av kommunene har skolefaglige miljøer som kan ivareta skoleeierrollen og pedagogiske utviklingsoppgaver. Kommunene på Sør-Helgeland har kommet langt med planer om å etablere et felles skolefaglig ressurscenter fra 1.1.2019 med Brønnøy som vertskommune<sup>6</sup>.
- *Fra samtlige kommuner framheves sentralisering av faglig utviklingskompetanse i offentlig sektor som en grunnleggende utfordring.* Det gjelder særlig innenfor samfunnsutvikling, hvor det fra flere kommuner blir sagt at kommunen «mangler hender» til å følge opp strategi- og planprosesser. Det gjelder både lokalt i kommunen og regionalt gjennom

---

<sup>6</sup> Regional skolesatsing på Sør-Helgeland: Mot Nordlands beste skoler. Utkast til felles saksframlegg fra rådmennene på Sør-Helgeland.

regionrådet og andre samarbeidsorganer som kommunene har eierinteresser i. I ett av intervjuene blir det forklart at kommunen står overfor en trippel svikt i strategisk utviklingskompetanse:

1. Kommunen er langt på vei tømt for personell som kan ivareta utviklingsoppgaver
  2. De kommunale og øvrige regionale samarbeidsorganene på Helgeland, som det finnes mange av, er fragmentert i mange organisasjoner med ulik organisering og kryssende deltakelse
  3. Fylkeskommunen og de andre regionale aktørene på fylkesnivå mangler lokal forankring og det savnes lokal tilstedeværelse, bedre kontinuitet i det lokale utviklingsarbeidet og bedre samordning av de regionale aktørenes virkemidler
- *Flere av ordførerne mener kommunen er utsatt for sentralisering av miljø- og næringspolitiske beslutninger, med manglende lokal tilrettelegging og utnyttelse av det lokale næringsgrunnlaget som resultat.* Det blir sagt at fylkesmannen, statlige direktorat og forskningsmiljøer ofte overstyrer kommunen i spørsmål om naturvern og forvaltning av verneområder. Næringspolitikken beskrives som fragmentert med dårlig sammenheng og svak samordning på tvers av forvaltningsnivåene. Det blir opplyst at regional statsforvaltning og fylkeskommunene opptrer ulikt på tvers av region- og fylkesgrenser. Det gjelder bl.a. Mattilsynets forvaltningspraksis overfor havbruksnæringen, hvor det hevdes at oppdrettsnæringen i Trøndelag og Nordland behandles forskjellig. Og det uttrykkes misnøye med ren bedriftsøkonomisk tenkning i Telenor og andre statlige selskaper med ansvar for lokal infrastruktur, bl.a. investeringer i fibernett.
  - *Fra samtlige kommuner rapporteres det om store muligheter for økt verdiskapning og næringsutvikling, knyttet til både privat og offentlig sektor.* Alle kommunene har strategiske utviklingsmuligheter knyttet til naturlige fortrinn og oppbygd kompetanse som kan videreutvikles og forsterkes. Behov for bedre og mer stabile samferdselsløsninger framheves som svært viktig for å sikre bosetting og lokal verdiskapning. Det gjelder særlig kommunene på Sør-Helgeland og øykommunene på Ytre Helgeland. Ordfører i Bindal understreker at det også finnes eksempler på godt samarbeid mellom kommunen, fylkeskommunene og de statlige aktørene, med referanse til omstillingsprosjektet i Bindal. «Vi har mål om å skape 50 nye arbeidsplasser, men det kan lett bli 80 hvis vi lykkes med god tilrettelegging». Også fra Vega blir det sagt at det nytter med lokal mobilisering, med henvisning til egen reiselivssjef og 5-6 personer som jobber med lokal tilrettelegging. Potensialet for økt turisme beskrives som mangedobbelt i forhold til dagens ca. 40.000 besøkende, forutsatt god markedsføring og langsiktig strategisk planlegging og tilrettelegging. Fra andre kommuner pekes det på store utviklingsmuligheter innenfor bl.a. marin og maritim næringsutvikling, skogbruk og lokal matproduksjon, industri og bergverk, og ikke minst fornybar kraftproduksjon. Også innenfor staten blir det pekt på utviklingsmuligheter knyttet til kompetansekllynge innenfor IKT-baserte tjenester og jus med utgangspunkt i Brønnøysundregistrene og Altinn.



Figur 3.1 Områdekart for Vegaøyan verdensarv. Kilde: Vega kommune

### 3.2 Trender i det interkommunale samarbeidet

Fra alle de tre delregionene rapporteres om et endret samarbeidsklima mellom kommunene etter første fase av kommunereformen. Generelt framheves det meste av det interkommunale samarbeidet som «dødt og lite dynamisk», men med visse unntak som f.eks. forsterket samarbeid på følgende områder:

- Utvidet samarbeid og mer kontakt om digitale utfordringer og andre regionale utviklings spørsmål mellom de fire største kommunene - Brønnøy, Alstahaug, Vefsn og Rana. Flere informanter mener det vil være behov for mer samarbeid på dette nivået.

- Utvidet samarbeid om kommunale beredskapsoppgaver, etter initiativ fra fylkesmannen
- Deltakelse i felles byregionprosjekt mellom HALD-kommunene og Vefsn (VHALD). KMD og Distriktssenteret er initiativtakere og finansører.
- Initiativ til regional skolesatsing og opprettelse av skolefaglig ressurscenter fra 1.1.2019 på Sør-Helgeland (Brønnøy). I tillegg kommer muligheter for utvidet samarbeid om helsetjenester og DMS. Nye lokale vertskommuneavtaler er inngått mellom Brønnøy, Vega og Vevelstad (brannvern).
- Forsterket samarbeid om naturforvaltning og naturbasert næringsutvikling mellom Vefsn, Grane og Hattfjelldal gjennom Vefsna Regionalpark. Kommunene har siden 2012 jobbet i prosjekt. Fra januar 2018 gikk regionalparken fra prosjektfase til permanent etablering. I samtalen blir det sagt at samarbeidet gjennom Vefsna Regionalpark kan medføre et utvidet samarbeid om flere oppgaver mellom de tre kommunene.

I samtalen rapporteres også om stillstand og forsøk på reversering av interkommunalt samarbeid. Noterte eksempler dreier seg om følgende:

- Sør-Helgeland Regionråd er nylig omorganisert med fristilling av PPT og RKK i egne organisasjoner. Samtalene tyder på at det er ulike syn på regionrådets rolle i forhold til politikerne og rådmannsgruppen, inkludert spørsmål om sammenslutning med Helgeland regionråd.
- Planene om en felles landbrukssatsing på Sør-Helgeland har ikke blitt noe av, heller ikke planlagt samarbeid på flere andre områder som var en del av kommuneblokkutredningen våren 2016<sup>7</sup>. Interne omorganisering i Sømna og mangel på personell som kan drive fram samarbeidet blir nevnt som viktige årsaker.
- Mellom HALD-kommunene gis et noe ulikt bilde av samarbeidsklimaet ved at noen mener det er uforandret etter kommunereformen, mens andre mener det har blitt mer kortsiktig og «shoppingorientert». Det henvises bl.a. til at Leirfjord sa opp økonomisamarbeidet med henvisning til at kommunen ønsket å ha sin egen økonomiansvarlig, noe som viste seg vanskelig å gjennomføre som følge av integrerte IKT-løsninger. Også fra Herøy blir det sagt at det kan være ønskelig å ha sin egen økonomisjef og at det er aktuelt å vurdere deler av det inngåtte samarbeidet i HALD.
- Et langvarig samarbeid om kystplanlegging mellom kommunene på Sør-Helgeland og Ytre Helgeland har vært tidkrevende å fullføre som følge av mangel på fagpersonell og ulik prioritering i kommunene. Pr. dato er samarbeidet videreført mellom følgende 12 kommuner: Bindal, Sømna, Vega, Vevelstad, Herøy, Dønna, Leirfjord, Vefsn, Nesna, Træna, Lurøy og Rødøy. Alstahaug ønsket ikke å være med fra oppstart og Brønnøy har trukket seg i prosessen. I flere av intervjuene vektlegges at dette arbeidet er svært viktig for den videre utvikling av hele kysten og at arbeidet har tatt for lang tid å gjennomføre.

I flere intervjuer blir det sagt at senterkommunene har blitt mer skeptiske og mer tilbakeholdne med å invitere til mer interkommunalt samarbeid. Denne trenden bekreftes fra flere kommuner og omtales som «ikke så ille som i Rana», men likevel som en underliggende skepsis til å bygge ut det interkommunale samarbeidet. Begrunnelsene synes ikke å være av prinsipiell karakter, som motstand mot mer indirekte demokrati, men av praktisk personellmessig og administrativ karakter. Det pekes på følgende årsaker til at det kan ha blitt mindre aktuelt og mindre attraktivt å være vertskommune for små omegnskommuner:

- Manglende kapasitet og i noen tilfeller mangel på kompetanse i egen organisasjon til å ivareta andre kommuners oppgaver

---

<sup>7</sup> Kommunereform på Sør-Helgeland. Saksframlegg for felles kommunestyremøte for kommunene Bindal, Sømna, Vega, Vevelstad og Brønnøy 16.5.2016. Utarbeidet av rådmannsutvalget på Sør-Helgeland i samråd med NIVI Analyse.

- Fare for utvidet ansvar uten betaling (gratispassasjerer)
- Merarbeid med politiske styringsgrupper og administrativ samordning
- Manglende utviklingsgevinst for egen organisasjon
- Selvstendighetsvedtakene i omegnskommunene bør ha sin pris
- Mer interessant og større utviklingseffekt ved samarbeid mot andre store kommuner

Fra flere av kommunene på Sør-Helgeland blir det sagt at «Brønnøy drar oss med i samarbeid» og at Brønnøy er i ferd med å utvikle en ny vertkommunerolle der de går foran i forhandlinger med helseforetak og aktuelle leverandører. Det blir framhevet som positivt at Brønnøy utvikler avtaler som tilbys nabokommunene i etterkant. Fra Vega blir det sagt at det har skjedd en holdningsendring i kommunen i retning av større lokal forståelse for at kommunen ikke kan klare alle oppgaver selv.

### 3.3 Erfaringer fra kommunereformarbeidet

I samtalen ble det spurt om følgende:

- Hvorfor ble det ikke noe av HALD kommune, i lys av et uvanlig omfattende interkommunalt samarbeid og omfattende lokale prosesser?
- Hvorfor ble det ingen kommesammenslutning mellom Vefsn, Grane, Hattfjelldal og evt. Hemnes, som deltok i felles utredning?
- Hvorfor ble det heller ikke noe av kommunebloksamarbeidet på Sør-Helgeland, etter bred enighet om felles utfordringer?

Tilbakemeldingene på disse grunnleggende spørsmålene er oppsummert nedenfor.

#### 3.3.1 Hvorfor ikke HALD kommune?

I samtalen framheves følgende årsaker til at det ikke ble enighet om å bygge en ny kommunene mellom HALD-kommunene:

- *Økonomisk ubalanse og svak økonomistyring i Alstahaug.* Fra omegnskommunene blir det sagt at gjeldsbyrden, interne omstillingsbehov og voksende utgiftsbehov i Alstahaug skaper økonomisk usikkerhet og tar bort den langsiktige økonomiske gevinsten ved en kommunesammenslutning. Det blir sagt at den politiske styringskulturen i Alstahaug preges av «for mye ja til nytt og nei til omstilling».
- *Motstand mot sammenslutning i befolkningen,* begrunnet med gode lokale leveranser innenfor basistjenestene, økonomisk usikkerhet og frykt for sentralisering av lokale tjenestetilbud og arbeidsplasser. Leirfjord framheves som en vippekommune som har et reelt valg mellom Alstahaug og Vefsn som senterkommune. Reisetiden anslås til 20 minutter over Helgelandsbrua til Sandnessjøen og 35 minutter til Mosjøen etter åpningen av Toventunellen i 2015. Noen informanter mener på denne bakgrunn at HALD-kommunene sammen med Vefsn ville være en sterkere regionkommune. Løsningen omtales likevel som lite realistisk, bl.a. som følge av forventet senterstrid mellom Sandnessjøen og Mosjøen.
- *Manglende vektlegging av langsiktig samfunnsutvikling* med vekt på bedre kommunikasjoner og sterkere sammenkopling av alle de fire kommunene i et felles bo- og arbeidsmarkedsområde, herunder manglende prioritering av fastlandsforbindelse for Herøy og Dønna. Det blir sagt at Alstahaug har vært like opptatt av bedre forbindelse mot Brønnøy som mot Herøy og Dønna. Og det blir sagt at kostnadene ikke er urealistisk høye ved et fastlandssamband med henvisning til finansieringsmodell for Nordøyvegen i Møre og Romsdal.



- *Uklarheter om kommunenes framtidige oppgaver*, herunder framtidige krav til kommunenes tjenesteproduksjon og forvaltning og evt. nye oppgaver innenfor samfunnsutvikling
- *Skuffende svak tilråding fra fylkesmannen og lite drahjelp fra regionale utviklingsaktører*. Flere mener det var overraskende at fylkesmannen anbefalte videre prosesser og ikke sammenslutning i lys av andre tilrådninger om sammenslutning, både i og utenfor Nordland fylke. «Vi drev for mye alene». Det blir sagt at taktiske vurderinger opp mot kommunevalget spilte inn og at ordførerne fikk legge for mange av premissene på oppløpssiden. «På flere ordførere hørtes det ut som om det meste bare kunne fortsette som før, hvorfor skulle vi da gå sammen?».

### **3.3.2 Sterk selvstendighetskultur i Grane og Hattfjelldal**

Vefsn, Grane og Hattfjelldal gjennomførte felles utredning sammen med Hemnes kommune. Informantene fra Grane og Hattfjelldal forklarer at kommunene preges av en sterk selvstendighetskultur og sterk skepsis mot sentralisering av kommunenes desentraliserte tjenester og lokale arbeidsplasser. Dette ble dokumentert i folkeavstemninger som ble avholdt i mai 2016. Her stemte 77.9 prosent nei til at Grane skulle bli del av en storkommune. Tilsvarende stemte 90.4 prosent imot kommunesammenslutning i Hattfjelldal.

Fra informanter i Grane og Hattfjelldal blir sagt av faglig sårbarhet i kommunens bemanning er lite synlig for innbyggerne og at kommunene samarbeider godt, bl.a. om kompetanse og rekruttering gjennom RKK. Vefsn kommune framheves som samarbeidsorientert «og veldig ulik Rana, som har stengt døra for mer interkommunalt samarbeid». I Hattfjelldal vektlegges nære samarbeidsrelasjoner mot Hemnes. Fra Vefsn blir det sagt at de opplever at Leirfjord «siger innover».

### **3.3.3 Nei til kommuneblokk på Sør-Helgeland**

I årene 2015 og 2016 ble det i regi av rådmannsutvalget gjennomført utredning av tettere samarbeid i en kommuneblokk som alternativ til kommunesammenslutning. Det ble avholdt felles kommunestyremøte 31.5.2016 som endte med at Brønnøy kommune ikke ønsket en slik løsning. Det pekes på tre mulige årsaker til at det ikke ble flertall for dette reformalternativet:

1. *Brønnøy kommune ønsket og tilbød kun full kommunesammenslutning* som løsning på det felles utfordringsbildet
2. *Sterk motstand mot sammenslutning i omegnskommunene*, særlig i Sømna kommune med bakgrunn i tidlige tvangssammenslutning med Brønnøy og gjenopprettelse av Sømna kommune i 1976. Lokal konkurranse, fare for dominans fra Brønnøy og dårlig tillitsforhold mellom kommunene nevnes som underliggende faktorer. I lokal folkeavstemning i september 2016 stemte 88 prosent av innbyggerne ja til å videreføre Sømna som egen kommune. Valgdeltakelsen var 52 prosent.
3. *Kommuneblokkalternativet var ikke anvist som mulig løsning* på reformbehovet av KMD og fylkesmannen, med bakgrunn i at mer interkommunalt samarbeid var definert som en del av problemet og ikke en del av løsningen. Kommunene fikk på denne bakgrunn lite ekstern støtte og bistand til å videreutvikle kommuneblokk som en alternativ reformretning.

Dato	Kommune	Resultat	Deltakelse
14.09.2015	Dønna	68% nei til kommunesammenslutning 12% ja til sammenslutning	57 %
14.09.2015	Herøy	80% nei til kommunesammenslutning 17% ja til sammenslutning	Under 50%
14.09.2015	Leirfjord	72% nei til kommunesammenslutning 28% ja til sammenslutning	58 %
23.05.2016	Grane	78% nei til at Grane skal bli en del av en storkommune 20% ja	46 %
23.05.2016	Hattfjelldal	90% nei til at Hattfjelldal skal bli en del av en storkommune 9% ja	56 %
26.09.2016	Sømna	88% ja til å beholde Sømna som egen kommune 12% nei til Sømna som egen kommune	52 %
26.02.2018	Bindal	67% nei til sammenslutning med Nærøy og Vikna 32% ja	78 %

Tabell 3.1 Resultater fra lokale folkeavstemninger om veivalg i kommunereformen i aktuelle kommuner på Helgeland. Kilde: Distriktsenteret og kommunene.

### 3.4 Målbilde for videre utvikling

Fra samtlige ordførere og rådmenn som er intervjuet blir det sagt at utfordringene som et minimum krever et utvidet og mer systematisk samarbeid mellom kommunene på Helgeland. De demografiske og økonomiske utfordringene tilsier at kommunene ikke vil kunne fortsette som før. Omstillingspresset kan i noen tilfeller utsettes og kompenseres gjennom interne omstillinger, men det vil uansett være behov for å samarbeide mer for å møte nye reformer og økte krav til fagkompetanse.

Et flertall av informantene, både blant rådmennene og ordførerne, gir også uttrykk for at en ny og større regionkommune vil være den beste langsiktige løsningen. Flere understreker at en evt. sammenslutning bør komme som et resultat av en vellykket utvidelse av et balansert samarbeid, der alle parter opplever merverdier. Det blir også sagt at det er behov for mer erfaring med løsninger som kan motvirke sentralisering og sikre likeverdighet i tjenester og utvikling på tross av lange avstander.

### 3.5 Konkretisering av samarbeidsbehov

Behovet for utvidet samarbeid beskrives som omfattende i alle delregioner. Flere av rådmennene understreker at kommunen vil ha behov for utvidet samarbeid på en rekke oppgaveområder som følge av nye oppgaver og stadig strengere krav til kvalifikasjoner og kompetanse.

På Sør-Helgeland etterlyses avklaring av regionrådets rolle og organisering. Informanter fra HALD-kommunene er opptatt av behov for bedre samordning strategisk utviklingskompetanse som i dag er spredt på flere interkommunale organer. Noen tar også til orde for en bredere vurdering av regionrådsstrukturen på Helgeland, med henvisning til behov for mer regionalt samarbeid og delt regionrådsløsning for Grane og Hattfjelldal.

IKT nevnes som et svært viktig samarbeidsområde for alle kommunene, som kan kreve både forsterket innsats i etablerte samarbeidsordninger og et utvidet samarbeid på Helgelandsnivå.

Helseforvaltningen er under omstilling på hele Helgeland og flere er opptatt av behov for utvidet samarbeid og bedre samordning av kommunehelsetjenester, inkludert satsing på forebyggende folkehelse.

Innenfor oppvekstsektoren har kommunene på Sør-Helgeland tatt initiativ til utvidet samarbeid om en felles skolefaglig utviklingsressurs.

Fra samtlige delregioner blir det sagt at kommunene bør samarbeid mer om planlegging og felles plankompetanse. Fra Vevelstad blir det sagt at «vi er på etterskudd med planlegging på både land og i sjø» og det blir etterlyst en samordning av kommunenes planbehov i en overordnet regional plan med felles planprosess.

Fra alle delregioner nevnes behov for å lage en regional transportplan. Økt innsats i transportplanlegging nevnes som aktuelt både for delregionene og hele Helgeland.

For øvrig pekes det på en rekke andre samarbeidsbehov og muligheter for samarbeid som ikke er utnyttet. Det gjelder f.eks. følgende:

- Utvidet samarbeid innenfor NAV
- Felles brannvern i mer helhetlige regionale ordninger
- Felles landbrukskontor
- Felles økonomiavdeling
- Regional skatteoppkreverfunksjon
- Felles kommunepsykolog
- Felles helsesjef og evt. forsøk med felles kommunehelsetjeneste
- Utvidet samarbeid om barnevern, inkludert evt. forsøk med overtakelse av ansvar for 2.linjetjenesten

### **3.6 Forutsetninger for å lykkes**

I samtalene fremkom flere forslag til hva som må til for å lykkes med et utvidet interkommunalt samarbeid:

- Det er behov for avklaring av politisk og administrativ rollefordeling i samarbeidet, herunder hvilke arenaer det skal satses på og hvilke former den politiske og administrative styringen skal ta
- Kommunene må selv samordne sine utviklingsressurser i etablerte samarbeidsorganer og prosjekter, som i dag preges av ulik organisering og kryssende deltakelse. Det gjelder regionrådene, RKK og en rekke andre regionale organisasjoner.
- Det er behov for et langsiktig kystsamarbeid og et fastere samarbeid om regionale utviklingsspørsmål på Helgelandsnivå
- Fagmiljø og stabil utviklingskompetanse må sikres i de interkommunale organene
- Det bør bli mer attraktivt å være vertskommune for regionaliserte oppgaver
- Balansert samarbeid bør sikres gjennom systematisk arbeidsdeling og fordeling av vertskommuneansvar
- Helgeland og Nordland trenger noen saftige fyrtårn som viser at det går an å lykkes med nye former for samarbeid

### **3.7 Fylkesmannens rolle som tilsyns- og utviklingsaktør**

I intervjuene ble det spurt om inntrykk av fylkesmannens rolle som hhv. tilsynsaktør og utviklingsaktør. Med tilsynsaktør menes gjennomføring av tilsyn, inkludert dialog og veiledning i tilknytning til gjennomføringen. Med utviklingsaktør menes dels fylkesmannens rolle i forbindelse med gjennomføring av kommunereformen, dels fylkesmannens øvrige initiativ og virkemiddelbruk for å utvikle kommunene, bl.a. gjennom fordeling av skjønnsmidler.

Fylkesmannen får gjennomgående gode tilbakemeldinger på tilsynsrollen og tilsvarende gjennomgående kritiske vurderinger av utviklingsrollen. Tilbakemeldingene er gjennomgått mer systematisk nedenfor.

### **3.7.1 Vurderinger av tilsynsrollen**

Informantene gir gjennomgående gode tilbakemeldinger på gjennomførte tilsyn på ulike sektorområder. Fylkesmannen får skryt for høy faglig kompetanse, gode veiledning i tilknytning til tilsyn og god dialog om innsigelser og interesseavklaring. Følgende uttalelser illustrerer innholdet i informantenes vurderinger:

#### **Om gjennomførte tilsyn**

- Vi har hatt tre tilsyn, innenfor skole, barnehage og helse. Alle var konstruktive med vekt på veiledning og læring.
- Vi får alltid god hjelp av fylkesmannen. De har møtt oss på skole og vi ba om hjelp til barnevern.
- Vi får særlig god støtte på landbruk. De er gode på det faglige.
- Vi hadde nylig beredskapstilsyn, det var tillitsfullt og godt gjennomført
- De er en solid forvaltningsgjeng, faglig sterke og samarbeidsorienterte mot kommunen
- De er særlig sterke på det juridiske og innenfor landbruk

#### **Om veiledning i tilknytning til tilsyn**

- For 20 år siden var skoledirektøren i større grad en aktiv koordinator og veileder innenfor oppvekst, nå går fylkesmannen inn i en mer nøytral og formell rolle
- Alt skal være formelt og skje skriftlig, vi kan ikke spørre og det er lite rom for uformell dialog

#### **Om avveininger mellom miljøvern og næringsutvikling**

- Fylkesmannen i Nordland er veldig opptatt av miljøvern, de burde prioritert lokal tilrettelegging for næringsutvikling høyere.
- De er veldig preget av miljøvernere. De kunne f.eks. tillatt litt hytter for å imøtekomme lokale utbyggere.
- Vi er snart underlagt 100 prosent vern på statens grunn
- Vi får 13 nye reservater og ingen utviklingsplan
- Vi er ansvarlige og argumenterer for bærekraftige løsninger, men de går for langt når de f.eks. vil forby bygging og næringsutvikling i strandsonen
- Hos oss bor alle i strandsonen, det er der det skjer

#### **Om sanksjoner**

- Vi har hatt dialog om innsigelser til Kystplan Helgeland, det var bra
- Fylkesmannen i Nordland er prinsipper og pragmatisme i en bra blanding
- De forstår oss, de er tålmodige og de er rause
- Opererer fylkesmannen med differensierte kriterier for tilsyn? Hvorfor er ikke fylkesmannen strengere mot kommuner som driver med systematisk lovbrudd, der ingenting er på stell?
- De ser gjennom fingrene med for mye i småkommunene
- Vi tror det står bedre til enn det egentlig gjør
- Vi må snakke mer sammen

## Om kapasitet

- Landbruksavdelingen har 30 ansatte og vi har knapt én stilling i 1.linjen. Det er noe som ikke stemmer.
- Det blir for lang avstand til Bodø
- De samler politikerne kun når det er blålys
- Erfaringene svinger med hvem som er ansatt
- De har mye kompetanse de kunne delt mer

Tre forbedringsområder peker seg ut i lys av samtalene:

1. Behov for klargjøring av kriterier for tilsyn og tilsynspraksis overfor små og store kommuner
2. Større kapasitet til oppfølging og utadrettet veiledning av den enkelte kommune. Det etterlyses flere «varme relasjoner» med mulighet for personlig dialog og deling av kompetanse.
3. Bedre balanse mellom miljøvern hensyn og muligheter for lokal næringsutvikling. Det forventes at fylkesmannen i større grad blir en aktiv medspiller for lokal næringsutvikling, som er en avgjørende forutsetning for å snu en negativ befolkningsutvikling i mange av kommunene.

### 3.7.2 Vurderinger av utviklingsrollen

I mange av samtalene fremkommer kritikk av fylkesmannens rolle i forbindelse med kommunereformen. Det gjelder både bistand i lokale prosesser og vurderingen av fylkesmannens selvstendige tilrådning til KMD.

Vurderingen av fylkesmannens øvrige utviklingsinnsats preges av at fylkesmannen mangler virkemidler og kapasitet til å følge opp utviklingsrollen. Det gjelder også kapasitet til samordning mot andre regionale aktører i Nordland og dialog nasjonalt.

Informantene etterlyser en mer kontinuerlig, mer langsiktig og mer tilstedeværende utviklingsstøtte og innovasjonsinnsats. Som mulige løsninger pekes det på behov for mer dialog om utviklingstiltak, overgang fra kortsiktig prosjektfinansiering til mer langsiktige og helhetlige utviklingsprogrammer, samt at fylkesmannen bør ha kapasitet til å være mer tilgjengelig på Helgeland. Det pekes også på at fylkesmannen bør ha flere virkemidler overfor øykommuner med særskilte avstandsutfordringer. Følgende uttalelser illustrerer innholdet i informantenes vurderinger.

#### Om fylkesmannens rolle i kommunereformen

- Jeg er veldig kritisk til fylkesmannens rolle i kommunereformen. De har møtte dårlig forberedt på møter og snakket for mye ovenfra og ned.
- De mente åpenbart at kommuneblokk var noe tøv, vi fikk ingen hjelp og ble latterliggjort
- Solberg hadde jo helt rett i en tidlig fase, slå dere sammen, det er overmodent i hele fylket, men hun fulgte jo ikke opp i tilrådingen
- Fylkesmannen burde vært mer tydelig i sin tilrådning til Sør-Helgeland og HALD
- Vi gjennomførte masse utredning og prosess for å tilfredsstille fylkesmannen, helt uten resultat
- Vi så Hill-Marta én gang i kommunereformen

### **Om fylkesmannens øvrige utviklingsrolle**

- Vi har en rådmann som er god til å skrive søknad og vi har fått midler til skolesatsing
- De har en stor prosjektpott og rutiner på skjønnsmidler, men jeg mener tilskuddene til drift av grunnleggende tjenester burde vært høyere
- Fylkesmannen stryker midlene tynt utover og det blir for mye ad-hoc og kortsiktige satsinger
- Kommunens grunnressurs er for liten og det burde vært færre prosjekter
- Det er noe galt når lovpålagte tjenester finansieres med årlige skjønnsmidler
- Jeg har stusset over at fylkesmannen gir penger til mange rare prosjekter i andre kommuner
- De finansierer gjerne ny vannforsyning, men skjønnsmidler kan ikke begrunnes med nedgang i folketall
- Fylkesmannen har dialog med rådmannen om tilsyn, ellers har vi ingen løpende dialog om innovasjon
- Vi treffes én gang på konferanse i Bodø hvert år
- De har ikke folk med gjennomføringskraft – får de gjort noe?
- Vi trenger et ytre blikk – og en dytt
- Vi blir lett selvgode og oss selv nok

### **Om mulige løsninger**

- Fylkesmannen bør diskutere mer med kommunene, lage utviklingsprogram og komme seg ut av Bodø
- Fylkesmannen burde hatt virkemidler overfor øykommuner som har særskilte avstandsutfordringer
- Det er greit å sitte i Bodø og høre foredrag om digitalisering fra Drammen og Oslo, men hva er kravene til meg i min kommune?
- Kommuneforvaltningen i Norland ville blitt mye bedre hvis vi hadde hatt et nærmere forhold til fylkesmannens fagkompetanse
- Fylkesmannen mangler forum for tettere samarbeid med kommunene, vi sliter med lange avstander og flyruter
- Både fylkesmannen og fylkeskommunen burde hatt tilgjengelig utviklingskompetanse på Helgeland
- Jeg frykter at fylkesmannen kun prioriterer tilsyn med lovpålagte oppgaver og at utviklingssiden prioriteres ned
- Jeg har inntrykk av at det skjer mer og at fylkesmannen er mer tilgjengelig og offensiv i andre fylker
- Den nye fylkesmannen i Trøndelag har besøkt alle sine kommuner og i gamle Nord-Trøndelag var fylkesmannen på jevnlig turné i alle kommunene

## **3.8 Fylkeskommunens regionale utviklingsrolle**

I intervjuene ble det spurt om inntrykk av fylkeskommunens ivaretagelse av sin regionale utviklingsrolle. Svarene tyder på et svært blandet inntrykk at fylkeskommunen i Nordland. Noen av informantene oppgir at kommunen har en nær dialog og god tilgang til kompetanse og finansiering i fylkeskommunen. Det gjelder særlig kommuner som har hatt eller har en særskilt omstillings- eller pilotstatus. Fra et flertall av informantene rapporteres om lite kontakt og i noen tilfeller et svært dårlig inntrykk preget av manglende initiativ for utvikling av kommunene og nedskjæringer i fylkeskommunale tilbud. Følgende uttalelser illustrerer vurderingene av Nordland fylkeskommune:

### **Overveidende positive vurderinger**

- Vi har hatt mye kontakt og fylkeskommunen har vært viktig for utviklingen i min kommune
- Vi har fått god hjelp til næringsutvikling de siste årene, men de tar ikke initiativ
- Vi får god hjelp, men de må ha bestilling
- Vi ringer og får gode svar, de er dyktige og inviterende og vi burde samarbeidet mer
- Vi har god dialog om penger til prosjekt, men det blir for stor avstand

### **Overveidende negative vurderinger**

- Vi har ikke kapasitet og mangler fagkompetanse til å søke om finansiering
- De stiller sjelden med folk og vi burde vært med når de lager sine strategier
- Fylkeskommunen er helt borte som utviklingsaktør og de har liten påvirkning på Nasjonal transportplan
- Fylkeskommunen er håpløs og mislykket som utviklingsaktør
- Fylkeskommunen har 30 ansatte på næringsavdelingen i Bodø og vi i kommunen står helt uten folk og virkemidler
- De har for mye folk og mangler jording i både kommunene og i næringslivet
- Der er det helt dødt – de har drevet en systematisk nedbygging på Sør-Helgeland, både innenfor samferdsel og videregående skole
- Fylkeskommunen har for få dyptgående programmer og burde hatt mer muskler til utadrettet satsing i samarbeid med kommunene
- Det burde ikke vært parlamentarisme i fylkeskommunen fordi det medfører stor turnover blant lederne, store opplæringsbehov og dårlig kontinuitet i prioriteringene.

Samtalene gir grunnlag for fire konklusjoner om fylkeskommunens utviklingsrolle overfor kommunene:

1. Fylkeskommunen får positive vurderinger fra noen favorittkommuner, men ser ut til å mangle forankring og tilstedeværelse i mange av kommunene på Helgeland
2. Fylkeskommunen ser ut til å mangle aktive strategier og tiltak for bedre regional balanse mellom kommunene og de ulike delregionene i fylket
3. Kommunene etterlyser større synlighet og påvirkningskraft i viktige regionale utviklingsspørsmål, spesielt innenfor samferdsel og næring
4. Fylkeskommunen kritiseres for konsentrasjon av utviklingskompetanse i Bodø og manglende bidrag til oppbygging av en sterkere 1.linje for samfunnsutvikling i kommunene

## **3.9 To-sporet reform og nye samarbeidsstrukturer**

I samtalene ble informantene spurt om holdning til en to-sporet videreføring av kommunereformen og behov for nye samarbeidsstrukturer på Helgeland. Som grunnlag for samtalene ble det kort skissert en videre reformretning som kan oppsummeres i følgende punkter:

- Kommunene harmoniserer og forsterker sitt interkommunale samarbeid i faste geografiske strukturer. Disse kan ta form av f.eks. fire kommuneblokker på Helgeland, definert som de regionale sentrene med naturlig tilhørende kommuner (hverdagsregioner). I tillegg kan det legges opp til videreføring av et forsterket kystsamarbeid om planlegging og andre aktuelle kystrelaterte utfordringer mellom kommunene på Sør-Helgeland og kommunene på Ytre Helgeland (kystutvikling). Endelig kan det lages et regionalt utviklingsprogram for hele Helgeland knyttet til høyt prioriterte utfordringer i kommunene som krever en bred regionalpolitisk tilnærming (regional tyngdepunktutvikling). Det vises til NIVI Rapport 2018:1 Læringspunkter fra kommunereformen for nærmere omtale av to-sporet reform og definisjon av aktuelle samarbeidsstrukturer.

- Fylkesmannen, fylkeskommunen, Nav Nordland og andre sentrale utviklingsaktører i fylket kan invitere kommunene til dialog om forsterket samarbeid og utvikling av nye insentiver for omstilling innenfor de aktuelle samarbeidsstrukturene.
- Kommuner som ønsker pilotstatus for utprøving av nye løsninger kan gis mulighet for det. Forvaltningsforsøk etter forsøksloven kan utvikles på områder som er av prinsipiell ny karakter med overføringsverdi til andre kommuner. Etablering av en felles kommunehelsetjeneste og felles skoleutviklingsressurs på Sør-Helgeland, Helgeland Kystplan og kanskje det nyetablerte Vefsna Regionalpark kan være mulige kandidater til utvikling av forvaltningsforsøk.
- Fylkesmannen og de andre regionale aktørene kan klargjøre sine strategier for regional utvikling og tilstedeværelse på Helgeland
- Fylkesmannen kan undersøke mulighetene for nasjonale bidrag til etablering av en egen innovasjonsressurs for Helgeland

Informantenes høyst foreløpige og raske tilbakemeldinger på denne skissen er overveiende positive. Det gjelder både ordførerne og rådmennene. Det understrekes at utvidet samarbeid nå er den eneste farbare vei for å møte økte krav til kommunene og en strammere kommuneøkonomi.

Fra både politisk og administrativt hold blir det understreket at kommunene trenger nye initiativ og mer koordinert støtte utenfra for å komme videre. Samtidig vektlegges at kommunene selv har et ansvar for å bygge opp tillitt og komme i gang med et mer offensivt samarbeid på tvers av kommunegrensene.

I en av samtaleene blir det understreket at reformskissen virker litt teoretisk og at den bl.a. forutsetter endringer i det etablerte samarbeidet gjennom regionrådene, RKK og flere andre samarbeidsordninger. Kommunestyrene i de største kommunene må evt. også revurdere sine tidligere holdninger til mer interkommunalt samarbeid.

I en av samtaleene minnes det om at det til tross for mange krevende utfordringer er grunnlag for optimisme: «Det snur seg fort i Nordland hvis vi opplever at det er krise. Og med en god prosess kan vi komme langt».