
Kåfjord, Lyngen og Storfjord

Utredning av Lyngenfjordmodellen

15. oktober 2015





Lyngen kommune
Strandveien 24
9060 Lyngseidet

15. oktober 2015

Lyngenfjordmodellen – et naturlig valg med felles kultur og historie

Kommunene Kåfjord, Lyngen og Storfjord har tatt initiativ til en felles utredning av sammenslåing i den såkalte «Lyngenfjordmodellen» Utredningen skal være en del av beslutningsgrunnlaget når kommunene skal ta beslutning om ny kommunestruktur. Rapporten danner også grunnlag for eventuelt videre prosess fram mot en intensjonsavtale om kommunesammenslåing.

PwC er hovedansvarlig for rapporten som er utarbeidet i samarbeid med våre underleverandører Stiftelsen Telemarksforskning og Burson-Marsteller AS. Oppdraget har blitt utført av et team bestående av Geir Are Nyeng, (prosjektleder), Wenche Vennes, Rolf Tørring, Geir Årset og Trond Solbakken fra PwC, Kjetil Lie og Audun Thorstensen fra Telemarksforskning, samt Peter Gitmark, Lars Vidar Gullestad og Erik Strøm fra Burson-Marsteller AS. Reinholdt Bredrup i PwC har vært ansvarlig partner på oppdraget.

Fra oppdragsgivers side har prosjektet vært ledet av en arbeidsgruppe bestående Viggo Jørn Dale (prosjektleder) i Lyngen kommune, May-Tove Lilleng i Storfjord kommune og Håkon Jørgensen i Kåfjord kommune.

Vi vil benytte anledningen til å takke for et godt samarbeid i forbindelse med utredningen. Vi vil også takke ansatte og folkevalgte i kommunene som har deltatt i intervjuer, svart på kommunenes egenvurdering og bidratt med annen informasjon. Dette har vært til stor nytte i utredningsarbeidet.

Med vennlig hilsen

Reinholdt Bredrup
Partner

Geir Are Nyeng
Prosjektleder



Denne rapporten er utarbeidet av PricewaterhouseCoopers (PwC) i samarbeid med stiftelsen Telemarksforskning og Burson-Marsteller AS for kommunene Kåfjord, Lyngen og Storfjord i samsvar med inngåtte og signerte kontrakter.

Våre vurderinger bygger på faktainformasjon som har fremkommet gjennom offentlig tilgjengelig statistikk og utredninger, kommunenes egne statusbilder, i intervjuer med de involverte aktørene og i relevant dokumentasjon som har blitt gjort tilgjengelig for oss. Vi anser våre kilder og vårt informasjonsgrunnlag som pålitelig, men PwC garanterer ikke for at dette er fullstendig, korrekt og presist. Fremlagt informasjon må ikke oppfattes å være verifisert av PwC.

Aktørene har rett til å benytte informasjonen i denne rapporten i sin virksomhet, i samsvar med inngått avtale og kontrakt. Rapporten er å betrakte som et offentlig dokument i henhold til offentlighetsloven. PwC påtar seg ikke noe ansvar for tap som er lidt av næringsutviklingsaktører eller andre som følge av at vår rapport eller utkast til rapport er distribuert, gjengitt eller på annen måte benyttet i strid med disse bestemmelsene eller gjeldende avtale.

Sammendrag og samlet vurdering av fordeler og ulemper ved Lyngenfjordmodellen

Formålet med utredningen er å vurdere konsekvenser, fordeler og ulemper ved en sammenslåing av kommunene Kåfjord, Lyngen og Storfjord i Lyngenfjordmodellen. Rapporten gir en bred analyse av de ulike faktorene som anses relevante for en mulig sammenslåing.

Et interessant faktor med Lyngenfjordmodellen er at kommunene faktisk har vært samlet som en felles kommune tidligere. Kåfjord og Storfjord ble skilt ut fra den «gamle» Lyngen kommune 1. juli 1930 og har de siste 85 årene vært tre selvstendige kommuner. Selv om dette ikke har direkte relevans for dagens kommunereform, er det interessant fordi kommunene historisk sett har utgjort et naturlig geografisk område og i stor grad har et felles kulturelt utgangspunkt. I tillegg til at kommunene i dag samarbeider om en rekke tjenester utgjør dette et relevant bakteppe for utredningsprosessen.

Parallelt med utredningen av Lyngenfjordmodellen er det gjennomført en utredning av det såkalte «Storkommunealternativet», bestående av Balsfjord, Karlsøy, Lyngen, Storfjord og Tromsø. Det har vært en forutsetning fra kommunene at utredningen av Lyngenfjordmodellen skal følge samme struktur og inkludere samme problemstillinger som «Storkommunealternativet» slik at de to alternativene er lettest mulig å sammenligne for beslutningstakerne i etterkant.

Kommunene har i prosessen ønsket å prioritere hvilke konsekvenser en sammenslåing vil kunne ha for innbyggerne og har vektlagt at dette har større interesse en regjeringens 10 kriterier for en robust kommunestruktur. Dette har vi forsøkt å vektlegge i utredningen og vil derfor heller ikke i oppsummeringen ta utgangspunkt i de nevnte kriteriene.

For å oppsummere fordeler og ulemper ved Lyngenfjordmodellen tar vi her utgangspunkt i regjeringens overordnede mål for kommunereformen, som oppfattes høyst relevante både for innbyggerne og kommunenes politiske- og administrative ledelse.

Gode og likeverdige tjenester til innbyggerne

Regjeringen forventer at større kommuner med bedre kapasitet og kompetanse vil legge til rette for gode og likeverdige tjenester. Større fagmiljø skal gi mer stabile arbeidsmiljø, bredere kompetanse og en bredere tiltaksportefølje, særlig i små og spesialiserte tjenester. Vil så dette kunne oppnås ved å slå sammen Kåfjord, Lyngen og Storfjord?

Gjennom en analyse av kommunenes statusbilder, KOSTRA-statistikk, Kommunebarometeret og ikke minst kommunenes egne vurderinger av utfordringsbildet har vi fått et godt innblikk i dagens status og hvilke utfordringer kommunene står ovenfor.

To faktorer som i stor grad påvirker kommunenes tjenester er økonomiske rammer og organisering. Dette har igjen betydning for kommunens evne til å oppnå gode fagmiljø, god kompetanse, tilstrekkelig kapasitet og kvalitet på sine tjenester. En kommunesammenslåing i Lyngenfjordmodellen kan gi betydelige økonomiske gevinster, først og fremst knyttet til mulig effektivisering og ekstraordinære overføringer fra Staten. På både kort og mellomlang sikt vil kommunene nyte godt av regjeringens økonomiske insentiver i kommunereformen. En sammenslått kommune vil her motta engangsgangsutbetalinger på 35 mill. kr i forbindelse med sammenslåingen. 30 mill. kr av dette er imidlertid ment å dekke engangskostnader som er en direkte konsekvens av sammenslåingen og kan ikke forventes å disponeres fritt.

En sammenslått kommune i Lyngenfjordmodellen vil få en årlig økning på 7,2 mill. kr i de statlige overføringene de første 15 årene, men vil måtte påregne en nedgang etter 20 år på ca 52 mill. kr pr år. Vi har samtidig synliggjort et effektiviseringspotensial som følge av kommunesammenslåing, spesielt innenfor administrasjon. En sammenslått kommune i Lyngenfjordmodellen vil bli omtrent på størrelse med Balsfjord. Dersom den nye kommunen kan driftes med samme administrasjonsutgift pr innbygger som Balsfjord gjør i dag gir dette en innsparing på 25 mill. kr pr år. Dette er midler som kan brukes på mer innbyggerrettede tjenester og dermed bidra til større omfang eller bedre kvalitet på de tjenestene innbyggerne er mest opptatt av. Det er også et betydelig potensial for effektivisering i tjenesteproduksjonen, men dette er både vanskeligere å tallfeste og ikke minst realisere. Oppsummert ligger det en klar økonomisk motivasjon i sammenslåing, men de økonomiske fordelene vurderes ikke å være store nok til å kunne stå alene som argument for sammenslåing.

Paradoksalt nok er det største økonomiske argumentet for sammenslåing knyttet til forventede utfordringer som vil møte kommuner som består som egne kommuner også etter kommunereformen. Regjeringen har nemlig varslet endringer i kommunenes inntektssystem fra 2017, noe som etter all sannsynlighet vil gi små distriktkommuner mer utfordrende rammevilkår enn i dag. Dagens inntektssystem legger til grunn at smådriftsulemper er en ufrivillig kostnad for kommunene, som kompenseres fullt ut gjennom ulike tilskuddsordninger. I lys av kommunereformen vil det bli sett på om dette fortsatt kan vurderes som en ufrivillig kostnad. I tillegg til at kommunene kompenseres for kostnadsforskjeller i tjenesteproduksjonen, inneholder inntektssystemet tilskudd som er begrunnet med regionalpolitiske målsetninger. Dette omfatter Nord-Norge- og Namdalstilskudd, småkommunetilskudd, distriktstilskudd Sør-Norge og storbytilskudd. Utformingen og omfang av de regionalpolitiske tilskuddene vil også bli vurdert som en del av gjennomgangen av inntektssystemet. Denne usikkerheten må kommunene ta med seg inn i prosessene om kommunesammenslåing. Regjeringens økonomiske system for kommunereformen inkluderer et inndelingstilskudd som sikrer sammenslåtte kommuner minst like store statlige overføringer som sammenslåinger. Denne forutsigbarhet får kommunene kun dersom de gjør positive vedtak om sammenslåing før 1.7.2016.

Per i dag har kommunene størst utfordring med tjenestene plan, barnevern, og pleie og omsorg, samt kommunehelse. Den tjenesten kommunene har tydeligst forventninger til er barnevern, hvor sammenslåing forventes å bidra til tilstrekkelig distanse og bedre kompetanse. På den andre siden ser kommunene store framtidige utfordringer i pleie og omsorg. Dette er utfordringer som ikke vil kunne løses gjennom kommunesammenslåing. Selv om utslagene ikke er veldig markante forventer kommunene at deler av utfordringene i tjenesteproduksjonen vil kunne løses ved en sammenslåing i Lyngenfjordmodellen. Tilgang på større fagmiljø og det å bli del av en større og tilsynelatende mer attraktiv organisasjon kan synes å være en del av disse positive forventningene. Kapasiteten forventes å bli noe bedre som følge av en sammenslåing, men utgjør trolig ikke vesentlige endringer. Dette kan ha sammenheng med at kapasiteten utledes av økonomiske forutsetninger og politiske prioriteringer, uavhengig av kommunenes størrelse. Samtidig gir en sammenslåing rom for å hente ut betydelige effektiviseringsgevinster. Dette kan gi et økonomisk handlingsrom som kan brukes til å øke kapasiteten og kvaliteten på prioriterte tjenester.

I sine egne vurderinger av regjeringens kriterier for god kommunestruktur har kommunene størst forventninger til kriteriene forbedret kompetanse og tilstrekkelig distanse. Dette er for øvrig sammenfallende med erfaringer fra tidligere kommunesammenslåinger. Vår vurdering er at en sammenslåing i Lyngenfjordmodellen vil bidra til større fagmiljø med lavere sårbarhet og bedre kompetanse. Distansen mellom saksbehandler og bruker vil bli større der det er nødvendig og en kan forvente en noe mer effektiv tjenesteproduksjon, avhengig av hvilken organisering som velges. Dette gjelder spesielt på tjenester som i dag er marginale og hvor behovet for spesialkompetanse er stort.

Innbyggernes tilgjengelighet til tjenestene vil i stor grad avhenge av hvilken organisasjonsmodell som velges. Vi anbefaler at de store førstelinjetjenestene som grunnskole, barnehage, kommunehelse, samt pleie og omsorg lokaliseres på samme sted som i dag. Dette er viktig for innbyggerne og for at prosessen om sammenslåing skal kunne få framdrift. Samtidig anbefaler vi at kommunene vurderer en funksjonsdeling av de administrative tjenestene. Dette vil gi noe mindre effektivisering enn en full samlokalisering, men vurderes å være et viktig virkemiddel dersom sammenslåing skal kunne realiseres. Aktuelle tjenester kan være regnskap, lønn, landbruk, barnevern, plan- og byggesaksbehandling m.m. De mest sentrale administrative tjenestene må lokaliseres administrasjonssenteret i den nye kommunen. Dette foreslås kombinert med en satsing på digitalisering og

begrensede servicetorg. Innbyggernes tilgjengelighet til tjenestene skal da ikke bli nevneverdig redusert. Det ligger store muligheter i teknologi og oppdaterte verktøy som ikke utnyttes fullt ut i dag. Bruk av videokonferanseutstyr på servicekontor kan for eksempel gi innbyggerne møte med saksbehandler nært eget bosted og gjør det mindre viktig hvor saksbehandlerne sitter fysisk. Lokalisering av administrasjon og rådhus er ofte mer følelsesmessig engasjerende for innbyggerne enn det har praktisk betydning. Samtidig er det viktig å erkjenne at de administrative arbeidsplassene kommunen kan tilby er viktige for lokalsamfunnene, spesielt for kommuner av Kåfjord, Lyngen og Storfjords størrelse. Valg av framtidig kommunesenter er ikke vurdert som en del av denne utredningen.

I forhold til det samiske og kvenske perspektivet er det særlig tre områder som er vesentlige i en kommunesammenslåing: næringsutvikling, kultur/språk, samt kommunale tjenester. En sammenslåing kan gi gevinster for næringer knyttet til samisk og kvensk aktivitet, primært ved at bruk av felles kompetanse gjør det enklere å sikre likeartet behandling i næringssaker. Også for kultur og språk kan en sammenslåing i Lyngenfjordmodellen ha positive konsekvenser, først og fremst knyttet til flere flerspråklige ansatte. Det synes i dag å være knapphet på kommunalt ansatte som behersker samisk og kvensk. Det er nærliggende å forvente at en samordning av dagens ressurser på området vil komme alle innbyggerne til gode. Når det gjelder de kommunale tjenestene er hensynet til urfolk og minoriteter spesielt viktig innenfor oppvekst, velferd, helse- og omsorgstjenester. Også her kan sammenslåing gi gevinster gjennom samordning av det samiske og kvenske kompetansen i kommunene. Et viktig spørsmål som må avklares ved en sammenslåing er imidlertid om den nye kommunen skal bli en del av det samiske forvaltningsområdet slik Kåfjord er i dag. Dette vil i så fall sikre at alle innbyggere som henvender seg til kommunen har rett til å bli svart på samisk. Å bli en del av forvaltningsområdet vil imidlertid kunne medføre en vesentlig kostnad for den nye kommunen, samtidig som man i motsatt tilfelle risikerer at samiske rettigheter blir svekket om den ikke skal være en del av forvaltningsområdet.

Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling

Samarbeidet om utredning av sammenslåing har delvis sitt utspring i kommunenes eksisterende interkommunale samarbeid. Kåfjord, Lyngen og Storfjord har tidligere vært samlet som en kommune og utgjør et naturlig geografisk område rundt Lyngenfjorden. I dette ligger det en forståelse av at kommunene har et historisk, geografisk og kulturelt grunnlag å bygge videre på. Kommunene er alle å betrakte som små, men relativt jevnstore kommuner ut i fra innbyggertall. Samtidig har alle de tre kommunene hatt en klar befolkningsnedgang. Dette, sammen med en bransjestruktur med overvekt av bransjer som har hatt nedgang, har gitt uheldige strukturelle forhold for vekst i næringslivet. Storfjord og Kåfjord har likevel hatt vekst i antall arbeidsplasser i næringslivet, mens Lyngen har hatt en nedgang. Videre har Kåfjord en noe høyere andel kommunale arbeidsplasser av den totale sysselsettingen enn Lyngen og Storfjord.

Skal kommunene klare å øke folketallet og skape flere arbeidsplasser må de lykkes med å øke bostedsattraktiviteten og gjøre seg attraktiv for næringslivet. Dette krever et kontinuerlig og kraftfullt utviklingsarbeid. Størrelsen tatt i betraktning vil dette være enklere og i en sammenslått kommune med koordinerte ressurser på dette området enn om kommunene fortsatt skal stå alene. Dette er et godt utgangspunkt for videre arbeid med samfunnsutvikling i Lyngenfjordmodellen.

Andelen pendlere mellom kommunene er ikke veldig stor. Generelt er det lite innpendling til kommunene i Lyngenfjordmodellen. 74% av de sysselsatte i Lyngen jobber innenfor egen kommunegrense, mens det tilsvarende tallet for Kåfjord og Storfjord er henholdsvis 64,5% og 63,4%. Av de som pendler jobber de fleste i Tromsø - i 2014 pendlet ca 12% av innbyggerne i Kåfjord, Lyngen og Storfjord til Tromsø. Altså utgjør ikke kommunene i Lyngenfjordmodellen et så naturlig felles arbeidsmarked slik vi antok i oppstarten av utredningsarbeidet.

En vesentlig gevinst ved sammenslåing er at den nye kommunen kan bli en mer slagkraftig regionalpolitisk utviklingsaktør. Det forutsetter at det etableres et styringssett og systemer forankret i politisk kultur og felles

identitet som bidrar til å redusere kamp om ressurser og rivalisering langs tidligere kommunegrenser. Kåfjord, Lyngen og Storfjords kulturelle likheter og geografisk utgangspunkt kan bidra til å realisere dette.

Bærekraftig og robust kommune

Vår analyse av kommunenes økonomiske situasjon viser at det er relative forskjeller mellom kommunene. Per i dag er det kun Storfjord av kommunene som er på ROBEK-lista. Ingen av kommunene framstår som svært robuste over tid, og har hver for seg ulike utfordringer. Av kommunene i Lyngenfjordmodellen er det kun Lyngen som har nevneverdige midler i disposisjonsfond. Lyngen har imidlertid også høyest netto lånegjeld pr innbygger med omtrent dobbelt så mye gjeld som Kåfjord.

En kommunesammenslåing trenger ikke automatisk å føre til en mer økonomisk robust kommune. Sammenslåingen vil likevel gi grunnlag for en betydelig effektivisering, spesielt innenfor administrasjon. Også i den ordinære tjenesteproduksjonen vil det over tid være et potensial for effektivisering. Dette kan gi mulighet for større økonomisk handlingsrom, men bruken av dette vil være opp til det til enhver tid sittende politiske flertall. Generelt sett vil en større kommune ha større fleksibilitet og mulighet til å gjøre tilpasninger for å lykkes med god økonomistyring. En større kommune vil også kunne etablere helt andre fagmiljø innenfor økonomiområdet enn de hva minste kommunene kan oppnå i dag. Engangsoverføringene i forbindelse med kommunereformen vil kunne gi kommunen noe mer handlingsrom og fleksibilitet i overgangsfasen, selv om en engangsoverføring på 25 mill. kr ikke vil skape langvarig handlingsrom. Den største økonomiske muligheten ligger i effektivisering av administrasjonen og tjenestene. Samtidig er som nevnt den økonomiske uforutsigbarheten i framtidens inntektssystem for kommunene en faktor det er vanskelig å overse.

En sammenslått kommune vil også kunne bli en større og mer robust aktør i sitt samspill med resten av regionen og ikke minst Tromsø kommune som største nabokommune, andre regioner og offentlige myndigheter. En sammenslått kommune i Lyngenfjordmodellen vil få ca 7000 innbyggere og vil med forbehold om andre kommunesammenslåinger i Troms bli fylkets fjerde største kommune etter Tromsø, Harstad og Lenvik. Dette vil fortsatt ikke være en spesielt stor kommune, men det styrker likevel kommunenes posisjon i det regionale bildet. Den sammenslåtte kommunen vil ha et langt større geografisk areal og også mer mangfoldig arbeidsmarked og befolkning enn hva dagens kommuner har hver for seg. Dette kan gi utfordringer med tanke på prioriteringer og politiske valg, men kan også åpne nye muligheter.

Kåfjord, Lyngen og Storfjord er alle i dag å regne som små kommuner, og vil gjennom en sammenslåing oppleve en effekt med tanke på bærekraft og robusthet. Samlet er vår vurdering at Lyngenfjordmodellen vil bli klart mer bærekraftig og robust enn hva hver av kommunene vil klare å oppnå for seg.

Styrket lokaldemokrati og flere kommunale oppgaver

Tidligere forskning gir ikke noe entydig svar på hvordan kommunesammenslåinger påvirker lokaldemokratiet. Erfaringer fra sammenslåinger i perioden 2004 – 2009 (Brandtzæg 2009) tyder på noe redusert interesse for å ta på seg politiske verv, samtidig som at det demokratiske engasjementet utenfor de folkevalgte arenaene har økt noe. Den politiske ledelsen i Kåfjord, Lyngen og Storfjord frykter at en kommunesammenslåing kan gjøre det vanskeligere å rekruttere nye innbyggere til politisk arbeid. De ser også for seg at en kommunesammenslåing kan gjøre det mer utfordrende å oppnå en felles identitet blant innbyggerne i kommunen. Likevel ser ikke Kåfjord og Lyngen på en sammenslåing i Lyngenfjordmodellen som mer utfordrende for lokaldemokratiet enn om kommunene består som i dag.

En kommunesammenslåing vil helt naturlig bidra til noe større geografiske avstander mellom beslutningstakerne og innbyggerne i Kåfjord, Lyngen og Storfjord. Kombinert med lavere geografisk representasjon i kommunestyret fryktes det at den opplevde distansen mellom innbyggerne og politikerne øker. Ved en sammenslåing av kommunene vil nødvendigvis det totale antallet kommunestyrerepresentanter bli

betydelig redusert, slik at de enkelte bygdene får en lavere representasjon i besluttede organer. Det fryktes at lange reiseavstander kan skape barrierer for politisk deltakelse. En sammenslått kommune med et mindre antall folkevalgte gir også et spørsmål om man vil oppnå en geografisk representasjon fra alle dagens kommuner og grender i et nytt kommunestyre. Selv om enkelte hadde ønsket en forhåndsdefinert geografisk representasjon i et nytt kommunestyre, åpner ikke valgloven for slike ordninger. Dette må derfor løses ved at de politiske partiene selv prioriterer geografisk representasjon i sine nominasjonsprosesser før kommunevalg. Selv om partiene skulle støtte opp under dette begrenser Valgloven hvor mange kandidater hvert enkelt parti kan forhåndskumulere.¹ For Lyngenfjordmodellen sin del vil dette begrense seg til fire eller seks kandidater, avhengig av hvor mange medlemmer det nye kommunestyret skal bestå av. Et mulig tiltak for å motvirke dette er opprettelse av såkalte nærdemokratiordninger. Dette kan være frivillige organisasjoner, foreningsbaserte lokalutvalg eller kommunedelutvalg med beslutningskompetanse og/eller tjenesteansvar. Selv om den politiske ledelsen i kommunene ikke uttrykte stor interesse for slike nærdemokratiordninger i forbindelse med utredningen, anbefaler vi at dette drøftes i den videre prosessen. Med god forankring og oppfølging kan slik tiltak virke avbøtende på de negative konsekvensene som kan komme på grunn av lavere politisk representasjon.

Gjennom Meld. St 14 (2014 – 2015) har regjeringen varslet overføring av nye oppgaver til kommunene. Dette gjelder blant annet tannhelse, rehabilitering, landbruk, boligtiltak og psykiatri. Prinsippet om «generalistkommuner» der alle skal ha samme oppgaver ligger fast, men det åpnes for enkelte ekstra oppgaver til de største kommunene. Lyngenfjordmodellen vil totalt kunne få omtrent 7000 innbyggere og forventes ikke å kunne få overta ansvaret for kollektivtransport og skoleskysse.

Samlet vurderer vi at en sammenslåing i Lyngenfjordmodellen ikke nødvendigvis vil styrke lokaldemokratiet, men at det med gode prosesser og målrettede tiltak heller ikke nødvendigvis vil svekkes. Spørsmål om nærdemokratiordninger bør drøftes mellom kommunene i den videre prosessen.

Konklusjon og anbefaling

Utredningen har etter ønske fra kommunene vurdert et stort antall problemstillinger knyttet til sammenslåing av kommunene Kåfjord, Lyngen og Storfjord.

For å lykkes økonomisk er kommunene avhengig av å lykkes med å hente ut effektiviseringsgevinster. Dette gjøres enklest innenfor administrasjon, men bør også i en viss grad være mulig i selve tjenesteproduksjonen. I seg selv er ikke de økonomiske gevinstene tydelige nok til at de alene er godt nok argument for en kommunesammenslåing. Samtidig bør kommunene være bevisst endringene som er varslet i kommunenes inntektssystem. Sannsynligheten er stor for at små kommuner som Kåfjord, Lyngen og Storfjord vil få vanskeligere økonomiske rammevilkår når det nye inntektssystemet for kommunene trer i kraft fra 2017. Det eneste som kan sikre kommunene samme forutsigbare inntektsnivå som i dag er faktisk at de slår seg sammen.

De viktigste positive konsekvensene ved en sammenslåing vil være større fagmiljø i hver enkelt tjeneste, tilgang på mer spesialisert kompetanse, større økonomisk fleksibilitet og muligheten til å bli en sterkere regional aktør. På den andre siden vil også sammenslåingen kunne medføre svakere politisk representasjon fra bygdene og en opplevelse av større avstand til politikere og saksbehandlere. Vi mener imidlertid ulempene ved en sammenslåing kan forebygges gjennom nærdemokratiske tiltak, satsing på digitalisering, en grad av funksjonsdeling og lokale servicetorg.

Totalt anser vi fordelene med en sammenslåing i Lyngenfjordmodellen å være større enn ulempene. Hvor store de positive og negative konsekvensene av en sammenslåing blir vil i stor grad påvirkes av hvilke valg kommunene tar i den videre prosessen fram mot sammenslåing og i driften av en ny kommune. Kommunenes felles historie som en tidligere samlet kommune, naturlig geografisk område og kulturelt mangfold gir et godt

¹ Valgloven, § 6-2

utgangspunkt for en videre prosess. Med riktig organisering og oppfølging framstår Lyngenfjordmodellen som et naturlig valg med felles kultur og historie.

Vi anbefaler at utredningen følges opp i en ny prosess med de involverte kommunene. Formålet med den videre prosessen bør være utarbeidelse av en intensjonsavtale om sammenslåing, som igjen kan ligge til grunn for reelle forhandlinger og prosess fram mot endelig beslutning innen juni 2016.

Innholdsfortegnelse

Sammendrag og samlet vurdering av fordeler og ulemper ved Lyngenfjordmodellen.....	3
1. Innledning.....	12
1.1. Bakgrunn for utredningen	12
1.2. Om kommunereformen.....	12
1.2.1. Formål	12
1.2.2. Kriterier for god kommunestruktur	12
1.2.3. Tidsløp	13
1.3. Nye oppgaver til større kommuner	14
1.4. Om rapporten	16
2. Datagrunnlag og metode	17
2.1. Statusbilder etter mal fra Fylkesmannen i Troms	17
2.2. Egenvurdering fra kommunene.....	17
2.3. Intervju med rådmenn og politisk ledelse	18
2.4. Statistikk- og dokumentstudier	18
2.5. Økonomisk analyse	18
3. Befolkning- og næringsutvikling	20
3.1. Folkemengden	20
3.2. Arbeidsplassutvikling i Lyngenfjordmodellen.....	21
3.3. Andelen arbeidsplasser i de ulike sektorene.....	22
3.3.1. Andel av arbeidsplassene, lokal og kommune, over tid	22
3.4. Næringstyper	23
3.5. Pendling	25
4. Økonomi	28
4.1. Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner.....	28
4.2. Økonomisk status	28
4.2.1. Korrigerte frie inntekter	28
4.2.2. Finansielle nøkkeltall	30
4.2.3. Oppsummering økonomisk status.....	32
4.3. Effekter på overføringene fra inntektssystemet	33
4.3.1. Illustrasjonsberegninger for effekten på frie inntekter – Lyngenfjordmodellen	34
4.3.2. Oppsummering	36
4.4. Andre økonomiske effekter ved sammenslåing.....	37
4.4.1. Tiltakssonen	37
4.4.2. Eiendomsskatt og kommunal prissetting	37
4.4.3. Konesjonskraft	38
4.4.4. Kommunesammenslåing og behov for ny infrastruktur, utstyr og tiltak for samkjøring	39
4.5. Direkte støtte til kommunesammenslåing	40

4.6. Mulige effektiviseringsgevinster ved sammenslåing	42
4.8.1. Spesielt om økonomi for Status quo-alternativet	52
5. Tjenestetilbud og myndighetsutøvelse	53
5.1. Kommunenes rolle som tjenesteyter og myndighetsutøver	53
5.2. Status og utfordringer	53
5.2.1. Kommunenes utfordringer vedrørende kapasitet, kompetanse og distanse	53
5.2.2. Nærmere analyse av status og utfordringer for utvalgte tjenesteområder	59
5.3. Fordeler og ulemper ved sammenslåing for tjenesteproduksjon og myndighetsutøvelse	70
5.4. Organisering av tjenesteproduksjon og myndighetsutøvelse i en sammenslått kommune	71
5.4.1. Avstand til nytt kommunesenter	71
5.4.2. Mulige organisasjonsmodeller	72
5.4.3. Digitalisering og ny kommunikasjon som alternativ til fysisk nærhet	75
5.5. Oppsummering - tjenestetilbud og myndighetsutøvelse	76
5.5.1. Spesielt om tjenestetilbud og myndighetsutøvelse for Status quo-alternativet	78
6. Interkommunalt samarbeid	79
6.1. Bakgrunn	79
6.2. Interkommunalt samarbeid i Kåfjord, Lyngen og Storfjord	79
6.3. Økt interkommunalt samarbeid – et alternativ til kommunesammenslåing?	81
7. Samfunnsutvikling	82
7.1. Kommunens rolle som samfunnsutvikler	82
7.2. Strukturelle forhold med betydning for arbeidsplassvekst	83
7.2.1. Strukturelle forhold for arbeidsplassvekst i basisnæringene	83
7.2.2. Strukturelle forhold for arbeidsplassvekst i besøksnæringene	83
7.2.3. Strukturelle forhold for arbeidsplassvekst i de regionale næringene	83
7.2.4. Hva skyldes arbeidsplassutviklingen i næringslivet, strukturelle forhold eller attraktivitet? ..	84
7.3. Arbeidsmarkeds-integrasjon	85
7.4. Næringsattraktivitet	86
7.5. Flytting	91
7.5.1. Strukturelle flyttefaktorer	92
7.5.2. Bostedsattraktivitet	93
7.6. Framtidig befolkningsutvikling	94
7.6.1. Framtidig utvikling med ulike nivåer av attraktivitet	95
7.7. Oppsummering samfunnsutvikling	95
7.7.1. Spesielt om samfunnsutvikling for Status quo-alternativet	95
8. Lokaldemokrati	97
8.1. Ekspertutvalgets kriterier for lokaldemokrati	97
8.2. Status i kommunene i dag	99
8.2.1. Valgdeltagelse og politisk representasjon	99
8.2.2. Politisk styring	100
8.2.3. Geografiske faktorer og identitet	101

8.2.4. Nærdemokratiordninger og politisk representasjon fra hele den sammenslåtte kommunen..	101
8.2.5. Økonomisk og politisk handlingsrom	102
8.3. Oppsummering lokaldemokrati og styring i Lyngenfjordmodellen	103
8.3.1. Spesielt om lokaldemokrati for Status quo-alternativet	104
9. Samisk og kvensk perspektiv	105
9.1. Rammer og bakgrunn.....	105
9.2. Kulturelle mønstre, interesser og aktører.....	107
9.3. Deltakelse i prosjekter i kommunene for å fremme samiske og kvenske interesser.....	108
9.4. Kartlegging av bruk av samisk og kvensk språk i kommunene	109
9.5. Oppsummering - samisk og kvensk perspektiv	110
9.5.1. Spesielt om samisk- og kvensk perspektiv for Status quo-alternativet	112
Appendiks A Referanser	113
Appendiks B Nye oppgaver til kommunene	114
Appendiks C Befolkning og næringsutvikling – utfyllende statistikk	117
Appendiks D Statistikk øvrige tjenesteområder	127
Appendiks E – Interkommunalt samarbeid i Lyngenfjordmodellen.....	138

1. Innledning

1.1. Bakgrunn for utredningen

Regjeringen og Stortinget har iverksatt arbeid med revidering av norsk kommunestruktur, og pålagt kommunene utredningsplikt til vurdering av nye, alternative geografiske inndelinger. Kommunene har ikke anledning til kun å utrede status quo alternativ for egen kommune, men må i praksis også se på minimum én større geografisk modell som innebærer sammenslåing av minst to kommuner.

Kommunene Kåfjord, Lyngen og Storfjord samarbeider allerede om en lang rekke interkommunale tjenester og utgjør et naturlig geografisk område. Faktisk var de tre kommuner også tidligere samlet i én felles kommune fram til 1. juli 1930, hvor Kåfjord og Storfjord var en del av den gamle Lyngen kommune. I forbindelse med kommunereformen har nå kommunene blitt enige om å utrede den såkalte «Lyngenfjordmodellen» for å vurdere om kommunene igjen skal slå seg sammen. Kommunene valgte PwC i samarbeid med Telemarksforskning og Burson-Marsteller til å bistå i analysearbeidet.

1.2. Om kommunereformen

1.2.1. Formål

Regjeringen omtaler kommunereformen som en av de viktigste velferdsreformene på 50 år. Implisitt i dette ligger en av regjeringens viktigste mål med reformen – nemlig at færre og større kommuner skal gi bedre kapasitet til å ivareta og videreutvikle lovpålagte oppgaver, gi bedre muligheter til å utvikle bærekraftige og gode lokalsamfunn, samt ivareta viktige frivillige oppgaver.

Regjeringen framhever følgende overordnede mål med kommunereformen:

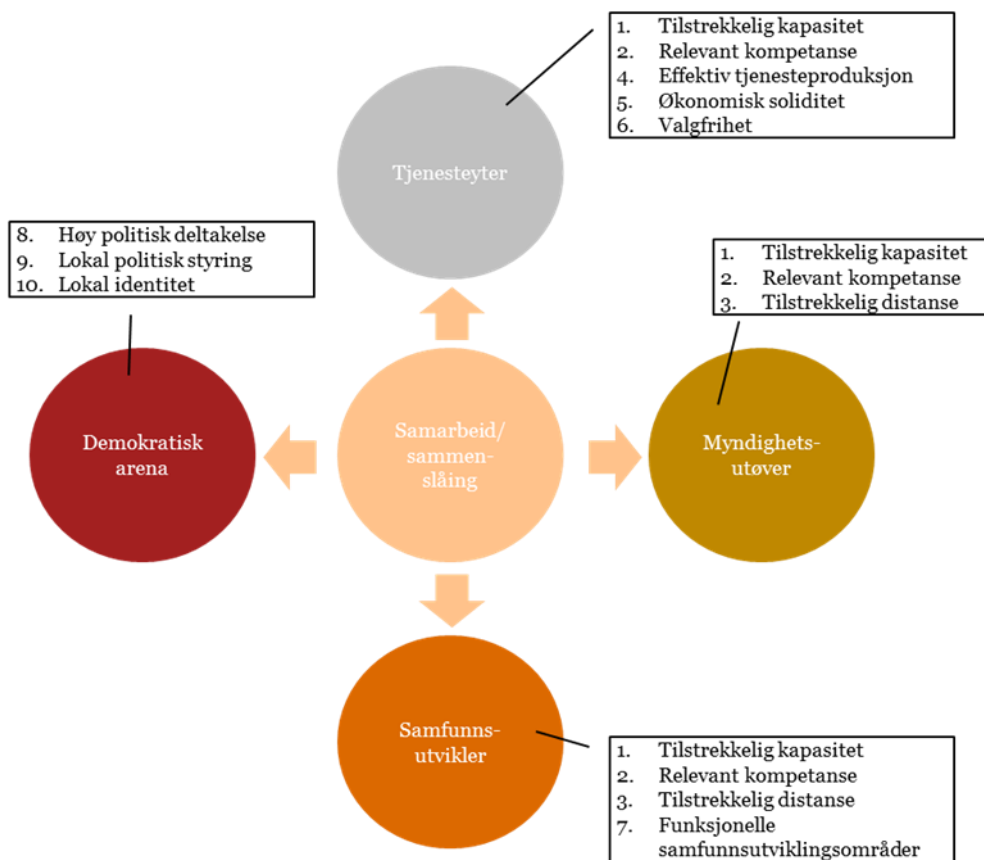
- Gode og likeverdige tjenester til innbyggerne.
- Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling.
- Bærekraftig og robuste kommuner.
- Styrke lokaldemokratiet og gi større kommuner flere oppgaver.

1.2.2. Kriterier for god kommunestruktur

Kommunal- og moderniseringsdepartementet satte 3. januar 2014 ned et ekspertutvalg som skulle se på oppgaveløsning i kommunene. På bakgrunn av ekspertutvalgets anbefalinger, utarbeidet regjeringen et forslag til kommunereform med 10 kriterier for god kommunestruktur. Stortinget sluttet seg til regjeringens forslag 18. juni 2014.

Kriteriene ivaretar samfunnsmessige hensyn som strekker seg ut over den enkelte kommunegrense. De anbefales som grunnlag for å vurdere kommunenes oppgaveløsning i dag og for å vurdere en framtidig kommunestruktur. Kriteriene angir hva som skal til for at kommunene på en god måte skal kunne ivareta sine fire roller som henholdsvis tjenesteyter, myndighetsutøver, samfunnsutvikler og demokratisk arena.

Kobler vi kriteriene for god kommunestruktur sammen med kommunenes fire roller vil bildet se slik ut:



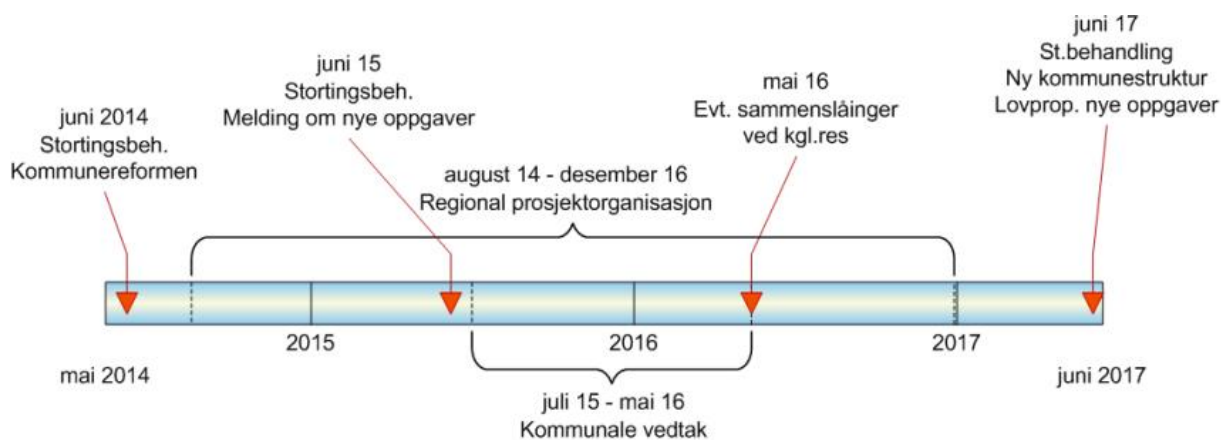
Figur 1: Ekspertutvalgets 10 kriterier for god kommunestruktur koblet sammen med kommunenes fire roller

1.2.3. Tidsløp

Reformen ble satt i gang første halvår 2014 og forventes å være til de nødvendige vedtak er fattet nasjonalt, trolig innen 1. januar 2018. Regjeringen har lagt opp til to alternative tidsløp. Løp 1 legger opp til kommunale vedtak innen høsten 2015 med påfølgende vedtak av Kongen i statsråd våren 2016.

Løp 2 legger opp til at alle kommuner innen 30. juni 2016 skal gjøre vedtak om ev. kommunesammenslåing. Regjeringen tar stilling til disse vedtakene i en proposisjon om helhetlig kommunestruktur våren 2017. Det er signalisert at lokal enighet om sammenslåingsalternativ er ønskelig, men ikke en forutsetning for sammenslåing.

Kommunene i «Lyngenfjordmodellen» har signalisert at de ønsker å følge løp 2 ved en eventuell sammenslåing.



Figur 2: Tidslinje kommunereform fra mai 2014 til juni 2017 (Kommunal- og moderniseringsdepartementet)

Dette medfører at en eventuell sammenslått kommune bestående av Kåfjord, Lyngen og Storfjord vil kunne tre i kraft fra 1. januar 2020.

1.3. Nye oppgaver til større kommuner

20. mars 2015 la Regjeringen fram en stortingsmelding om nye oppgaver til større kommuner ². Stortingsmeldingen inneholder en redegjørelse for prosesser som er satt i gang, og som berører ansvarsdelingen mellom forvaltningsnivåene. Disse følger ikke nødvendigvis kommunereformens tidsløp. Videre inneholder meldingen forslag til overføring av oppgaver til kommunene i forbindelse med kommunereformen, samt tiltak for å redusere statlig styring. Stortingsmeldingen ble endelig vedtatt av Stortinget 6. juni 2015.

Det er lagt noen førende prinsipper til grunn for oppgavefordelingen. Ved overføring av nye oppgaver til større kommuner vil rammestyring, både økonomisk og juridisk, ligge til grunn. Generalistkommunen skal fortsatt være hovedmodellen for kommunesektoren. Det legges slik sett ikke opp til et system med oppgavedifferensiering avhengig av innbyggerstørrelse, men det åpnes for at de største kommunene kan overta noen flere oppgaver. Kommuner som er for små til å løse oppgaver på egen hånd kan bli pålagt interkommunalt samarbeid. Videre skal individuelle rettigheter ligge fast og pengene skal følge oppgaven.

² Meld. St. 14 (2014-2015) «Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner»

Tabell 1: Nye oppgaver

Velferdstjenester	Samfunnsutvikling	Andre oppgaver
Tannhelse	Tilskudd frivillighetssentraler	Vigselsrett for borgerlige vielser
Rehabilitering	Lokal nærings- og samfunnsutvikling	Notarialforretninger
Basishjelpemidler	Tilskudd nærings- og miljøtiltak i skogbruk	Godkjenning svømmeanlegg
Forsøk DPS (Distriktpsikiatrisk senter)	Tilskudd beite, jordbruk, verdensarv	
Boligtilskudd	Enkeltutslippstillatelser, forurensningslov	
Varig tilrettelagt arbeid	Naturforvaltning	
Arbeids- og utdanningsreiser		

De nye oppgavene til kommunene er mer utførlig beskrevet i Appendiks B.

Som nevnt er det flere pågående prosesser som ikke nødvendigvis følger samme løp som kommunereformen. Disse er:

- Oppgave- og finansieringsansvaret i barnevernet
- Mulig overføring av familieverntjenesten til kommunene
- Ansvarsfordelingen mellom forvaltningsnivåene for det offentlige vegnettet
- Stortingsmelding om primærhelsetjenesten
- Opptrappingsplaner for henholdsvis rusfeltet og rehabiliteringsfeltet
- Finansieringsansvaret for pasienttransport
- Reformarbeidet knyttet til pleiepenger, hjelpestønad og omsorgslønn
- Forenkling av utmarksforvaltningen
- Utviklingsavtaler på planområdet
- Forenkling av plandelen i plan- og bygningsloven
- Konesjonsbehandling av mikro-, mini- og småkraftverk
- Endringer i lov om motorferdsel i utmark og vassdrag
- Vannscooterregelverket

For de største kommunene åpnes det for å overta videregående opplæring og kollektivtrafikk, inkludert TT-transport og skoleskyss. Det er ikke satt noen innbyggergrense for hva som defineres som de største kommunene, men to sentrale forutsetninger må være på plass:

- Kommunene må være i stand til å løse oppgavene på en god måte, herunder inneha tilstrekkelig kapasitet og kompetanse og utgjøre et geografisk funksjonelt område.
- Oppgaveløsningen i områdene utenfor storkommunene må kunne håndteres på en måte som sikrer likeverdig løsning av oppgavene. Befolkningsgrunnlag og geografiske avstander vil være sentrale faktorer i denne sammenheng.

Det er videre presisert at overføring av ansvaret for videregående opplæring i første omgang kun vil være mulig som en forsøksordning.

Lyngenfjordmodellen vil etter en eventuell sammenslåing ha ca 7.000 innbyggere. Med bakgrunn i regjeringens vurderinger i St. Mld 14 (2014-2015), antas Lyngenfjordmodellen *ikke* å få verken et tilstrekkelig befolkningsgrunnlag eller å utgjøre et funksjonelt stort nok geografisk området til å kunne få overført ansvaret for videregående opplæring og kollektivtransport. Dette skal imidlertid vurderes i hvert enkelt tilfelle, og forutsetter en avtale mellom den nye kommunen og Troms fylkeskommune om hvordan dette tilbudet skal ivaretas i praksis.

1.4. Om rapporten

Denne rapporten oppsummerer utredningen av konsekvensene ved en eventuell sammenslåing av kommunene Kåfjord, Lyngen og Storfjord i den såkalte «Lyngenfjordmodellen», og vil være en viktig del av kommunenes grunnlag for beslutninger om videre geografisk veivalg og prosess.

Utredningen har hatt som formål å belyse konsekvenser for følgende temaer:

- Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner (kap. 4)
- Gode og likeverdige tjenester og god myndighetsutøvelse (kap. 5)
- Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling (kap. 7)
- Styrket lokaldemokrati (kap. 8)
- Samisk og kvensk perspektiv (kap. 9),

Rapportstrukturen er lagt opp i henhold til de ovennevnte temaene.

I rapporten vil vi innledningsvis gi en oppsummering av de kilder og metoder som ligger til grunn for analysearbeidet i kapittel 2, før vi i kapittel 3 gir en gjennomgang av ulike utviklingstrekk for befolkningsutvikling, næringsutvikling, pendling, områdeorganisering og regional integrasjon. Dette er sentral bakgrunnsinformasjon som er relevant for å vurdere konsekvenser knyttet til kommunenes oppgaver og funksjoner. For øvrig har vi lagt til et kapittel 6 som omhandler interkommunalt samarbeid.

Rapporten gir også en drøfting og vurdering av Status quo-alternativet. Denne er valgt integrert med øvrig statistikk, informasjon og vurderinger under hvert tema/kapittel. I tillegg gis en kort oppsummering avslutningsvis i hvert kapittel.

2. Datagrunnlag og metode

Kommunene har ønsket en ekstern utredning uten særlig involvering fra kommunenes side, noe som sikrer objektivitet og nøytralitet. Den administrative gruppen er blitt forelagt et utkast til rapport i forkant av at endelig rapport foreligger, med mulighet for å komme med innspill og kommentarer.

Det har vært et ønske fra kommunene at rapporten skal følge samme struktur som utredningen av «Storkommunealternativet» (kommunene Balsfjord, Karlsøy, Lyngen, Storfjord og Tromsø). Dette for å gjøre det enklest mulig med en sammenligning av de to utredningsrapportene.

Selve analysearbeidet har omfattet ulike problemstillinger som krever ulike typer data og ulike metodiske innfallsvinkler. Disse er nærmere redegjort for i dette kapitlet.

2.1. Statusbilder etter mal fra Fylkesmannen i Troms

En av de viktigste kildene for utredningen har vært kommunenes egne statusbilder. Disse er utarbeidet etter mal fra Fylkesmannen i Troms, hvor kommunene bes om å vurdere sine styrker, svakheter og viktigste utfordringer innenfor de ulike rollene som kommunene skal ivareta. I disse statusbildene gir også Fylkesmannen sin vurderingen av kommunene innenfor hvert enkelt område.

2.2. Egenvurdering fra kommunene

Som et supplement til kommunens statusbilder er det gjennomført en egenvurdering i hver enkelt kommune på framtidig status knyttet til ekspertutvalgets 10 kriterier for god kommunestruktur. Dette har gitt høyst relevant informasjon som gir innblikk i kommunenes egen opplevelse av nåværende og framtidig utfordringer. For hver enkelt fagsektor har kommunene svart på følgende spørsmål:

1. Med utgangspunkt i kunnskapen om egen kommune, gi en oppsummering og statusvurdering for hver av de 10 kriteriene med utgangspunkt i dagens kommunestørrelse og situasjon.
2. Dersom kommunestrukturen ikke endres, hvordan tror dere utfordringsbildet vil se ut for egen kommune i et 10 til 15 års perspektiv innenfor de 10 kriteriene?
3. Dersom kommunesammenslåing i «Lyngenfjordmodellen», hvordan tror dere utfordringsbildet vil se ut innenfor de 10 kriteriene?

Kommunene har gjort en grundig jobb med egenvurderingene. Rådmannen har vært involvert i prosessen i alle kommunene og de mener selv resultatet gir et realistisk utfordringsbilde. Ved slike egenvurderinger er det imidlertid alltid en risiko for at kommunene ikke legger samme innhold i kriteriene for god oppgaveløsning og/eller varierende oppfatningen av når situasjonen oppleves utfordrende. Like fullt uttrykker egenvurderingen hvordan den enkelte kommune oppfatter sine utfordringer. For å kvalitetssikre egenvurderingen og se om resultatene gir et riktig bilde av kommunenes utfordringer er dessuten resultatene sett i sammenheng med relevante KOSTRA-tall og kommunenes resultater i Kommunebarometeret for 2015.³

³ Kommunebarometeret utarbeides av Kommunal Rapport og er en sammenlikning av landets kommuner, basert på til sammen 123 nøkkeltall innen 12 ulike sektorer. Tallene er i hovedsak hentet fra Statistisk sentralbyrås KOSTRA-database, foreløpige tall for 2014, samt offentlig statistikk fra SSB, Utdanningsdirektoratet, Helsedirektoratet, Folkehelseinstituttet og Norsk kulturindeks fra Telemarksforsking.

2.3. Intervju med rådmenn og politisk ledelse

For å sikre et større datagrunnlag når det gjelder hvordan en kommunesammenslåing kan ventes å påvirke lokaldemokratiet i kommunene, samt sikre en noe større involvering av folkevalgte i utredningsprosessen, er det videre gjennomført intervjuer med fortrinnsvis rådmann, ordfører, varaordfører og opposisjonsleder i de tre kommunene. Tema for intervjuene har vært hvordan en kommunesammenslåing forventes å påvirke demokratiet, mulige tiltak for å styrke lokalpolitisk representasjon, opplevelsen av økonomisk handlingsrom m.m.

2.4. Statistikk- og dokumentstudier

Som grunnlag for å beskrive en del sentrale utviklingstrekk i kommunen knyttet til befolkningsutvikling, næringsutvikling, pendling og tjenesteproduksjon (kap. 3), er det tatt utgangspunkt i statistikk som allerede foreligger gjennom at Telemarksforskning gjennom flere år har sammenstilt et bredt spekter av data på kommunenivå som grunnlag for endringsanalyser.

Utredningen vil også støtte seg på erfaringer fra tidligere kartlegginger, utredninger og evalueringer knyttet til frivillige kommunesammenslåinger. Av disse nevnes spesielt:

- Følgeevaluering av kommunesammenslåingene mellom Ølen og Vindafjord, Aure og Tustna, Kristiansund og Frei og Bodø og Skjerstad (Telemarksforskning: Sunde og Brandtzæg 2006, Brandtzæg 2009).
- Utredningsarbeid knyttet til sammenslåingen av Våle og Ramnes kommuner (Brandtzæg 2001) og Mosvik og Inderøy (Telemarksforskning: Brandtzæg 2010).
- Utredning av prosessene med kommunesammenslåing i Ørland/Bjugn og Mosvik/Inderøy (PwC: Tørring og Vennes 2014).

Uttømmende liste over dokumenter og rapporter som er brukt i forbindelse med utredningen finnes i Appendiks A.

2.5. Økonomisk analyse

Vurdering av de økonomiske problemstillingene er den mest tekniske delen av utredningen (jf. kap. 5). Metode for dette området beskrives derfor særskilt.

For å beregne økonomiske konsekvenser av kommunesammenslåing har vi bl.a. fokusert på endringene over inntektssystemet, potensialet for innsparing og mulige stordriftsfordeler knyttet til administrasjon, og andre mulige økonomiske konsekvenser knyttet til tjenesteproduksjon. Vi har også innhentet informasjon om kommunene fra årsmeldinger og budsjetter for å få nærmere innsikt i dagens situasjon i kommunene.

En kommunesammenslåing vil påvirke følgende fem kriterier i kommunenes inntektssystem:⁴

- Basistillegget
- Urbanitetskriteriet
- Reiseavstand innen sone
- Reiseavstand til nærmeste nabogrunnkrets
- Opphopningsindeksen

⁴ I tillegg vil korreksjonsordningen for elever i ikke-kommunale skoler bli påvirket ved at en «ny kommune» vil få tilbakeført midler på bakgrunn av en nytt beregnet utgiftsbehov.

Basistilskuddet er like stort for alle kommuner med et fast beløp pr. kommune og ikke pr. innbygger. Målt i kroner pr. innbygger blir dermed basistilskuddet for den enkelte kommune større dess færre innbyggere kommunen har. For små kommuner utgjør basistilskuddet en betydelig del av inntektene, noe som vil kunne påvirke valg om sammenslåing med en nabokommune. For å dempe denne negative effekten av en sammenslåing kompenseres bortfall av basistilskuddet fullt ut over inndelingstilskuddet. De fire andre kriteriene som er listet opp, slår direkte ut på rammetilskuddet til den sammenslåtte kommunen, og omfattes ikke av noen tilsvarende overgangsordning.

Urbanitetskriteriet er en indikator som fanger opp en rekke sosioøkonomiske forhold som påvirker kommunenes beregnede utgiftsbehov knyttet til rus- og psykiatriområdet. Studier har vist at større kommuner har høyere utgifter til rus og psykiatri enn mindre kommuner. I kostnadsnøkkelen er det et eget urbanitetskriterium som kompenserer for at sosialhjelpsutgifter i kroner per innbygger normalt øker med innbyggertallet. Kriteriet er en eksponentiell funksjon av innbyggertallet (innbyggertall opphøyd i 1,2) og skal fange opp utgiftsvariasjoner mellom store og mellomstore kommuner, og tilsvarende mellom mellomstore og små kommuner.

Kriterieverdiene knyttet til sone og nabokrets kan også bli påvirket gjennom en sammenslåing, avhengig av sone- og kretsinnstillingen i områdene som ligger inn mot kommunegrensene. Her vil utslagene imidlertid kunne bli mer tilfeldige etter en sammenslåing.⁵

Opphopingsindeksen består av kriteriene skilte/separerte, arbeidsledige, fattige og innbyggertall pr. 1. januar 2014. Indeksen er beregnet ved å multiplisere grunnlagstall fra kriteriene dividert med innbyggertall opphøyd i annen.

Kriteriet for urbanitet, opphopningsindeks og netto tilskudd/trekk for elever i statlige og private skoler er beregnet av oss. Verdiene for de øvrige kriteriene er konstruert ved å summere tilsvarende verdier for enkeltkommunene. Det samme er gjort for skatteinntektene. Verdien av et basistilskudd er satt til 12,837 mill. kr i beregningene av inndelingstilskudd (som tilsvarer basistilskuddet i inntektssystemet for 2015).

Beregningene er gjennomført i prognosemodellen til KS⁶ ved å opprette nye, «konstruerte» kommuner og legge inn nye verdier for følgende kriterier:

- Alle kriteriene i kostnadsnøkkelen for utgiftsutjevning
- Anslag på skatteinntekter som foreslått i KS-modellen
- Inndelingstilskudd

Med disse dataene kjøres det partielle beregninger ved hjelp av KS sin prognosemodell både med og uten sammenslåing. De direkte økonomiske effektene av en sammenslåing slår bare ut på rammetilskuddet, men siden rammetilskuddet også inneholder et element koblet til skatt – nemlig inntektsutjevningen – går vi veien om «frie inntekter» (skatt + rammetilskudd) for å finne fram til differansene mellom dagens nivå, nivået de 15 årene man har fullt inndelingstilskudd, og nivået etter 20 år når inndelingstilskuddet er trappet ned og borte. Et problem med å lage en slik fremstilling, er at kommunenes inntektssystem ikke er en statisk størrelse. Våre beregninger er dermed kun gyldige for den situasjonen vi kjenner pr. i dag.

⁵ Grunnlagsdata knyttet til bosettingskriteriene «sone» og «nabo» er beregnet av SSB som et betalt oppdrag. Reiseavstand innen sone (i km) er reiseavstand for alle innbyggerne i sonen til sonesenteret, summert for alle innbyggerne i kommunen. En sone er et geografisk sammenhengende område, sammensatt av grunnkretser. Reiseavstand til nærmeste nabogrunnkrets (i km) er reiseavstand fra senter i egen grunnkrets til senter i nærmeste nabogrunnkrets innenfor samme sone, summert for alle kommunene sine innbyggere.

⁶ Modell versjon «prok1407GH», datert 8.12.15 og bygger på forslaget til statsbudsjett for 2015.

3. Befolkning- og næringsutvikling

Dette kapitlet gir en gjennomgang av ulike utviklingstrekk for befolkningsutvikling, næringsutvikling, pendling, områdeorganisering og regional integrasjon. Dette er sentral bakgrunnsinformasjon som er relevant for å vurdere konsekvenser knyttet til kommunenes oppgaver og funksjoner. Utfyllende statistikk med befolkningsutviklingen dekomponert, arbeidsplassutvikling, bransjer i næringslivet, samt vekstimpulser fra næringslivet finnes i Appendiks C.

3.1. Folkemengden

Lyngenfjordmodellen hadde samlet 7.154 innbyggere i 2014. Lyngen er den største kommunen med 41,8 prosent av alle innbyggere i dette sammenslåingsalternativet, mens innbyggerne i Storfjord utgjør 31 prosent.

Sammenlignet med landet som helhet er alle kommunene i Lyngenfjordmodellen under landsgjennomsnitt målt etter innbyggertall.

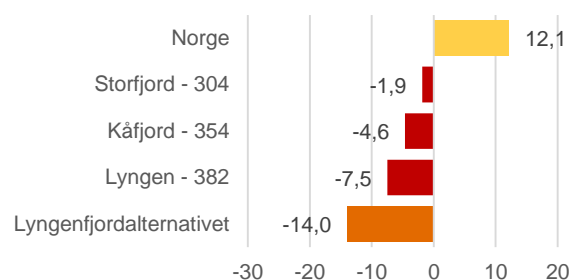
Figuren til høyre viser befolkningsveksten fra 2005 til 2014 i den enkelte kommune, i Lyngenfjordmodellen samlet og i Norge. Kommunene er i figuren også rangert etter vekst i perioden blant landets totalt 428 kommuner (angitt bak kommunenavnet).

I perioden har Norges befolkning økt med 12,1 prosent. Alle kommunene hver for seg og totalt har hatt mindre befolkningsvekst enn landet. Det er verd å merke seg at Storfjord, som den minste kommunen, også er den kommunen blant disse som har hatt minst befolkningsnedgang.

Storfjord, Kåfjord og Lyngen har alle hatt befolkningsnedgang i perioden, og er også i den nedre halvdel av kommuner rangert etter befolkningsutvikling.

Tabell 2: Antall innbyggere i kommunene i Lyngenfjordmodellen i 2014.

	Folkemengde 31. mars 2015	% av SUM	Rang. blant 428 kommuner
Lyngen	2 992	41,8	271
Storfjord	1 941	27,1	338
Kåfjord	2 221	31,0	320
SUM	7 154		



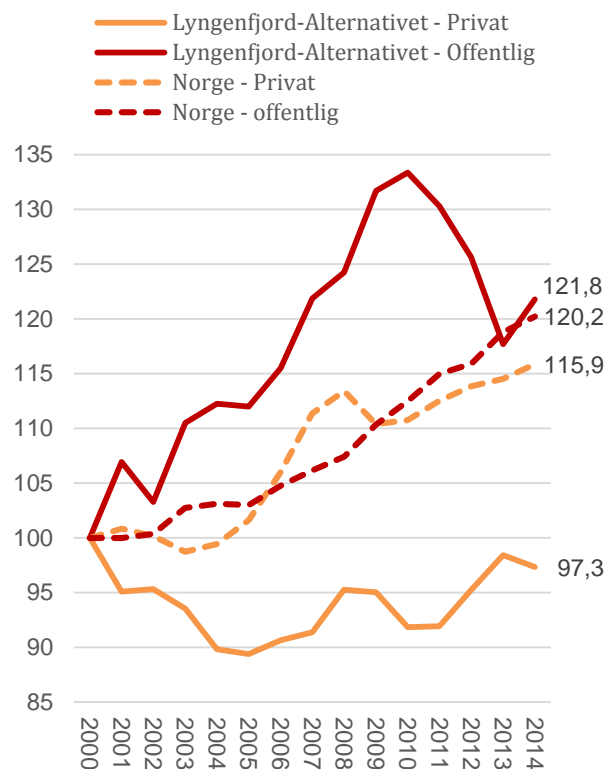
Figur 3: Befolkningsvekst i prosent for den enkelte kommune, Lyngenfjordmodellen og Norge, fra 2005 – 2014. Tallet bak kommunenavnet gir rangering blant landets 428 kommuner mht. vekst.

3.2. Arbeidsplassutvikling i Lyngenfjordmodellen

Figuren til høyre viser den indekserte veksten i offentlig og privat sektor fra 2000 til 2014 for de tre kommunene i Lyngenfjordalternativet samlet. Offentlig sektor er her kommunal, fylkeskommunal og statlig sektor slått sammen. Antall arbeidsplasser i 2000 er indeksert til å være lik 100.

Arbeidsplassutviklingen i privat sektor i de tre kommunene samlet blir sterkt påvirket av arbeidsplassutviklingen i Kåfjord som har hatt en nedgang i antall arbeidsplasser på 16 prosent siden 2000. Lyngen har hatt en nedgang på 3 prosent, mens Storfjord har hatt en arbeidsplassvekst på 11 prosent siden 2000.

Offentlig sektor har hatt kraftig arbeidsplassvekst, nesten 22 prosent mot 20 prosent nasjonalt. Antall arbeidsplasser i offentlig sektor hadde en sterk vekst fram til 2010, før antallet ble redusert de neste årene. Offentlig sektor i disse tre kommunene er hovedsakelig knyttet til kommunal sektor. Der er få arbeidsplasser i statlig og fylkeskommunal sektor.



Figur 4: Indeksert arbeidsplassutvikling i offentlig og privat sektor i Lyngenfjordalternativet og Norge. Antall arbeidsplasser i 2000 = 100.

3.3. Andelen arbeidsplasser i de ulike sektorene

Figuren til høyre viser hvordan arbeidsplassene er fordelt på sektorene i hver av kommunene i 2014. I statistikken er bedrifter knyttet til barnehager, primærhelsetjenester og renovasjon (lokale næringer) lagt til kommunal sektor for at ikke ulik praksis med hensyn til privatisering skal påvirke tallene.

Kåfjord har hele 46 prosent av arbeidsplassene i kommunal sektor. Lyngen har 36 prosent, mens Storfjord har 37. Det er en liten andel av arbeidsplassene som er knyttet til stat og fylke. Storfjord har åtte prosent av arbeidsplassene i stat og fylke, mens de andre kommunene har tre prosent.

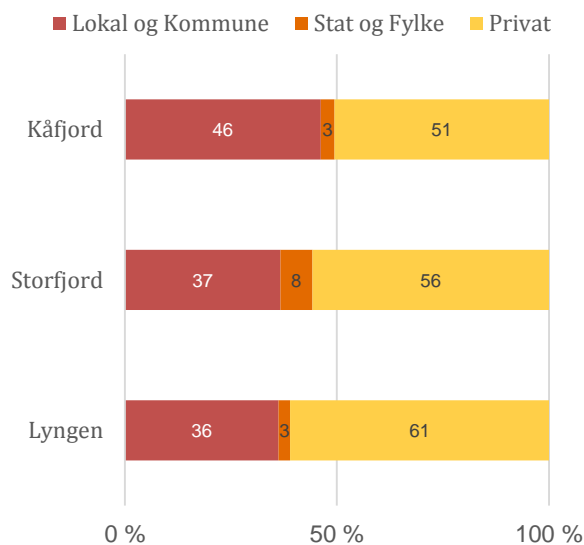
Lyngen har 61 prosent av arbeidsplassene i privat næringsliv, Storfjord har 56 mens i Kåfjord er 51 prosent av arbeidsplassene i privat sektor.

3.3.1. Andel av arbeidsplassene, lokal og kommune, over tid

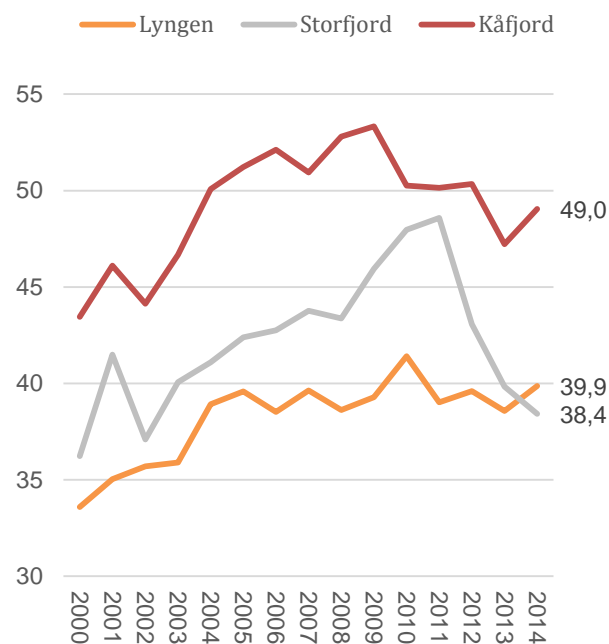
Storfjord hadde en sterkt økende andel offentlige arbeidsplasser i kommunen frem til 2011, men andelen har sunket deretter. Nedgangen i andelen skyldes en kombinasjon av at antall offentlige arbeidsplasser har falt, mens antall arbeidsplasser i næringslivet har økt.

Kåfjord har høyest andel offentlige arbeidsplasser, og har hatt det helt siden 2000. I Lyngen har andel offentlige arbeidsplasser steget i 2014 og er dermed høyere enn i Storfjord i dag.

Ettersom de offentlige arbeidsplassene stort sett er i kommunene, har kommunale arbeidsplasser stor betydning for alle de tre kommunene. Dersom en skulle lykkes med å hente ut effektiviseringsgevinster gjennom en kommunesammenslåing vil dette få konsekvenser for verdifulle kommunale arbeidsplasser.



Figur 5: Andelen arbeidsplasser i prosent fordelt på de ulike sektorene, 2014.



Figur 6: Arbeidsplassene i offentlig sektor i andel i prosent av det totale antall arbeidsplasser i kommunene, 2000-2014.

3.4. Næringstyper

Figurene på neste side viser hvordan arbeidsplassene i Lyngenfjordmodellen og Norge er fordelt på ulike sektorer og næringstyper.

Arbeidsplasser i offentlig sektor reflekteres i større grad av befolkningsstørrelsen og tjenestebehovet i kommunen, mens privat sektor kan bidra til vekst i seg selv, som igjen kan bidra til høyere nettoflytting. Det er derfor gjerne næringslivet som er i fokus når man ønsker å stimulere til arbeidsplassvekst.

Det finnes mange forskjellige bransjeinndelinger.⁷ For vårt formål har vi delt næringslivet inn i fire strategiske næringstyper:

Basisnæringer er næringsliv som konkurrerer på et nasjonalt eller internasjonalt marked. Basisnæringene produserer varer eller tjenester på et sted, som selges og konsumeres hovedsakelig utenfor stedet der produksjonen foregår. Primærnæringer, som landbruk, gruvedrift og industri, tilhører basisnæringene. Samtidig er det en del tjenesteproduksjon som også defineres som basisnæringer, som IT, telekom og teknologiske tjenester. Basisnæringene regnes ofte som driveren i økonomien. Det er ut fra basisnæringene mye annen næringsvirksomhet blir skapt.

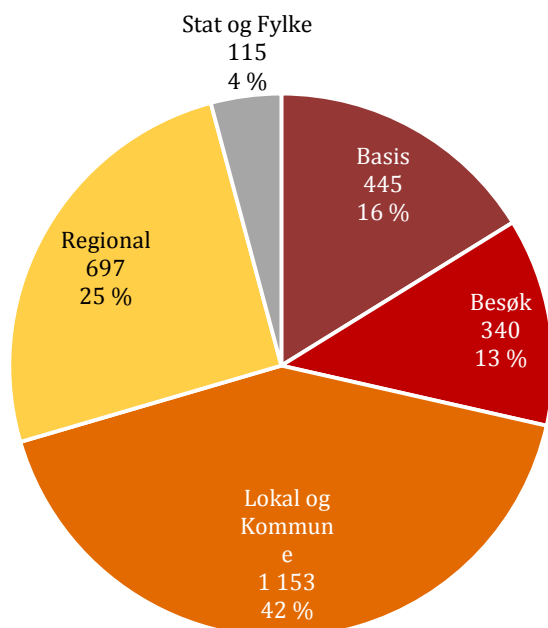
Besøksnæringer er næringsliv som kjennetegnes av at kunden må være personlig til stede. Besøksnæringene inkluderer all turisme, men også butikkhandel og en del personlige tjenester. Stedets egne innbyggere og besøkende er kunder hos besøksnæringene.

De *regionale* næringene består av bransjer som både har annet næringsliv, offentlige institusjoner og befolkningen som kunder, og som hovedsakelig retter seg mot et regionalt marked. Det er bransjer som bygg og anlegg, transport og forretningsmessig tjenesteyting. Vi finner ofte en konsentrasjon av de regionale næringene i byer og regionale sentra. Det er en sammensatt næringstype, og vi antar at det er ulike drivere for vekst i de ulike bransjene som utgjør de regionale næringene.

Lokale næringer er næringsliv som leverer tjenester til den lokale befolkningen, og som i stor grad substituerer tjenester fra offentlig sektor. Dette er tjenester som barnehager, skoler, primærhelsetjenester og renovasjon. I analysene framover vil vi derfor slå sammen kommunal sektor og lokale næringer.

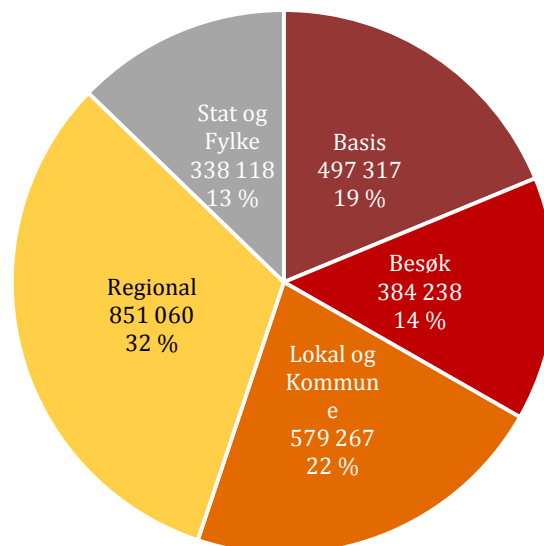
⁷ Bransjeinndelingen tar utgangspunkt i registerdata for arbeidssted, med tilhørende NACE på 5-siffernivå.

Lyngenfjordmodellen



Figur 7: Antall arbeidsplasser fordelt på de ulike sektorene og næringsstypene i Lyngenfjordmodellen i 2014

Norge



Figur 8: Antall arbeidsplasser fordelt på de ulike sektorene og næringsstypene i Norge i 2014

Figurene viser at kommunal sektor er mye større i Lyngenfjordmodellen enn i Norge som helhet, mens den statlige sektor er en tredel sammenlignet med Norge. Besøksnæringene er forholdsvis like stor i Lyngenfjordmodellen som i landet som helhet, mens det er 7 prosentpoeng lavere andel av arbeidsplasser i de regionale næringene.

3.5. Pendling

Pendlingsdata kan si noe om interaksjonen på tvers av kommunegrensene og i hvilken grad kommunene inngår i en funksjonell bo- og arbeidsmarkedsregion. Dette er også av relevans for en eventuell kommunesammenslåing, for dersom kommunene utgjør et felles bo- og arbeidsmarked vil det være lettere å hente ut potensielle gevinster av en eventuell kommunesammenslåing. Vi vil fokusere på pendlingen mellom kommunene i utredningen og på pendlingen med kommuner som ligger utenfor Lyngenfjordmodellen.

I tabellen under viser den siste kolonnen antall sysselsatte i kommunen, dvs. antall personer som er bosatt i kommunen og som er i arbeid. Antall sysselsatte er fordelt på arbeidssted i de øvrige kolonnene. Foruten utredningskommunene har vi spesifikt inkludert kommunene Målselv, Lenvik, Skjervøy, Nordreisa, Tromsø, Karlsøy, Balsfjord og Kvæningen.

Siste rad i tabellen summerer antall arbeidsplasser i kommunen. Nest siste rad viser hvor mange som pendler til en av kommunene i tabellen men som ikke bor i en av disse.

Tabell 3: Antall sysselsatte personer fordelt på hvor de jobber, 2014.

		Arbeidssted												Sysselsatte
		Tromsø	Storfjord	Skjervøy	Nordreisa	Målselv	Lyngen	Lenvik	Kåfjord	Kvæningen	Karlsøy	Balsfjord	Utenfor	
Bosted	Tromsø	36 768	29	80	46	61	28	118	26	4	82	139	2 513	39 894
	Storfjord	107	592	2	6	15	41	3	10	0	1	99	59	935
	Skjervøy	75	0	1 175	40	0	1	5	4	1	3	1	100	1 405
	Nordreisa	142	11	59	1 941	4	14	4	16	23	1	11	242	2 468
	Målselv	112	4	0	2	2 968	2	145	0	0	0	47	293	3 573
	Lyngen	182	17	2	24	4	1 070	1	4	1	3	21	84	1 413
	Lenvik	201	1	2	1	174	3	4 556	0	0	1	17	629	5 585
	Kåfjord	133	19	13	61	4	20	3	665	1	1	16	96	1 032
	Kvæningen	35	0	3	26	1	0	2	1	389	0	5	85	547
	Karlsøy	245	0	2	1	0	1	2	0	0	819	0	50	1 120
	Balsfjord	435	41	1	6	121	1	22	0	0	0	1 910	194	2 731
	Utenfor	3 117	28	32	47	494	91	1 061	10	30	39	120		
Arbeidsplasser		41 552	742	1 371	2 201	3 846	1 272	5 922	736	449	950	2 386		

Ingen av kommunene i Lyngenfjordmodellen er innpendlingskommuner: det er ikke flere personer som jobber i kommunen enn det er sysselsatte bosatt i kommunen. Det vil si at det er en høy utpendling i alle tre kommuner. Alle tre kommuner har en høy utpendling til Tromsø, mens det er lite pendlingen mellom kommunene i Lyngenfjordmodellen med minst pendling inn til Kåfjord.

Tabellen på neste side viser andelen pendlere av den sysselsatte befolkningen i kommunene fordelt på hvilke kommuner de jobber i.

Tabellen viser at nesten fire av fem sysselsatte i Lyngen jobbet i egen kommune i 2014. Storfjord og Kåfjord er derimot kommuner med en viss andel utpendling, her jobbet cirka kun tre ut av fem sysselsatte i egen kommune i 2014.

Pendlingen inn mot Tromsø fra alle tre kommuner i Lyngenfjordmodellen er forholdsvis høy med mer enn 10 prosent. Høyest andel pendling inn mot Tromsø av de listede kommuner er fra Karlsøy, mer enn 20 prosent av de som bor i Karlsøy jobber i Tromsø.

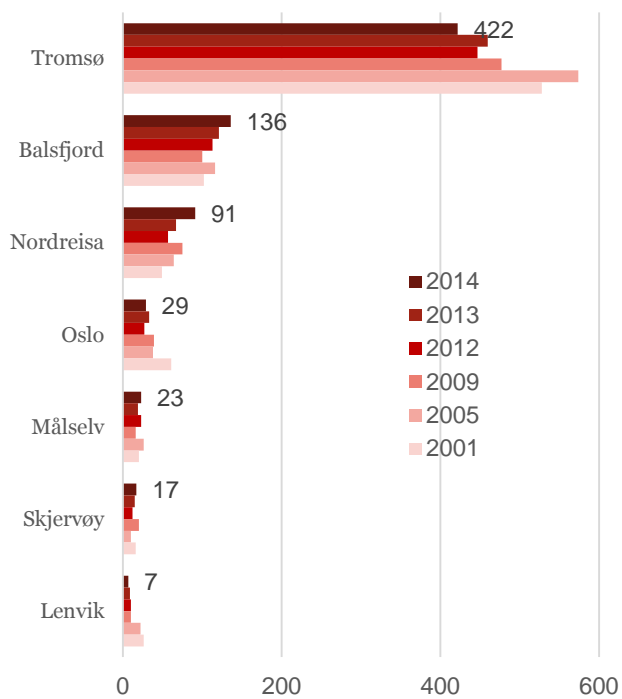
10,6 prosent av den sysselsatte befolkningen i Storfjord jobber i Balsfjord. Ellers er andelen som pendler mellom kommunene i utredningen og kommunene rundt, lav.

Tabell 4: Andelen av den sysselsatte befolkningen i kommunene fordelt på hvilken kommune de jobber i. Siste rad og kolonne viser henholdsvis antall arbeidsplasser og sysselsatte, 2014.

		Arbeidssted											Sysselsatte	
		Tromsø	Storfjord	Skjervøy	Nordreisa	Målselv	Lyngen	Lenvik	Kåfjord	Kvænangen	Karlsøy	Balsfjord		Utenfor
Bosted	Tromsø	92,8	0,1	0,2	0,1	0,2	0,1	0,3	0,1	0,0	0,2	0,4	6,3	39 894
	Storfjord	11,5	63,4	0,2	0,6	1,6	4,4	0,3	1,1	0,0	0,1	10,6	6,3	935
	Skjervøy	5,4	0,0	84,4	2,9	0,0	0,1	0,4	0,3	0,1	0,2	0,1	7,1	1 405
	Nordreisa	6,0	0,5	2,5	82,4	0,2	0,6	0,2	0,7	1,0	0,0	0,5	9,8	2 468
	Målselv	3,2	0,1	0,0	0,1	84,5	0,1	4,1	0,0	0,0	0,0	1,3	8,2	3 573
	Lyngen	12,6	1,2	0,1	1,7	0,3	74,2	0,1	0,3	0,1	0,2	1,5	5,9	1 413
	Lenvik	3,6	0,0	0,0	0,0	3,1	0,1	81,4	0,0	0,0	0,0	0,3	11,3	5 585
	Kåfjord	12,9	1,8	1,3	5,9	0,4	1,9	0,3	64,5	0,1	0,1	1,6	9,3	1 032
	Kvænangen	6,1	0,0	0,5	4,5	0,2	0,0	0,3	0,2	67,8	0,0	0,9	15,5	547
	Karlsøy	21,0	0,0	0,2	0,1	0,0	0,1	0,2	0,0	0,0	70,4	0,0	4,5	1 120
	Balsfjord	16,1	1,5	0,0	0,2	4,5	0,0	0,8	0,0	0,0	0,0	70,8	7,1	2 731
	Utenfor	7,5	3,8	2,3	2,1	12,8	7,2	17,9	1,4	6,7	4,1	5,0		
Arbeidsplasser		41 552	742	1 371	2 201	3 846	1 272	5 922	736	449	950	2 386		

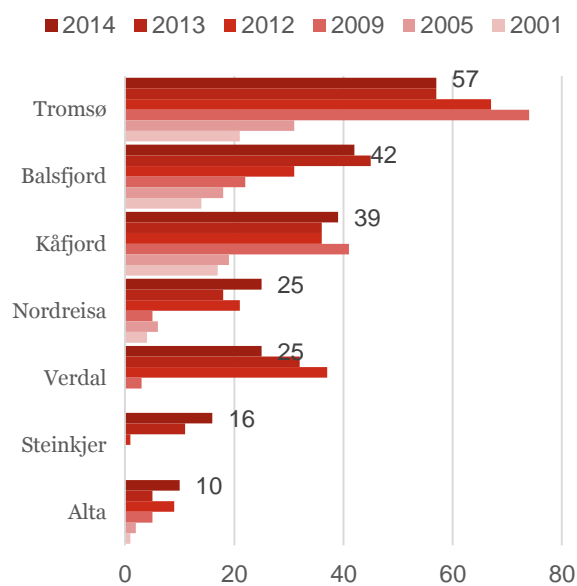
De neste figurene oppsummerer inn- og utpendling til og fra kommunene i Lyngenfjordalternativet. Figurene bekrefter høy utpendling fra de tre kommunene til Tromsø, mens det er begrenset innpendling til Lyngenfjordkommunene fra omkringliggende kommuner.

Pendling fra Lyngenfjord



Figur 9: Antall personer som pendler fra Lyngenfjorden til de kommunene det er flest pendlere til, 2001, 2005, 2009, 2012, 2013 og 2014.

Pendling til Lyngenfjord



Figur 10: Antall personer som pendler til Lyngenfjord fra de åtte kommunene med flest innpendlere, 2001, 2005, 2009, 2012, 2013 og 2014.

4. Økonomi

Økonomiske effekter er naturligvis et interessant tema i vurderingen av en kommunesammenslåing. For å beregne økonomiske konsekvenser av kommunesammenslåing, har vi bl.a. fokusert på endringene over inntektssystemet. Videre har vi sett på potensialet for innsparing og mulige stordriftsfordeler knyttet til administrasjon, og drøftet andre mulige økonomiske konsekvenser knyttet til tjenesteproduksjon.

4.1. Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner

Bærekraft og økonomi er ikke noen rolle og funksjon som kommunene forutsettes å ivareta, men er naturligvis et helt sentralt fundament for kommunenes aktivitet og tjenesteproduksjon. Økonomisk soliditet (i betydningen handlingsrom) framgår da også som et kriterium fra ekspertutvalget for at tjenesteytingen skal ivaretas på en god og trygg måte.⁸

4.2. Økonomisk status

Vi ser her nærmere på ulike økonomiske indikatorer for å kunne si noe om dagens økonomiske status i de ulike kommunene, og hvilke utfordringer de står overfor.

4.2.1. Korrigerte frie inntekter

Korrigerte frie inntekter er en indikator som gir uttrykk for kommunens reelle inntektsnivå. Kommunenes frie inntekter består av rammetilskudd og skatt, og utgjør om lag 80 prosent av de samlede inntektene. Korrigerte frie inntekter viser nivået på de frie inntektene justert for variasjon i utgiftsbehov. Indikatoren viser dermed inntekts- og utgiftssiden samlet. Kommuner med et lavt beregnet utgiftsbehov («billige») får justert opp sine inntekter, mens kommuner med et høyt beregnet utgiftsbehov («dyre») får justert ned sine inntekter i beregningen fra vanlige, «ukorrigerte» til korrigerte frie inntekter.

Det er først og fremst variasjoner i omfanget av regionalpolitiske overføringer, skjønnstilskudd og skatteinntekter som forklarer variasjoner i (utgifts-)korrigerte inntekter mellom kommunene. Dessuten bør det nevnes at frie inntekter ikke omfatter for eksempel utbytteinntekter og annen finansavkastning.

For å få et mest mulig komplett bilde av kommunenes frie inntekter, viser vi i tabellen under nivået på korrigerte frie inntekter både med og uten eiendomsskatt og inntekter fra konsesjonskraft. Tabellen viser at alle de aktuelle kommunene hadde et inntektsnivå over landsgjennomsnittet i 2013.

⁸ Vi vil oversatt til konkrete kommunaløkonomiske termer knytte soliditetsbegrepet til størrelsen på frie fondsmidler (disposisjonsfond) og netto driftsresultat.

Tabell 5: Frie inntekter i 2014 korrigert for variasjon i utgiftsbehov. Tabellen viser prosent av landsgjennomsnittet av inntekt pr. innbygger. Landsgjennomsnittet = 100.

Kilde: Kommuneproposisjonen 2016.

Kommune	Korrigerte frie inntekter, ekskl. e-skatt og konesjonskraftinnt.	Korrigerte frie inntekter, inkl. e-skatt og konesjonskraftinnt.
Lyngen	113	113
Storfjord	118	122
Kåfjord	119	124
Troms	106	107
Landet	100	100

I KOSTRA er kommunene delt inn i ulike kommunegrupper etter folkemengde og økonomiske rammebetingelser (bundne kostnader og frie inntekter). Hensikten er å gjøre det mulig å sammenligne «like kommuner». Tabellen under viser at alle de aktuelle kommunene er plassert i kommunegruppe 6, dvs. små kommuner med høye bundne kostnader og høye frie disponible inntekter.

Tabell 6: Kommunegruppeoversikt og definisjon. Kilde: KOSTRA 2014

Kommune	Kommunegruppe (definisjon)
Lyngen, Storfjord og Kåfjord	6 (Små kommuner med høye bundne kostnader per innbygger, høye frie disponible inntekter)

Vi skal se nærmere på noen indikatorer som sier litt mer om hvordan kommunene forvalter de disponible midlene.

4.2.2. Finansielle nøkkeltall

Endelige KOSTRA-tall for 2014 i tabellen under viser at regnskapsresultatene varierer mellom kommunene. Staten og KS har siden 2002 vært enige om at kommunenes netto driftsresultat bør ligge på 3%. Dette for både å ha en driftsmargin, bevare verdiene sektoren allerede sitter på og å kunne sette av nok midler til investeringer.

Tabell 7: Netto driftsresultat, langsiktig gjeld og netto lånegjeld per innbygger

	Netto driftsres. i % av brutto driftsinntekter	Langsiktig gjeld eks. pensjonsforpliktelser i % av brutto driftsinntekter	Netto lånegjeld i kroner pr innbygger
Kåfjord	1,7	78,4	62 602
Lyngen	1,1	136,7	126 642
Storfjord	5,0	95,1	81 986
Landet uten Oslo	1,0	91,2	50 139
KOSTRA-gruppe 6	2,2	74,6	72 490
Troms	0,0	103,2	71 050

Kilde: Endelige publiserte KOSTRA-tall for 2014 (SSB).

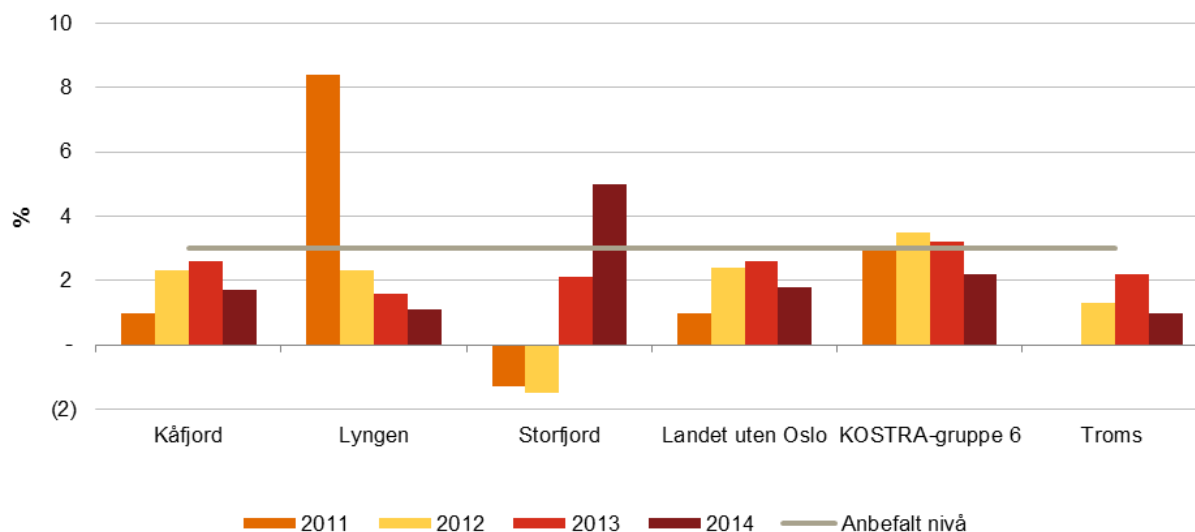
Av kommunene i Lyngenfjordmodellen er det bare Storfjord kommune som er registrert i ROBEK-registeret,⁹ etter Kommunelovens § 60 nr. 1 bokstav c og d.

I figuren under ser vi at Storfjord hadde et resultat bedre enn anbefalt i 2014 (5%), mens resultatet for Kåfjord og Lyngen var hhv 1,7% og 1,1%.

Det bemerkes imidlertid at Teknisk beregningsutvalg høsten 2014 la fram en oppdatert anbefaling der det framgår at et netto driftsresultat på 1,75% anses som tilstrekkelig, med begrunnelse i at blant annet momskompensasjon nå føres direkte i investeringsregnskapet.

⁹ Register om betinget godkjenning og kontroll

Hvis man ser på kommunenes utvikling i Netto driftsresultat de siste 4 år, viser KOSTRA følgende utvikling:



Figur 11: Netto driftsresultat i % av brutto driftsinntekter siste 4 år. Kilde: KOSTRA 2014

Når det kommer til langsiktig gjeld, viste forrige tabell at Lyngen har størst gjeldsbyrde blant kommunene målt i prosent av brutto driftsinntekter med 136,7%, mens Kåfjord og Storfjord har henholdsvis 78,4% og 95,1%. Gjennomsnitt for KOSTRA-gruppe 6 er 74,6%, og gjennomsnittet for kommunene i Troms er 103,2%. Dette gjenspeiles også i netto lånegjeld i kroner pr innbygger, som vises i neste tabell.

Tabell 8: Samlet lånegjeld, utvikling frem mot 2018

	Innbyggere 1.1.15	Samlet lånegjeld 2015	Lånegjeld pr innbygger 2015	Samlet lånegjeld 2018	Lånegjeld pr innbygger 2018	Endring lånegjeld pr innbygger	Endring i %
Storfjord	1 898	205 500 000	108 272	215 700 000	113 646	5 374	5 %
Kåfjord	2 182	201 328 000	92 268	263 812 000	120 904	28 636	31 %
Lyngen	2 922	426 865 000	146 087	482 715 000	165 200	19 114	13 %
SUM	7 002	833 693 000	119 065	962 227 000	137 422	18 357	15 %

Kilde: Økonomiplanopplysninger rapportert fra den enkelte kommune. Innbyggertall hentet fra SSB. Det forutsettes ingen endring i innbyggertallet i perioden.

Samlet lånegjeld er planlagt økt med kr 128 mill. i perioden, hvorav Kåfjord står for halvparten med kr 62,5 mill. (49%). Det er likevel Kåfjord som planlegger størst økning i lånegjeld i perioden med 31%. Fra å ha lavest lånegjeld pr innbygger i 2015 vil dagens planer føre til at Kåfjord passerer Storfjord i løpet av den neste fireårsperioden. I 2018 er det Storfjord som har lavest lånegjeld pr innbygger, med en økning på kun 5% i perioden. Samlet for alle kommunene øker lånegjeld pr innbygger med kr 18 357 i perioden, tilsvarende 15% økning.

Tabell 9: Utvikling i egenkapital per kommune - frem mot 2018

	Innbyggere 1.1.15	Disposisjonsfond 2015	Disposisjons- fond pr innbygger 2015	Disposisjonsfond 2018	Disposisjons- fond pr innbygger 2018	Endring disposisjons- fond pr innbygger	Endring i %
Storfjord	1 898	1 360 980	717	1 360 980	717	-	0 %
Kåfjord	2 182	2 107 000	966	3 590 000	1 645	680	70 %
Lyngen	2 922	10 746 000	3 678	17 305 000	5 922	2 245	61 %
SUM	7 002	14 213 980	2 030	22 255 980	3 179	1 149	57 %

Kilde: Økonomiplanopplysninger rapportert fra den enkelte kommune. Innbyggertall hentet fra SSB. Det forutsettes ingen endring i innbyggertallet i perioden.

Lyngen har størst disposisjonsfond både i 2015 og planlagt i 2018, også pr innbygger. Økningen i disposisjonsfondet pr innbygger i Lyngen er på kr 2 245 tilsvarende 61%. Kåfjord har planlagt en samlet økning i disposisjonsfondet med kr 1 483 000, som tilsvarer en økning på kr 680 pr innbygger (70%). Storfjord har ikke planlagt endring i disposisjonsfondet.

Samlet for alle kommuner er det planlagt en økning i disposisjonsfond med kr 8 mill. Dette tilsvarer en økning pr innbygger på kr 1 149 (57%).

Tabell 10: Utvikling i ubundne investeringsfond frem mot 2018

	Innbyggere 1.1.15	Ubundne investeringsfond 2015	Ubundne investerings- fond pr innbygger 2015	Ubundne investeringsfond 2018	Ubundne investerings- fond pr innbygger 2018	Endring ubundne investeringsfond pr innbygger	Endring i %
Storfjord	1 898	1 661 000	875	461 000	243	- 632	- 72 %
Kåfjord	2 182	-	-	-	-	-	0 %
Lyngen	2 922	4 630 000	1 585	-	-	- 1 585	- 100 %
SUM	7 002	6 291 000	898	461 000	66	(-) 833	-93 %

Kilde: Økonomiplanopplysninger rapportert fra den enkelte kommune. Innbyggertall hentet fra SSB. Det forutsettes ingen endring i innbyggertallet i perioden.

Det er kun Lyngen og Storfjord som har ubundne investeringsfond i 2015, og Lyngen har planlagt brukt dette i løpet av perioden. Storfjord har planlagt brukt over 70% av ubundne investeringsfond, og står igjen med kr 461 000 i 2018 som eneste kommune med investeringsfond.

I 2018 har kommunene samlet da ubundne investeringsfond på kr 461 000, tilsvarende kr 66 pr innbygger.

4.2.3. Oppsummering økonomisk status

Det er relative forskjeller i kommunenes økonomiske status. Storfjord er i dag den eneste kommunen på ROBEK-lista, men var også den kommunen med størst prosentvis netto driftsresultat i 2014. Som Fylkesmannen bemerker i kommunens statusbilde ser det ut til at kommunen nå «har kommet på rett vei» igjen. Lyngen er den kommunen med klart høyest gjeld, med 74,4% høyere lånegjeld pr innbygger enn

Kåfjord, Lyngen og Storfjord har begge mer gjeld enn landet forøvrig (uten Oslo), men også Kåfjord har marginalt høyere lånegjeld pr innbygger enn KOSTRA-gruppe 6.

Alle kommunene planlegger investeringer i løpet av den neste fireårsperioden og forventer å finansiere denne med økt låneopptak. Totalt forventes lånegjelden å øke med 15% for de aktuelle kommunene, hvor Kåfjord står for den største økningen.

I praksis er det kun Lyngen som har disposisjonsfond med henholdsvis kr 5.922 pr innbygger. Lyngen og Storfjord har også noe midler på ubundne investeringsfond, men disse planlegges brukt i løpet av de nærmeste fire årene.

4.3. Effekter på overføringene fra inntektssystemet

Kommunenes inntektssystem har som formål å sikre fordeling av inntektene mellom kommunene slik at de kan yte et mest mulig likeverdig tjenestetilbud til innbyggerne. Dette gjøres ved å korrigere for ulikheter i inntektsnivået (skatteinntektene) og i utgiftsbehovet mellom kommunene.

Slik inntektssystemet er utformet, vil ikke rammetilskuddet for en ny sammenslått kommune være lik summen av rammeoverføringene for de «gamle» kommunene. Hvordan rammetilskuddet – og dermed de frie inntektene – blir påvirket ved en kommunesammenslåing, vil være forskjellig avhengig av hvilke kommuner som slår seg sammen.

For å stimulere til frivillige kommunesammenslåinger, ble det fra og med budsjettåret 2002 innført et særskilt inndelingstilskudd som en del av inntektssystemet. Denne ordningen skal sikre at kommunene ikke får reduserte rammeoverføringer som følge av sammenslåing. Inndelingstilskuddet kompenserer for bortfall av basistilskudd (basistillegget) og en eventuell nedgang i regionalpolitiske tilskudd. Det er imidlertid opplyst fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet at dette kun gjelder kommuner som slår seg sammen i reformperioden, det vil si sammenslåinger der det er fattet nasjonale vedtak innen 1.1.2018. Siste frist for kommunale vedtak er da 1.7.2016. Departementet har signalisert at ordningen vil bli strammet inn etter reformperioden og at omfang og innretning på ordningen, herunder perioden for inndelingstilskuddet, da vil bli vurdert.

Inndelingstilskuddet varer over en 20-års periode, der det etter de 15 første årene skjer en gradvis nedtrapping. Etter 20 år er rammetilskuddet nede på det nivået som skal gjelde på lang sikt. Det er viktig å være oppmerksom på at inntektssystemet er under stadig endring, og at langsiktige konsekvenser derfor er beheftet med stor usikkerhet. Våre beregninger illustrerer effekter gitt dagens inntektssystem og tilhørende kriterieverdier for den enkelte kommune i 2015.

Utgiftsutjevningssdelen i kommunenes inntektssystem påvirkes av følgende komponenter:¹⁰

- Basistillegget
- Urbanitetskriteriet
- Opphopningsindeksen
- Reiseavstand innen sone
- Reiseavstand til nærmeste nabogrunnkrets

¹⁰ I tillegg vil korreksjonsordningen for elever i statlige og private skoler bli påvirket ved en eventuell kommunesammenslåing ved at en «ny kommune» vil få tilbakeført midler på bakgrunn av en nytt beregnet utgiftsbehov.

Bortfall av basistillegget blir kompensert fullt ut over inndelingstilskuddet. De fire andre kriteriene som er listet opp, slår direkte ut på rammetilskuddet til den sammenslåtte kommunen – og omfattes ikke av noen overgangsordninger.

Ny verdi på urbanitetskriteriet kan enkelt beregnes siden dette kriteriet er definert som innbyggertall opphøyd i 1,2. Opphopningsindeksen består av kriteriene skilte/separerte, arbeidsledige, fattige per 01.01.2013.¹¹

Kriterieverdiene knyttet til sone og nabokrets kan også bli påvirket gjennom en sammenslåing, avhengig av sone- og kretsinnstillingen i områdene som ligger inn mot kommunegrensene. Her vil utslagene kunne bli mer tilfeldige etter en sammenslåing.¹²

Også inntektsutjevningen vil kunne bli påvirket av en kommunesammenslåing. Inntektsutjevningen vil bli påvirket hvis kommunene ligger i ulike «skatteinntektsklasser», dvs. har hatt forskjellig kompensasjonsgrad. Siden innføringen av mer symmetrisk inntektsutjevning i 2005, har det vært to slike «skatteinntektsklasser»; skatteinntekt per innbygger som utgjør mer eller mindre enn 90 prosent av landsgjennomsnittet. De aktuelle kommunene ligger per i dag i samme skatteinntektsklasse (dvs. under 90 % av landsgjennomsnittet). En eventuell sammenslåing vil derfor ikke påvirke inntektsutjevningen over rammetilskuddet.

Regionaltilskuddene i inntektssystemet som tildeles som et gitt beløp til den enkelte kommune, kompenseres fullt ut over inndelingstilskuddet. I 2015 kvalifiserer både Lyngen, Storfjord og Kåfjord til småkommunetilskudd. Disse tilskuddene vil med andre ord bli påvirket av en kommunesammenslåing. Dersom kommuner med ulik sats for Nord-Norgetilskudd slår seg sammen, vil ny kommune kompenseres gjennom inndelingstilskuddet for eventuelt tap av tilskudd på sammenslåingstidspunktet. Kommunene i tiltakssonen i Nord-Troms får tilskudd etter en høyere sats enn kommuner i Troms utenfor tiltakssonen. I beregningene har vi lagt til grunn at «Lyngenfjord» vil få tilskudd etter «høy» sats.¹³

4.3.1. Illustrasjonsberegninger for effekten på frie inntekter – Lyngenfjordmodellen

Tabellen under viser kortsiktige og langsiktige effekter ved en eventuell sammenslåing av Lyngen, Storfjord og Kåfjord, mens figur 12 viser hvordan rammetilskuddet vil utvikle seg over tid. Illustrasjonsberegningene viser at en sammenslått kommune vil få økt sitt rammetilskudd med om lag 9,7 mill. kr (tilsvarende om lag 1,3 prosent av dagens samlede driftsinntekter) hvert år de første 15 årene etter sammenslåing. Inntektsnivået vil være rundt 51,6 mill. kr lavere enn dagens nivå etter perioden for inndelingstilskuddet. Dette utgjør 7,1 prosent i forhold til dagens brutto driftsinntekter.

I perioden 2015-2029 vil den nye kommunen ha mottatt 144,9 mill. kr mer enn de selvstendige kommunene ville fått i sum.¹⁴

Tabell 11 Frie inntekter per år i mill. 2015-kr. Alternativ – Lyngenfjord

Sum frie inntekter pr år før sammenslåing (A)	479,1
Frie inntekter pr år i 15 år etter sammenslåing (B)	488,8

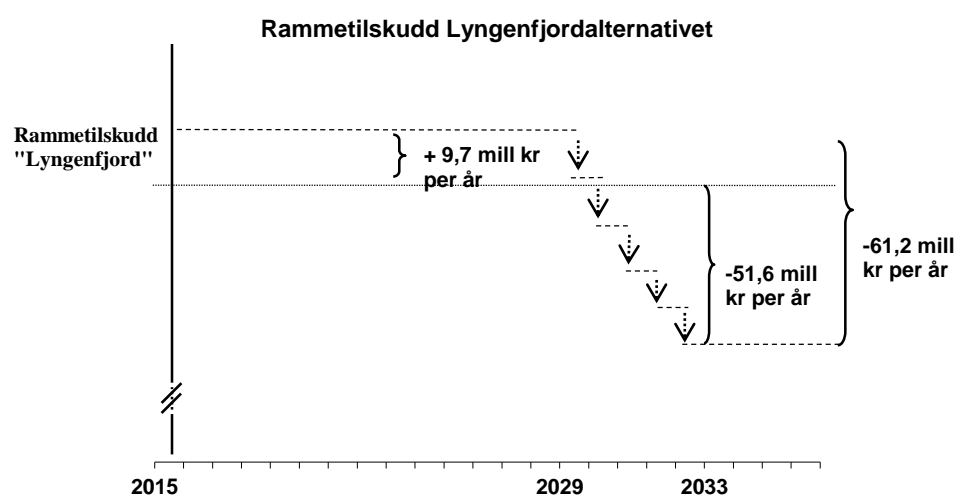
¹¹ Indeksen blir beregnet ved å multiplisere grunnlagstallene fra de tre kriteriene og dele på innbyggertall.

¹² Grunnlagsdataene for kriteriene sone og nabo er beregnet av SSB som et betalt oppdrag.

¹³ Kommuner som slår seg sammen vil kompenseres for netto nedgang i samlede regionalpolitiske tilskudd. Det vil si at dersom den nye sammenslåtte kommunen mottar regionalpolitiske tilskudd, skal kommunen kompenseres for differansen mellom tidligere og nye regionalpolitiske tilskudd.

¹⁴ Beregnet som 15 år à 9,660 mill. kr. Inndelingstilskuddet trappes deretter ned med 12,249 mill. kr per år i en femårsperiode.

Frie inntekter pr år fra og med år 20 etter sammenslåing (C)	427,5
Årlig effekt av sammenslåing de første 15 årene (B-A)	9,7
Årlig effekt av sammenslåing fra og med år 20 (C-A)	-51,6



Figur 12: Rammetilskuddsutvikling med og uten sammenslåing - alternativ Lyngenfjord

Det samlede inndelingstilskuddet for Lyngenfjordmodellen er altså i disse beregningene satt til 61,245 mill. kr, slik at etter år 20 fra sammenslåingstidspunktet blir det en isolert reduksjon i frie inntekter på 51,6 mill. kr framfor en økning på 9,7 mill. kr på årsbasis. Gitt dagens inntektssystem vil altså en slik inntektsreduksjon slå ut med full tyngde først etter 20 år fra sammenslåingstidspunktet.

Hvordan rammetilskuddet fordeler seg på de ulike elementene er vist i tabellen under. Beregningene viser at en sammenslått kommune vil få en økning i den delen av rammetilskuddet som skriver seg fra kriteriene sone (9,4 mill. kr) og urbanitet (0,8 mill. kr). Kriteriene nabo (-304 000 kr), netto virkning for elever i statlige og private skoler (-95 000 kr) og opphopningsindeksen (-79 000 kr) slår negativt ut på rammetilskuddet for den nye kommunen. Kommunene ligger i samme skatteinntektsklasse. En eventuell sammenslåing vil derfor ikke påvirke inntektsutjevningen over rammetilskuddet. I inndelingstilskuddet inngår to basistillegg à ca. 12,8 mill. kr og tre småkommunetilskudd à ca. 11,9 mill. kr.

Tabell 12: Endring i ulike tilskuddselement 2015 - kr. «Lyngenfjordmodellen»

Tilskuddselement	Endring i 1000 kr
Sone	9 368
Nabo	-304
Nto.virkn. statlige/private skoler	-95
Opphopningsindeks	-79
Urbanitetskriterium	769
Basistillegg	-25 673
Småkommunetilskudd	-35 571
Inndelingstilskudd	61 245
Sum	9 660

4.3.2. Oppsummering

Tabellen under oppsummerer kortsiktige og langsiktige effekter ved sammenslåing for Lyngenfjordmodellen, som vi har beskrevet tidligere.

Tabell 13: Oppsummering effekter på overføringene fra inntektssystemet, Lyngenfjordmodellen

	År 1-15		Etter år 20	
	I mill kr	I % av brutto driftsinntekter	I mill kr	I % av brutto driftsinntekter
Lyngenfjordmodellen	9,7	1,7 %	-51,6	-7,1 %

Beregningene viser at alternativet vil få en endring i rammetilskuddet hvert år de første 15 årene på ca. 9,7 mill. kr.

Inndelingstilskuddet kompenseres for bortfall av basistillegg og regionaltilskudd over en periode på 20 år, med gradvis nedtrapping etter 15 år. Etter 20 år er rammetilskuddet nede på det nivået som skal gjelde på lang sikt. Inntektsnivået vil være rundt 51,6 mill. kr lavere enn dagens nivå etter perioden for inndelingstilskuddet. Dette utgjør 7,1 prosent i forhold til dagens brutto driftsinntekter.

For at kommunesammenslåing skal være økonomisk lønnsomt, må kommunene innen 20 år ha realisert et innsparingspotensial tilsvarende reduksjonen i rammetilskuddet. Vi vil i avsnitt 4.6 se nærmere på innsparingspotensialet ved kommunesammenslåing.

4.4. Andre økonomiske effekter ved sammenslåing

Spesielle økonomiske ordninger som kan bli påvirket ved kommunesammenslåing er bl.a. sone for arbeidsgiveravgift, distriktpolitisk virkeområde og landbrukstilskudd.¹⁵ I tillegg vil eiendomsskatt, kommunal prissetting og uttak av konsesjonskraft være aktuelle problemområder.

4.4.1. Tiltakssonen

Tiltakssonen omfatter alle kommuner i Finnmark samt sju kommuner i Nord-Troms: Kåfjord, Skjervøy, Nordreisa, Kvænangen, Karlsøy, Lyngen og Storfjord. De viktigste virkemidlene i tiltakssonen er fritak for arbeidsgiveravgift, nedskrivning av studielån avgrenset oppad til 25.000 kr per år, fritak for el-avgift på forbruk og lettelser/reduksjon i personbeskatningen. Lyngen, Storfjord og Kåfjord er som tidligere nevnt blant de kommunene i Troms som ligger innenfor tiltakssonen, og har dermed *fritak* for arbeidsgiveravgift. Det må antas at en eventuell sammenslått Lyngenfjord-kommune fortsatt vil bli liggende innenfor tiltakssonen.

Lyngen, Storfjord og Kåfjord har som kommuner innenfor tiltakssonen også høyere småkommunetilskudd enn andre kommuner. Det skal ikke være grunn til å så tvil om at det vil være det faktiske, høyere småkommunetilskuddet som kommer til å regnes inn i et inndelingstilskudd – gitt at en eventuell kommunesammenslåing vedtas i reformperioden.

Alt dette skal være tatt høyde for i effektberegningene i forrige avsnitt.

Innenfor landbruket er det ulike soner for distrikstilskudd for melk, kjøtt og areal- og kulturlandskapstilskudd. Høyere sonenummer gir høyere tilskudd. I utgangspunktet skal ikke en kommunesammenslåing ha betydning for soneinndelingen for kjøtt og melk, siden soneinndelingen her ikke alltid følger kommunegrensene. Det gjør derimot areal- og kulturlandskapstilskuddet. Basert på avklaringene i kommuneproposisjonen, vil ikke en eventuell sammenslåing av de tre kommunene påvirke bøndernes inntektsgrunnlag.¹⁶

4.4.2. Eiendomsskatt og kommunal prissetting

Kommunene har i dag forskjellige nivå på eiendomsskatt og andre gebyrer. En kartlegging av dette er viktig for å kunne se på behovet og mulighetene for harmonisering i forbindelse med en sammenslåing.

Tabell 14 Eiendomsskattesats 2015 til 2018 – næringsseiendom/verker og bruk (promille)

Kommune	2015	2016	2017	2018
Storfjord	7,0	7,0	7,0	7,0
Kåfjord	7,0	7,0	7,0	7,0
Lyngen	5,0	5,0	5,0	5,0

Kilde: Økonomiplanopplysninger rapportert fra den enkelte kommune.

¹⁵ Alle kommunene i Troms er innenfor det distriktpolitiske virkeområdet (sone III). Dette vil derfor ikke være en aktuell problemstilling her.

¹⁶ Lyngen og Storfjord er plassert i sone 6, mens Kåfjord er plassert i sone 7

Som det fremgår av tabellen har ingen av kommunene planer/vedtak om å endre inneværende skattesats.

Storfjord og Kåfjord har høyeste skattesats på næringseiendom/verker og bruk med 7 promille, mens Lyngen har 5 promille.

Tabell 15: Planlagt skattesats bolig/fritidseiendom (promille)

Kommune	2015	2016	2017	2018
Storfjord	-	-	-	-
Kåfjord	-	-	-	-
Lyngen	5,0	5,0	5,0	5,0

Kilde: Økonomiplanopplysninger rapportert fra den enkelte kommune.

Det er kun Lyngen som har innført eiendomsskatt på bolig/fritidseiendom, med skattesats på 5 promille.

Tabell 16: Sum årsgebyr vann, avløp, renovasjon samt feiing og tilsyn, 100kvm bolig, eks mva

Kommune	2015	2016	2017	2018
Storfjord	12 252	12 497	12 747	13 001
Kåfjord	13 563	13 563	13 563	13 563
Lyngen	6 510	6 588	6 668	6 749

Kilde: Økonomiplanopplysninger rapportert fra den enkelte kommune.

Innbyggerne i Kåfjord betaler mest i årsgebyr (kommunale avgifter), med kr 13 563 i 2015, tett fulgt av Storfjord med kr 12 252. Innbyggerne i Lyngen betaler minst, kr 6 510. Differansen til Kåfjord er kr 7 053, og til Storfjord kr 5 742. Det betyr at det er 108% dyrere i Kåfjord enn i Lyngen, og 88,2% dyrere i Storfjord enn i Lyngen. Gjennomsnittet er kr 10 775. Planlagt utvikling fram til 2018 endrer lite på dette bildet. I og med at gebyrnivået har så stort sprik mellom de to høyeste og den laveste, antas at det vil være en utfordring å harmonisere nivået etter 2018.

I forbindelse med en eventuell kommunesammenslåing vil det være nødvendig å harmonisere nivået på både eiendomsskatt og øvrige gebyr/avgifter i den nye kommunen. Nivået spriker betydelig mellom kommunene, slik at dette kan framstå som en utfordring.

4.4.3. Konesjonskraft

Kraftverkseiere skal avstå inntil 10 prosent av kraftgrunnlaget som konsesjonskraft til kommunene og fylkeskommunen der kraftanlegget ligger. Kommunene sin rett til konsesjonskraft er derimot avgrenset til kommunenes behov for allmenn elektrisitetsforsyning. For kommuner med lavt folketall – men med store

utbygginger – innebærer dette at fylkeskommunen får overført det overskytende. En kommunesammenslåing mellom små kraftkommuner og kommuner med større innbyggertall innebærer et større behov for allmenn elforsyning. En større del av konsesjonskraften vil dermed gå til den nye kommunen, mens fylkets andel blir tilsvarende redusert. På den måten kan en si at regelverket og regimet som er knyttet til fordeling og uttak av konsesjonskraft, ikke er sammenslåingsnøytralt (Brandtzæg et.al 2011).

Tabellen under gir en oversikt over konsesjonskraftmengde, alminnelig forbruk og eventuell overskytende konsesjonskraft i kommunene som inngår i Lyngenfjordmodellen. Alminnelig forbruk er definert som alt forbruk av elektrisk energi til husholdning, jordbruk, bedrifter unntatt kraftintensiv industri.

Tabell 17: Konsesjonskraft Lyngenfjordmodellen. Tall fra NVE, kommunene og lokale energiutredninger. Alle tall i GWh.

Kommune	Konsesjonskraftmengde	Alminnelig forbruk	Overskytende konsesjonskraft
Lyngen	1	55	-54
Storfjord	33	38	-5
Kåfjord	30	30	0
Lyngenfjord	64	123	-59

Samtlige kommuner har per i dag et høyere alminnelig forbruk enn konsesjonskraftmengde. En sammenslåing av kommunene i Lyngenfjordmodellen vil derfor ikke gi økte inntekter i form av konsesjonskraftsinntekter.

4.4.4. Kommunesammenslåing og behov for ny infrastruktur, utstyr og tiltak for samkjøring

Den enkelte kommuneorganisasjons utstyrspark, digitale systemløsninger, kommunikasjonsløsninger og eksisterende interkommunale IKT-samarbeid vil utfordres ved en kommunesammenslåing. IKT-plattformer, nettdesign, infrastruktur, inngåtte avtaler, kostnadsfordeling og opplegg for nettilknytning er erfaringsvis forskjellig fra kommune til kommune, og også mellom etablerte interkommunale samarbeid. Hva som bør håndteres sentralt og hva som bør finne sin løsning mer lokalt, hvilke prinsipper som skal legges til grunn og hvilke endringer i eksisterende leverandøravtaler som er nødvendige, vil være viktige problemstillinger å løse for den nye kommunen. Det vil være avgjørende å etablere gode planer og prosesser for dette - fra vedtak om sammenslåing er gjort til harmoniseringen er gjennomført.

Alle kommunene i utredningen er medlemmer av Bredbåndsfylket Troms AS, der målsettingen er utbygging av høyhastighets bredbåndsinfrastruktur i hele fylket. Dette gir en fordel i det arbeidet som i praksis starter umiddelbart etter at man har tatt et retningsvalg og vedtak om sammenslåing. Kommunene har stadig behov for endring på IKT-området, uavhengig av kommunereformen. Et eksempel på dette er for eksempel samhandlingsreformen og behovene for effektiv elektronisk meldingsutveksling i behandlingsskjeden mellom spesialisthelsetjenesten og den kommunale helse og omsorgstjenesten. Erfaringer så langt viser store variasjoner kommuner imellom når det gjelder å få dette til i praksis. Variasjonene knytter seg både til teknologi og digitale kommunikasjonsløsninger, men også til kompetanse og kapasitet i kommunene til å bruke verktøyene på en hensiktsmessig måte, (jf. KS FoU/2014). Kommunereformen vil utfordre også disse erfaringene og løsningene.

Vi ser at kommunereformen har ført til at kommuner venter med beslutninger om å inngå eller endre IKT-samarbeid i påvente av en eventuell beslutning om sammenslåing. I noen tilfeller er dette formålstjenlig og fornuftig, men andre ganger kan også dette redusere tjenesteeffektiviteten.

4.5. Direkte støtte til kommunesammenslåing

For å legge til rette for overgangen til en ny kommune for kommuner som slår seg sammen, vil regjeringen benytte positive økonomiske virkemidler som kan stimulere til kommunesammenslutning i reformperioden. Departementet vil dekke nødvendige engangskostnader ved sammenslåingen etter en standardisert modell, kommuner som slår seg sammen vil kunne få reformstøtte for å lette overgangen til en ny kommune, samt at dagens ordning med inndelingstilskuddet videreføres. Virkemidlene gjøres gjeldende for kommuner som slår seg sammen i reformperioden, det vil si sammenslåinger der det er fattet nasjonale vedtak innen 1.1.2018. De økonomiske virkemidlene i kommunereformen kan deles i tre:

1. Engangskostnader

Engangskostnader er et gitt beløp for å dekke kostnader ved en kommunesammenslåing. Beløpet er regulert ut fra hvor mange kommuner som inngår i sammenslåingen, og hvor store kommunene er målt i antall innbyggere. Eksempler på engangskostnader er lønn og drift av felles folkevalgt nemnd, lønn til prosjektleder (eventuell prosjektmedlemmer/hovedtillitsvalgt), involvering av innbyggerne, tiltak for felles kultur, harmonisering av IKT, tilrettelegging av servicekontor m.m. Tabell under viser en sammenstilling av hva ulike konstellasjoner av kommuner får til dekking av engangskostnader.

Tabell 18: Engangskostnader ved kommunesammenslåing, i 1000 kroner. Kilde: KMD

Antall kommuner og innbyggere i sammenslåingen	0 – 19 999 innbyggere	20 – 49 999 innbyggere	50 – 99 999 innbyggerne	Over 100 000 innbyggere
2 kommuner	20 000	25 000	30 000	35 000
3 kommuner	30 000	35 000	40 000	45 000
4 kommuner	40 000	45 000	50 000	55 000
5 eller flere kommuner	50 000	55 000	60 000	65 000

2. Reformstøtte

Reformstøtte er et engangsbeløp som den nye kommunen får til fri benyttelse på tidspunktet kommunen slår seg sammen. Beløpet er basert på antall innbyggere i den sammenslåtte kommunen. Tabellen under viser en oversikt over hvor mye kommunene kan få i reformstøtte.

Tabell 19: Reformstøtte til sammenslåtte kommuner, i 1000 kroner. Kilde: KMD¹⁷

Antall innbyggere i sammenslåingen	Reformstøtte
0 – 14 999 innbyggere	5 000

¹⁷ Regjeringen har besluttet å fjerne den nedre grensen på 10 000 innbyggere for at en sammenslått kommune skal kunne motta reformstøtte. Alle nye kommuner vil nå få reformstøtte, uavhengig av innbyggertallet i den nye kommunen.

15 – 29 999 innbyggere	20 000
30 – 49 999 innbyggere	25 000
Over 50 000 innbyggere	30 000

Hvis vi ser nærmere på Lyngenfjordmodellen, vil kommunene her i form av støtte til engangskostnader og reformstøtte utløse 35 mill. kr i støtte, tilsvarende 4,8 prosent av dagens brutto driftsinntekter, som oppsummert under.

Tabell 20: Oversikt over støtte til engangskostnader og reformstøtte ved kommunesammenslåinger. 1 000 kr. Kilde: KMD

	Innbyggertall 2015	Støtte til engangskostnader (1000 kr)	Reformstøtte (1000 kr)	Samlet (1000 kr)	I % av sum driftsinntekter
Lyngenfjordmodellen (3 kommuner)	7 002	30 000	5 000	35 000	4,8 %

Regjeringen legger opp til en helhetlig gjennomgang av inntektssystemet for kommunene i løpet av reformperioden. Gjennomgangen vil sees i sammenheng med kommunereformen.

Det vil bli gitt en vurdering av smådriftsulemper, og hvorvidt dette er en ufrivillig kostnad for kommunene, eller om kommunestørrelse kan sees som en frivillig kostnad for kommunene. Utforming og omfang av regionalpolitiske tilskudd vil bli vurdert (Nord-Norge- og Namdalstilskudd, småkommunetilskudd, distriktstilskudd Sør-Norge og storbytilskudd). Regjeringen ønsker også at kommunene skal beholde mer av skatteinntektene enn i dag. Det betyr at skattelementene i inntektssystemet og systemet for inntektsutjevning vil bli vurdert. Regjeringen vil legge fram et nytt opplegg for inntektssystemet for kommunene i kommune-proposisjonen for 2017.

3. Inndelingstilskudd

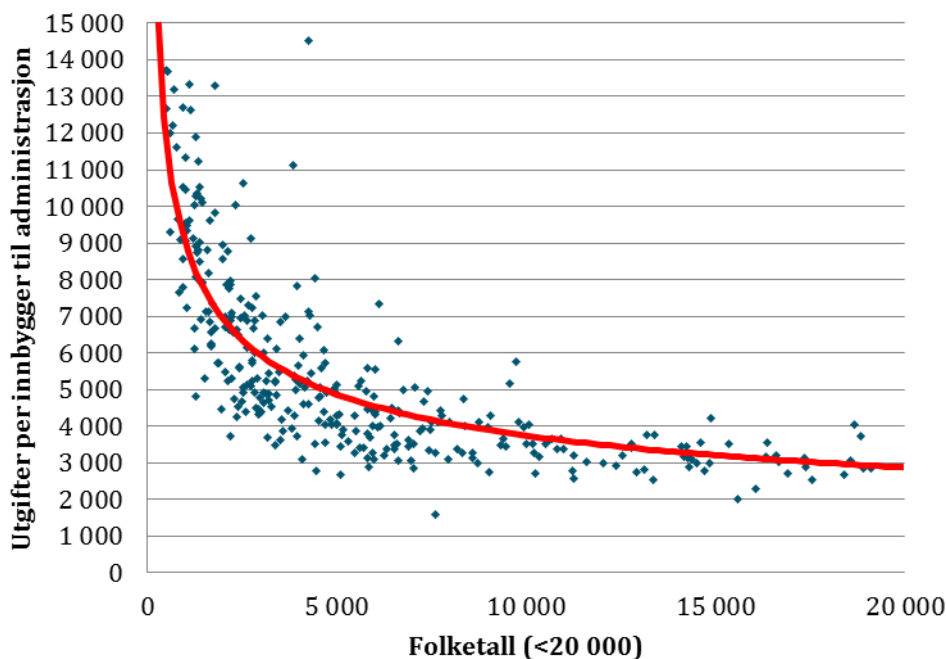
Dagens inndelingstilskudd videreføres, det vil si at en ny sammenslått kommune får beholde tilskudd som om den fortsatt var to (eller flere) kommuner i 15 år etter sammenslåingen, før inndelingstilskuddet trappes ned over fem år. Etter reformperioden vil ordningen bli strammet inn. Hvordan omfanget og innretningen på ordningen skal være, herunder perioden for inndelingstilskuddet, vil bli vurdert.

Regjeringen har bestemt at inndelingstilskuddet for kommuner som slår seg sammen i kommunereformen, skal ta utgangspunkt i inntektssystemet slik det er i 2016. Grunnlaget for beregning av inndelingstilskudd har til nå vært inntektssystemet som gjelder på det tidspunktet kommunene faktisk slår seg sammen. I kommune-reformen er det lagt opp til sammenslåinger i årene 2018 til 2020. Regjeringen har varslet endringer i inntektssystemet med virkning fra 2017, noe som kan føre til at størrelsen på inndelingstilskuddet blir endret i perioden fra kommunen vedtar at de ønsker å slå seg sammen, til de faktisk blir slått sammen. For å ha sikre rammebetingelser i kommunereformen, legger regjeringen opp til at alle sammenslåingene blir behandlet likt.

I neste avsnitt har vi sett nærmere på mulige effektiviseringsgevinster ved kommunesammenslåing.

4.6. Mulige effektiviseringsgevinster ved sammenslåing

Det er klart at en kommunesammenslåing kan gi grunnlag for å hente ut stordriftsfordeler gjennom mer effektiv administrasjon og tjenesteproduksjon. Erfaringene fra tidligere kommunesammenslåinger viser at det er størst effektiviseringspotensial knyttet til administrasjon. Dette fordi man gjennom en sammenslåing får én administrativ og politisk organisasjon, og at man unngår doble funksjoner, oppgaver, rutiner og systemer på ulike områder. Her har de minste kommunene klart høyere utgifter pr. innbygger, noe som viser at det er et klart effektiviseringspotensial i forhold til å slå sammen små kommuner (jf. figuren under). Når man nærmer seg kommunistørrelser på 15-20 000 tusen innbyggere, ser vi at stordriftsfordelene knyttet til administrasjon i stor grad er realisert.



Figur 13: Sammenhengen mellom administrasjonsutgifter og innbyggertall 2014. Kilde: KOSTRA

4.6.1. Mulige effektiviseringsgevinster i administrasjonen for Lyngenfjordmodellen

Vi har ikke foretatt noen detaljert vurdering av effektiviseringspotensialet innen administrasjon, noe som ville krevd at vi gikk konkret inn i den enkelte kommune og vurderte hver enkelt stilling og måten kommunene er organisert på. Vi har derfor heller forsøkt å finne fram til mulige innsparingsgevinster ved å analysere KOSTRA-data fra 2013. Dette vil være en metode som gir et bilde av mulige innsparingsgevinster. Vår definisjon av «administrasjonsutgifter» i denne analysen er netto driftsutgifter på følgende KOSTRA-funksjoner: 100 Politisk styring, 110 Kontroll og revisjon, 120 Administrasjon, 121 Forvaltningsutgifter i eiendomsforvaltningen og 130 Administrasjonslokaler.

Tabellen under viser administrasjonsutgiftene per kommune i dag og mulige innsparingsgevinst ved en eventuell kommunesammenslåing av Lyngen, Storfjord og Kåfjord.

Tabell 21: Administrasjonsutgifter og mulig effektiviseringsgevinst. Kilde: KOSTRA (Konsern) 2014.¹⁸

	Innbyggere (1.1.2015)	Netto driftsutgifter (kr per innb.)	Netto driftsutgifter (1000 kr)
Lyngen	2 922	7 794	22 774
Storfjord	1 898	10 711	20 329
Kåfjord	2 182	8 576	18 713
Lyngenfjordmodellen	7 002	8 282	61 816
Landsgjennomsnittet	12 070	3 885	
Balsfjord	5 720	5 258	
Målselv	6 693	4 774	
Gevinst/innsparing ved nivå tilsvarende Lyngen			7 243
Gevinst/innsparing ved nivå tilsvarende Balsfjord/Målselv			25 000-28 389
Gevinst/innsparing ved nivå tilsvarende landsgjennomsnittet			34 614

Lyngen har i dag lavest administrasjonskostnader av de tre kommunene (7 794 kr per innbygger). Hvis den nye kommunen klarer å operere med et tilsvarende nivå på administrasjonsutgiftene, vil gevinsten kunne bli om lag 7 mill. kr sammenlignet mot summen for dagens tre kommuner (tilsvarende om lag 1,0 prosent av dagens brutto driftsinntekter for de tre kommunene). Vi sammenligner også Lyngenfjordmodellen med sammenlignbare kommuner i samme fylke. Innsparingspotensialet i forhold til hva Balsfjord og Målselv bruker på administrasjon er på mellom 25 og 28 mill. kr.

Innsparingspotensialet for den nye kommunen i forhold til landsgjennomsnittet er beregnet til ca. 35 mill. kr årlig. En sammenslått kommune i Lyngenfjordmodellen vil med sine 7002 innbyggere være klart større enn Balsfjord. Å oppnå samme administrasjonskostnader som Balsfjord har i dag bør derfor være overkommelig etter en viss tid. Dette gir et mulig innsparingspotensial på 25 mill.kr.

Disse illustrasjonsberegningene er verdt å merke seg. Selv om det er anslag, får beregningene fram at det bør være et klart potensial for reduserte administrasjonsutgifter ved en eventuell kommunesammenslåing.

¹⁸ Storfjord kommune har over tid rapportert for mye til KOSTRA for funksjonene 120,121 og 130 - utgifter som skulle vært fordelt andre tjenestefunksjoner. Feilrapporteringen utgjør imidlertid begrensede beløp.

Tidligere i rapporten ble det vist til illustrasjonsberegninger av effekten på rammetilskuddet ved kommunesammenslåing. Det ble her vist at inntektsnivået vil være ca. 52 mill. kr lavere enn dagens nivå etter perioden for inndelingstilskuddet. Gitt dagens inntektssystem vil altså en slik inntektsreduksjon slå ut med full tyngde først etter 20 år fra sammenslåingstidspunktet. Reduksjon i administrasjonsutgifter bør imidlertid kunne realiseres vesentlig tidligere enn etter 15-20 år fra tidspunktet for en eventuell kommunesammenslåing. Slik sett må altså ikke et inntektsbortfall på 52 mill. kr etter at inndelingstilskuddet i sin helhet faller bort etter 20 år, oppfattes som en tilsvarende redusert økonomisk handlefrihet sammenlignet med dagens situasjon. I mellomtiden bør en altså ha klart å redusere administrasjonsutgiftene.

4.6.2. Mulige effektiviseringsgevinster ved tjenesteproduksjonen i Lyngenfjordmodellen

I tillegg til innsparing i administrasjon vil en sammenslått kommune også kunne hente ut innsparingsgevinster på tjenesteområdene gjennom realisering av stordriftsfordeler og harmonisering av utgiftsnivået. En skal ikke undervurdere innsparingsmuligheter innen tjenesteområdene. Erfaringer tilsier imidlertid at det er vanskelig å hente ut direkte økonomiske effektiviseringsgevinster for førstelinjetjenester, spesielt for tjenester hvor nærhet til innbyggerne er viktig. Erfaringer fra de gjennomførte kommunesammenslåingene er at skoler, barnehager, sykehjem og lignende gjerne blir liggende hvor de er (Brandtzæg 2009). Det kan være en fordel for prosessen å avklare på et tidlig tidspunkt hvilke områder som vil være gjenstand for vurdering av ny lokalisering og hvilke områder som eventuelt skjermes for slike endringer.

Innen administrasjon definerte vi i forrige avsnitt et mulig innsparingspotensial som en nedjustering til den av de sammenslåtte kommunene som i dag har lavest utgifter. Etter vår vurdering vil tilsvarende øvelse være urealistisk for tjenesteområdene, og vi har derfor sett på hvilket innsparingspotensial som kan hentes ut i de nye kommunekonstellasjonene dersom de hadde samme driftsutgifter som landsgjennomsnittet på utvalgte sentrale tjenesteområder. Hvorvidt man klarer å hente ut innsparingspotensialet, vil blant annet avhenge av samlokalisering og om man klarer å redusere stillinger ved naturlig avgang.

Oppstillingene under viser netto driftsutgifter på ulike tjenesteområder i dag.

Tabell 22: Netto driftsutgifter i kr per innbygger (i målgruppen) på utvalgte tjenesteområder 2014.

Kilde: KOSTRA (konsern)/beregninger ved Telemarksforsking.

	Lyngen	Storfjord	Kåfjord	Hele landet
Barnehage (1-5 år)	151 286	122 699	140 122	129 446
Grunnskole (6-15 år)	140 127	148 332	153 902	100 988
Barnevern (0-17 år)	5 991	12 797	3 974	8 014
Sosialtjeneste (20-66 år)	2 234	1 871	2 514	3 504
Pleie og omsorg (67 år +)	98 784	134 840	116 996	114 684
Kommunehelse	4 693	3 622	3 866	2 285
Brann/ulykkesvern	959	1 268	1 264	731
Fysisk planlegging	963	1 248	1 153	617
Samferdsel	1 445	1 925	1 878	733
Kirke	1 208	720	1 101	539
Kultur	1 978	2 264	2 822	2 009

Kommunene i Lyngenfjordmodellen har i dag generelt høye utgifter på de fleste tjenesteområdene i forhold til landsgjennomsnittet. Dersom netto driftsutgifter for disse tjenesteområdene blir harmonisert ned til nivå for gjennomsnittskommunen, vil de tre kommunene samlet sett ha et effektiviseringspotensial på om lag 74 mill. kr (jf. tabellen under). Etter justering for utgiftsbehovet, viser beregningen et samlet innsparingspotensial på om lag 62 mill. kr.

I vurderingen av det samlede utgiftsnivået for tjenesteområdene har vi tatt høyde for kommunenes samlede utgiftsbehov – for på den måten å gi et fullstendig bilde av om kommunen ligger høyere eller lavere på samlet ressursbruk enn hva det utgiftsutjevningen over inntektssystemet skulle tilsi. Vi vil imidlertid presisere at et slikt beregnet utgiftsnivå generelt ikke må oppfattes som en slags fasit på et «riktig» nivå. Beregningene er mer en illustrasjon på hvordan kommunene faktisk har tilpasset seg et forbruksnivå på de aktuelle tjenesteområdene i sum - sammenlignet med hva utgiftsbehovet (ifølge kriteriene i inntektssystemet) skulle tilsi. Dessuten skal det nevnes at kriteriene i inntektssystemet ikke inkluderer alle tjenesteområder.

Tabell 23: Innsparingspotensial i mill. kr på utvalgte tjenesteområder sammenlignet mot landsgjennomsnittet i 2013. Kilde: KOSTRA (Konsern)/beregninger ved Telemarksforskning.

	Lyngen	Storfjord	Kåfjord	«Lyngenfjord»
Barnehage (1-5 år)	2,4	-0,6	1,0	2,8
Grunnskole (6-15 år)	14,1	10,3	11,9	36,3
Barnevern (0-17 år)	-1,1	1,8	-1,5	-0,9
Sosialtjeneste (20-66 år)	-2,1	-1,9	-1,3	-5,3
Pleie og omsorg (67 år +)	-10,0	6,2	13,2	9,4
Kommunehelse	7,0	2,5	3,4	13,0
Brann/ulykkesvern	0,7	1,0	1,2	2,8
Fysisk planlegging	1,0	1,2	1,2	3,4
Samferdsel	2,1	2,3	2,5	6,8
Kirke	2,0	0,3	1,2	3,5
Kultur	-0,1	0,5	1,8	2,2
Sum	16,0	23,6	34,6	74,1
Behovsjustering (-)	3,5	4,1	4,5	12,1
Sum etter justering	12,5	19,4	30,0	62,0

I kroner og øre er grunnskole og kommunehelse de sektorene der det blir beregnet høyest merforbruk i forhold til landsgjennomsnittet. På pleie og omsorg og samferdsel blir det også beregnet et relativt høyt merforbruk i forhold til landsgjennomsnittet. På barnevern og sosialtjeneste er det beregnet et mindreforbruk i forhold til landsgjennomsnittet.

Tabellen under oppsummerer at samtlige tre kommuner får beregnet et merforbruk/effektiviseringspotensiale i forhold til landsgjennomsnittet. Etter justering for utgiftsbehovet får kommunene samlet sett beregnet et merforbruk/effektiviseringspotensiale på 62 mill. kr, tilsvarende om lag 8,6 prosent av brutto driftsinntekter. Målt i prosent av brutto driftsinntekter får Kåfjord beregnet høyest effektiviseringspotensial med 13,4 prosent, mens Lyngen får beregnet lavest effektiviseringspotensial med 4,2 prosent.

Tabell 24: Mulige effektiviseringspotensial i mill. kr og i % av sum driftsinntekter.

Kilde: KOSTRA (konsern)/beregninger ved Telemarksforskning

	I mill. kr	I % av brutto driftsinntekter
Lyngen	12,5	4,2 %
Storfjord	19,4	9,5 %
Kåfjord	30,0	13,4 %
Lyngenfjordmodellen	62,0	8,6 %

Effektivisering i tjenesteproduksjonen som følge av kommunesammenslåing kan skje på flere måter. Eksempler på dette kan være samlokalisering, strukturendringer, forbedring av arbeidsprosesser, ny teknologi, digitalisering og automatisering, strukturtiltak m.m. Ettersom de fleste kommuner bruker størstedelen av sine budsjett på lønnsrelaterte kostnader må en forvente at effektivisering vil påvirke bemanningen. Skal en realisere effektiviseringspotensialet vil det derfor bety en viss reduksjon i antall stillinger og ansatte. Dette trenger ikke å medføre oppsigelser, men skal potensialet hentes ut og den nye kommunen skal bruke mindre penger på tjenesteproduksjon vil det over tid medføre en viss nedbemanning.

Vi må presisere at det ikke nødvendigvis er realistisk eller ønskelig å hente ut hele innsparingspotensialet slik vi har beregnet det i disse tilfellene. Beregningene gir likevel et bilde av områder som det er mulig å se nærmere på, uavhengig av en sammenslåing eller ikke. For tjenesteproduksjon vil direkte økonomiske innsparinger uansett ikke være blant de viktigste effektene av en sammenslåing. De største gevinstene knyttet til en sammenslåing må heller være muligheter for større fagmiljøer og bedre og mer fleksibel utnyttelse av de ressurser som kommunene samlet sett har. Større og sterkere fagmiljøer vil være viktig som grunnlag for å kunne håndtere de framtidige utfordringene som kommunene står overfor.

Erfaringene fra de siste, frivillige kommunesammenslåingene er likevel at det største innsparingspotensialet på kort sikt ligger innenfor administrasjon. I denne sammenheng er det imidlertid viktig å være oppmerksom på at det i alle disse sammenslåingsprosessene har vært gitt garantier om at ingen av de ansatte skulle miste jobben som følge av kommunesammenslåingene, for å skape trygghet blant de ansatte. Ansatte som har vært direkte påvirket av kommunesammenslåing har fått tilbud om nye jobber, og overskudd av ansatte har vært håndtert gjennom naturlig avgang. Når slike garantier blir gitt tar det lengre tid å hente ut stordriftsfordelene. Inndelingstilskuddet som kommunen mottar de første 20 årene etter sammenslåing, tar nettopp hensyn til at det tar tid å hente ut effektiviseringsgevinster i en ny kommune.

4.7. Demografi og kommuneøkonomi

Kommunene har ansvaret for blant annet barnehage, grunnskole og pleie- og omsorgstjenester. Dette er tjenester som i hovedsak er rettet mot bestemte aldersgrupper av befolkningen, og hvor utgiftene i stor grad påvirkes av den demografiske utviklingen. Innbyggertallsutvikling og alderssammensetning har stor betydning for nivået på de statlige rammeoverføringene. Meningen er at rammetilskuddet skal reflektere at de ulike aldersgruppene ikke koster kommunekassa det samme. De yrkesaktive klarer seg i hovedsak sely, mens de yngste skal ha barnehage og skoleplass. De eldste gir kostnader innen helse- og omsorgstjenestene. Samtidig er det ikke sikkert at en kommune får reduserte kostnader i tjenestetilbudet på grunn av demografiske endringer. Kommunen vil da oppleve at det blir mindre penger til rådighet.

Lyngen, Storfjord og Kåfjord har generelt en eldre befolkning enn landsgjennomsnittet. For de tre kommunene samlet utgjorde andelen eldre over 67 år 20,1 prosent av befolkningen pr. 1.1.2015. Tilsvarende andel for fylket og landet var hhv. 14,2 prosent og 14,0 prosent.

Tabell 25 Prosentandel av befolkningen i ulike aldersgrupper per 1.1.2015. Kilde: SSB

	0-5 år	6-15 år	16-19 år	20-66 år	67 år+
Lyngen	4,2 %	12,4 %	5,0 %	56,8 %	21,6 %
Storfjord	5,7 %	11,4 %	5,7 %	61,0 %	16,2 %
Kåfjord	4,9 %	10,3 %	4,7 %	58,7 %	21,4 %
Lyngenfjordmodellen	4,8 %	11,5 %	5,1 %	58,5 %	20,1 %
Troms	6,7 %	11,7 %	5,3 %	62,0 %	14,2 %
Hele landet	7,2 %	12,0 %	5,1 %	61,6 %	14,0 %

I forbindelse med konsultasjonsmøtene mellom staten og kommunesektoren om kommende års statsbudsjett legger teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) fram beregninger om hvordan den demografiske utviklingen antas å påvirke kommunesektorens utgifter. I kommuneproposisjonen for 2016 har TBU beregnet at kommunesektoren kan få merutgifter på om lag 2,1 mrd. kr i 2016 som følge av den demografiske utviklingen. KMD har anslått at om lag 1,7 mrd. kr av disse merutgiftene må dekkes av veksten i frie inntekter. Anslagene er basert på uendret standard, dekningsgrad og effektivitet i tjenesteytingen, og er et uttrykk for hva det vil koste kommunesektoren å bygge ut tjenestetilbudet for å holde tritt med befolkningsutviklingen. Flere 0-15-åringer trekker isolert sett i retning av økte utgifter til barnehage og grunnskole. Flere eldre i aldersgruppen 67-79 år og over 90 år bidrar isolert sett til økte utgifter til pleie- og omsorgstjenesten, mens færre eldre i alderen 80-89 år trekker i motsatt retning.

Med utgangspunkt i TBUs beregningsopplegg knyttet til den demografiske utviklingen, har vi beregnet at kommunene samlet sett kan få reduserte «demografikostnader» på ca. 15 mill. kr i 2015 (jf. tabellen under). Lyngen, Storfjord og Kåfjord er anslått å få mindretgifter på hhv. 8 mill kr, 1,6 mill kr og 5,1 mill kr.

*Tabell 26 Beregnede mer-/mindreutgifter 2015 knyttet til den demografiske utviklingen. Mill 2015 - kr.
Kilde: SSB/TBU.*

	0-5 år	6-15 år	16-18 år	19-66 år	67-79 år	80-89 år	90 år og eldre	Sum	Ekskl. 16-18
Lyngen	-0,8	-2,0	0,2	-0,4	0,8	1,0	-6,7	-7,8	-8,0
Storfjord	0,5	-1,2	-1,8	0,1	1,6	1,2	-3,8	-3,4	-1,6
Kåfjord	0,1	-0,7	-1,2	-0,1	0,9	-0,3	-5,0	-6,3	-5,1
Lyngen- fjord	0,8	-3,9	-2,8	-0,3	3,2	1,8	-15,4	-17,6	-14,8

I neste tabell har vi også sett på utviklingen i perioden fram til 2030. TBU presiserer at beregningene må betraktes som grove anslag. Vi vil understreke at usikkerheten også vil øke når vi ser flere år framover i tid.

Basert på beregningsopplegget fra TBU, er det anslått at de tre kommunene samlet kan få merutgifter på om lag 42 mill. kr i perioden 2015 til 2030, som følge av den demografiske utviklingen. Målt i prosent av dagens sum driftsinntekter er Storfjord og Kåfjord anslått å få merkostnader på hhv 13,4 prosent og 8,5 prosent, mens Lyngen er anslått å få mindrekostnader på -1,4 prosent.

Tabell 27 Beregnede mer-/mindreutgifter 2015-2030 knyttet til den demografiske utviklingen. Faste mill. 2015-kr og i % av dagens sum driftsinntekter. Kilde: SSB/TBU/beregninger ved Telemarksforskning

	2015	2015-2020	2015-2030	2015-30 i % av dagens brutto driftsinntekter
Lyngen	-8,0	-13,2	-4,1	-1,4 %
Storfjord	-1,6	9,3	27,4	13,4 %
Kåfjord	-5,1	6,2	18,9	8,5 %
Lyngenfjord	-14,8	2,3	42,2	5,8 %

Mer- og mindreutgiftene vil gjenspeiles gjennom endret rammetilskudd, og vil slik sett gi en indikasjon på hvilke økonomiske rammebetingelser en kommune vil ha for å håndtere befolkningsutvikling og mer-/mindrekostnader knyttet til dette.

4.8. Oppsummering - økonomi

For å beregne økonomiske konsekvenser av kommunesammenslåing har vi bl.a. fokusert på endringene over inntektssystemet. Videre har vi sett på potensialet for innsparing og mulige stordriftsfordeler knyttet til administrasjon, og drøftet andre mulige økonomiske konsekvenser knyttet til tjenesteproduksjon.

Tabellen under oppsummerer de viktigste effektberegningene for Lyngenfjordmodellen. Utslagene er vist i % av sum driftsinntekter for aktuelle kommuner.

Tabell 28: Oppsummerende tabell for økonomiske effekter av Lyngenfjordmodellen

	I mill. kr	1 % av brutto driftsinntekter
Økonomiske virkemidler (engangsstøtte)	35,0	4,8 %
Effekt frie inntekter år 1-15 (årlig)	9,7	1,7 %
Effekt frie inntekter etter år 20 (årlig)	-51,6	-7,1 %
Potensiell effektiviseringsgevinst administrasjon (årlig)	25,0	3,4 %
Potensiell effektiviseringsgevinst tjenestoområdene (årlig)	62,0	8,6 %

For å legge til rette for overgangen til en ny kommune for kommuner som slår seg sammen, vil regjeringen benytte positive økonomiske virkemidler som kan stimulere til kommunesammenslutning i reformperioden. Virkemidlene gjøres gjeldende for kommuner som slår seg sammen i reformperioden, det vil si sammenslåinger der det er fattet nasjonale vedtak innen 1.1.2018. I reformvirkemidler fra staten vil Lyngenfjordmodellen utløse støtte på 35 mill. kr, tilsvarende 4,8 prosent av dagens brutto driftsinntekter.

For å stimulere til frivillige kommunesammenslåinger ble det også fra og med budsjettåret 2002 innført et særskilt inndelingstilskudd som en del av inntektssystemet. Denne ordningen skal sikre at kommunene ikke får reduserte rammeoverføringer som følge av sammenslåing. Inndelingstilskuddet kompenserer for bortfall av basistilskudd (basistillegget) og en eventuell nedgang i regionalpolitiske tilskudd.

Beregningene viser at alternativet vil få en endring i rammetilskuddet hvert år de første 15 årene på ca. 9,7 mill. kr. Etter 20 år når rammetilskuddet er nede på det nivået som skal gjelde på lang sikt, viser beregningene at sammenslåingsalternativet vil få en reduksjon i rammetilskuddet på ca. 52 mill. kr, tilsvarende om lag 7,1 prosent av dagens brutto driftsinntekter. Det er viktig å presisere at beregningene illustrerer effekter gitt dagens inntektssystem og tilhørende kriterieverdier for den enkelte kommune i 2015.

Etter 20 år, når inndelingstilskuddet er trappet ned, må det være realisert et innsparingspotensial tilsvarende reduksjonen i rammetilskuddet. Det vil i utgangspunktet være lettest å realisere innsparingspotensialet på administrasjon. Dette fordi man gjennom en sammenslåing får én administrativ og én politisk organisasjon, og dermed unngår doble funksjoner, oppgaver, rutiner og systemer på ulike områder. Innsparingspotensialet på tjenester kan være mer krevende å realisere, og vil innebære at tjenester samlokaliseres slik at forutsetningene for utnyttelse av stordriftsfordeler er til stede.

Når det gjelder innsparingspotensial innenfor administrasjon, har vi vist at dersom det nye kommunealternativet driver administrasjonen like effektivt som den billigste kommunen i dag (Lyngen),

vil innsparingspotensialet sammenlignet med dagens kommuner være på ca. 7 mill. kr årlig, tilsvarende om lag 1,0 prosent av dagens brutto driftsinntekter. Vi sammenligner også Lyngenfjordmodellen med sammenlignbare kommuner i samme fylke. Innsparingspotensialet i forhold til hva Balsfjord og Målselv bruker på administrasjon er på mellom 25 og 28 mill. kr. Innsparingspotensialet for den nye kommunen i forhold til landsgjennomsnittet er beregnet til ca. 35 mill. kr årlig. Disse illustrasjonsberegningene er verdt å merke seg. Selv om det er anslag, får beregningene fram at det bør være et klart potensial for reduserte administrasjonsutgifter ved slike eventuelle kommunesammenslåinger.

Vårt anslag på innsparingspotensial på tjenesteproduksjonen tar høyde for utgiftsbehovet kommunene har i dag. Beregningene viser et mulig årlig effektiviseringspotensiale på tjenestoområdene på ca. 62 mill. kr, tilsvarende om lag 8,6 prosent av dagens brutto driftsinntekter. For tjenesteproduksjon vil likevel ikke direkte økonomiske innsparinger være blant de viktigste effektene av en sammenslåing. De største gevinstene knyttet til en sammenslåing må heller være muligheter for større fagmiljøer og bedre og mer fleksibel utnyttelse av de ressurser som kommunene samlet sett har. Større og sterkere fagmiljøer vil være viktige som grunnlag for å kunne håndtere de framtidige utfordringene som kommunene står overfor, som nærmere diskutert i neste kapittel.

Generelt kan det forventes at andre statstilskudd og øremerkede tilskudd vil være sammenslåingsnøytrale.

Spesielle økonomiske ordninger som kan bli påvirket ved kommunesammenslåing er bl.a. sone for arbeidsgiveravgift, distriktpolitisk virkeområde og landbrukstilskudd. I tillegg vil eiendomsskatt, kommunal prissetting og uttak av konsesjonskraft være aktuelle problemområder.

Alle kommunene i Troms er innenfor det distriktpolitiske virkeområdet (sone III). Dette vil derfor ikke være en aktuell problemstilling her. Lyngen, Storfjord og Kåfjord er blant de kommunene i Troms som ligger innenfor tiltakssonen, og har dermed fritak for arbeidsgiveravgift. Det må antas at en eventuell sammenslått Lyngenfjord-kommune fortsatt vil bli liggende innenfor tiltakssonen.

Basert på avklaringene i kommuneproposisjonen, vil ikke en eventuell kommunesammenslåing i Lyngenfjordmodellen påvirke bøndernes inntektsgrunnlag.

Kommunene har i dag ulik praksis for utskriving av eiendomsskatt. Det er ikke bare områdene som eiendomsskatten blir skrevet ut for som må harmoniseres, også nivået/takstgrunnlaget på eiendomsskatten må harmoniseres ved en kommunesammenslåing. Prissettingen av tjenestene varierer noe mellom kommunene, og satsene må bli harmonisert i en ny kommune.

Ellers er det slik en kommunesammenslåing kan gi økte inntekter fra salg av konsesjonskraft for en ny sammenslått kommune. Kommunenes rett til konsesjonskraft er avgrenset til behovet for alminnelig elektrisitetsforsyning. I kommuner med lavt innbyggertall –men med store utbygginger –innebærer dette at fylkeskommunen blir tildelt den overskytende mengden. Samtlige kommuner i Lyngenfjordmodellen har per i dag et høyere alminnelig forbruk enn konsesjonskraftmengde. En sammenslåing av kommunene i Lyngenfjordmodellen vil derfor ikke gi økte inntekter i form av konsesjonskraftsinntekter.

Med utgangspunkt i TBUs beregningsopplegg knyttet til den demografiske utviklingen, har vi beregnet framtidige «demografikostnader» for de tre kommunene hver for seg og for Lyngenfjordmodellen. Mer- og mindreutgiftene vil gjenspeiles gjennom endret rammetilskudd, og vil slik sett gi en indikasjon på hvilke økonomiske rammebetingelser en kommune vil ha for å håndtere befolkningsutvikling og mer-/mindrekostnader knyttet til dette.

Basert på beregningsopplegget fra TBU, er det anslått at de tre kommunene samlet kan få merutgifter på om lag 42 mill. kr i perioden 2015 til 2030 som følge av den demografiske utviklingen. Målt i prosent av dagens sum driftsinntekter er Storfjord og Kåfjord anslått å få merkostnader på hhv 13,4 prosent og 8,5 prosent, mens Lyngen er anslått å få mindrekostnader på -1,4 prosent.

4.8.1. Spesielt om økonomi for Status quo-alternativet

Gjennomgangen av kommunenes økonomiske situasjon viser at Kåfjord, Lyngen og Storfjord alle er presset økonomisk. Dagens økonomiske handlingsrom er svært begrenset. Storfjord har en positiv utvikling og vil dersom den fortsetter kunne komme seg ut av ROBEK-lista, selv om det ikke betyr at de økonomiske utfordringene er løst fullt og helt. Lyngen utpeker seg som den av kommunene med størst gjeld og som følgelig er mest utsatt for eventuelle renteendringer.

Situasjonen til kommunene i Lyngenfjordmodellen er ikke ulik mange andre distriktskommuner på samme størrelse. Samtidig er den økonomiske framtiden til kommunene svært uforutsigbar og i stor grad priggitt kommunenes evne til å oppnå økning i innbyggertallet og regjeringens gjennomgang av inntektssystemet for kommunene i løpet av perioden.

Innbyggertallet er en viktig parameter i kommunenes inntektssystem. Så lenge kommunene ikke oppnår samme folketallsøkning som landet for øvrig vil de hvert år få en stadig mindre andel av de statlige overføringene til kommunen. Over tid vil dette gi betydelige utfordringer og behov for økonomiske kutt. Lyngen og Kåfjord har de siste 15 årene hatt en svak nedgang i innbyggertallet, mens Storfjord i samme periode har hatt et relativt stabilt innbyggertall. Ser vi på SSBs middelalternativ i framskriving av folketall til 2020 antas denne trenden å fortsette. Storfjord vil få en økning på ca 8%, mens Lyngen og Kåfjord vil få henholdsvis en reduksjon og økning i folketallet på ca 2%. Det er altså kun Storfjord som antas å få en folketallsøkning som er tilstrekkelig til at kommunen beholder sin andel av overføringene.

Hvilke konsekvenser en mulig mer anstrengt økonomi kan få er det umulig å forutsi. Dette vil bli påvirket både av de statlige rammebetingelsene, men like mye de politiske veivalgene som tas i den enkelte kommune.

Regjeringen legger også opp til en helhetlig gjennomgang av inntektssystemet for kommunene i løpet av perioden og har varslet at gjennomgangen vil sees i sammenheng med kommunereformen. Det er der varslet en vurdering av smådriftsulemper, og hvorvidt kommunestørrelse fremover skal ses på som en ufrivillig eller frivillig kostnad for kommunene. Dette spørsmålet har vært diskutert flere ganger, blant annet i Borgeutvalgets utredning¹⁹. Utvalget viste blant annet til at full kompensasjon for smådriftsulemper svekker insentivene til frivillige kommunesammenslåinger. Tanken bak argumentasjonen er at kommunene gjennom kommunereformen har fått forholdene lagt til rette for å slå seg sammen og på den måten frigjøre seg fra smådriftsulempene, slik at dette ikke lenger kan sees på som en ufrivillig byrde og ekstrakostnad kommunene ikke selv kan påvirke. I dag kompenseres kommunene for kostnadsforskjeller i tjenesteproduksjonen, i tillegg til at det gis tilskudd som er begrunnet med regionalpolitiske målsetninger. Dette omfatter Nord-Norge- og Namdalstilskudd, småkommunetilskudd, distriktstilskudd Sør-Norge og storbytilskudd. Utformingen og omfang av de regionalpolitiske tilskuddene vil bli vurdert som en del av gjennomgangen av inntektssystemet. Skulle hele eller store deler av de regionalpolitiske tilskuddene forsvinne vil det kunne ha dramatiske konsekvenser for kommunene i Lyngenfjordmodellen.

I tillegg har regjeringen sendt ut et forslag på høring om å endre reglene for eiendomsskatt på næringseiendommer og verker og bruk. Dette kan sammen med endring i skattereglene gi inntektssvikt for enkelte kommuner.

Å fortsette som egen kommune også etter kommunereformen innebærer at man må håndtere disse usikkerhetsmomentene og akseptere risikoen for at de økonomiske rammevilkårene vil kunne bli betydelig vanskeligere i kommende år. En av de store incentivene til å slå seg sammen med andre kommuner er nettopp muligheten til å eliminere denne risikoen. Inndelingstilskuddet og de økonomiske virkemidlene i kommunereformen gir kommuner som slår seg sammen forutsigbarhet på at de får beholde samme inntektsnivå i perioden 2020 – 2035. Dette gir sammenslåtte kommuner mulighet til langsiktig planlegging. Det er verd å merke seg at disse virkemidlene kun gjelder kommuner som gjør vedtak om sammenslåing innen 1. juli 2016.

¹⁹ NOU 2005:18

5. Tjenestetilbud og myndighetsutøvelse

5.1. Kommunenes rolle som tjenesteyter og myndighetsutøver

Kommunene har i dag en bred oppgaveportefølje når det gjelder tjenesteproduksjon. Som «generalister» skal de ivareta både demokratiske funksjoner, tjenesteproduksjon overfor innbyggerne og utviklingsoppgaver i lokalmiljøet. Dette innebærer også at alle kommuner som utgangspunkt skal produsere samme type tjenester. Som eksempel på store tjenester trekker ekspertutvalget fram fastlegeordningen, sykehjem og hjemmetjenester, helsestasjon, grunnskole, skolefritidsordning, barnehage og sosiale tjenester. Som eksempel på mindre, spesialiserte tjenesteområder nevnes spesialundervisning, pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT), barnevern, brann- og eksplosjonsvern, renovasjon, rusarbeid og psykisk helsearbeid, kulturskole, krisesenter, sivilt beredskap, bibliotek, vei, vann og avløp. Det er ingenting som tilsier at omfanget av kommunale oppgaver og kravene til gjennomføring av disse vil avta i framtiden. I forbindelse med gjennomføring av kommunereformen er det nettopp et mål å få større og sterkere kommuner som er i stand til å ta på seg nye oppgaver.

Tjenesteproduksjon kan beskrives langs ulike dimensjoner; blant annet ut fra effektivitet, hvor godt tjenestene er tilpasset innbyggernes ønsker og behov, samt hvilken målbar kvalitet det er på tjenestene. Innbyggerne har forventninger om et noenlunde likeverdig tjenestetilbud uansett hvor i landet de bor og i hvilken kommune de bor.

5.2. Status og utfordringer

5.2.1. Kommunenes utfordringer vedrørende kapasitet, kompetanse og distanse

Hver av kommunene har sine utfordringer når det kommer til rollen som tjenesteyter og myndighetsutøver. Disse kommer delvis til uttrykk gjennom kommunenes «statusbilder», utarbeidet basert på mal fra Fylkesmannen.

I tillegg har vi bedt kommunene gjøre en mer kvantitativ egenvurdering av ulike tjenesteområder etter følgende av kriterier for god oppgaveløsning fra ekspertutvalget:

1. Tilstrekkelig kapasitet
2. Relevant kompetanse
3. Tilstrekkelig distanse
4. Effektiv tjenesteproduksjon

For hvert tjenesteområde har kommunene rangert seg selv med hensyn til de ovennevnte kriterier med karakteren 1-5 der:

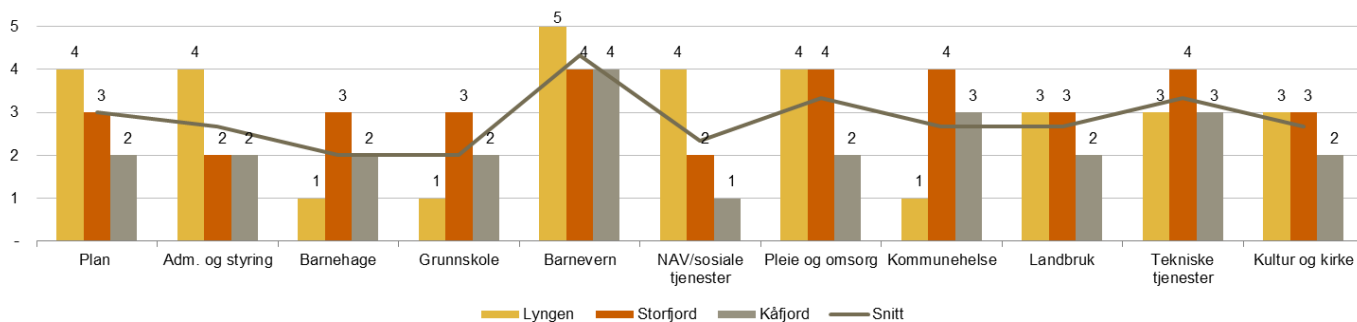
- 1 = Svært lite utfordrende
- 2 = Lite utfordrende
- 3 = Verken eller
- 4 = Utfordrende
- 5 = Svært utfordrende

Som nevnt også i kapittel 2 er det ved slike egenvurderinger alltid en risiko for at kommunene ikke legger samme innhold i kriteriene for god oppgaveløsning og/eller varierende oppfatningen av når situasjonen oppleves utfordrende. Like fullt uttrykker egenvurderingen hvordan den enkelte kommune oppfatter sine utfordringer.

I tillegg til å rangere dagens tjenestetilbud, ble kommunene utfordret på rangere utfordringene tilsvarende i et 10-15 års perspektiv dersom kommunestrukturen forblir uendret (status quo-modellen), og i en eventuell fremtidig sammenslått kommune i Lyngenfjordmodellen. Dermed blir det interessant å se på hvilke tjenesteområder kommunene ser på som mest utfordrende i dag, hvorvidt den enkelte kommune forventer at de selv kan løse utfordringene på sikt eller hvorvidt en sammenslått kommune bedre kan møte disse utfordringene.

Tilstrekkelig kapasitet

Figuren under oppsummerer kommunenes egenvurdering av tilstrekkelig kapasitet for de ulike tjenesteområdene i dagens tre kommuner.



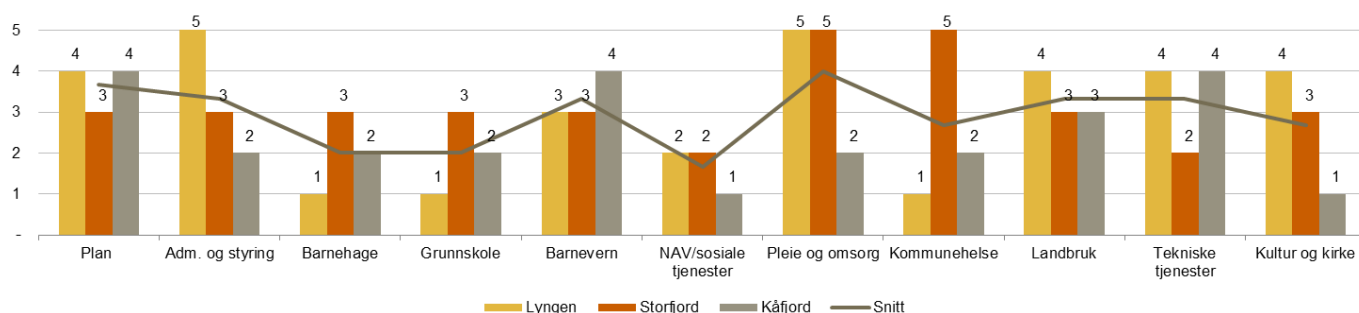
Figur 14: Kommunenes egenvurdering av kriteriet "tilstrekkelig kapasitet" per tjenesteområde i dagens kommunestruktur

I snitt ser vi at det er barnevern, pleie og omsorg og tekniske tjenester som vurderes som de tjenesteområdene med størst kapasitetsutfordringer per i dag.

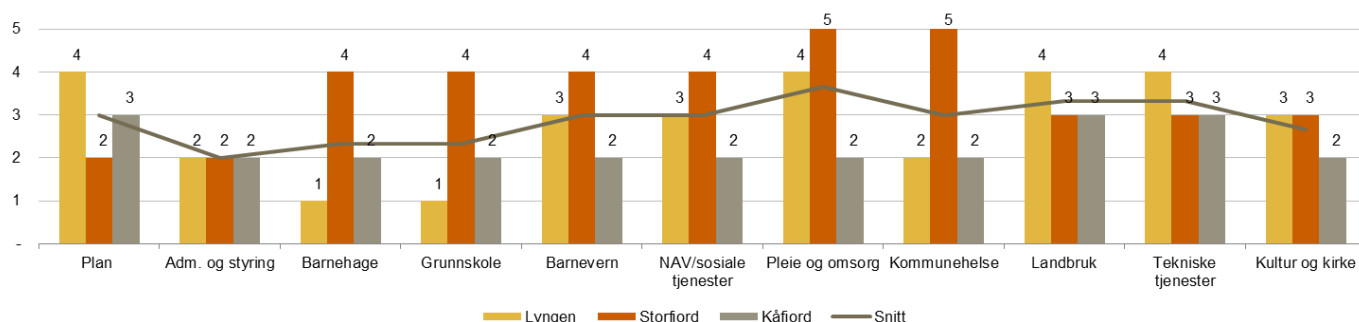
De neste to figurene viser at kommunene forventer at kapasitetsutfordringene i barnevernet vil reduseres noe over tid uavhengig av om det blir en sammenslåing av de tre kommunene. For pleie og omsorg forventes motsatt at kapasitetsutfordringen i begge tilfeller vil øke ytterligere i fremtiden, som trolig må sees i sammenheng med forventning om større behov innenfor pleie- og omsorgssektoren i fremtiden generelt. Dog vurderer kommunene utfordringene enda noe større dersom kommunestrukturen forblir uendret fra i dag.

I snitt forventer derimot ikke kommunene at kapasitetsutfordringene innen tekniske tjenester vil endres over tid, verken som fortsatt selvstendige eller sammenslåtte kommuner. Merk for øvrig at kommunene i et 10-15

års perspektiv ved uendret kommunestruktur i snitt vurderer å få økte kapasitetsutfordringer innen planområdet.



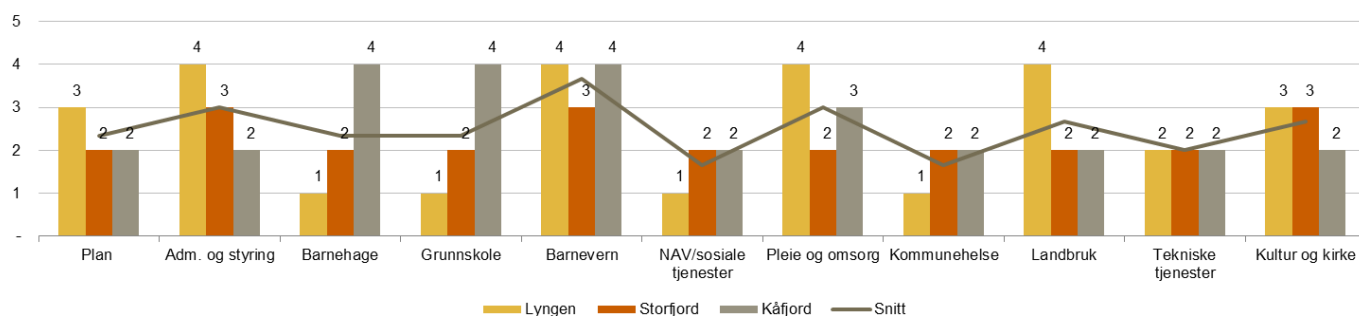
Figur 15 Kommunenes egenvurdering av kriteriet "tilstrekkelig kapasitet" per tjenesteområde i et 10-15 års perspektiv ved uendret kommunestruktur



Figur 16: Kommunenes egenvurdering av kriteriet "tilstrekkelig kapasitet" per tjenesteområde i Lyngenfjordmodellen

Relevant kompetanse

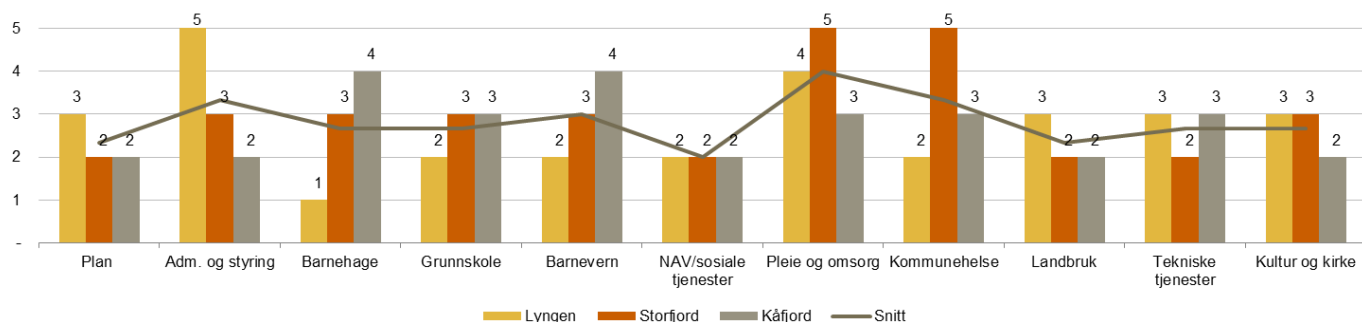
Figuren under oppsummerer kommunenes egenvurdering av relevant kompetanse i dagens kommuner for de ulike tjenesteområdene, hvor vi ser at utfordringsbildet for kompetanse generelt vurderes som lavere enn tilsvarende for kapasitet (over), og hvor det er barnevernstjenesten som peker seg ut som særlig utfordrende.



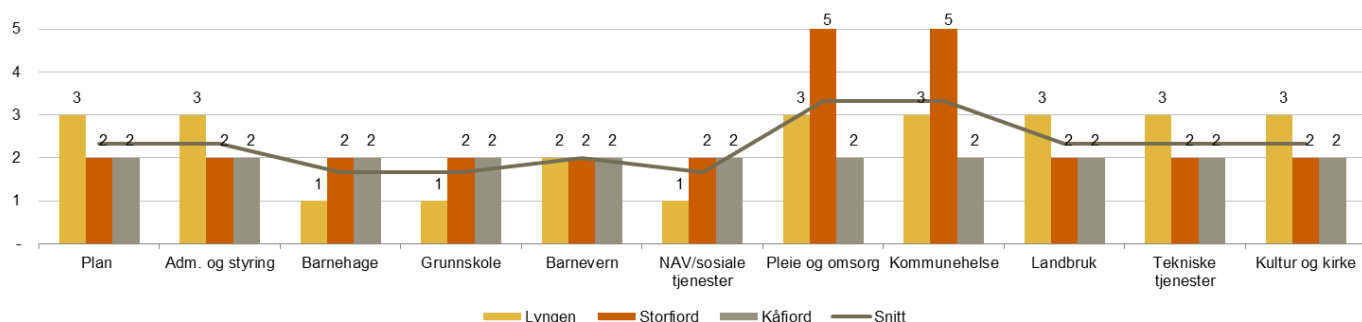
Figur 17 Kommunenes egenvurdering av kriteriet "relevant kompetanse" per tjenesteområde i dagens kommunestruktur

De neste to figurene viser at kompetanseutfordringene i barnevernet i snitt forventes redusert i et 10-15 års perspektiv ved uendret kommunestruktur, men enda mer i en sammenslått kommune. Innenfor pleie og omsorg vurderes derimot større kompetanseutfordringer i fremtiden generelt, men hvor den sammenslåtte kommunen vil kunne løse dette bedre enn kommunene hver for seg. Merk også hvordan kompetanse innen

kommnehelse ikke er oppfattet som en utfordring i dag, men forventes vesentlig mer utfordrende i fremtiden uavhengig av valg om sammenslåing.



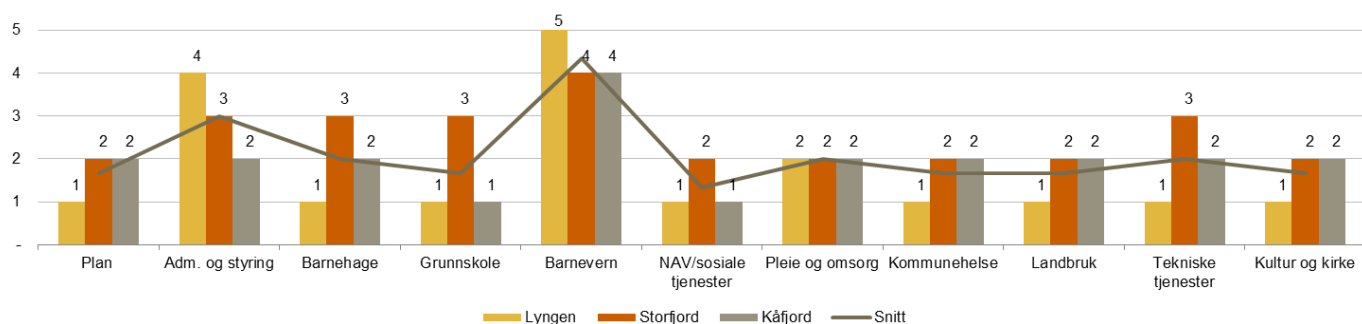
Figur 18 Kommunenes egenvurdering av kriteriet "relevant kompetanse" per tjenesteområde i et 10-15 års perspektiv ved uendret kommunestruktur



Figur 19 Kommunenes egenvurdering av kriteriet "relevant kompetanse" per tjenesteområde i Lyngenfjordmodellen

Tilstrekkelig distanse

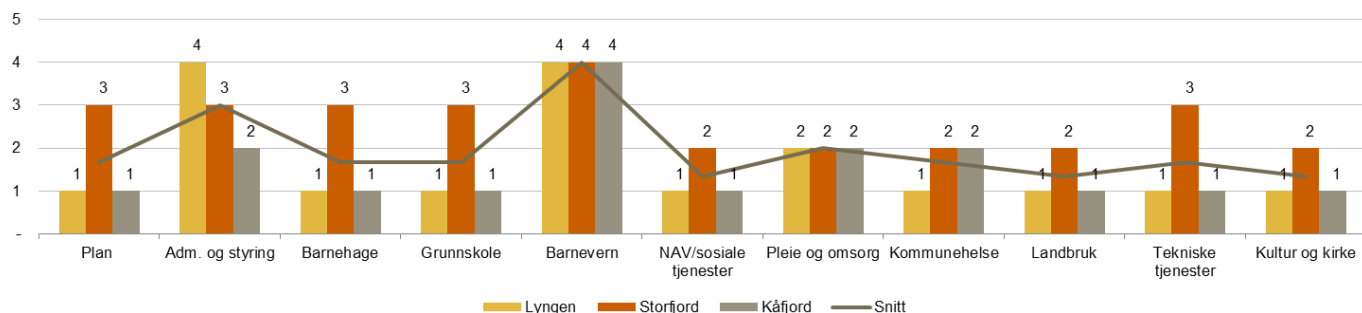
Figuren under oppsummerer kommunenes egenvurdering av kriteriet tilstrekkelig distanse i dagens kommuner for de ulike tjenesteområdene, og som ikke uventet viser at det er barnevernstjenesten som vurderes som mest utfordrende når det gjelder distanse per i dag.



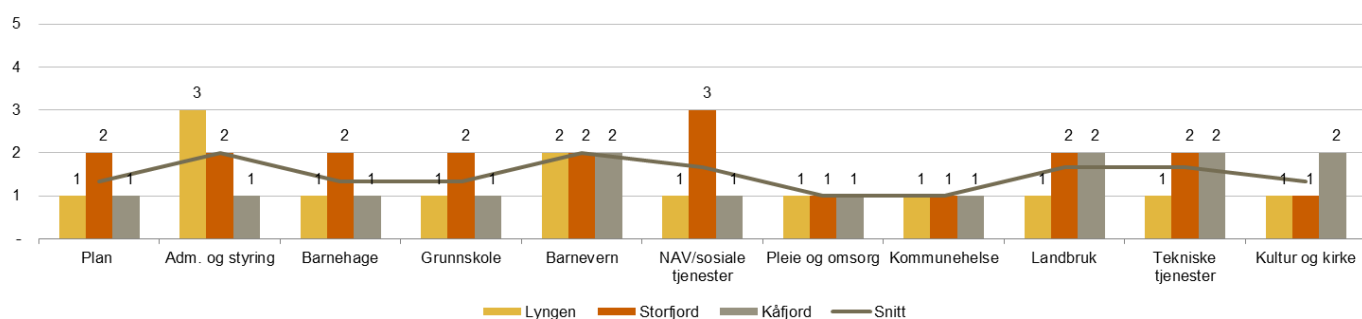
Figur 20: Kommunenes egenvurdering av kriteriet "tilstrekkelig distanse" per tjenesteområde i dagens kommunestruktur

De neste to figurene viser at distanseutfordringen i barnevernet forventes fortsatt utfordrende i et 10-15 års perspektiv dersom kommunene består som i dag, mens alle tre kommunene forventer at tilstrekkelig distanse i barnevernet vil være lite utfordrende for en sammenslått kommune i Lyngenfjordmodellen. For øvrig viser figurene at det foruten barnevernstjenesten ikke oppfattes å være vesentlige utfordringer knyttet til

tilstrekkelig distanse i tjenesteproduksjonen, verken i dag, i et 10-15 års perspektiv ved uendret kommunestruktur eller ved sammenslåing.



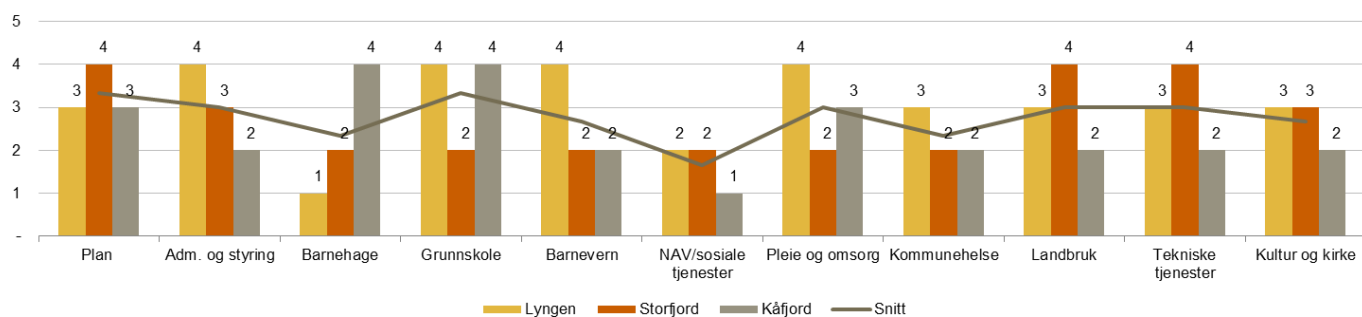
Figur 21 Kommunenes egenvurdering av kriteriet "tilstrekkelig distanse" per tjenesteområde i et 10-15 års perspektiv ved uendret kommunestruktur



Figur 22: Kommunenes egenvurdering av kriteriet "tilstrekkelig distanse" per tjenesteområde i Lyngenfjordmodellen

Effektiv tjenesteproduksjon

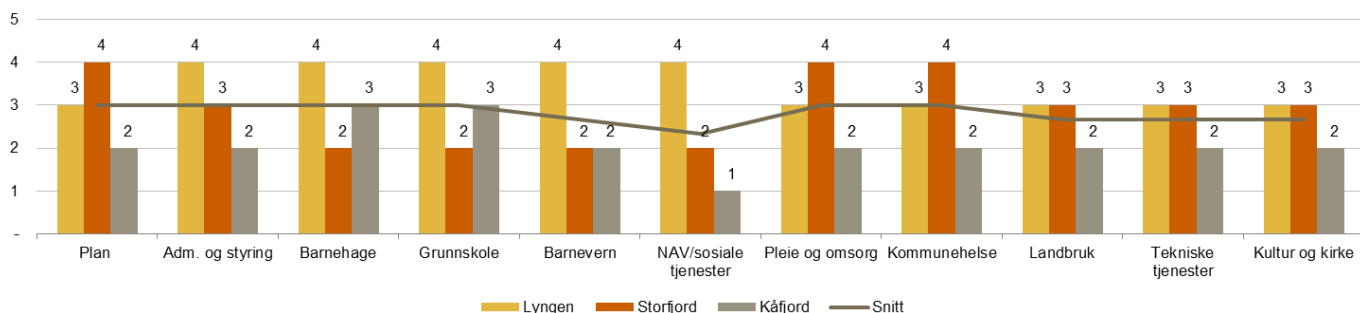
Figuren under oppsummerer kommunenes egenvurdering av effektiviteten i tjenestetilbudet i dagens kommuner for de ulike tjenesteområdene.



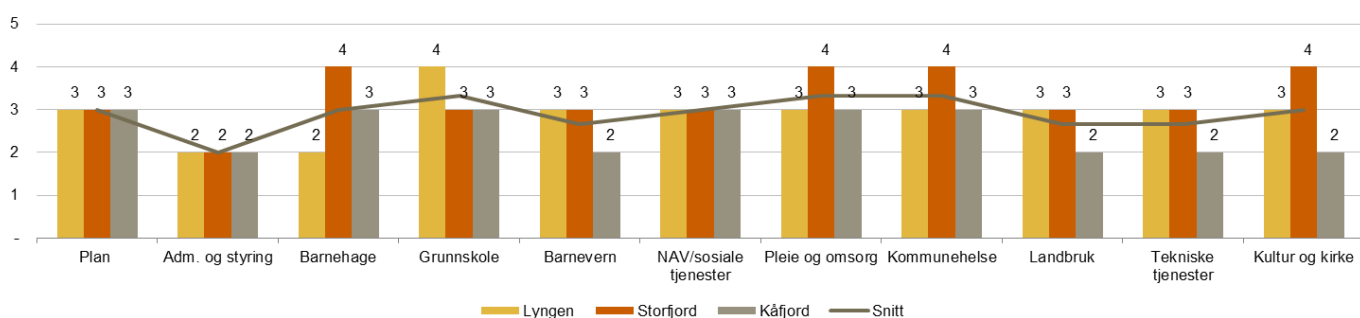
Figur 23: Kommunenes egenvurdering av kriteriet "effektiv tjenesteproduksjon" per tjenesteområde i dagens kommunestruktur

I snitt ser vi at planområdet og grunnskolen vurderes med noe effektivitetsutfordringer per i dag, og som vist i de to neste figurene forventes relativt uendret på sikt både dersom kommunene forblir som i dag eller slår seg sammen. Samtidig har kommunene i snitt vurdert at både pleie og omsorgstjenesten og

kommunehelsetjenesten blir noe mer utfordrende effektivitetsmessig i en sammenslått kommune Lyngenfjord.



Figur 24 Kommunenes egenvurdering av kriteriet "effektiv tjenesteproduksjon" per tjenesteområde i et 10-15 års perspektiv ved uendret kommunestruktur



Figur 25: Kommunenes egenvurdering av kriteriet "effektiv tjenesteproduksjon" per tjenesteområde i Lyngenfjordmodellen

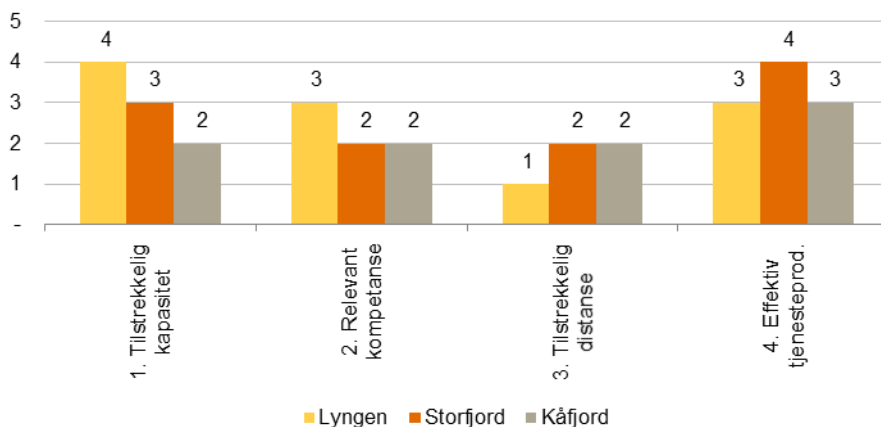
Vi vil i det videre ikke gå nærmere inn på analyse av mulige effektiviseringsgevinster i tjenesteproduksjonen, men viser heller til analysene i kapittel 4.

5.2.2. Nærmere analyse av status og utfordringer for utvalgte tjenesteområder

Figurene i forrige kapittel viser at tjenesteområdene med i snitt størst utfordringer i dag og/eller i fremtiden ved uendret kommunestruktur eller i Lyngenfjordmodellen er plan, barnevern, pleie og omsorg, samt kommunehelse. I dette delkapitlet vil vi detaljere status og utfordringer for disse tjenesteområdene. For de øvrige tjenesteområdene som var tema i statusbildene og egenvurderingene gir kapitlet kun en kort oppsummering av utfordringsbildet, og det vises til Appendiks D for mer detaljert statistikk for disse tjenesteområdene.

Plan

Figuren under oppsummerer hvordan kommunene rangerer sitt eget planarbeid per i dag.



Figur 26: Kommunenes egenvurdering av utfordringer ved eget planområde i dagens kommunestruktur

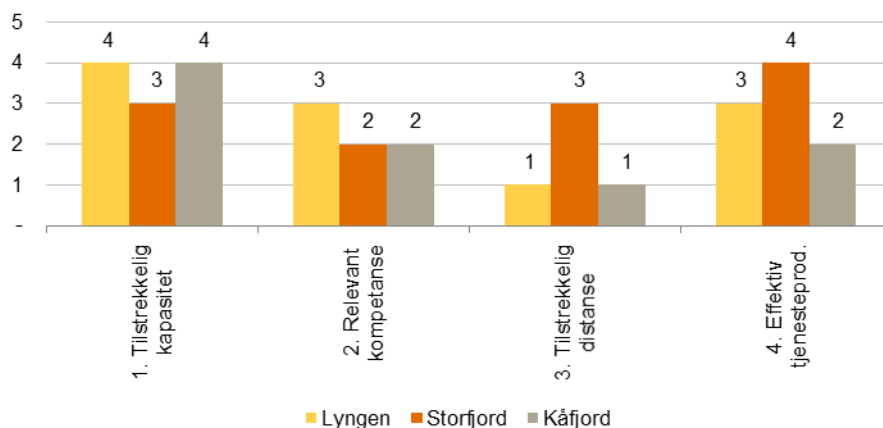
Både Kåfjord og Storfjord har organisert sin plankompetanse gjennom det interkommunale samarbeidet Nord-Troms plankontor, som ble opprettet som et resultat av at flere av kommunene i Nord-Troms over flere år hadde store utfordringer på plansiden og begrenset administrativ kapasitet i kommunene, samt utfordringer med å rekruttere og beholde kompetanse. Kommunene har fortsatt noe kapasitet og kompetanse innenfor eget rådhus, som et tillegg. Kåfjord har imidlertid vedtatt å gå ut av dette samarbeidet og heller utføre denne tjenesten selv. I sum vurderer ingen av disse kommunene å ikke ha spesielle utfordringer knyttet til kapasitet eller kompetanse innen planområdet per i dag.

Lyngen kommune er ikke del av dette samarbeidet, men beskriver i sitt statusbilde likevel å ha meget god planfaglig kompetanse og kapasitet for overordnet planlegging. Kommunen har en 100% stillingshjemmel dedikert til planlegging, som ved behov bistås av ressurser fra andre sektorer. For større planoppgaver kjøper kommunen saksbehandlingskapasitet fra konsulentmiljø, men som ifølge kommunen selv ikke er et uttrykk for lav robusthet. I egenvurderingen har Lyngen kommune likevel uttrykt noe utfordringer på kapasitet, og har heller ikke vurdert kompetanse som lite utfordrende – slik som de andre to kommunene har gjort. Også Fylkesmannen vurderer Lyngens kapasitet og kompetanse innen planlegging som sårbar.

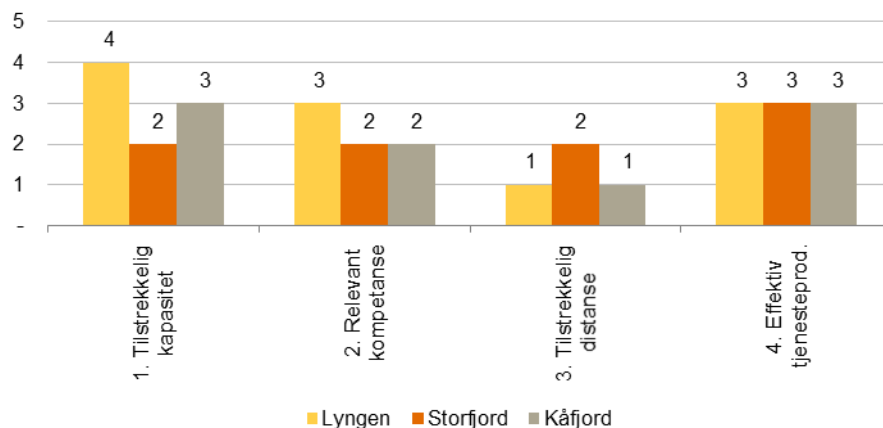
Fylkesmannen kommenterer for de tre kommunene at de inntil ferdigstillelse av (revidert versjon av) kommuneplanenes areal- og samfunnsdel har et begrenset styringsverktøy for å drive samfunnsutvikling. Fylkesmannen legger likevel til at kommunene med (revidert) kommuneplan på plass vil ha bedre forutsetninger for å ivareta de ulike sektorhensynene etter intensjonene i plan- og bygningsloven på en

tilfredsstillende måte. Det bør imidlertid bemerkes at flere av kommunen er i slutfasen av dette arbeidet nå og legger opp til kommunestyrebehandling innen utgangen av 2015. For øvrig kommenterer Fylkesmannen at de tre kommunene per i dag ikke har utarbeidet en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse eller en oversikt over helsetilstanden i befolkningen i tråd med kravene i henholdsvis sivilbeskyttelsesloven og folkehelseloven.

De to neste figuren viser kommunenes vurdering av eget planområde i et 10-15 års perspektiv dersom dagens kommunestruktur består og i tilfellet kommunesammenslåing i Lyngenfjordmodellen. For Lyngen og Storfjord er bildet omtrent uendret fra dagens situasjon, mens Kåfjord i et 10-15 års perspektiv som egen kommune forventer å få kapasitetsutfordringer innen planområdet.



Figur 27 Kommunenes egenvurdering av utfordringer ved eget planområde i et 10-15 års perspektiv ved uendret kommunestruktur



Figur 28: Kommunenes egenvurdering av utfordringer ved planområdet i Lyngenfjordmodellen

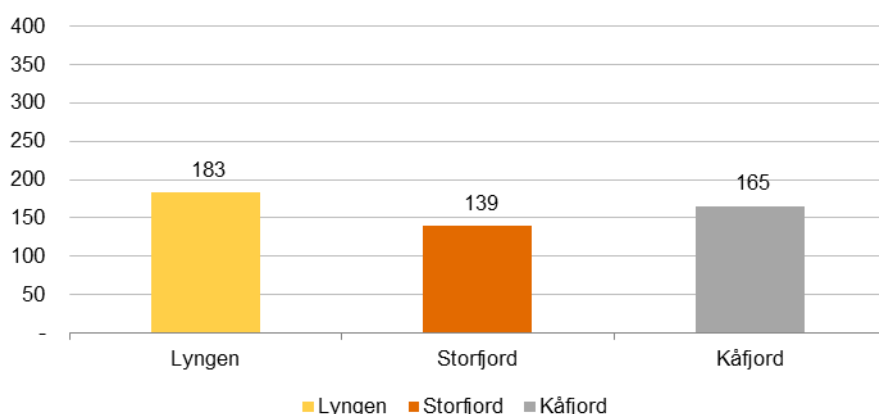
Fylkesmannen påpeker for kommunene Kåfjord og Storfjord at det vil være fordelaktig å opprettholde plansamarbeidet med omkringliggende kommuner for å være best mulig rustet til å møte fremtidens planleggingsutfordringer, og anbefaler også Lyngen å inngå i et slikt samarbeid.

Barnevern

Tabellen under oppsummerer statistikk vedrørende barnevernstilbudet for hver av kommunene sammenlignet med landsgjennomsnittet, mens påfølgende figur viser vurdering av barnevernstilbudet i henhold til kommunebarometerets rangering av landets totalt 428 kommuner.

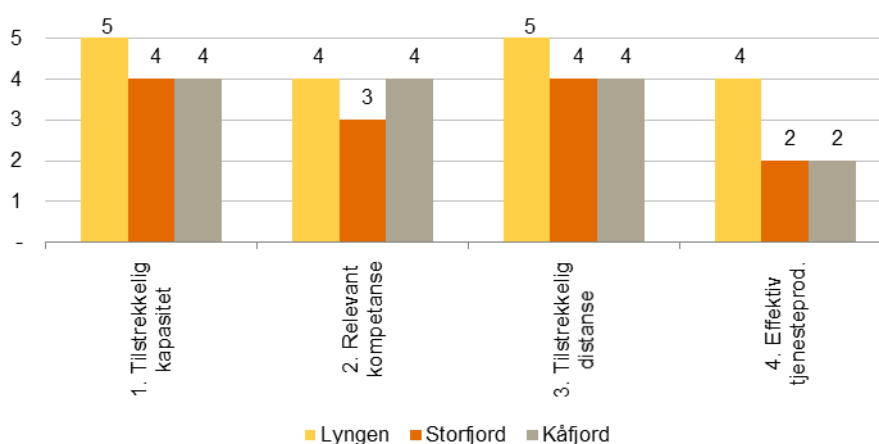
Tabell 29: Statistikk vedr. barnevernstjenesten i kommunene (2013). Kilde: statusbilder.

Kommune	Andel barn med undersøkelse ift. antall innbyggere 0-17 år	Andel undersøkelser med beh.tid over tre måneder	Stillinger med fagutdanning per 1000 barn 0-17 år	Brutto driftsutgifter per barn med undersøkelse/tiltak (kr)
Lyngen	5,0%	25,0%	4,2	42.707
Storfjord	6,4%	28,6%	6,2	76.353
Kåfjord	9,7%	23,5%	6,4	31.860
Landet uten Oslo	4,4%	27,3%	3,9	41.099



Figur 29: Rangering av barnevernstjenesten ihht kommunebarometeret 2015 (foreløpig), fra 1 (best) til 428 (dårligst). Kilde: www.kommunal-rapport.no

Figuren under oppsummerer så hvordan kommunene rangerer sitt eget barnevernstilbud per i dag.



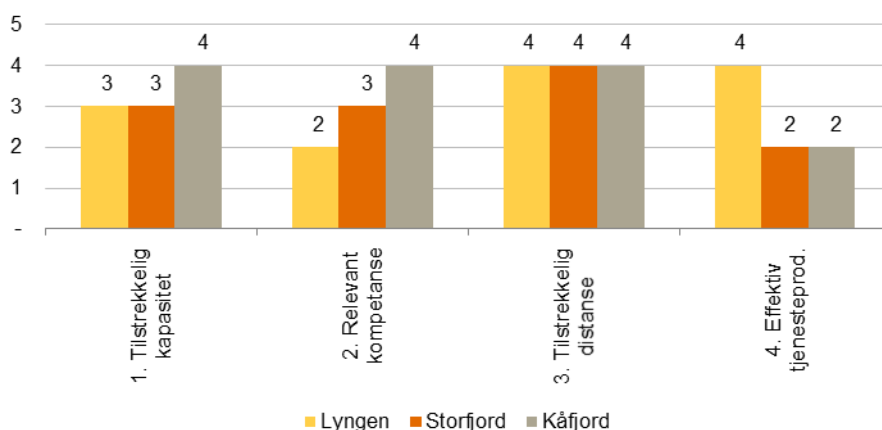
Figur 30: Kommunenes egenvurdering av utfordringer ved eget barnevernstilbud i dagens kommunestruktur

I hver av kommunene er det ca tre stillinger i barnevernstjenesten, noe alle de tre kommunene opplever som utfordrende rent kapasitetsmessig, som vist i figuren over. Fra tabellen ser vi at Kåfjord skiller seg fra de andre to kommunene med en høyere andel barn med undersøkelse, men klarer likevel en lavere andel undersøkelser med behandlingstid over tre måneder uten vesentlig større bemanning. På kostnadssiden er det Storfjord som skiller seg vesentlig ut med nesten dobbelt så høye driftsutgifter per barn med undersøkelse som Lyngen, Kåfjord og landsgjennomsnittet. På kommunebarometeret er de tre kommunene rangert relativt likt, og plasserer seg omtrent på midten i rangeringen av alle norske kommuner. Statistikkdata støtter derfor at de tre kommunene rangerer dagens utfordringsbilde relativt likt.

Lyngen og Kåfjord vurderer også å ha kompetanseutfordringer per i dag. Kåfjord fremholder i sitt statusbilde små og sårbare fagmiljø, samt kapasitetsproblemer, blant de viktigste utfordringene kommunen står overfor innen barnevernstjenesten. Storfjord beskriver dessuten at det er utfordrende å være en liten kommune hvor man stort sett må importere kompetanse for å drifte hjemmebaserte tiltak, da det ikke finnes noen internt som innehar denne kompetansen. Fylkesmannen i Troms har på sin side kommentert i statusbildene til alle de tre kommunene at de respektive barnevernstjenesten er lite robuste og dermed sårbare, og at små tjenester generelt har utfordringer med å rekruttere og oppretthold tilstrekkelig fagkompetanse.

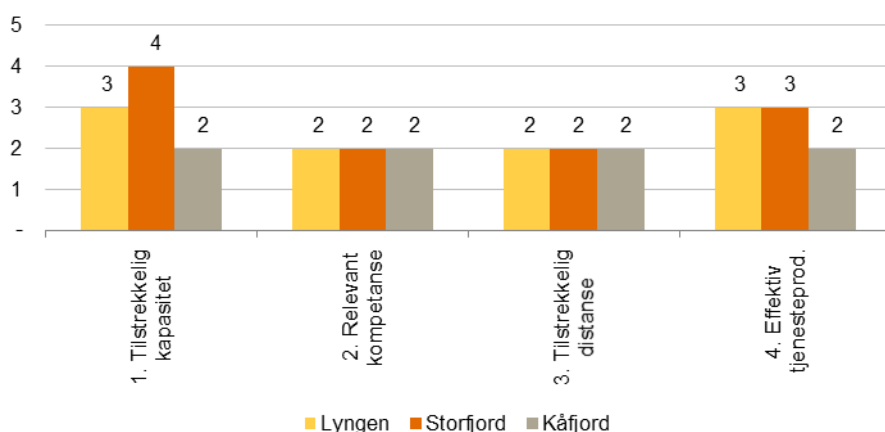
Ikke uventet vurderer også alle de tre kommunene å ha utfordringer med tilstrekkelig distanse innenfor barnevernstjenesten. Det er naturlig at saksbehandlere i mindre kommuner fort kan komme opp i situasjoner hvor de har private relasjoner til brukere.

Påfølgende figur viser at kommunene i et 10-15 års perspektiv ved uendret kommunestruktur delvis forventer å kunne imøtekomme kapasitet- og kompetanseutfordringene, mens tilstrekkelig distanse i saksbehandlingen fortsatt forventes å være utfordrende.



Figur 31 Kommunenes egenvurdering av utfordringer ved eget barnevernstilbud i et 10-15 års perspektiv ved uendret kommunestruktur

Figuren nedenfor viser imidlertid at alle de tre kommunene forventer at en sammenslåing i Lyngenfjordmodellen vil skape tilstrekkelig distanse til saksbehandler i barnevernssaker. Også kompetansenivået forventes å være lite utfordrende i Lyngenfjordmodellen, mens det fortsatt forventes noe utfordringer hva gjelder kapasitet.



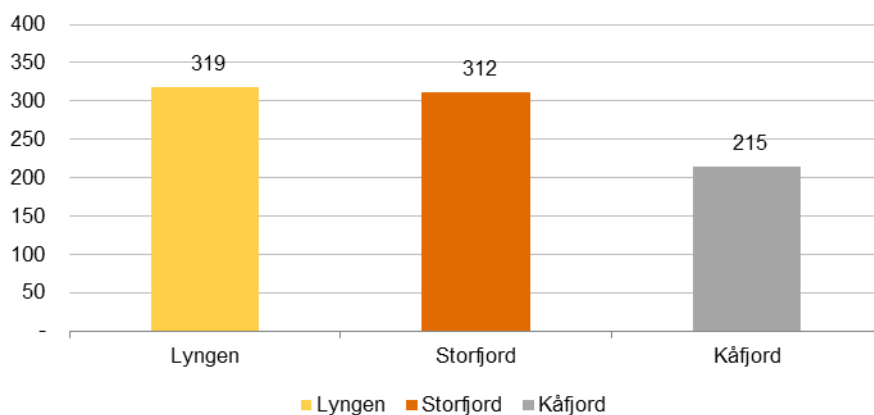
Figur 32 Kommunenes egenvurdering av utfordringer ved barnevernstilbudet i Lyngenfjordmodellen

Pleie og omsorg

Tabellen under oppsummerer statistikk vedrørende pleie- og omsorgstjenesten for hver av kommunene sammenlignet med landsgjennomsnittet, mens påfølgende figur viser vurdering av pleie- og omsorgstjenesten i henhold til kommunebarometerets rangering av landets totalt 428 kommuner.

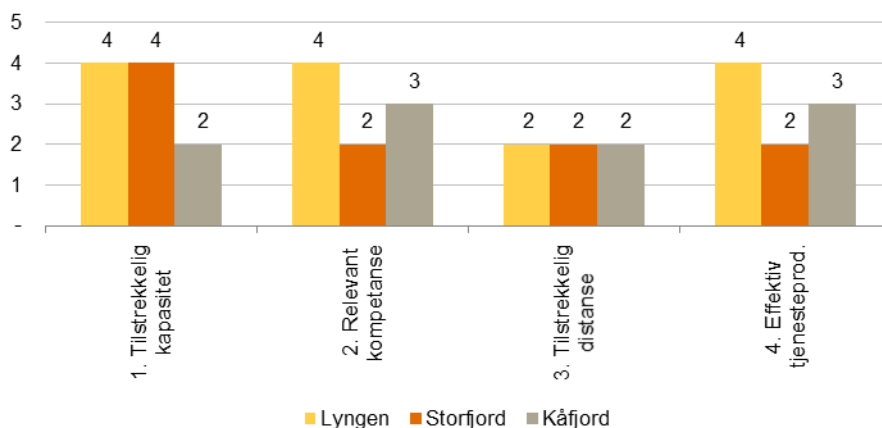
Tabell 30: Statistikk vedr. pleie- og omsorgstjenesten i kommunene (2013). Kilde: statusbilder.

Kommune	Antall mottakere av hjemmetjenester pr 1000. innb., 80 år og over	Plasser i institusjon i % av mottakere av pleie- og omsorgstjenester	Brutto driftsutgifter pr mottaker av hjemmetjenester (kr)	Brutto driftsutgifter per kommunal institusjonsplass (kr)
Lyngen	423	11,0%	246.318	998.346
Storjord	365	15,9%	253.042	1.103.444
Kåfjord	318	17,5%	192.376	1.078.167
Landet uten Oslo	339	18,0%	223.081	977.884



Figur 33: Rangering av eldreomsorgstjenesten ihht kommunebarometeret 2015 (foreløpig), fra 1 (best) til 428 (dårligst). Kilde: www.kommunal-rapport.no

Figuren under oppsummerer så hvordan kommunene rangerer sin egen pleie- og omsorgstjeneste per i dag.



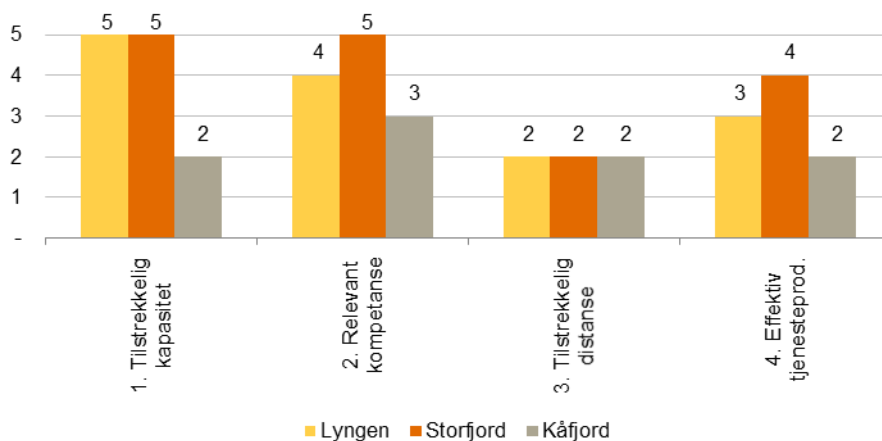
Figur 34: Kommunenes egenvurdering av utfordringer ved egen pleie- og omsorgstjeneste i dagens kommunestruktur

Figuren viser at kommunene oppfatter å ha utfordringer i pleie- og omsorgstjenesten både når det gjelder kapasitet og kompetanse. Kåfjord ser ut til å ha lite utfordringer i henhold til figuren, og statistikken oppsummert i tabellen viser også at kommunen har færre mottakere av hjemmetjenester (80 år og over), større andel i institusjon og brutto driftsutgifter pr mottaker av hjemmetjenester enn Lyngen og Storjord. Trolig har dette utslag også på kommunebarometeret, hvor eldreomsorgstjenesten i Kåfjord er rangert bedre enn i de andre to kommunene, dog fortsatt ikke bedre enn middels blant alle norske kommuner.

Samtidig beskriver Kåfjord i sitt statusbilde å ha et stort behov for rekruttering av fagpersonell i dag, innenfor både hjemmetjenestene og PU-tjenesten. Kommunen mangler omsorgsboliger med heldøgns pleie og omsorg, noe som løses ved bruk av sykehjemsplasser samt hjemmetjenesten. Storjords egenvurdering viser at kommunen ikke har utfordringer når det kommer til kompetanse i pleie- og omsorgstjenesten. I sitt statusbilde redegjør kommunen for å ha et stort fokus på kompetanseheving på alle nivåer, hvor det legges til rette for at ansatte skal kunne ta utdanning. De tre kommunene har for øvrig deltatt i et prosjekt for kartlegging av kompetansebeholdningen i helse- og omsorgssektoren i Nord-Troms kommunene, hvor resultatet med relevante kompetansetiltak vil foreligge i 2015.

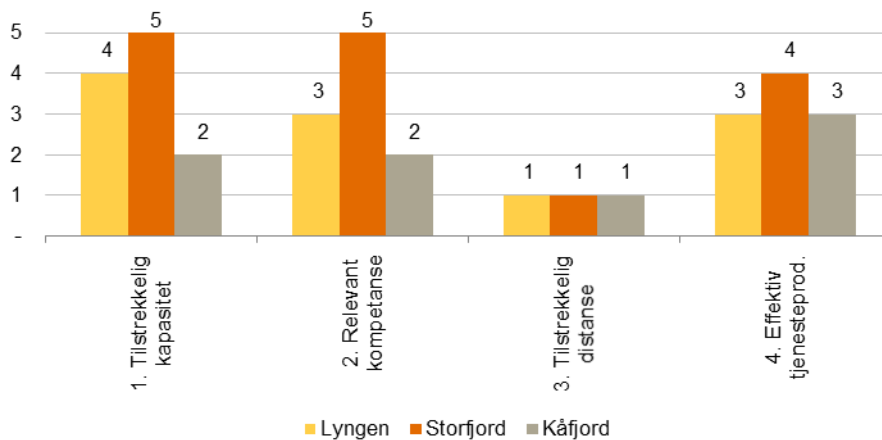
Pleie- og omsorgstjenesten skal dekke et bredt spekter av tjenester, og hvor kravet til kommunene har økt med samhandlingsreformen og målsetting om omsorgstrapp etter prinsipp om beste effektive omsorgsnivå (BEON). Særlig for de mindre kommunene er det klart at kapasitet og kompetanse ved et økende behov for mer differensierte helse- og omsorgstjenester vil være begrenset. Samtidig som det også vil være utfordringer med å tilby et godt og ressurseffektivt tilbud i en geografi med store avstander. Sistnevnte medfører i flere tilfeller tidlig behov for institusjonsplasser dersom hjemmetjenestetilbudet ikke er tilgjengelig.

Kommunene har som følge av en aldrende befolkning opplevd økt etterspørsel etter hjemmetjenester, sykehjemsplasser og omsorgsboliger. Når denne utviklingen fortsetter og andelen yrkesaktive i befolkningen reduseres vil utfordringene med kompetanseheving og rekruttering i sektoren øke ytterligere. Bildet forsterkes av at kompleksiteten som følge av innbyggernes krav og behov med stor sannsynlighet vil fortsette å øke. Dette er også kommentert av Fylkesmannen, og gjenspeiles i kommunenes forventninger til utfordringer i pleie- og omsorgstjenesten i 10-15 års perspektiv ved uendret kommunestruktur:



Figur 35 Kommunenes egenvurdering av utfordringer ved egen pleie- og omsorgstjeneste i et 10-15 års perspektiv ved uendret kommunestruktur

Særlig Storjord forventer å få svært store utfordringer i fremtiden når det kommer til kapasitet og kompetanse innen pleie og omsorg. Som man kan se av figuren under for Lyngenfjordmodellen, vurderer Storjord det fremtidige utfordringsbildet høyt uavhengig av hvorvidt de tre kommunene slås sammen, og ser dermed trolig på utfordringene som mer fundamentale utviklingstrekk innenfor sektoren. Lyngen og Kåfjord har vurdert at sammenslåing i Lyngenfjordmodellen vil kunne bøte noe - men ikke vesentlig - på utfordringsbildet innen pleie og omsorg sammenlignet med det fremtidige bildet for kommunene hver for seg.



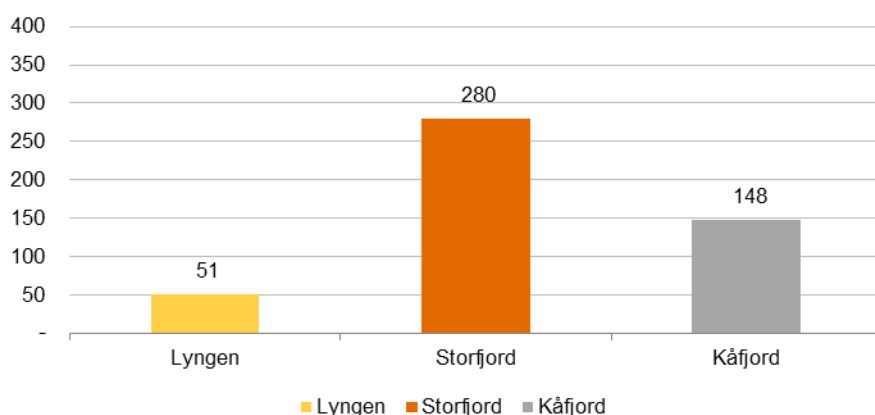
Figur 36 Kommunenes egenvurdering av utfordringer ved pleie- og omsorgstjenesten i Lyngenfjordmodellen

Kommnehelse

Tabellen under oppsummerer statistikk vedrørende kommunehelsetjenesten for hver av kommunene sammenlignet med landsgjennomsnittet, mens påfølgende figur viser vurdering av tjenesten i henhold til kommunebarometerets rangering av landets totalt 428 kommuner.

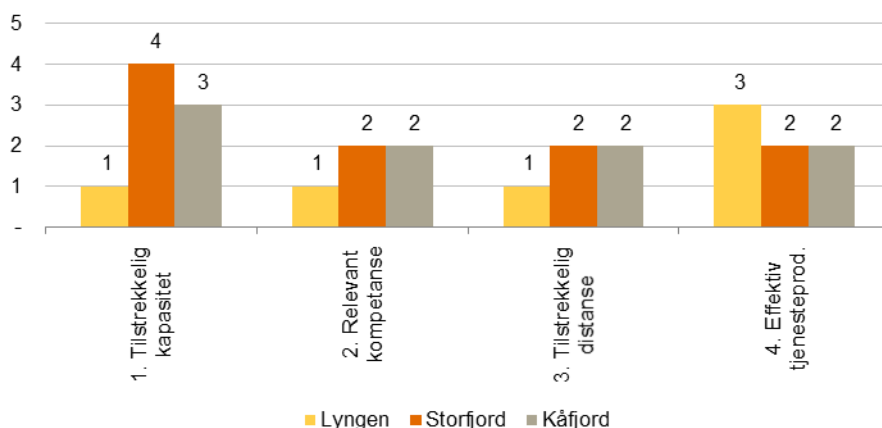
Tabell 31 Statistikk vedr. kommunehelsetjenesten i kommunene (2013). Kilde: statusbilder.

Kommune	Årsverk av personer med videreutdanning i psykisk helsearbeid per 10.000 innb.	Brutto driftsutgifter til personer med rusproblemer per innb. 18-66 år (kr)	Gjennomsnittlig listelengde, fastlegeregisteret	Brutto driftsutgifter per innbygger, kommunehelse (kr)
Lyngen	11,2	153	736	7.499
Storfjord	22,1	36	963	4.354
Kåfjord	9	194	673	4.554
Landet uten Oslo	8	450	1.125	2.740



Figur 37: Rangering av helsetjenesten ihht kommunebarometeret 2015 (foreløpig), fra 1 (best) til 428 (dårligst). Kilde: www.kommunal-rapport.no

Figuren under oppsummerer så hvordan kommunene rangerer sin egen kommunehelsetjeneste per i dag.



Figur 38: Kommunenes egenvurdering av utfordringer ved egen kommunehelsetjeneste i dagens kommunestruktur

Storfjord vurderer å ha en svært utfordrende kapasitetssituasjon innen kommunehelsetjenesten, og viser blant annet til at 50% stilling innenfor helsestasjons- og skolehelsetjenesten står vakant. I tillegg har kommunen søkt om tilskudd til 50% stilling som kommunepsykolog for å styrke arbeidet med tidlig innsats overfor psykososiale utfordringer. Fylkesmannen kommenterer også at helsestasjons- og skolehelsetjenesten har for liten kapasitet i dag, og legger til at legetjenesten i kommunen er sårbar og har over flere år hatt problemer med rekruttering og stabilitet. Kommunebarometeret viser også svakere rangering for Storfjord sammenlignet med de andre to kommunene, mens statistikktabellen viser at kommunen har lengre gjennomsnittlig listelengde i fastlegeregisteret. Merk også at Storfjord vurderer å ha betydelige kapasitetsproblemer til tross for at kommunen har dobbelt så mange årsverk av personer med videreutdanning i psykisk helsearbeid som Lyngen, Kåfjord og landsgjennomsnittet.

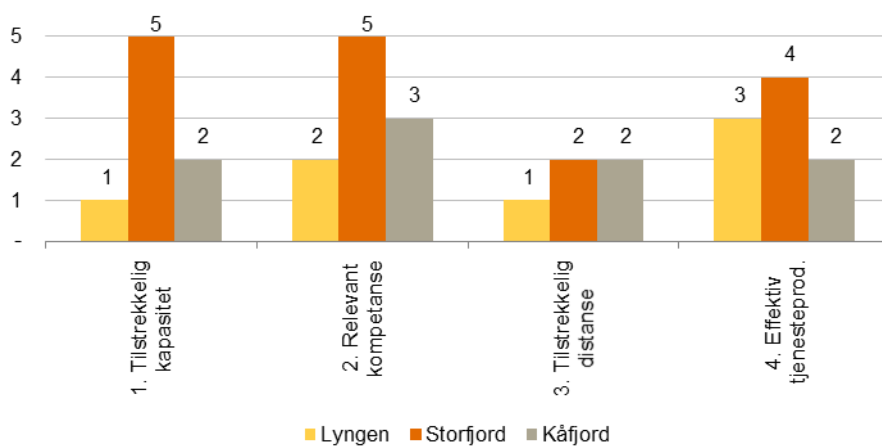
For Kåfjord kommenterer Fylkesmannen en sårbar legetjeneste med stor vikarbruk, og også at helsestasjons- og skolehelsetjenesten har for liten kapasitet. Kommunen selv har derimot vurdert i egen vurderingen å ikke ha særlige kapasitetsutfordringer innen kommunehelsetjenesten, og kommenterer dessuten spesifikt i sitt statusbilde at kommunen i dag leverer gode helsetjenester og har de siste årene hatt lite vikarer og en stabil legedekning. Samtidig ser kommunen at den geografiske plasseringen er perifer, og at utfordringene ved å fortsatt kunne tilby gode helsetjenester vil bli å være attraktiv nok for å skaffe høyt utdannet helsepersonell.

Lyngen vurderer kapasitet- og kompetansesituasjonen innen kommunehelse som svært lite utfordrende. Fylkesmannen vurderer riktignok legetjenesten også i Lyngen som sårbar med stor vikarbruk, men istemmer at kommunens helsestasjon har god kapasitet og skolehelsetjenesten tilstrekkelige ressurser. Lyngen oppnår også en god rangering på kommunebarometeret som nummer 51 av 428 blant landets kommuner.

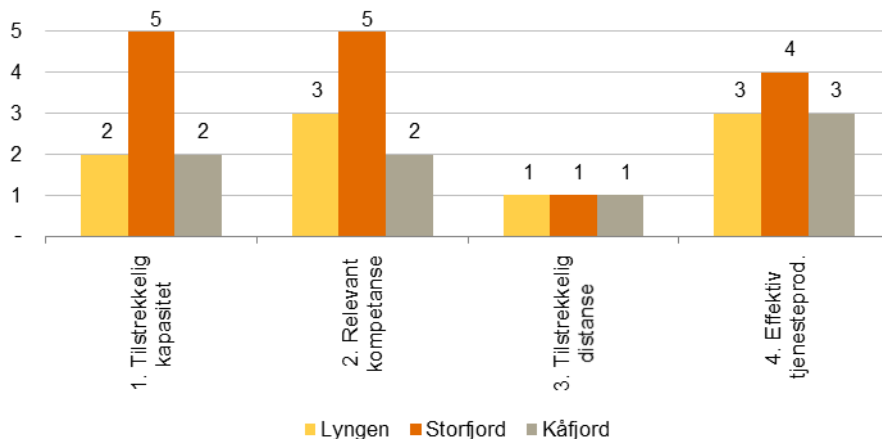
Alle de tre kommunene har lege i samfunnsmedisinsk deltidsstilling, noe Fylkesmannen kommenterer som en sårbar tjeneste fordi den ikke er del av et interkommunalt samfunnsmedisinsk fagmiljø. Når det gjelder dagens legevaktordninger har Storfjord inngått interkommunalt samarbeid med Balsfjord, mens Lyngen og Kåfjord per i dag har egne legevaktordninger, noe som medfører sårbarhet men hvor Lyngen har omtalt ordningen som at den fungerer meget bra. Interessant i denne sammenheng er dessuten at Kåfjord tidligere har konstatert gjennom forsøksordninger at avstandene blir for store i en interkommunal ordning.

Ettersom Samhandlingsreformen også gjelder innen rus og psykiatri, har kommunene også her fått ansvar for brukere med omfattende og sammensatte behov. Lyngen rapporterer her i sitt statusbilde å ha noe utfordringer tilknyttet botilbud og øvrig oppfølging, mens Kåfjord taler for å øke innsatsen på forebygging av rusproblematikk. Fylkesmannen istemmer Kåfjords behov for å styrke forebyggende innsats, og kommenterer dette også for Storfjords vedkommende.

Tatt i betraktning nye krav til de akuttmedisinske tjenestene utenfor sykehus som trer i kraft i løpet av 2015, vil det fremover trolig stilles enda strengere krav til kompetansen hos helsepersonell i kommunalhelse-tjenesten. Dette er trolig gjenspeilet i Storfjords forventninger til fremtidige utfordringer i sektoren, mens de to andre kommunene fortsatt forventer å kunne håndtere dette tjenesteområdet fremover uten særlige utfordringer – uavhengig av om det blir sammenslåing eller ikke.



Figur 39: Kommunenes egenvurdering av utfordringer ved egen kommunehelsetjeneste i et 10-15 års perspektiv ved uendret kommunestruktur



Figur 40 Kommunenes egenvurdering av utfordringer ved egen kommunehelsetjeneste i Lyngenfjordmodellen

Øvrige tjenesteområder

Innenfor **administrasjon og virksomhetsstyring** beskriver Kåfjord å ha tilstrekkelig kompetanse, noe som også gjenspeiles i egenvurderingen hvor tjenesteområdet vurderes som lite utfordrende både i dag og i fremtiden uavhengig av sammenslåing. Storjord vurderer heller ikke å ha - eller forventer å få - utfordringer innen administrasjon og virksomhetsstyring, og beskriver administrasjonen og toppledergruppen i kommunen som komplementær i utdanning med god faglig ballast og lang erfaring. Lyngen er dermed den eneste av de tre kommunene som vurderer å ha kapasitet- og kompetanseutfordringer i dagens kommune, noe som ifølge statusbildet knyttes til sårbarhet. Utfordringene forventes dessuten enda større om kommunen består i et 10-15 års perspektiv. Men om kommunene slås sammen i Lyngenfjordalternativet forventer også Lyngen å ha lite utfordringer i denne delen av tjenstedimensjonen. For øvrig er administrasjon og styring et tjenesteområde hvor det trolig er stordriftsfordeler (se kapittel 4).

Ingen av kommunene vurderer å ha utfordringer knyttet til verken distanse eller kapasitet ved dagens **barnehage tilbud**, der samtlige kommuner rapporterer om full dekning for de som søker barnehageplass. Kåfjord, Lyngen og Storjord er i dag alle med i et etablert interkommunalt barnehagenettverk i Nord-Troms (bestående av til sammen seks kommuner), som har felles kompetansehevingsplan. Det er imidlertid kun

Kåfjord som vurderer å ha kompetanseutfordringer. Trolig må dette sees i sammenheng med at kommunen er samisk språkforvaltningskommune der barnehagetilbudet til samiske barn skal bygge på samisk språk og kultur, og hvor kommunen beskriver utfordringer med å rekruttere samisktalende pedagoger med tilfredsstillende kompetanse. Kåfjord vurderer kompetanseutfordringen tilsvarende i et 10-15 års perspektiv ved uendret kommunestruktur, men forventer at sammenslåingen Lyngenfjord vil løse utfordringen. For øvrig forventer Storfjord at Lyngenfjordalternativet kan medføre kapasitetsutfordringer.

Heller ikke for dagens **grunnskoler** har kommunene vurdert særlige utfordringer knyttet til kapasitet eller distanse. Kåfjord i motsetning til de to andre kommunene vurderer imidlertid kompetanse i tjenesteproduksjonen som utfordrende - både i dag og i et 10-15 års perspektiv ved uendret kommunestruktur. Også her, som for barnehagetilbudet, kommenterer Kåfjord å ha vanskeligheter med å rekruttere samisk undervisningskompetanse. Fylkesmann påpeker for alle de tre kommunene at de vil kunne få utfordringer med de økte kompetansekravene som stilles for å kunne undervise på mellom- og ungdomstrinnet, og dessuten at det i fremtiden generelt kan bli en utfordring å rekruttere nye lærere til mindre kommuner. I Lyngenfjordalternativet forventer imidlertid ingen av kommunene å ha kompetanseutfordringer. Tilsvarende som for barnehagetilbudet forventer for øvrig Storfjord at Lyngenfjordalternativet kan medføre kapasitetsutfordringer.

Når det kommer til dagens **sosialtjeneste/NAV** er det kun Lyngen som rapporterer om noe utfordringer knyttet til kapasitet. Dette i sammenheng med at tjenesten er redusert med 1 årsverk, med den konsekvens at saksbehandlerne mener de ikke klarer å få samme kvalitet i sine vurderinger som tidligere. Storfjord forventer derimot noe kapasitetsutfordringer i en eventuell sammenslåing i Lyngenfjordmodellen. Derimot er det ingen av kommunene som vurderer å ha utfordringer knyttet til distanse eller kompetanse innen sosialtjenesten, og forventer heller ikke slike utfordringer 10-15 år frem i tid - uansett sammenslåing eller ved uendret kommunestruktur. Fylkesmannen fremhever for øvrig som positivt i alle de tre kommunene bruken av kvalifiseringsprogram som virkemiddel i arbeidet med å forebygge at innbyggerne som står lengst unna arbeidslivet blir avhengige av økonomisk sosialhjelp.

Innen **landbruksområdet** har kommunene Kåfjord og Lyngen henholdsvis 1,5 og 1 årsverk tilknyttet landbruksfaglig forvaltning og veiledning internt i kommunen, mens Storfjord tidligere har kjøpt landbruks tjenester fra et interkommunal landbruksforvaltning hvor Balsfjord er vertskommune. Nylig har imidlertid Storfjord vedtatt å opprette en egen stilling for landbruksforvaltning, med sannsynlig konsekvens for kommunens videre deltakelse i den felles forvaltningsordningen. De tre utredningskommunene inngår i et interkommunalt samarbeid med Nordreisa og Skjervøy om en skogbruksjefstilling, hvor Lyngen er vertskommune. Lyngen beskriver egen kommune som meget sterk på innovasjon og tilrettelegging for landbruket, men er likevel den eneste av de tre kommunene har kapasitetsutfordringer i dag og som forventer kompetanseutfordringer i fremtiden uansett om det blir sammenslåing eller ikke. Før øvrig etterlyser Fylkesmannen for alle de tre kommunene større fokus på rekruttering og kompetanseutvikling i landbruket.

Kun Storfjord har vurdert å ha kapasitetsutfordringer innen **tekniske tjenester** per i dag. I sitt statusbilde kommenterer de at utfordringene ligger i kapasitet til å dekke behovene som ligger ute i bygningsmasse, veier, vann og avløpsnett etc, hvor stort etterslep kombinert med nedbemanning medfører at det nesten kun gjennomføres «brannslukking». 10-15 år frem i tid ved uendret kommunestruktur er det derimot Lyngen og Kåfjord som forventer kapasitetsutfordringer, men hvor kun Lyngen forventer tilsvarende kapasitetsutfordringer dersom sammenslåingen Lyngenfjord blir realisert. Lyngen kommenterer likevel i sitt statusbilde at de vurderer mulighetene som gode for å levere tekniske tjenester i fremtiden, hvor utfordringene først og fremst er av rammemessig art relatert til økonomiske bevilgninger til forvaltning, drift og vedlikehold.

5.3. Fordeler og ulemper ved sammenslåing for tjenesteproduksjon og myndighetsutøvelse

I Norge har vi begrensede erfaringer fra kommunesammenslåinger de siste tiårene sammenlignet med for eksempel i Danmark. Telemarksforskning har på oppdrag fra Kommunal- og regional-departementet kartlagt erfaringer fra de fire kommunesammenslåingene som ble gjennomført i Norge i 2005 – 2008 og vurdert hvilke konsekvenser sammenslåingene har hatt for bl.a. tjenesteproduksjon og myndighetsutøvelse.²⁰ De fire kommunesammenslåingene var henholdsvis Bodø og Skjerstad, Ølen og Vindafjord, Aure og Tustna, samt Kristiansund og Frei.

Telemarksforskings kartlegging viser at kvaliteten på tjenestene er bedret på de områdene hvor man har lyktes med å skape større fagmiljøer. Større fagmiljøer har også gitt økt sikkerhet for korrekte beslutninger og bidrar til å unngå problemer med inhabilitet. Dette gjelder spesielt innenfor områdene barnevern og tekniske tjenester. Erfaringene ser derfor ut til å støtte opp under de tre utredningskommunenes samlede forventninger om at en eventuell fremtidig sammenslått kommune kan løse de utfordringer man i dag opplever innenfor barnevernstjenesten – særlig med tanke på tilstrekkelig distanse. Samtidig er det et poeng at de tre kommunenes samlede fagmiljøer ved sammenslåing fremdeles vil være av noe begrenset størrelse, slik at man – i tråd med kommunenes egenvurderinger - ikke nødvendigvis vil oppleve en veldig stor kompetanseheving i Lyngenfjordalternativet.

Videre rapporterer de sammenslåtte kommunene om sparte ressurser på ledelse, administrasjon og fellesoppgaver, som i stedet blir brukt på tjenesteproduksjon. Samtidig som ressursbruken på ledelse og administrasjon er redusert, rapporterer kommunene at man også innenfor de administrative tjenestene har fått en sterkere og mer robust tjeneste, hvor spesielt de mindre kommunene nå opplever lavere sårbarhet på kritiske funksjoner enn tidligere. Som beskrevet også i kapittel 4 er det derfor grunn til å tro at de tre utredningskommunene vil kunne hente ut stordriftsfordeler innenfor administrasjon og styring, da man gjennom en sammenslåing får én administrativ organisasjon og dermed unngår doble funksjoner, oppgaver, rutiner og systemer på ulike områder.

For flere av de sammenslåtte kommunene viser Telemarksforskings arbeid at det har vært en utfordring å harmonisere tjenestenivået innenfor enkeltområder. Store forskjeller i kvalitet og omfang kan framtinge en harmonisering og utjevning i etterkant av en sammenslåing, for eksempel for pleie- og omsorgstjenester. I ytterste konsekvens kan det bidra til at tjenestene på ett område i en kommune blir noe dårligere etter en sammenslåing. Telemarksforskning fant imidlertid også eksempler på det motsatte, nemlig at forskjeller bidro til en positiv endring. Slike effekter vil man også kunne regne med for de tre utredningskommunene ved en eventuell sammenslåing.

I alle de fire sammenslåingene viser Telemarksforskings utredning at det er valgt å opprettholde et visst desentralisert tjenestetilbud. Større førstelinjetjenester som skoler, barnehager og sykehjem er lokalisert som før sammenslåingen. I tillegg er noen andre tjenester som barnevern, landbruk m.m. beholdt desentralisert. Telemarksforskning konkluderer derfor at innbyggerne ikke har opplevd lokalisering og tilgjengelighet til tjenestene som et problem.

For kommunene Kåfjord, Lyngen og Storfjord vil det på samme måte være nærliggende at førstelinjetjenestene i stor grad beholdes som i dag, avstander og nærhet til brukerne tatt i betraktning. Samtidig vil det være mulig å dra noen fordeler ut av at lærere, barnehageansatte, leger etc. blir del av et større fagmiljø med muligheter for samordning og erfaringsutveksling, selv om den daglige tjenesteproduksjonen blir relativt lite påvirket av en eventuell sammenslåing. Gitt at førstelinjene opprettholdes som før er det i alle tilfeller betryggende at kommunene per i dag opplever få utfordringer innenfor tjenestemrådene barnehage og grunnskole.

²⁰ «Frivillige kommunesammenslutninger 2005 – 2008», TF-rapport nr. 258 (Brandtzæg)

Ut fra de erfaringene som Telemarkforskning har beskrevet synes fordelene med en kommunesammenslåing ut til å ha vært større enn ulempene, både for rollen som tjenesteprodusent og myndighetsutøver. Det foreligger ikke fakta som taler mot at konsekvensene av en sammenslåing for tjenesteproduksjon og myndighetsutøvelse vil være vesentlig annerledes for de tre utredningskommunene.

5.4. Organisering av tjenesteproduksjon og myndighetsutøvelse i en sammenslått kommune

Gjennom de siste tiårene har det skjedd store endringer i kommunenes rammebetingelser, samtidig som den administrative inndelingen i praksis har ligget fast. Forbedret infrastruktur har for eksempel resultert i bedre kommunikasjoner og lettere tilgjengelighet til mange kommunesentra. I tillegg bidrar nye, nettbaserte løsninger til at innbyggernes behov for fysisk oppmøte på et rådhus stadig reduseres.

Når innbyggerne blir spurt om hva som er viktig for dem ved en eventuell sammenslåing er erfaringene samstemte. Innbyggerne er mest opptatte av hvordan en ny kommunestruktur vil påvirke tjenestene de har behov for. Typiske spørsmål som dukker opp er: Hva skjer med nærskolen vår? Blir helsestasjonen flyttet? Blir det færre sykehjemsplasser i en ny kommune?

Det viser seg ofte at de tjenestene innbyggerne er mest opptatt av gjerne er de store velferdstjenestene som grunnskole, barnehage, eldreomsorg og helse. Samtidig, som beskrevet i forrige delkapittel, er dette tjenester som ikke nødvendigvis blir endret i betydelig grad som en direkte følge av en kommunesammenslåing. Skolene, sykehjemmene og barnehagene må nødvendigvis ligge der det bor folk. Så lenge innbyggerne fortsatt blir boende der de bor i dag, vil ikke en kommunesammenslåing nødvendigvis bidra til endringer i tjenestestrukturen, i alle fall ikke på kort sikt.

To faktorer som spiller inn på kvalitet og brukertilfredshet er ressurstilgang og struktur. For eksempel påvirkes grunnskoletilbudet i en kommune av hvor stort budsjett den enkelte skolen har til rådighet, og skolestrukturen i kommunen. En kan tenke seg at dette er drøftingstemaer i forbindelse med en kommunesammenslåing, spesielt dersom kommunegrensene lager kunstige skiller mellom to skolekretser. Likevel vil det, uavhengig av kommunereformen og en eventuell kommunesammenslåing, være det til enhver tid sittende kommunestyre som har myndighet til å bestemme dette. Også til tross for eventuelle «hestehandler» og avtaler som gjøres i forbindelse med en kommunesammenslåing, har et framtidig kommunestyret myndighet til å overkjøre og omgjøre et hvilket som helst vedtak.

I samråd med kommunene har vi i utredningen lagt til grunn at de største velferdstjenestene skal ligge der de er i dag, også i en eventuell sammenslått kommune. Ny organisasjonsstruktur er derfor kun vurdert for tjenester som ikke er avhengig av å plasseres geografisk ut i fra hvor innbyggerne er bosatt.

5.4.1. Avstand til nytt kommunesenter

Tabellen under gir en oversikt over kjøretid i minutter mellom kommunesentre for kommunene i Lyngenfjordmodellen. For å beregne avstanden i minutter har vi benyttet www.visveg.no, og korteste vei er lagt til grunn for tabellen.²¹ For reise mellom Lyngseidet og Olderdalen er de reisetid med ferge som er brukt. Med unntak av distansen Olderdalen–Hatteng (80 minutter) vil reisetiden i en ny sammenslått kommune være under 60 minutter mellom dagens kommunesentre.

²¹ Vi har ikke tatt hensyn til evt. ventetid på ferge.

Tabell 32 Antall minutt reisetid mellom dagens kommunesentre.

	Hatteng	Olderdalen	Lyngseidet
Hatteng		80	52
Olderdalen	80		40
Lyngseidet	52	40	

Av dagens kommunesenter er det lengst reisetid mellom Olderdalen og Hatteng. Anbefaling av administrasjonssenter i en eventuell ny kommune har ikke inngått i utredningsoppdraget og vil derfor ikke bli drøftet her.

Lyngenfjordmodellen vil bli en omfangsrik kommune på om lag 3.345m². Dette er større enn de fleste av dagens kommuner i Troms. Den nye kommunen må derfor forholde seg til å ha innbyggerne spredt over et langt større område enn noen av dagens kommuner har i dag. Avstanden mellom ytterpunktene i Lyngenfjordmodellen vil bli betydelig og må hensynstas i framtidig samfunnsplanlegging. Avstandene er imidlertid betydelig mindre enn hva som vil bli tilfellet i «Storkommunealternativet».

Størrelsen på den nye kommunen og reiseavstandene vil åpenbart kunne påvirke de eksisterende lokalsamfunnene og ha konsekvenser for innbyggerne. Som en del av statusbildene for kommunene har Fylkesmannen i Troms laget en oversikt over innbyggernes gjennomsnittlige reisetid til kommunesenteret i hver kommune:

Tabell 33 Gjennomsnittlig reisetid til kommunesenteret i hver kommune, i minutter.

	Reisetid til kommunesenteret (min.)
Kåfjord	17,5
Lyngen	16,9
Storfjord	12,6

Her ser vi at innbyggerne med dagens kommunestruktur har svært kort reisetid til sitt kommunesenter. Dette vil åpenbart øke ved en sammenslåing. Hvilke konsekvenser økt reisetid vil ha for innbyggerne og eksisterende lokalsamfunn er ikke utredet i detalj som en del av denne rapporten. Vi vil likevel påpeke at størrelsen på konsekvensene i stor grad vil påvirkes av hvilke valg kommunene tar knyttet til politisk organisering, antall kommunestyrerepresentanter og ikke minst administrativ organisering som vi ser nærmere på i kapittel 5.4.2.

5.4.2. Mulige organisasjonsmodeller

I det følgende vil vi se nærmere på fire mulige organisasjonsmodeller for administrative oppgaver og funksjoner i en ny og sammenslått kommune:

- i. Samlokalisering av administrative oppgaver
- ii. Geografisk funksjonsdeling
- iii. Desentralisert administrasjon
- iv. Lokale servicekontor

Valg av organisasjonsmodell vil ha ulike konsekvenser for blant annet tilgjengelighet for brukere, integrasjon av fagmiljø og økonomiske gevinster.

Samlokalisering av administrative oppgaver

Som analysen i kapittel 4.6 viser, er potensialet for stordriftsfordeler ved en kommunesammenslåing betydelig, spesielt innenfor administrasjon. En stor del av potensialet ligger i samlokalisering av administrative oppgaver og funksjoner. Dette vil typisk gjelde sentraladministrasjonen, tekniske funksjoner, plan- og byggesaksavdeling, oppmålingsavdeling, kultur, barnevern, PPT, næringsavdeling, landbruk m.m. I praksis vil dette gjelde tjenester hvor geografisk lokalisering ikke er avgjørende for innbyggernes opplevelse av kvalitet og tilgjengelighet.

I en slik modell ser vi derfor for oss at det meste av kommunenes administrative oppgaver og funksjoner samlokaliseres på samme sted.

Forventede konsekvenser ved en samlokaliseringsmodell er:

- Økonomiske stordriftsfordeler
- Større fagmiljø og forventet positiv effekt på rekruttering og kompetanse
- Større distanse til bruker i myndighetsutøvelse
- Mindre muligheter for tilgjengelighet for innbyggerne gjennom direkte kontakt
- Potensielt lang reisevei for ansatte som får nytt arbeidssted
- Færre kompetansearbeidsplasser i distriktene

De mest positive konsekvensene er her knyttet til effektivisering gjennom lavere administrasjonsutgifter og mulighetene for større fagmiljø.

Et vesentlig tema vil imidlertid være betydningen av at et vesentlig antall stillinger i de to kommunene som ikke vil bestå som kommunesenter. I det store bildet er det ikke nødvendigvis snakk om mer enn anslagsvis 60-70 stillinger. Likevel er dette stillinger som betyr mye for lokalsamfunnet og bosetting. Få bedrifter i nærmiljøet kan tilby stillinger med tilsvarende kompetansekrav, slik at ansatte kan bli stilt overfor valget mellom å pendle eller å risikere arbeidsledighet. For et sentrum som Olderdalen vil det å miste 30-40 slike arbeidsplasser merkes godt.

Geografisk funksjonsdeling

En geografisk funksjonsdeling i en eventuell sammenslått kommune medfører at funksjoner og avdelinger som har naturlig samhandling, samlokaliseres i de forskjellige kommunesentrene. Dette kan bygge på eksisterende interkommunale samarbeid, eller opprettes som en del av en kommunesammenslåing. På samme måte som for modellen ovenfor er dette mest aktuelt for tjenester hvor innbyggerne er lite avhengig av direkte oppmøte. I praksis innebærer dette en deling av de administrative funksjonene mellom dagens tre kommuner.

Geografisk funksjonsdeling kan for eksempel brukes for tjenestene:

- Økonomi, regnskap og lønn
- Barnevern
- PPT og familievernkontor
- Kultur
- Plan og byggesaksbehandling

- Landbruk

En geografisk funksjonsmodell vil kunne ha følgende konsekvenser:

- Større fagmiljø og mulighet for spesialisert kompetanse innenfor den enkelte tjenesten
- Fordeling av vekstimpulser, utvikling og ikke minst arbeidsplasser mellom dagens tre kommuner
- Lavere stordriftsfordeler og økonomiske gevinster sammenlignet med samlokaliseringalternativet
- Tilgjengeligheten for innbyggerne vil variere etter bosted og aktuell tjeneste
- Mindre optimal samhandling og en kompleks organisasjon sammenlignet med samlokaliseringalternativet

Denne modellen kan oppfattes som en slags kompromissløsning for at ikke noen av kommunene skal få et for stort tap av arbeidsplasser i forbindelse med kommunesammenslåingen. Det medfører også at det blir en slags mellomløsning som kan være krevende å drifte i etterkant. Flere kommuner som forhandler om sammenslåing drøfter forskjellige varianter av denne modellen. Felles for disse kommunene er at det primært er snakk om sammenslåing av to kommuner, og at kommunene er omtrent jevnstore.

Desentralisert administrasjon

En desentralisert modell innebærer at hoveddelen av de administrative funksjonene videreføres på samme lokaliteter som i dagens kommuner. Det etableres en felles sentral ledelse i den nye kommunens kommunesenter, mens den øvrige administrasjonen opprettholdes som før. Dette innebærer at alle dagens kommunehus eller rådhus videreføres som i dag, med et bredt spekter av funksjoner. Ansatte får da i stor grad samme arbeidssted som i dag.

Denne modellen antas å få følgende konsekvenser:

- God tilgjengelighet for innbyggerne
- Kortere reiseavstand for ansatte
- Dagens kommunesenter beholder samme antall kommunale arbeidsplasser som i dag
- Dagens fagmiljø videreføres, men det gir ingen mulighet for større fagmiljø eller spisskompetanse
- Samhandlingen internt i den nye kommunen vil bli komplisert
- Det vil ikke være mulig å hente ut noen økonomiske stordriftsfordeler

En slik modell vil i praksis innebære videre drift av tre selvstendige kommuner, selv om kommunene formelt sett er sammenslått. Det vil ikke være mulig å utvikle en felles organisasjonskultur og en tydelig helhetlig linje så lenge driften videreføres som i dag. Forenklet sagt kan man spørre seg om det har noen hensikt å slå sammen kommunene dersom driften videreføres som i dag og det ikke er mulig å hente ut noen stordriftsfordeler.

Dersom en slik modell i det hele tatt vurderes vil vi sterkt anbefale at ansatte innen samme fagområde samles på felles arbeidsplass/rådhus minst 1 – 2 dager i uka slik at det blir mulig for ledelsen å utvikle en viss form for faglig samordning og arbeidsmiljø.

Lokale servicekontor

Selv om de administrative tjenestene samlokaliseres enten i et nytt kommunesenter eller fordeles mellom de gamle kommunene, kan det være fornuft med noe administrativ drift i dagens kommunesenter også etter en kommunesammenslåing.

En mulighet er opprettelse av lokale servicekontor i dagens rådhus/kommunehus. Dette innebærer en begrenset bemanning som fungerer som førstelinjetjeneste for publikum. Her kan innbyggere få informasjon om kommunens tjenester, levere søknader og avtale møter med saksbehandlere. På den måten opprettholdes noe av tilgjengeligheten til kommunens tjenester samtidig som servicekontoret blir et kontaktpunkt for innbyggerne der de kan få hjelp med de fleste spørsmål.

Vi anbefaler at det i eventuelt servicekontor etableres møterom med videokonferanseutstyr. På den måten kan innbyggerne bestille møte med sin saksbehandler, som har kontor i en annen del av kommunen, og med bistand fra det lokale servicekontoret gjennomføre møte med for eksempel en byggesaksbehandleren via videokonferanse. På den måten får innbyggerne samme tilgang til saksbehandlerne som tidligere, selv om disse er samlokalisert i et nytt kommunesenter.

Opprettholdelsen av lokale servicekontor vil være noe mer ressurskrevende enn en fullstendig samlokalisering. Samtidig vil det, uten veldig store kostnader, bidra til å opprettholde nærheten til innbyggerne og god tilgjengelighet til kommunenes tjenester.

5.4.3. Digitalisering og ny kommunikasjon som alternativ til fysisk nærhet

Innbyggernes kommunikasjon og dialog med kommunene har endret seg radikalt de siste par tiårene. Fra manuell og byråkratisk saksbehandling og kommunikasjon gjennom brev og oppslag, ser vi nå at kommunene jobber systematisk og strategisk for å forbedre dette. Gjennom digitalisering, nye og bedre arbeidsmetoder og dialog gjennom nettsider og sosiale medier skal kommunene være beredt til å møte framtida. Likevel har kommunene i liten grad digitalisert sine tjenester. Mange tilbyr i dag flere søknadsskjema på nett, men gjennomfører resten av saksbehandlingen manuelt uten at innbyggerne kan følge saksbehandlingen på nett.

Mange av de som jobber med digitalisering har bankene som forbilde. Finansbransjen har de siste tiåra gjennomført en liten revolusjon. Dagens kundebehandling og tjenester i bankbransjen kan knapt sammenlignes med metodene de brukte for 15 år siden. Fra at alle tjenester ble utført over skranke og regninger i beste fall ble betalt via brevgiro, utfører kundene i dag det aller meste av tjenestene selv gjennom nettbanken sin.

Flere kommuner jobber i dag aktivt med digitalisering for å oppnå bedre tjenester for innbyggerne og mer effektiv saksbehandling. PwC har blant annet bistått syv kommuner på Fosen i Sør-Trøndelag med prosjektet «Digital Døgnåpen Forvaltning». Gjennom prosjektet utarbeider Fosen-kommunene et nettsted – rettpåsak.no hvor innbyggerne skal kunne søke om alle tjenester, følge behandlingen av sin egen sak og kommunisere direkte med sin saksbehandler. Behovet for å oppsøke et rådhus eller servicetorg blir da minimalt og kommunen kan bruke mer midler på tjenesteproduksjon framfor saksbehandling.

København kommune har gjennomført beregninger av hva kontakten med innbyggerne faktisk koster. Deres beregninger viser noe av potensialet som ligger i en overgang til mer selvbetjening og digital kontakt med publikum. Dette er gjort kun med utgangspunkt i kostnadsbildet for kommunen og har derfor ikke tatt

hensyn til hvordan publikum opplever nytten ved de ulike dialogformene. Eventuelle investeringskostnader er heller ikke hensyntatt.²²



Personlig oppmøte
80 kr



Telefon
40 kr



Digital selvbetjening
3 kr

Gjennom en overgang fra personlig oppmøte til digital selvbetjening kan man altså oppnå en kostnadsreduksjon på hele 94%. Dette vil selvfølgelig ikke være mulig for alle tjenester, og mengden tjenester som løses ved personlig oppmøte er også begrenset i dag. Det sier likevel noe om hvor stort det økonomiske potensialet for kommunene er ved digitalisering. Dersom man skulle lykkes like godt med en slik prosess som bankene har gjort, vil man faktisk også kunne oppleve mer fornøyde brukere.

Det vil derfor være naturlig for en eventuelt ny kommune Lyngenfjord å jobbe systematisk med digitalisering av tjenester. Dette vil både bidra til effektivisering i saksbehandlingsprosesser og administrasjon, samtidig som det kan gi innbyggerne bedre tilgjengelighet til tjenester, bedre informasjon om behandlingen av egne saker og lettere dialog med saksbehandlere.

5.5. Oppsummering - tjenestetilbud og myndighetsutøvelse

Gjennom analyse av KOSTRA-tall, kommunenes statusbilder, Kommunebarometeret og kommunenes egne vurderinger av utfordringsbildet har vi vurdert status og utfordringer i kommunenes utøvelse av rollen som tjenesteyter og myndighetsutøver. Kommunene forventer å få størst utfordringer med både relevant kompetanse og tilstrekkelig kapasitet innenfor pleie og omsorg, en utfordring som ikke forventes å kunne løses gjennom kommunesammenslåing. Som en generell tendens ser ikke kapasitetsutfordringene til å kunne løses ved hjelp av kommunesammenslåing, mens kompetansen forventes å bli noe bedre i Lyngenfjordmodellen enn om kommunene blir stående alene. For kriteriet «tilstrekkelig distanse» er det ikke uventet barnevernstjenesten som gir kommunene størst utfordringer. Dette forventer kommunene vil løse seg ved en sammenslåing i Lyngenfjordmodellen.

Per i dag oppgir de tre kommunene unisont å ha størst utfordringer tilknyttet barnevernstjenesten, der utfordringene både gjelder tilstrekkelig kapasitet, relevant kompetanse og tilstrekkelig distanse. For de andre tjenesteområdene vurderer derimot ikke Kåfjord å ha særlige utfordringer verken med kapasitet, kompetanse eller distanse. Heller ikke Storfjord vurderer å ha kompetanse- eller distanseutfordringer i tjenesteproduksjonen foruten barnevernstjenesten, men erkjenner noe kapasitetsutfordringer i pleie og omsorgstjenesten, samt i kommunehelsetjenesten. Lyngen på sin side har jevnt over vurdert å ha større

²² «På nett med Norge» - Regjeringens digitaliseringsprogram (2012).

https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fad/kampanje/dan/regjeringensdigitaliseringsprogram/digit_prg.pdf

utfordringer i tjenesteproduksjonen enn de øvrige to kommunene, og hvor administrasjon og styring fremstår som mest utfordrende etter barnevernstjenesten.

De kommunene som har gjennomført kommunesammenslåing i Norge har erfart at fordelene ved sammenslåing har vært større enn ulempene når det gjelder tjenesteproduksjon. De undersøkte kommunene har valgt å la alle store førstelinjetjenester være lokalisert på samme sted som før sammenslåingen. Imidlertid har de gjennomført betydelige innsparinger innenfor administrasjon, noe som har gitt muligheter for en større ressursbruk på førstelinjetjenestene. Dette bør også kunne være mulig i Lyngenfjordmodellen. En slik innsparing forutsetter imidlertid at kommunene velger en organisasjonsmodell som gir tilfredsstillende effektivisering. En utfordring her kan være valg av kommunesenter og nettopp det å finne fram til en organisasjonsmodell som både gir tilstrekkelig effektivisering og samtidig gjør det politisk overkommelig for alle de tre kommunene å slå seg sammen. Jo større grad av samlokalisering som velges, jo større vil effektiviseringen være. Samtidig vil full samlokalisering medføre et betydelig tap av administrative arbeidsplasser i de to «gjenværende» kommunesentrene. Det ble også uttrykt av kommunenes folkevalgte i intervjuene at en form for funksjonsdeling var svært ønskelig. Sett fra innbyggernes brukerperspektiv bør imidlertid dette la seg gjennomføre uten uoverkommelige negative konsekvenser for service eller kvalitet. På den andre siden vil en sammenslåing uten noen form for administrativ samlokalisering medføre at deler av de økonomiske fordelene ved en sammenslåing forsvinner.

Valg av kommunesenter har ikke vært en del av denne utredningen. Vi anbefaler at kommunene tidlig blir enig om hvordan prosessen rundt kommunesenter og valg av administrativ organisering skal gjøres slik at sammenslåingsspørsmålet ikke stopper opp på grunn av en uforutsigbar prosess rundt dette.

Med bakgrunn i gjennomgangen i kapitlet og de lokale forhold anbefaler vi at det vurderes en funksjonsdeling av de administrative tjenestene. Dette reduserer de samfunnsmessige konsekvensene ved tap av kommunale arbeidsplasser, ved at enkelte avgrensede tjenester lokaliseres i dagens kommunesenter. Dette gir noe mindre effektivisering og en noe mer kompleks organisasjon enn ved full samlokalisering, men vurderes å være et viktig virkemiddel dersom sammenslåingen skal realiseres. Organiseringen vil uansett bidra til større fagmiljø, forbedret rekruttering, redusert sårbarhet og tilstrekkelig distanse. Aktuelle tjenester for funksjonsdeling kan være regnskap, lønn, landbruk, barnevern, samt plan- og byggesaksbehandling. Innhold og omfang i eventuell funksjonsdeling bør være gjenstand for forhandling mellom kommunene i forbindelse med utarbeidelse av intensjonsavtaler. Helt konkret hvilke tjenester som skal omfattes av delingen og hva som skal lokaliseres hvor trenger ikke nødvendigvis være klart før etter et endelig vedtak i kommunestyrene.

Uansett funksjonsdeling vil det være behov for en viss form for samlokalisering av de mest sentrale administrative tjenestene i et nytt administrasjonssenter. Vi foreslår samtidig at det opprettholdes et servicekontor i de eksisterende rådhusene i de to kommunene som ikke ender opp som administrasjonssenter for den nye kommunen. Disse kan tilby innbyggerrettede tjenester uten betydelig bemanning. Dersom kommunene de neste 3 – 5 årene satser på digitalisert saksbehandling og en nettbasert tilgang til egen saksbehandling vil de færreste av innbyggerne ha behov for å besøke rådhuset. Digitalisering ventes også i seg selv å kunne bidra til betydelig effektivisering og innsparing. Gjennom å investere i videokonferanseutstyr kan kommunen som en ekstra service tilby innbyggerne møter med sin saksbehandler ved det lokale servicekontoret, til tross for at saksbehandleren er lokalisert et annet sted i kommunen.

Vi oppfatter et klart ønske om gjennomføring av prosessen uten oppsigelser. På avstanden mellom kommunesentrene ser vi at disse ikke nødvendigvis trenger å være til hinder for dette. Størst er avstanden mellom Olderdalen og Hatteng på 80 minutter. Ansatte som ved vedtak om endret arbeidsplass får en arbeidsreise på nærmere 1,5 time vil kunne oppleve det som byrdefullt. Samtidig vil dette kunne påvirkes av en eventuell funksjonsdeling mellom dagens kommuner.

I all hovedsak vurderes en kommunesammenslåing i Lyngenfjordmodellen til å bidra positivt for kommunenes rolle som tjenesteyter og myndighetsutøver.

5.5.1. Spesielt om tjenestetilbud og myndighetsutøvelse for Status quo-alternativet

Egenvurderingene viste at kommunene per i dag opplever i gjennomsnitt størst utfordringer med tilstrekkelig kapasitet innen barnevern, pleie og omsorg, samt tekniske tjenester. Mens kapasitetsutfordringene innen tekniske tjenester forventes uendret, forventer man at disse utfordringene innen barnevern vil kunne reduseres noe i et 10-15 års perspektiv ved uendret kommunestruktur. Likevel forventer kommunene at en sammenslått kommune Lyngenfjord vil kunne møte de kapasitetsmessige utfordringene i barnevernet enda noe bedre. Når det gjelder pleie og omsorg forventes motsatt at kapasitetsutfordringen vil øke ytterligere i fremtiden, som trolig må sees i sammenheng med forventning om større behov innenfor pleie- og omsorgssektoren i fremtiden generelt. Dog vurderer kommunene kapasitetsutfordringene enda noe større dersom kommunestrukturen forblir uendret fra i dag. Egenvurderingene viser også at null-alternativet 10-15 år frem i tid gir noe økte kapasitetsutfordringer innen plan og administrasjon og styring – en trend vi ikke ser tilsvarende for Lyngenfjordalternativet. Samtidig bemerkes det at kommunene har vurdert kapasitetsutfordringene i null-kommunealternativet innen sosiale tjenester som mindre enn både i kommunene i dag og i Lyngenfjordalternativet.

Når det kommer til egenvurderingene av relevant kompetanse er det også barnevern som i gjennomsnitt skiller seg ut som mest utfordrende for de tre kommunene. Også her forventer kommunene at utfordringene reduseres noe over tid i uendret kommunestruktur, men enda mer i en sammenslått kommune. Innenfor pleie og omsorg vurderes større kompetanseutfordringer i fremtiden generelt, men hvor den sammenslåtte kommunen vil kunne løse dette bedre enn kommunene hver for seg. Også innen kommunehelse vurderer kommunene å få utfordringer i fremtiden, men vurderer i gjennomsnitt det fremtidige utfordringsbildet like stort uavhengig av valg om sammenslåing.

Ikke uventet er det barnevernstjenesten som oppleves mest utfordrende når det gjelder tilstrekkelig distanse i kommunene per i dag. Men mens disse utfordringene forventes fortsatt utfordrende i et 10-15 års perspektiv dersom kommunene består som i dag, forventer alle de tre kommunene at tilstrekkelig distanse i barnevernet vil være lite utfordrende for en sammenslått kommune i Lyngenfjordmodellen.

Konklusjonen fra egenvurderingene er derfor at utfordringsbildet for tjenestetilbud og myndighetsutøvelse i Status quo-alternativet ikke forventes vesentlig bedret fra dagens situasjon, men hvor det er større forventning til at en sammenslåing i Lyngenfjordalternativet vil kunne imøtekomme og løse noen av utfordringene.

6. Interkommunalt samarbeid

6.1. Bakgrunn

De senere årene er det lagt til rette for økt interkommunalt samarbeid, blant annet gjennom endringer i kommuneloven. Fra 1.1.2007 fikk man en ny bestemmelse i kommuneloven (§ 28) som gir anledning til etablering av vertskommunesamarbeid med overføring av myndighet til en annen kommune. Dette har åpnet for samarbeid på nye områder, og vi har blant annet sett en stor økning i omfanget av interkommunale barnevern, og det er nå registrert rundt 50 slike samarbeid på landsbasis.

Det antas at det til sammen er ca. 1.500 formelle og uformelle/avtalebaserte samarbeidsordninger mellom kommuner på landsbasis. I snitt deltar hver kommune i 11 forskjellige interkommunale samarbeid, men samarbeider likevel lite innenfor de store kjerneoppgavene som barnehage, grunnskole og pleie- og omsorg. Samarbeidene varierer både i organisasjonsform, innhold og omfang. De største kommunene samarbeider mest om samferdsel, næringsutvikling havn og kultur, mens de minste kommunene samarbeider mest om barnevern og legevakt.²³ Det er i denne utredningen ikke gjort en fullstendig utredning av videre interkommunalt samarbeid i de aktuelle kommunene, men det er gjort en overordnet vurdering av interkommunalt samarbeid som alternativ løsning dersom kommunene ikke kommer til enighet om en kommunesammenslåing.

Det er tidligere gjennomført flere utredninger og evalueringer av interkommunalt samarbeid som organisasjonsform i Norge. NIBR undersøkte høsten 2009 omfanget av vertskommunesamarbeid og så også på kommunenes erfaringer med samarbeidsformen. Et overveiende flertall av kommunene var positive til effekten av samarbeidet og mange små kommuner pekte på viktigheten av samarbeidet.²⁴

Dag Ingvar Jakobsen undersøkte i 2010 på oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet kommunenes formelle samarbeid etter Kommunelovens §27.²⁵ Kommunene var nesten utelukkende positive til samarbeidenes påvirkning av kvalitet og «robusthet». Den økonomiske effekten framstår ikke som det viktigste argumentet i ettertid, men det ble av flere understreket at man har fått «mer ut av pengene».

Enkelte har imidlertid pekt på at utbredt interkommunalt samarbeid kan svekke den folkevalgte styringen. Rent formelt er dette riktig i kraft av at kommunen overfører oppgaver og myndighet til en annen kommune eller til et styre. Kommunestyrets mulighet til påvirke tjenesten direkte blir dermed mindre, selv om representativiteten forsøkes ivaretatt.

6.2. Interkommunalt samarbeid i Kåfjord, Lyngen og Storfjord

Basert på kommunens statusbilder har vi i forbindelse med utredningen laget en oversikt over interkommunale samarbeidsordninger kommunene i Lyngenfjordmodellen er involvert i. Oversikten er i sin helhet tatt inn i Appendiks E. Forutsatt at kommunenes egen rapportering er riktig, deltar kommunene i totalt 48 samarbeidsordninger. Storfjord og Lyngen har noe flere interkommunale samarbeidsordninger enn Kåfjord med henholdsvis 33 og 32, mens Kåfjord har 28. Rene nettverkssamarbeid i regi av Fylkesmannen i Troms er da holdt utenfor.

²³ KS, Introduksjonshefte – formelt interkommunalt samarbeid (2013)

²⁴ NIBR-notat 2010:105 - «Vertskommunesamarbeid i norske kommuner»

²⁵ Dag Ingvar Jakobsen: Evaluering av interkommunalt samarbeid etter kommunelovens § 27 – omfang, organisering og virkemåte (2010)

De tre kommunene har et flertall samarbeidsordninger hvor både Kåfjord, Lyngen og Storfjord deltar. Den sterke preferansen til felles samarbeid gjenspeiles også i regionrådsstrukturen. Siden 1997 har Kåfjord, Lyngen og Storfjord samarbeidet i «Nord-Troms Regionråd» sammen med Skjervøy, Nordreisa og Kvænangen. Det er imidlertid enkelte områder hvor Lyngen og Storfjord samarbeider sørover mot Tromsø, og Kåfjord har tilsvarende samarbeid nordover.

Ingen av samarbeidene omhandler de store kjerneoppgavene som barnehage, skole, helse og omsorg. Av de store administrative tjenestene er det kun IKT som organiseres som interkommunalt samarbeid. Denne avtalen omfatter kommunene Lyngen, Storfjord, Kvænangen, Kåfjord, Nordreisa og Skjervøy. I motsetning til andre regioner har ingen av de aktuelle kommunene samarbeid om for eksempel lønningskontor, regnskap eller kemner. Det er heller ingen av kommunene som har samarbeid om felles barneverntjeneste i dag.

I dag samarbeider de tre kommunene formelt om 17 tjenester, hvor alle må kunne betegnes som mindre tjenester:

- Arbeidsgiverkontroll
- Biblioteksamarbeid
- Brannvarsling
- Felles regionkontor for grunnskolene/videregående skoler
- Felles ungdomssatsing (RUST)
- Interkommunalt arkiv Troms (sammen med andre kommuner i Troms)
- IKT-samarbeid (Lyngen kommune har meldt seg ut av samarbeidet fra 1.1.2016)
- Felles innkjøpsavtale (i samarbeid med Troms Fylkeskommune og andre kommuner i fylket)
- Interkommunalt utvalg mot akutt forurensing (IUA), region Midt- og Nord-Troms
- KomOpp Opplæringskontor
- Kontrollutvalgssekretariat
- Krisesenter
- Kystsoneplan
- Legevaktsentral
- Nord-Norsk Reiseliv AS (felles reiselivsselskap for hele Nord-Norge)
- Nord-Troms museum
- Nord-Troms Regionråd
- Revisjon (KomRev Nord IKS)

Kommunene rapporterer i statusbildene om god tilfredshet med de interkommunale samarbeidene. De ser ikke ut til å gi nevneverdig økonomisk gevinst, men bidrar til lavere sårbarhet, større fagmiljø, større kunnskapsbase, tidvis bedre kvalitet og bedre rekruttering.

6.3. Økt interkommunalt samarbeid – et alternativ til kommunesammenslåing?

Dersom kommunene ikke skulle bli enige om en kommunesammenslåing i Lyngenfjordmodellen eller andre sammenslåingsalternativ vil det være naturlig å stille spørsmål om det er hensiktsmessig å inngå et mer omfattende og mer forpliktende interkommunalt samarbeid. Det interessante spørsmålet i denne sammenhengen er imidlertid om dette er et fullgodt alternativ til sammenslåing.

Kommunene er som nevnt godt fornøyde med det interkommunale samarbeidet og det framstår som et positivt bidrag i organiseringen. Samtidig er potensialet åpenbart ikke utnyttet full ut og det er fortsatt mange tjenester kommunene kunne ha samarbeidet om.

Kommunene oppnår en god del fordeler gjennom samarbeidet og nevner selv større fagmiljø, bedre rekruttering, lavere sårbarhet og tidvis bedre kvalitet som resultater så langt. Det er likevel grunn til å tro at kommunene ikke vil kunne oppnå like stor effekt som ved en kommunesammenslåing. Blant annet vil ikke det økonomiske potensialet i en kommunesammenslåing kunne hentes ut ved interkommunalt samarbeid. Kommunene sier selv at de ikke opplever noen innsparing som følge av samarbeidet og det er kanskje heller ikke et mål. Erfaringer fra andre kommuner viser noe av den samme tendensen og at organiseringen gjør økonomiske kutt mer komplekst enn om kommunen utfører tjenesten selv. Det påpekes også fra enkelte av kommunene at de gjennom interkommunalt samarbeid blir mer bundet og står mindre fritt til å foreta endringer.

Samtidig vil en kraftig utvidelse av det interkommunale samarbeidet gi en mer kompleks organisering som kan vise seg vanskelig å styre.

Økt interkommunalt samarbeid kan altså være et godt tiltak dersom kommunene ikke skulle bli enige om kommunesammenslåing, men er ikke et fullgodt alternativ til sammenslåing.

7. Samfunnsutvikling

7.1. Kommunens rolle som samfunnsutvikler

Rollen som samfunnsutvikler handler om langsiktig arealbruk og utbyggingsmønster, utbygging av infrastruktur, steds- og sentrumsutvikling, næringsutvikling, miljø og folkehelse i videste forstand. En viktig målsetting med kommunesammenslåing er å få en mer handlekraftig kommune som kan spille en større rolle som både lokal og regional samfunnsutvikler. Dette er blant annet avhengig av evnen til å drive god og effektiv planlegging og mulighetene for aktiv oppfølging av dette arbeidet. Dette forutsetter også at kommunen har tilstrekkelig kompetanse og ressurser både til arealplanlegging, næringsarbeid, kulturtiltak, miljøvern, nettverksbygging og etablering av gode partnerskap.

En viktig målsetting for de fleste kommuner er å stimulere til næringsutvikling og økt sysselsetting. Dette er noe som også krever kompetanse, evne til nettverksbygging, gode planer og god infrastruktur. Dersom flere kommuner innen den samme bo-, arbeids- og serviceregionen driver næringsrettet arbeid på hver sin måte, er det en fare for at man ender opp med konkurrerende tiltak istedenfor tiltak som understøtter og bygger opp om hverandre. Dersom forutsetningene ellers er til stede, kan en samlet næringspolitikk bidra til å styrke grunnlaget for næringsutviklingen i hele regionen.

En større kommune står sterkere når det gjelder muligheter for å skaffe utviklingsmidler, trekke til seg nye virksomheter (både offentlige og private) og delta i samarbeids- og utviklingsprosjekt både nasjonalt og internasjonalt. Det er en klar styrke å kunne tale til omverdenen med en felles stemme, i stedet for å krangle seg imellom. Kommuner som har slått seg sammen de senere årene har gode erfaringer med en slik samlet opptreden. En sammenslått kommune vil kunne reagere raskere enn om man må vente på likelydende vedtak i et stort antall kommuner.

Kommunestrukturen har betydning for utøvelsen av samfunnsutviklingsrollen på ulike måter. *Antallet innbyggere* vil ha betydning for størrelsen på kommuneorganisasjonen, og dermed også de ressurser som er tilgjengelig for å engasjere seg i ulike oppgaver. Kommunenes *geografiske avgrensing og lokalisering* har imidlertid også betydning for mulighetene til å håndtere ulike oppgaver og utfordringer. Forvaltning av sammenhengende natur- og friluftsområder, håndtering av klimaspørsmål og tilrettelegging av gode løsninger for utvikling av funksjonelle samfunnsutviklingsroller, krever felles løsninger.

7.2. Strukturelle forhold med betydning for arbeidsplassvekst

Det er en klar sammenheng mellom arbeidsplassvekst og tilflytting, men det er flere faktorer som spiller inn. Nedenfor har vi sett nærmere på betydningen av ulike strukturelle forhold for arbeidsplassvekst i ulike næringer (se definisjoner i kap. 3). Bevissthet om hvordan disse slår ut, vil ha betydning for hvilke strategier man legger til grunn for framtidig utvikling, og hva som bør være sentrale målsetninger for en eventuell kommunesammenslåing.

7.2.1. Strukturelle forhold for arbeidsplassvekst i basisnæringene

Landbruket, fisket og industrien har hatt kraftig arbeidsplassnedgang i Norge siden 2000. Mange av næringene har kanskje gått økonomisk bra, men det har i så fall skyldtes rasjonaliseringer. De naturbaserte næringene, som inkluderer bl.a. fiske og landbruk, har hatt en arbeidsplassnedgang på nesten 25 prosent på landsbasis siden 2000. Industrien har mistet mer enn ti prosent av arbeidsplassene sine i samme periode. Noen bransjer i industrien, som olje- og gassutvinning, har hatt sterk vekst, mens mer tradisjonell industri og prosessindustri har hatt kraftig nedgang. Teknologiske tjenester, som leverandørtjenester til olje- og gassindustrien, tele og IKT, og tekniske og vitenskapelige tjenester, har hatt sterk arbeidsplassvekst nasjonalt. Samlet sett har basisnæringene hatt vekst, men veksten har vært svakere enn veksten i besøksnæringene og de regionale næringene.

Steder som har mye næringsliv i teknologiske tjenester har hatt gode strukturelle forhold for arbeidsplassvekst i basisnæringene. De har hatt en strukturell fordel, og har ikke selv måttet kjempe hardt for å få arbeidsplassvekst. Steder der mye av næringslivet er knyttet til fiskeri, landbruk og tradisjonell industri, har hatt en strukturell ulempe. Siden disse bransjene har vært i nedgang nasjonalt, har steder med mye næringsliv i disse bransjene også kunnet forvente arbeidsplassnedgang.

7.2.2. Strukturelle forhold for arbeidsplassvekst i besøksnæringene

Besøksnæringer er ikke bare turisme, men også handel. Stedets egen befolkning er den største kundegruppen i besøksnæringene. Derfor vil steder med høy befolkningsvekst etter spørre flere varer og tjenester fra besøksnæringene. Befolkningsvekst er derfor et strukturelt forhold for vekst i besøksnæringene. Steder med høyere befolkningsvekst enn snittet i Norge kan forvente høyere arbeidsplassvekst i besøksnæringene enn landsgjennomsnittet. Tilsvarende vil steder med befolkningsnedgang eller relativt svak befolkningsvekst forvente å få svakere arbeidsplassutvikling i besøksnæringene enn landet som helhet. Befolkningsveksten anses derfor som et strukturelt forhold for arbeidsplassutvikling i besøksnæringene.

7.2.3. Strukturelle forhold for arbeidsplassvekst i de regionale næringene

Med unntak av transportbransjen har samtlige bransjer i de regionale næringene hatt arbeidsplassvekst på landsbasis siden 2000. De fleste steder, hvert fall steder av en viss størrelse, har en god blanding av arbeidsplasser i de ulike bransjene i de regionale næringene. Bransjesammensetningen på et sted blir påvirket av om stedet har mye næringsliv i bransjene med høyest nasjonal vekst eller i bransjene med lavest nasjonal vekst. Bransjestrukturen betyr mindre for utviklingen i de regionale næringene enn for basisnæringene. På den annen side er de regionale næringene store, og utgjør nesten hver tredje arbeidsplass nasjonalt.

7.2.4. Hva skyldes arbeidsplassutviklingen i næringslivet, strukturelle forhold eller attraktivitet?

Når vi skal analysere arbeidsplassutviklingen på et sted, er det viktig å skille struktur fra attraktivitet. Strukturelle forhold er forhold som ikke kan påvirkes i særlig grad på stedet vi analyserer, men som har en signifikant påvirkning på næringslivets utvikling. Hvis utviklingen kan forklares fullt ut av de strukturelle forholdene, betyr det at utviklingen er «som normalt» på stedet. Det vil si at næringslivet utvikler seg som statistisk forventet ut fra forutsetningene. Dersom utviklingen avviker fra det statistisk normale, tyder det på at det har skjedd noe spesielt på stedet som ikke skyldes ytre forhold. Dersom en har et spesielt godt og effektivt næringsarbeid på et sted, f.eks. i en kommune eller i en region, vil det kunne føre til at utviklingen blir bedre enn de strukturelle forutsetningene tilsier. Da vil målingene vise at attraktiviteten er høy. Høy attraktivitet kan også skyldes at de største bedriftene har vært spesielt dyktige. Dessuten kan det være spesielle forhold i regionen som har hatt betydning, men som ikke fanges opp i de statistiske analysene. Attraktivitetsanalyser vil derfor gi en god pekepinn på om stedet har vært attraktivt for bedrift, besøk og bosted, men analysene må tolkes varsomt og helst på bakgrunn av lokal kjennskap til utviklingen på stedet.

7.3. Arbeidsmarkeds-integrasjon

Arbeidsmarkedsintegrasjonen er et strukturelt forhold som har en signifikant og positiv effekt på nettoflyttingen til et sted. Arbeidsmarkedsintegrasjonen er summen av andelen av arbeidsplassene på et sted som det pendles inn til, og andelen av den sysselsatte befolkningen på stedet som jobber i en annen kommune.

Hvis man bor på et sted der arbeidsmarkedsintegrasjon er god, har man flere arbeidsmarkeder å velge i. Det gjør det enklere for en familie å flytte dit, siden arbeidsmarkedet er større, og sannsynligheten for at begge partnerne kan få jobb øker. I tillegg er steder med høy arbeidsmarkedsintegrasjon mindre sårbare enn isolerte steder. Dersom det blir arbeidsplassnedgang i én kommune, finnes det muligheter for å finne jobb i andre kommuner som er i pendlingsavstand.

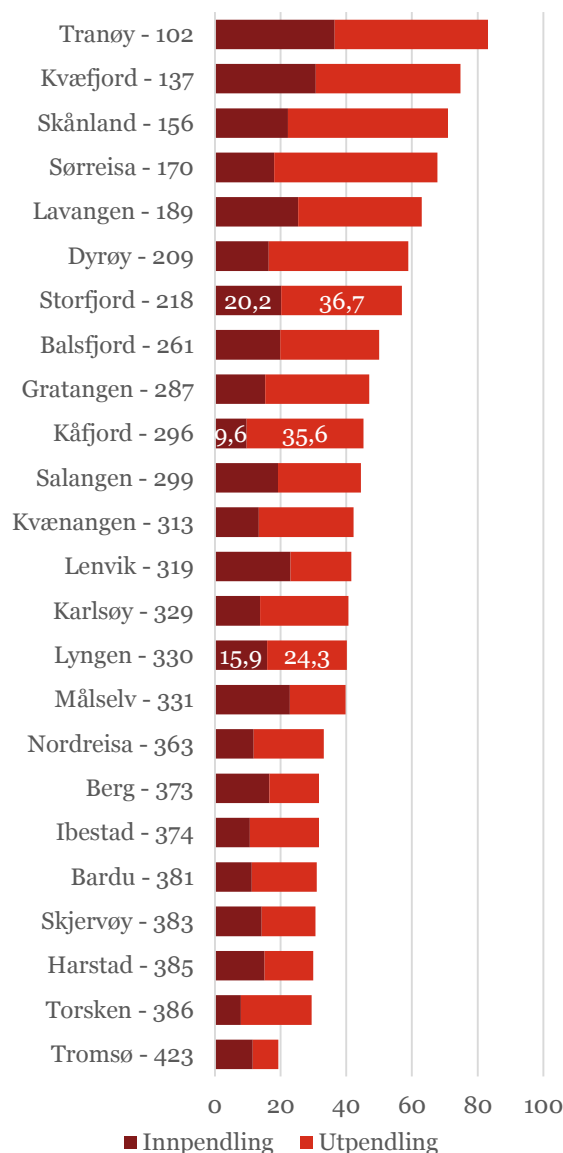
Mange kommuner på det sentrale Østlandet har god arbeidsmarkedsintegrasjon, mens arbeidsmarkedsintegrasjonen er lav på mange steder på Vestlandet og i Nord-Norge.

Figuren til høyre viser hvordan arbeidsmarkedsintegrasjonen er i kommunene i Troms. Kommunene er rangert blant landets 428 kommuner.

Tromsø har lavest arbeidsmarkedsintegrasjon blant kommunene i Troms. Bare 7,8 prosent av den sysselsatte befolkningen jobber i en annen kommune i 2014, og bare 11,5 prosent av arbeidsplassene i kommunen er besatt av noen som bor utenfor kommunen i samme år. Bare seks kommuner i Norge har lavere arbeidsmarkedsintegrasjon enn Tromsø.

Storfjord er kommunen i utredningen med best arbeidsmarkedsintegrasjon. 36,7 prosent av den sysselsatte befolkningen jobber utenfor kommunen, og 20,2 prosent av arbeidsplassene er besatt av noen som bor utenfor Storfjord. Storfjord er likevel rangert litt under middels blant kommunene i Norge.

De fleste kommunene i Troms har lav arbeidsmarkedsintegrasjon. Samtlige av kommunene i utredningen er rangert under middels blant kommunene i Norge.



Figur 41: Arbeidsmarkedsintegrasjonen målt som summen av andelen av arbeidsplassene som det pendles inn til og andelen av den sysselsatte befolkningen på stedet som pendler ut, 2014. Tallet bak kommunenavnet rangerer kommunene blant landets totalt 428 kommuner.

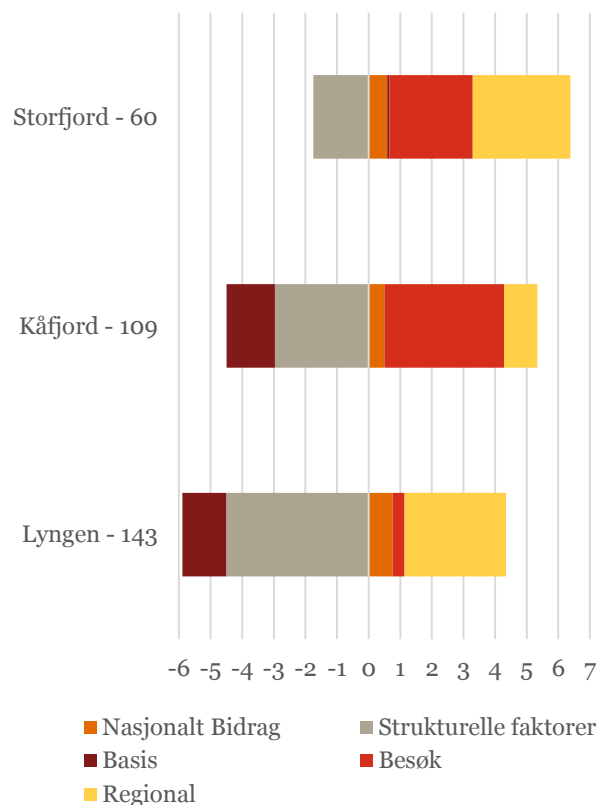
7.4. Næringsattraktivitet

Vi har nå redegjort for hvilke strukturelle forhold som påvirker arbeidsplassutviklingen i næringslivet. De strukturelle forholdene utgjør sammen med den nasjonale veksten den forventede arbeidsplassveksten på et sted. Noen steder har imidlertid hatt høyere vekst enn forutsetningene skulle tilsi, og disse sier vi at har vært attraktive.

Figuren til høyre viser vekstimpulsene fra basis-, besøks- og de regionale næringene for perioden etter finanskrisen. Vekstimpulsene er dekomponert i forventet vekst grunnet nasjonal vekst og strukturelle forhold, og bransjustert vekst som er den delen av veksten som ikke finner sin forklaring i strukturelle forhold. Den bransjusterte veksten brukes som et mål på attraktivitet. Kommunene er rangert blant landets 428 kommuner med hensyn til samlet næringsattraktivitet som er summen av attraktiviteten i de tre næringstypene.

Felles for de tre kommunene er at de har hatt uheldige strukturelle forhold for å oppnå vekst i næringslivet. De uheldige strukturelle forholdene er en kombinasjon av svak befolkningsutvikling og en bransjestruktur med overvekt av bransjer som har hatt nedgang. Storfjord og Kåfjord har likevel hatt vekst i antall arbeidsplasser i næringslivet, fordi de har økt sin attraktivitet for besøk og for de regionale næringene i perioden.

Lyngen har hatt nedgang i antall arbeidsplasser i næringslivet. Det skyldes først og fremst at Lyngen har hatt svært ugunstige betingelser for næringslivsvekst. Lyngen har vært attraktiv for besøksnæringer og de regionale næringene, men lite attraktive for basisnæringene. I sum har Lyngen hatt en positiv næringsattraktivitet. Arbeidsplassveksten i næringslivet har vært bedre enn statistisk forventet ut fra de strukturelle betingelsene.



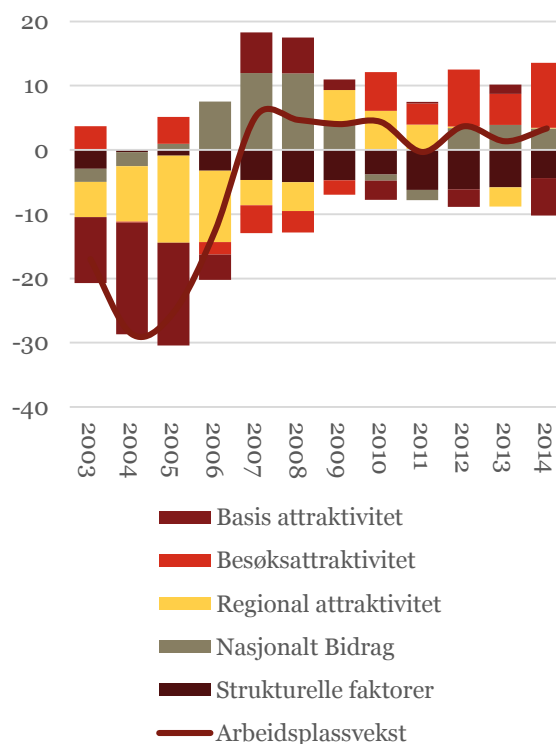
Figur 42 Vekstimpulser fra basis-, besøks- og de regionale næringene, dvs. endring i antall arbeidsplasser som prosentvis andel av sysselsettingen, 2009-2014. Tallet bak kommunenavnet rangerer kommunene mht. samlet næringsattraktivitet blant landets 428 kommuner.

Næringsattraktivitet i Kåfjord

I tabellen over antall arbeidsplasser i de ulike bransjene 2014 som ligger i Appendiks C, ser vi at det var 85 personer som jobbet innen fisket og landbruk i Kåfjord. Det er et relativt høyt tall når en tar i betraktning at det kun er 372 arbeidsplasser i privat sektor i Kåfjord. Faktisk er fisket og landbruk nesten 8 ganger større i Kåfjord enn i Norge.²⁶ Fiskebransjen i Kåfjord har dog hatt en ekstremt sterkt nedgang siden 2002. Det var 125 personer som jobbet innen besøksnæringer, flest innenfor handel, i Kåfjord i 2014, og bransjen er 3 ganger så stor som i Norge.

Figuren til høyre viser at Kåfjord hadde nedgang i antall arbeidsplasser i næringslivet fram til 2007. Etter 2007 har det vært svak vekst. Nedgangen fram til og med 2006 skyldes ikke primært strukturelle forhold, men at næringsattraktiviteten var svak, spesielt innenfor basisnæringer og de regionale næringene. Fra 2007 og utover har attraktiviteten for basisnæringer og de regionale næringene variert en del fra periode til periode uten noen klar trend.

Kåfjord hadde varierende besøksattraktivitet fram til 2009, men har hatt høy positiv besøksattraktivitet i alle periodene etter 2009.



Figur 43: Årlig vekst i antall arbeidsplasser i basis-, besøks- og de regionale næringene i Kåfjord fra 2003 til 2014. Den mørkerøde linjen viser den årlige veksten. Stolpene viser hvordan veksten kan forklares av nasjonal vekst, strukturelle forhold og attraktivitet. Tre års glidende gjennomsnitt.

²⁶ Vi har regnet ut dette vha. lokaliseringkvotienter (LQ). LQ regnes ut ved å dele antall arbeidsplasser i en bransje på antall sysselsatte. Denne andelen er så delt på tilsvarende andel på landsbasis. Dersom LQ er lik 1, er bransjen like stor som i Norge. Dersom LQ er 2, er den dobbelt så stor som i Norge. Er LQ lik 0,5 er den halvparten så stor som i Norge osv.

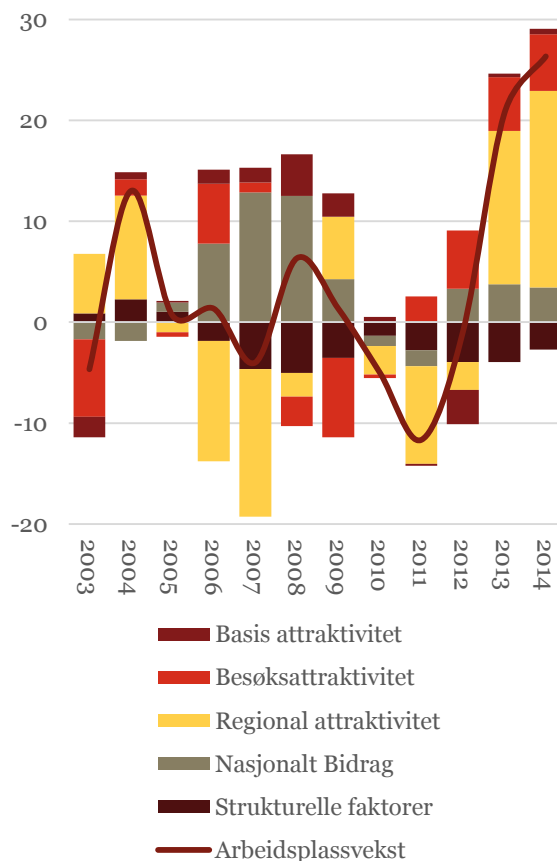
Næringsattraktivitet i Storfjord

Fisket og landbruket er mer enn dobbelt så stort i Storfjord som i Norge. I absolutte tall er imidlertid ikke antallet så stort, siden Storfjord er en liten kommune. Det var 15 personer som jobbet innenfor fisket i 2014, og 33 som jobbet innen landbruket. I og med at Storfjord har relativt mye næringsliv i bransjer som har vært i nedgang på landsbasis, har kommunen hatt en strukturell ulempe med hensyn til å oppnå arbeidsplassvekst i basisnæringene.

Attraktiviteten for de regionale næringene har variert mye fra periode til periode. Bransjesammensetningen i de regionale næringene tilsier at veksten i antall arbeidsplasser skal være omtrent like høy som veksten nasjonalt. Bygg og anlegg-bransjen og diverse-kategorien er relativt store bransjer i Storfjord. Det har vært sterk arbeidsplassvekst i bygg og anlegg og finans, mens det har vært sterkt nedgang i transportbransjen i det siste år. Veksten i de regionale næringene har vært høyere enn forventet, spesielt i de siste to årene. Storfjord har derfor vært attraktiv for regionale næringer.

Attraktiviteten for besøksnæringene har også variert en del. Storfjord har imidlertid vært attraktive for besøksnæringene de siste fire periodene. I perioden etter finanskrisen har Storfjord hatt befolkningsvekst, men veksten har vært svakere enn veksten nasjonalt. Dette er en strukturell ulempe for arbeidsplassutviklingen i besøksnæringene. Men fleste bransjer i besøksnæringene, unntatt handel og servering, har hatt arbeidsplassvekst. Storfjord har derfor hatt bedre arbeidsplassutvikling enn den strukturelle ulempen skulle tilsi, og kommunen har vært attraktiv for besøk.

Attraktiviteten for basisnæringene har ikke betydd så mye for utviklingen i Storfjord. I de to siste periodene har Storfjord også vært attraktive for basisnæringene. Dermed har kommunen vært attraktiv for alle de tre næringstypene.



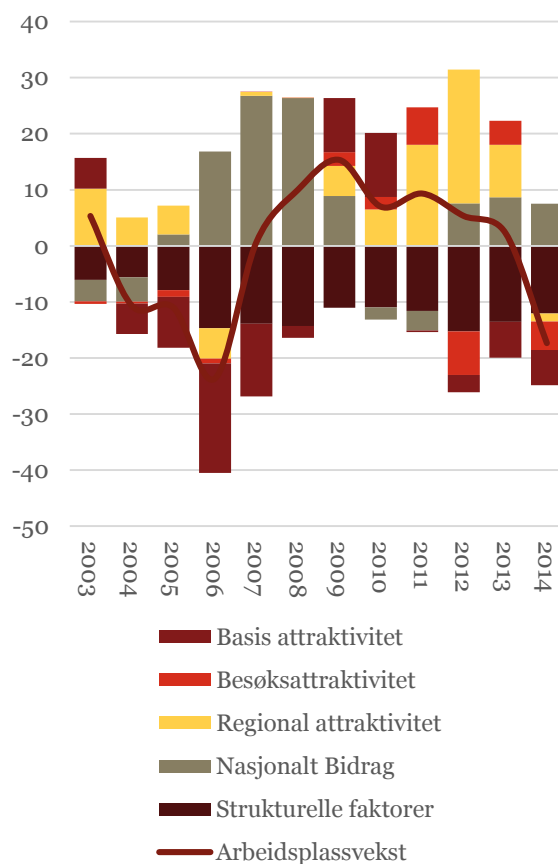
Figur 44: Årlig vekst i antall arbeidsplasser i basis-, besøks- og de regionale næringene i Storfjord fra 2003 til 2014. Den mørkerøde linjen viser den årlige veksten. Stolpene viser hvordan veksten kan forklares av nasjonal vekst, strukturelle forhold og attraktivitet. Tre års glidende gjennomsnitt.

Næringsattraktivitet i Lyngen

Lyngen har relativt mange arbeidsplasser innen fisket, næringsmiddelindustrien, prosessindustrien og landbruket. I 2014 var det over 60 personer som jobbet innen hhv. prosessindustrien og fisket. Disse bransjene har hatt kraftig arbeidsplassnedgang på landsbasis. Lyngen har derfor hatt en strukturell ulempe med hensyn til arbeidsplassvekst i basisnæringene. Den faktiske arbeidsplassutviklingen i basisnæringene har vært svakere enn de strukturelle forholdene skulle tilsi. Lyngen har derfor ikke vært attraktiv for basisnæringer i de siste årene.

Lyngen har hatt befolkningsnedgang etter finanskrisen, og dette er en strukturell ulempe med hensyn til sannsynlighet for å oppnå arbeidsplassvekst i besøksnæringene. Lyngen har hatt nedgang i antall arbeidsplasser i besøksnæringene etter finanskrisen, men nedgangen har ikke vært så sterk som befolkningseffekten skulle tilsi. Derfor har Lyngen vært attraktiv for besøk i noen av årene til tross for svak arbeidsplassutvikling, dog ikke i 2014.

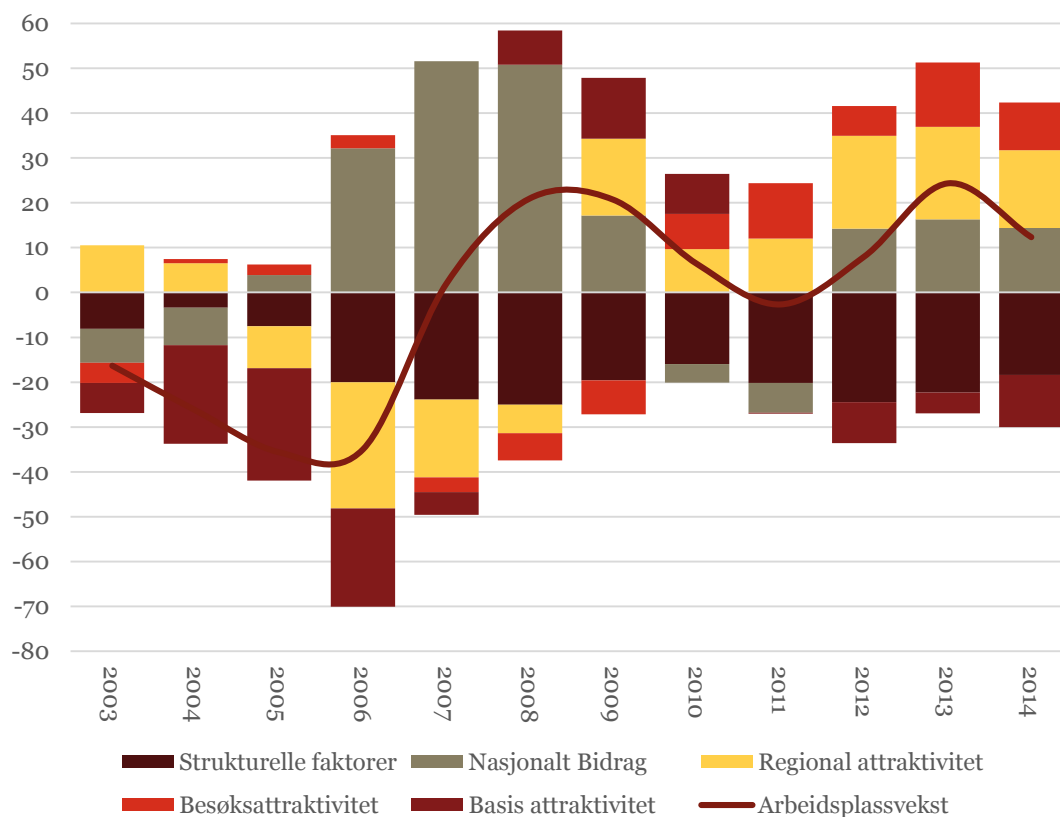
Bygg- og anleggsbransjen i Lyngen har vokst kraftig etter 2008. Det har også utleie av arbeidskraft. I 2012 ble det en sterk øking i antall arbeidsplasser i sistnevnte bransje. Det har medført at veksten i de regionale næringene i Lyngen er betydelig høyere enn bransjestrukturen skulle tilsi. Lyngen har derfor vært attraktiv for regionale næringer.



Figur 45: Årlig vekst i antall arbeidsplasser i basis-, besøks- og de regionale næringene i Lyngen fra 2003 til 2014. Den mørkerøde linjen viser den årlige veksten. Stolpene viser hvordan veksten kan forklares av nasjonal vekst, strukturelle forhold og attraktivitet. Tre års glidende gjennomsnitt

Næringsattraktivitet i Lyngenfjordmodellen

Vi kan nå se på hvordan næringsattraktiviteten har vært i Lyngenfjordmodellen samlet.



Figur 46: Årlig vekst i antall arbeidsplasser i basis-, besøks- og de regionale næringene i Lyngenfjordalternativet fra 2003 til 2014. Den mørkerøde linjen viser den årlige veksten. Stolpene viser hvordan veksten kan forklares av nasjonal vekst, strukturelle forhold og attraktivitet. Tre års glidende gjennomsnitt.

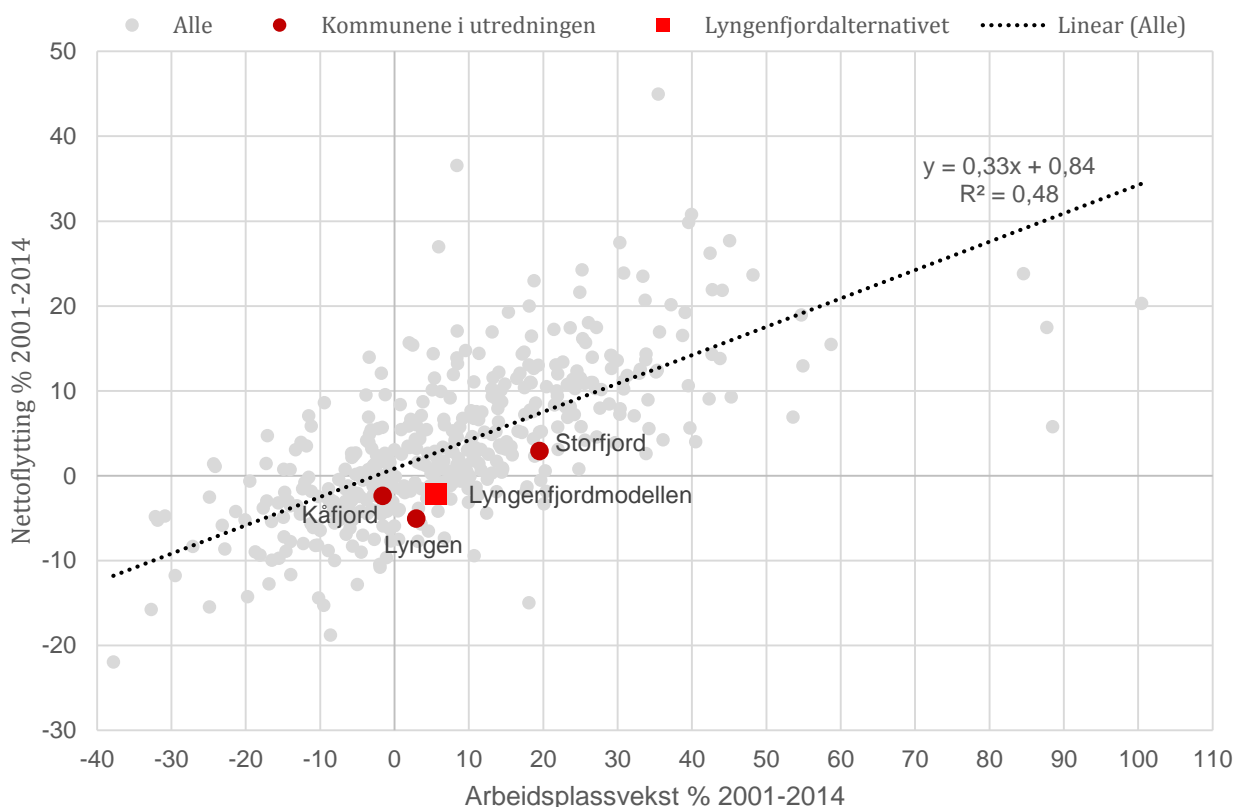
Figuren over viser hvordan den årlige arbeidsplassveksten kan forklares av strukturelle forhold, nasjonal vekst og attraktivitet. Når det er arbeidsplassvekst i Norge, kan de fleste steder i landet også forvente å få arbeidsplassvekst. Figuren over viser hvordan den nasjonale høykonjunkturen før finanskrisen påvirket arbeidsplassveksten i Lyngenfjordmodellen positivt. Når det er arbeidsplassnedgang i Norge, vil de fleste steder i landet også kunne forvente arbeidsplassnedgang. Figuren viser hvordan Lyngenfjordalternativet hadde arbeidsplassnedgang i takt med den nasjonale nedgangen. I de siste tre årene har det vært nasjonal vekst igjen, og Lyngenfjordalternativet har også hatt arbeidsplassvekst.

Videre spiller bransjesammensetningen en stor rolle. Bransjesammensetningen i Lyngenfjordalternativet tilsier at arbeidsplassveksten i regionen er litt svakere enn i landet som helhet. Regionen har en høy andel arbeidsplasser i landbruk og fiske som er bransjer i nedgang nasjonalt. Det betyr at regionen kan forvente noe lavere arbeidsplassvekst enn landet som helhet.

Når vi justerer for effekten av nasjonal vekst og strukturelle forhold, sitter vi igjen med den bransjusterte veksten, som er et mål på næringsattraktiviteten. De siste tre treårsperiodene har Lyngenfjordmodellen hatt en betydelig vekst i regionale næringer, som er høyere enn forventet. De siste tre årene har det i snitt blitt skapt 17,4 flere arbeidsplasser i regionale næringer enn forventet. Besøksnæringer har hatt i samme tidsperiode 10,6 flere arbeidsplasser enn forventet. Basisnæringene har hatt en arbeidsplassutvikling under forventning. Lyngenfjordmodellen er blitt attraktiv for både besøk-, og regionale næringer i de siste årene.

7.5. Flytting

Det er interessant å avdekke sammenhengen mellom arbeidsplassvekst og nettoflytting. Når vi kjenner denne sammenhengen, kan vi finne ut av hvor mye av flyttingen som skyldes andre forhold. Disse andre forholdene kan være strukturelle. Den delen av nettoflyttingen som ikke skyldes arbeidsplassvekst eller strukturelle forhold, kaller vi bostedsattraktivitet.



Figur 47: Et plott som viser arbeidsplassveksten (alle sektorer) og nettoflyttingen i perioden 2001-2014 for alle kommuner i Norge. De mørkerøde prikkene viser kommunene som er med i utredningen. Den lyserøde firkanten viser nettoflytting og arbeidsplassvekst i Lyngenfjordmodellen.

Figuren over viser sammenhengen mellom arbeidsplassveksten og nettoflyttingen i alle kommunene i Norge fra 2001 til 2014. Linjen viser den statistiske sammenhengen mellom disse størrelsene, og representerer forventet nettoflytting, gitt arbeidsplassvekst. Det er en nesten selvfølgelig og positiv sammenheng mellom disse størrelsene. Mange kommuner avviker riktignok fra forventningslinjen.

De mørkerøde prikkene representerer kommunene i utredningen. Den lyserøde firkanten viser arbeidsplassveksten og nettoflyttingen i Lyngenfjordmodellen.

Nettoflyttingen til Lyngenfjordmodellen har vært litt mindre enn forventet ut fra arbeidsplassutviklingen. Nettoflyttingen og arbeidsplassutviklingen er forskjellig i alle tre utredningskommunene. Alle tre utredningskommunene har hatt en nettoflytting som var lavere enn det som kunne forventes ut fra arbeidsplassutviklingen.

7.5.1. Strukturelle flyttefaktorer

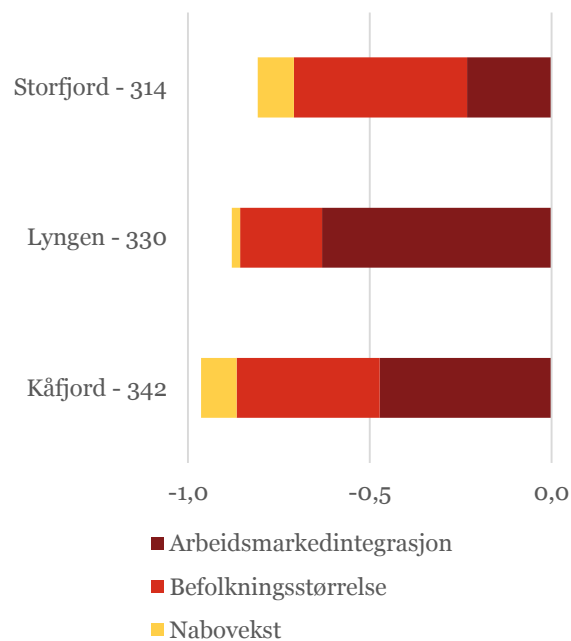
Som vi så av figuren på forrige side, kan arbeidsplassveksten forklare mye av flyttingen til et sted. Likevel er det mye av flyttingen som også skyldes andre ting. Det kan være strukturelle flyttefaktorer eller at stedet er attraktivt å bo på. Vi har identifisert tre strukturelle flyttefaktorer som har en signifikant og positiv effekt på nettoflyttingen til et sted etter at effekten av arbeidsplassutviklingen er trukket fra.

De strukturelle flyttefaktorene er:

1. *Arbeidsmarkedsintegrasjon* – summen av andelen av den sysselsatte befolkningen på et sted som pendler ut og andelen av arbeidsplassene på stedet som det pendles inn til.
2. *Nabovekst* – arbeidsplassvekst i kommunene som det pendles til.
3. *Befolkningsstørrelse* – befolkningsstørrelsen på stedet.

Figuren til høyre viser hvordan de strukturelle flyttefaktorene har påvirket den delen av nettoflyttingen som ikke skyldes arbeidsplassvekst.

Alle tre kommunene i utredning har dårlige forutsetninger for positiv nettoflytting. Storfjord, Lyngen og Kåfjord er rangert langt under snittet sammenlignet med alle 428 norske kommuner, men er ikke blant kommunene i Norge med aller dårligst forutsetninger for positiv nettoflytting.



Figur 48: Den delen av nettoflyttingen til kommunene i utredningen som ikke skyldes arbeidsplassvekst, men som skyldes strukturelle flytteforhold. Perioden er for de fire siste ikke-overlappende treårsperiodene, dvs. 2003-2014. Enheten er antall standardavvik fra gjennomsnittet summert over fire treårsperioder. Tallet bak kommunenavnet gir rangering blant landets 428 kommuner mht. strukturelle flyttefaktorer.

7.5.2. Bostedsattraktivitet

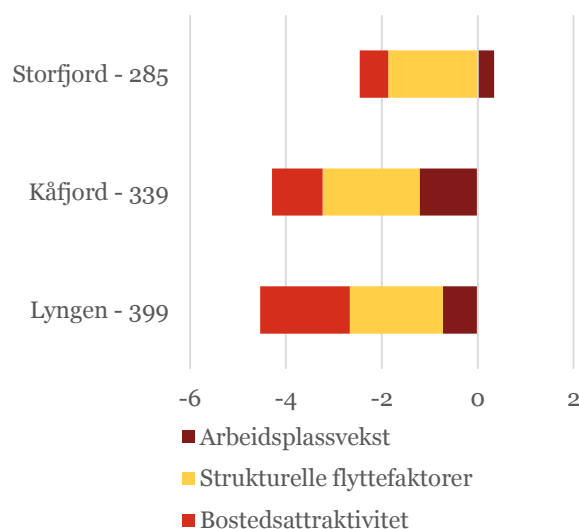
Vi har nå sett hvordan sammenhengen mellom nettoflytting og arbeidsplassvekst har vært, og vi har sett at alle kommuner i Lyngenfjordmodellen har dårlige strukturelle forhold for flytting. Vi kan nå se på sammenhengen mellom forventet flytting og faktisk flytting. Stedene som har hatt en høyere nettoflytting enn arbeidsplassutviklingen og de strukturelle flyttefaktorene skulle tilsi, har vært attraktive som bosted. Når man vet hvilke steder som har vært attraktive eller ikke attraktive som bosted, kan man forsøke å identifisere egenskaper ved stedet som kan tenkes å ha påvirket nettoflyttingen. Dette krever imidlertid både lokal kjennskap til stedet og ytterligere forskning.

Figuren til høyre viser hvordan nettoflyttingen i perioden 2003-2014 kan forklares av arbeidsplassvekst, strukturelle flyttefaktorer og bostedsattraktivitet. Kommunene er rangert blant landets 428 kommuner med hensyn til bostedsattraktivitet.

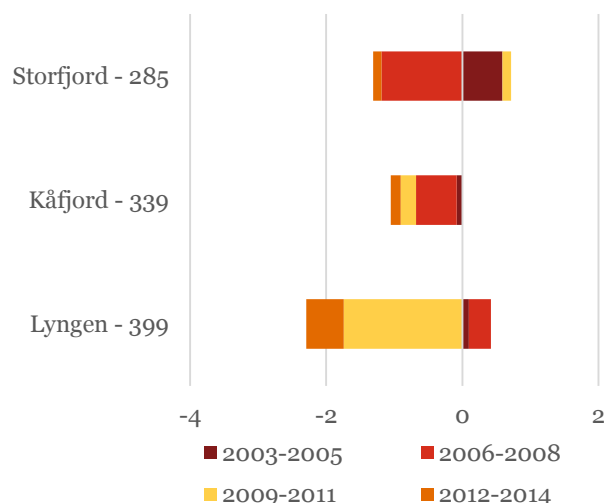
Storfjord er den eneste kommunen hvor arbeidsplassveksten har bidratt til innflytting. Men arbeidsplassutviklingen har ikke vært god nok til å kompensere for de ugunstige strukturelle flyttefaktorene. I tillegg har Storfjord også hatt en negativ bostedsattraktivitet, som har bidratt ytterligere til at nettoflyttingen har blitt lavere enn i resten av landet.

Verken nettoflytting i Kåfjord eller Lyngen er positivt påvirket av verken arbeidsplassvekst eller strukturelle flyttefaktorer. Som Storfjord, har kommunene ikke vært attraktive som bosted i perioden 2003-2014. Alle de tre kommunene har en bostedsattraktivitet under gjennomsnittet sammenlignet med landet som helhet.

Figuren under viser hvordan bostedsattraktiviteten har utviklet seg over tid. Ingen av kommunene har vært attraktiv som bosted i den siste treårsperioden. Storfjord hadde positiv bostedsattraktivitet i perioden mellom 2003 og 2005, og 2009-2011. Lyngen hadde positiv bostedsattraktivitet i perioden mellom 2003 og 2005, og 2006 og 2008. Kåfjord har ikke vært attraktiv som bosted i noen av periodene.



Figur 49: Nettoflyttingen i perioden 2003-2014 (fire siste ikke-overlappende treårsperioder) forklart av arbeidsplassutvikling, strukturelle flyttefaktorer og bostedsattraktivitet.



Figur 50: Bostedsattraktiviteten som i figuren over, men for hver treårsperiode. Kommunene er rangert blant landets 428 kommuner mht. bostedsattraktivitet i hele tolvårsperioden.

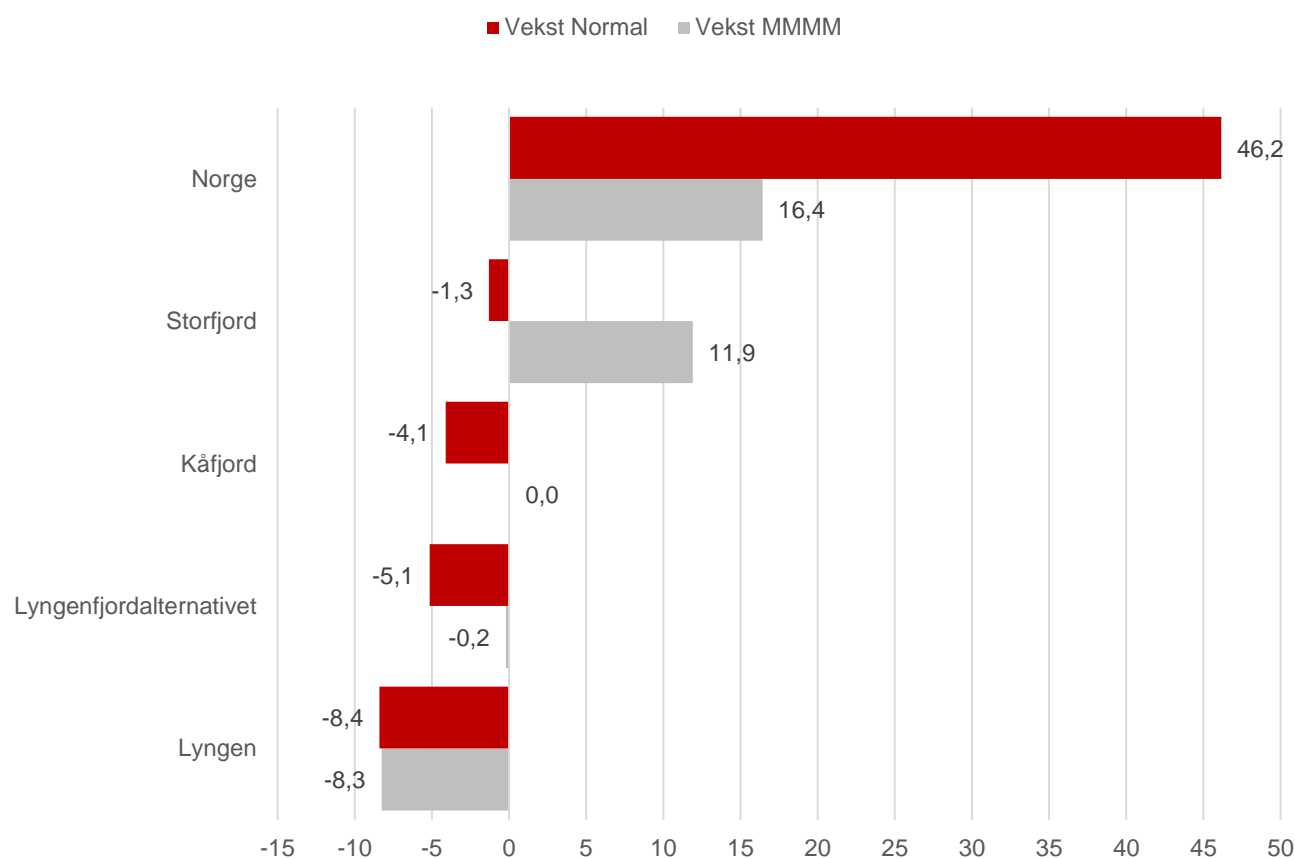
7.6. Framtidig befolkningsutvikling

I følge SSBs middelframskrivninger (MMMM) vil Norge få en befolkningsvekst på 16,4 prosent fra 2015 til 2030.

Ifølge SSBs middelframskrivning forventes Storfjord å få en befolkningsvekst på 11,9 prosent, Kåfjord uendret folketall og Lyngen en befolkningsnedgang på 8,3 prosent. Vi har gjort en analyse der vi har lagt SSBs middelframskrivning nasjonalt til grunn. Samtidig har vi lagt til grunn de strukturelle forholdene for vekst i næringslivet og de strukturelle forholdene for flytting. Vi har da kunnet regne ut hvordan befolkningsveksten i en kommune vil bli dersom kommunen har nøytral attraktivitet for bedrift, besøk og bosted. Vi så i tidligere analyser at arbeidsplassvekst, arbeidsmarkedsintegrasjon, befolkningsstørrelse og nabovekst har en signifikant og positiv effekt på nettoflyttingen til et sted. Dersom de strukturelle forholdene fortsetter som før, og dersom deres effekt på nettoflyttingen fortsetter som før, vil Storfjord få lavere befolkningsvekst enn det SSBs middelframvisninger viser. I dette tilfellet vil Storfjord få en befolkningsnedgang på 1,3 prosent.

Lyngenfjordmodellen vil ifølge SSBs middelframskrivninger få en befolkningsnedgang på 0,2 prosent fra 2015 til 2030.

I våre beregninger vil Lyngenfjordmodellen oppnå en sterkere befolkningsnedgang enn det MMMM spår på 5,1 prosent.



Figur 51: Norges befolkningsvekst 2015-2030, SSBs middelframskrivning (MMMM) og prognosene fra vår modell.

7.6.1. Framtidig utvikling med ulike nivåer av attraktivitet

Alle kommunene i Lyngenfjordmodellen har hatt svak attraktivitet som bosted, men forholdsvis god næringsattraktivitet de siste årene. Bostedsattraktiviteten har imidlertid større betydning for folketallsutviklingen, fordi den virker direkte på folketallet, mens den gode næringsattraktiviteten virker mer indirekte. Hva den faktiske utviklingen vil bli, er naturligvis usikkert. Dette gjelder selv om vi kunne forutse de framtidig strukturelle betingelsene. Analysene vi har gjort av attraktivitet i kommunene viser at mange kommuner har en utvikling som ikke er i tråd med den statistiske forventningen. Slike avvik tilskrives vi at kommunene har varierende grad av attraktivitet. Denne attraktiviteten vil kunne påvirkes av hva kommunene selv gjør. Kommuner som har et vellykket utviklingsarbeid kan gjøre seg mer attraktive både som bosted, som sted å drive næringsvirksomhet og som besøkssted. Dersom stedene lykkes med utviklingsarbeidet vil de kunne få en vekst i antall arbeidsplasser som er høyere enn de strukturelle betingelsene skulle tilsi. Spørsmålet er da om en eventuell kommunesammenslåing vil styrke eller svekke mulighetene til å drive vellykket og effektivt utviklingsarbeid.

7.7. Oppsummering samfunnsutvikling

De tre kommunene i Lyngenfjordalternativet har samlet sett hatt en ganske sterk befolkningsnedgang, til tross for at antall arbeidsplasser har økt. Årsakene er dels at kommunene har hatt ugunstige strukturelle betingelser gjennom at de er små kommuner som ikke ligger gunstig til i forhold til større arbeidsmarkeder, og at bransjestrukturen har vært uheldig. De tre kommunene har dessuten hatt en svak bostedsattraktivitet de siste årene som har bidratt negativt til nettoflyttingen. Næringsutviklingen har vært god, hvis vi tar de strukturelle betingelsene i betraktning, men ikke god nok til å skape nok arbeidsplassvekst til å få netto innflytting og befolkningsvekst.

Det er dermed nødvendig at kommunene klarer å øke bostedsattraktiviteten, dersom en skal unngå befolkningsnedgang de neste årene. Samtidig må en beholde og helst øke næringsattraktiviteten. Det krever at en har et kontinuerlig og kraftfullt utviklingsarbeid.

7.7.1. Spesielt om samfunnsutvikling for Status quo-alternativet

Kåfjord, Lyngen og Storfjords mulighet til å opptre som samfunnsutviklingsaktører preges på godt og vondt mye av størrelsen på kommunene. Som små kommuner har kommunene begrensede muligheter til å opptre som utviklingsaktører i regional sammenheng. Samtidig har de svært begrenset bemanning med kompetanse og kapasitet til å jobbe systematisk med samfunnsutvikling. Hver for seg har kommunene små fagmiljø og er avhengige av både godt tverrsektorielt samarbeid internt i kommunene, men også samarbeid med andre kommuner og aktører som VNE, NGI, Fylkesmannen, Fylkeskommunen m.m. Samtidig opplever kommunene selv at de håndterer rollen som samfunnsutvikler godt og beskriver faktisk størrelsen som en fordel for rollen som samfunnsutvikler. Det gjelder spesielt Lyngen som i sitt statusbilde fremhever fordelene ved å ha en liten og oversiktlig administrasjon som muliggjør en rask og effektiv samhandling med de folkevalgte. Dette bidrar til en fleksibel organisasjon som kan respondere raskt på innbyggernes og næringslivets behov.

Storfjord og Lyngen ser ut til å nyte godt av det interkommunale plansamarbeidet i Nord-Troms plankontor. Dette ble opprettet nettopp på grunn av utfordringer med å rekruttere og beholde kompetanse. Fylkesmannen påpeker i statusbildene viktigheten av dette samarbeidet og oppfordrer også Lyngen kommune til å inngå et plansamarbeid med sine nabokommuner.

Størrelsen gjør det imidlertid nødvendig for alle kommunene å leie inn ekstern konsulentbistand når de har behov for spesiell kompetanse, uten at dette fremheves som noen stor ulempe. Oppgavene oppstår for sjelden til at det gjør det mulig å ansette slik kompetanse fast, og muligheten for innleie gir den nødvendige fleksibiliteten kommunene trenger. Samtidig gir lav bemanning innenfor planområdet en betydelig sårbarhet ved sykdom og fravær.

Kommunene har også en fordel ved at de ansatte kjenner lokale utfordringer og behov godt, og dermed er i stand til å legge til rette for en positiv utvikling i det enkelte lokalsamfunn. Avstanden til lokalt næringsliv blir kort, slik at kommunen effektivt kan legge til rette ved behov.

Gjennomgangen av samfunnsutviklingsområdet viser videre at kommunene har utfordringer med oppnå vekst i folketallet og utvikling av nye arbeidsplasser. Jo mindre kommunene er, jo mer utfordrende blir det å håndtere konjunkturedringer og svingninger i tilgangen på arbeidsplasser. Denne sårbarheten og utfordringen vil være større for kommunene om de fortsetter å stå alene enn om de velger å slå seg sammen.

8. Lokaldemokrati

Et av kommunereformens hovedmål er å styrke lokaldemokratiet. Kommunestrukturen skal bidra til å fremme demokrati og politisk deltakelse i befolkningen. Et godt lokaldemokrati er svært viktig i det lokale folkestyret, og en forutsetning for tillit og legitimitet til det nasjonale folkestyret. Særlig viktig for et godt lokaldemokrati er at beslutninger fattes nær de berørte, innbyggernes engasjement og politiske deltakelse, i tillegg til et politisk handlingsrom og lokalsamfunnet har reell mulighet til å påvirke samfunnsutviklingen.

Lyngenfjordmodellen skiller seg fra andre prosesser med kommunesammenslåing ved at de tre kommunene tidligere har vært samlet som én kommune. Ved en sammenslåing vil den nye kommunene ha 7002 innbyggere (01.01.2014), som er under landsgjennomsnittet på 11 937 innbyggere per kommune før kommunereformen (01.01.2014).

Kartleggingen av utfordringer ved kommunesammenslåinger knyttet til lokaldemokrati er gjennomført ved dokumentstudier og intervjuer med rådmenn, ordførere/varaordførere og/eller ledere av opposisjonspartier. Intervjuene er supplert med kommunenes egenvurdering av nåværende og framtidig utfordringsbilde, samt statusbilder fra hver enkelt kommune.

8.1. Ekspertutvalgets kriterier for lokaldemokrati

Regjeringens ekspertutvalg for kommunereform har definert i alt fem kriterier for godt kommunalt demokrati. I denne delen av rapporten konsentrerer vi oss hovedsakelig om følgende tre kriterier:

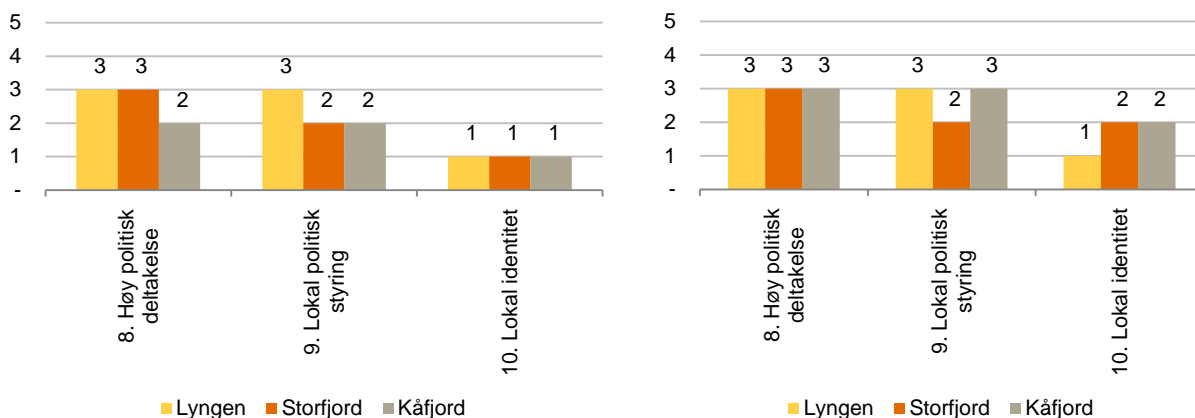
- Høy politisk deltagelse
- Lokal politisk styring
- Lokal identitet

Ekspertutvalget slår fast at det er viktig å ha et aktivt lokaldemokrati med høy politisk deltakelse ved og mellom valg. Et aktivt lokaldemokrati kjennetegnes ved at velgerne har flere politiske partier man kan stemme på, mens aktivitet mellom valg henger sammen med muligheter for innflytelse og engasjement, og organisering av nærdemokratiske ordninger.

Når det gjelder lokal politisk styring mener utvalget at muligheten for lokalt folkevalgte til å styre og kontrollere kommunenes virksomhet særlig knytter seg til tilstrekkelig kapasitet, relevant kompetanse, distanse i den kommunale administrasjonen samt omfanget av interkommunalt samarbeid. Interkommunalt samarbeid er i dette perspektivet foreslått begrenset ved at lovpålagte oppgaver i stedet kan utføres i én (større) kommune, og dermed sikre at de folkevalgte har mer kontroll over arbeidet enn de vil ha i et IKS.

Lokal identitet handler både om identitet knyttet til stedet man bor og den større fellesidentiteten til området/regionen rundt egen bopel.

I egenvurderingen ble kommunene bedt om å evaluere lokaldemokratiet i dag og i et 10-15 års perspektiv dersom kommunestrukturen opprettholdes som i dag (ingen sammenslåing). Det er kun Kåfjord som ser for seg økte utfordringer knyttet til politisk deltakelse og lokal politisk styring i et 10-15 års perspektiv, men i de andre kommunene er det ingen sterke meninger om disse temaene. Kåfjord og Storfjord ser noe større utfordringer knyttet til lokal identitet over tid, men mener like fullt at dette heller ikke vil bli utfordrende fremover ved uendret kommunestruktur.

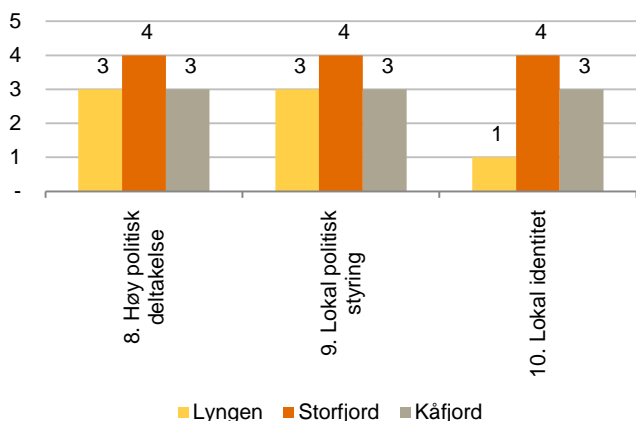


Figur 52: Kommunenes egenvurdering av ekspertutvalgets kriterier vedrørende demokratisk arena hhu per i dag (til venstre) og i et 10-15 års perspektiv ved uendret kommunestruktur (til høyre)

Når kommunene blir stilt de samme spørsmålene gitt en kommunesammenslåing til Lyngenfjordmodellen, ser vi at innbyggerne særlig i Storfjord ser flere utfordringer med politisk deltakelse, lav politisk styring og særlig lokal identitet. For innbyggerne i Lyngen og Kåfjord er bildet likt som i 10-15-årsperspektivet, bortsett fra at Kåfjord ser noe større utfordringer knyttet til lokal identitet i en sammenslått kommune enn i egen kommune. Vi ser altså at selv om utfordringene til politisk deltakelse, politisk styring og lokal identitet i en sammenslått kommune anses å være større enn i separate kommuner, er ikke forskjellene svært store mellom de ulike alternativene.

Intervju med lokalpolitikere viser samtidig at flere av dem frykter for rekrutteringen til politisk arbeid. Det er en oppfatning at større avstand og færre representanter per velger kan medføre en svekkelse av den politiske deltakelsen. Dette forsterker bildet av utfordringene befolkningen i kommunene peker på for lokal identitet. Lokal identitet fremstår i egenrapporteringen som noe kommunene ser på som utfordrende i en kommunesammenslåing, men i intervjuene fremgår dette som overkommelig, og ingen stor barriere.

Figur 53 Kommunenes egenvurdering av ekspertutvalgets kriterier vedrørende demokratisk arena i Lyngenfjordmodellen.



8.2. Status i kommunene i dag

8.2.1. Valgdeltagelse og politisk representasjon

Alle kommunene i utredningsalternativet ligger nær ved eller over landsgjennomsnittet for politisk deltagelse ved forrige kommunevalg.

Tabell 34: Stemmetall i prosent ved kommunevalg i perioden 1991-2011. Kilde: SSB.

Kommune	1991	1995	1999	2003	2007	2011
Kåfjord	65,6	64,8	64,2	54,5	62,2	62,5
Lyngen	63,6	60,6	59,3	60,4	64,9	63,8
Storfjord	70,2	62,8	60,9	62,8	66,3	68,9
Landet	66,7	62,8	60,4	59,0	61,2	64,2
Troms fylke	60,4	56,8	55,8	54,8	58,9	64,6

Vi ser også at det politiske landskapet er ganske likt på tvers av kommunene. Det reduserer sannsynligheten for et større «ideologisk skifte» for noen av kommunene sammenlignet med dagens situasjon. En utfordring i så måte kan være de lokale listene som kommunene har i dag, ettersom det ikke er gitt at de vil kunne samarbeide på tvers av kommunegrensene slik de nasjonale partiene forventes å gjøre.

Tabell 35: Fordeling av parti i dagens kommunestyre etter valget i 2011. Kilde: SSB.

	Ap	FrP	H	KrF	SP	SV	V	MDG	E	Lokale lister	Andre lister	Antall lister
Kåfjord	8	2	0	3	2	0	0	0	0	2	0	7
Lyngen	8	3	3	2	2	0	0	0	0	1	0	6
Storfjord	7	2	3	0	3	0	0	0	0	2	0	5

Det er noe usikkert hvilken effekt og retning en sammenslåing vil ha på valgdeltagelsen i den nye kommunen. Erfaringer fra tidligere kommunesammenslåinger viser at sammenslåingen har hatt varierende effekter på valgdeltagelsen, for noen av kommunene ble valgdeltagelsen høyere, mens den for andre ble lavere (Brandtzæg 2009). Erfaringer etter kommunereformen i Danmark tilsier at det der har blitt noe lavere deltagelse ved valg (Hansen og Hjelmar 2013).

Vi har ingen grunn til å anta endringer i den formelle politiske deltagelsen. Det er heller deltagelse og medvirkning mellom valg som kan være utfordrende. En faktor som kan påvirke dette, er befolkningens opplevelse av innflytelse. Dette ser vi også i intervjuene, der alle kommunene uttrykker utfordring knyttet til hvordan de ulike bygdene blir representert i et nytt kommunestyre. I kommuneloven er det ikke åpning for å sikre geografisk balanse i et fremtidig kommunestyre. Det er per i dag heller ikke mulig å organisere valgkretser med et gitt antall mandat fra hver av de gamle kommunene for å sikre representasjon (Aardal 2015). Det blir derfor opp til partiene å sørge for en fordeling av mandater fra de ulike geografiske områdene

ved en eventuell sammenslåing. Erfaringer fra tidligere sammenslåinger tilser at partiene i stor grad har vektlagt å sørge for at alle innbyggerne i den nye kommunen har mulighet til å bli representert (Brandtzæg 2009). I lys av intervjuene med politikere virker det ikke å være behov for formelle nærdemokratiske ordninger som sikrer politisk representasjon. Dette spørsmålet bør likevel diskuteres når en sammenslåing eventuelt blir konkretisert.

Antall kommunestyrerepresentanter har vist seg å enten bli høyere eller likt som i den kommunen med flest representanter før kommunesammenslåing (Brandtzæg 2009). I dette tilfellet vil et nytt kommunestyre i henhold til kommuneloven §7 ha minst 19 representanter.²⁷ Det er uansett grunn til å anta at en kommunesammenslåing vil føre til at antall innbyggere per folkevalgt vil bli flere enn i dag, med mindre det i sammenslåingsavtalen avgjøres at representasjonen skal være lik.

8.2.2. Politisk styring

Ifølge egenvurderingene er den lokale politiske styringen per i dag i stor grad tilfredsstillende i alle tre kommuner. I statusbildene rapporteres det om en kompetent og sterk administrasjon. Kommunene sier også at de vanligvis har tilstrekkelig kapasitet og kompetanse på de fleste fagområder. Dette blir noe nyansert i intervjuene, hvor kommunene påpeker en sårbarhet ved sykefravær.

Manglende kapasitet og kompetanse blir i dag delvis løst ved interkommunalt samarbeid og leie av tjenester. Både i intervjuene og statusbildene fra kommunene blir det trukket fram at kommunene har et godt samarbeid. Det interkommunale samarbeidet oppfattes også i de fleste tilfeller som velfungerende (jf kapittel 6).

En sammenslåing av de tre kommunene kan medføre at færre politikere får innflytelse over et større område enn i dag. Oppfatningene av hvilke konsekvenser dette får varierer mellom kommunene.

På den ene siden kan avstanden mellom administrasjonen og befolkningen til tider bli for liten i en kommune med få innbyggere. I egenrapporteringen ser kommunene på tilstrekkelig avstand som enten lik eller mindre utfordrende ved en sammenslåing, men i intervjuene påpekes det at for liten avstand i noen tilfeller kan være problematisk for både administrasjon og politikk. Større avstand mellom politikerne og velgerne kan gi større spillerom og makt til politikerne, som gjør det lettere å gjennomføre vanskelige eller nødvendige beslutninger. Det vil bli enklere å utforme en helhetlig kommunepolitikk fordi politikeren i noe større grad kan distansere seg fra lokale dragkamper innenfor en større kommune.

På den andre siden er det uttrykt en bekymring for økt sentralisering av makt. Alle tre kommuner peker på at lokaldemokratiet kan bli svekket når avstanden fra innbygger til politikerne blir større. Kommunene ser manglende lokalkunnskap i en ny sentralisert administrasjon som en mulig utfordring. Nåværende administrasjon har god kjennskap til sitt lokalmiljø, og kjenner brukerne av offentlige tjenester. Det blir påpekt at folk er vant til å snakke direkte med ordfører og administrasjon. Ved en sammenslåing opplever de det som sannsynlig at denne type direkte kontakt blir vanskeligere. Grender som i dag mangler representasjon vil få svekket mulighet til å kjempe for sine saker i et lite kommunestyre i en større kommune.

Sentralisering av kommunale tjenester kan fra et organisatorisk perspektiv være det ideelle for å best utnytte tilgjengelige ressurser. Men det er bred enighet i intervjuene om en deling av etater og kompetansearbeidsplasser mellom kommunene. Gevinsten i en sammenslåing er sterkere og mer robuste fagmiljøer og lavere administrative kostnader. For å oppnå dette er det en forståelse blant kommunene at kompetansemiljøer innenfor samme fagfelt bør forbli samlet, men det er også en oppfatning om at alle enheter ikke bør være på samme sted.

²⁷ Kommuneloven §7-2.b over 5 000, men ikke over 10 000 innbyggere: minst 19.

8.2.3. Geografiske faktorer og identitet

Geografisk avstand i Lyngenfjorden blir i intervjuene trukket frem som en utfordring for lokaldemokratiet. Store avstander kan gjøre det politiske grunnarbeidet vanskeligere. De politiske partiene vil ha større utfordring med å samle seg til forberedende møter og drive partipolitikk, og det uttrykkes en frykt for at avstanden til møtelokaler og den ekstratiden som nå må brukes for å være aktiv i politikken kan øke terskelen for å gå inn i politikken. I sum kan det redusere det politiske engasjementet i befolkningen. Samtidig er det verdt å påpeke at sammenlignet med andre sammenslåingsalternativer i regionen og fylket framstår geografien i Lyngenfjordmodellen som håndterlig.

Identitet og samfunnsutvikling blir i intervjuene sett på som mindre problematisk. Kåfjord har en sterk forankring i samisk og kvensk kultur. Denne kulturelle forankringen er mindre fremtredende i Lyngen og Storfjord, men uten at det betraktes som en kulturell hindring eller barriere. Befolkningen er til dels homogen, og det er god kommunikasjon mellom kommunene, både administrativt og i befolkningen. Kommunenes forhistorie som en tidligere samlet kommune brukes også som en illustrasjon på små forskjeller mellom kommunene og bygdene.

Den regionalt baserte identiteten som knytter befolkningen i de tre kommunene sammen er en faktor som kan knyttes til modenheten for sammenslåing. Forskere påpeker at en interkommunal identitet vokser frem ved mange samhandlingsflater over kommunegrenser (Frisvoll og Almås 2004). Kommuner med høy grad av interaksjon på mange områder kan i større grad være klar for sammenslåing enn kommuner som ikke har et eksisterende samarbeid.

8.2.4. Nærdemokratiordninger og politisk representasjon fra hele den sammenslåtte kommunen

Nærdemokratiske organer omfatter et avgrenset geografisk område som er mindre enn kommunen. De fungerer som en arena der befolkningen kan delta og engasjere seg i dette avgrensede området (NIBR-rapport 2013:4). De fleste organer er rådgivende og fungerer som høringspartner for kommunen, uten selvstendig beslutningsmyndighet. Noen forvalter imidlertid store ressurser og har vidtgående beslutningsmyndighet. Tabellen under viser en oversikt over ulike typer nærdemokratiske ordninger.

Tabell 36: Fra NIBR-rapport 2013:4

Sivilsamfunn	Nærdemokratiorgan (Strukturert relasjon med kommunen)	
1. Frivillige organisasjoner med et bestemt geografisk nedslagsfelt	2. Foreningsbasert lokalutvalgsmo- dell	3. Organ med delegert beslutningskompetanse og tjenesteansvar (et ytre ledd av kommunen)
Velforeninger, beboerforeninger	Grendeutvalg, lokalsamfunnsutvalg, utviklingslag	Bydeler/kommunedeler
Fri og uavhengig Innbyggeraktivitet Ivareta interesser Fellesskap- og identitetsskapende Varierende relasjon til kommunen	Informasjon Initiativ Diskusjonsfora Link mellom folkelig engasjement og representative organer Fellesskap- og identitetsskapende	Delegert ansvar for budsjett eller tjenester En viss beslutningskompetanse

Kommunelovens § 12 gir kommunen relativt vide fullmakter til å etablere nærdemokratiske ordninger av både type 2 og 3 i tabellen over. Kommunestyret kan etablere formelle kommunedelsutvalg og enten selv oppnevne medlemmer til utvalgene eller foreta direktevalg. Utvalgenes antall og myndighet fastsettes av kommunestyret. Opprettelse og bruk av kommunedelsutvalg er et meget fleksibelt system, og kan være et effektivt virkemiddel for å styrke nærdemokratiet. Foreningsbasert lokalutvalgsmodeller kan også være relevant, uten å ha samme formelle stilling som kommunedelsutvalg (NIBR-rapport 2013:4).

Som tabellen over viser er det stor forskjell mellom frivillige organisasjoner som kan gi innspill i ulike saker på den ene siden, til etablering av kommunale administrative og politiske organer med delegert ansvar for budsjett og tjenester på den andre siden. Det siste alternativet kan oppfattes som et fjerde politikk- og forvaltningsnivå. Det er mulig å se for seg delegering av både administrativ og politisk myndighet fra kommunen til dette nivået. Det er imidlertid også mulig å se for seg bare delegert administrativ kompetanse, uten folkevalgt representasjon på grend/ kommunedelsnivået.

Forskningen har synliggjort tre felles kriterier som må oppfylles for at nærdemokratiske ordninger skal fungere godt. Alle tre kriteriene handler om koblingen til kommunen som politisk og administrativ organisasjon:

- 1 De nærdemokratiske organene må ha et klart mandat og reell innflytelse.
- 2 God informasjonsflyt må sikres gjennom at en bygger gode strukturer for dette.
- 3 Det er viktig med tilrettelegging og god administrativ støtte.

Gode medvirkningsprosesser er også viktig for å trekke innbyggerne med mellom valg. Det kan gi bedre beslutningsgrunnlag, større tillit fra innbyggerne, synliggjøre dilemmaer og avveininger og begrunne politiske prioriteringer (NIBR/Rokkansenteret 2013).

Det virker ikke å være stor interesse eller behov for nærdemokratiske ordninger i intervjuene. Likevel kan nærdemokratiske ordninger få en plass i en kommunesammenslåing. I intervjuene er det ingen enighet blant kommunene om hvilke nærdemokratiske ordninger som isåfall skal velges, og hva slags makt og mandat disse skal ha. Noen mener at grendeutvalg uten ansvar og midler ikke vil være hensiktsmessig. Andre ser for seg grendeutvalg som en høringsinstans som sikrer grendene en formalisert politisk representasjon uavhengig av politisk representasjon fra grenden i kommunestyret. Det blir påpekt som viktig at eventuelle nærdemokratiske ordninger blir utvalg som har en relevant geografisk representasjon, og at de gis mandat og funksjon som virker avbøtende på den svekkede demokratiske representasjonen som en konsekvens av sammenslåing.

Delegering av ansvar, kompetanse og beslutningsmyndighet til mer lokale utvalg langs dagens kommunegrenser kan være demokratisk problematisk. Det kan medføre segmentering fremfor integrering i kommunene, og kan i ytterste konsekvens medføre fragmentering av myndighet og uklare ansvarslinjer. Det vil kunne bety at den nye og sammenslåtte kommunen kun opptrer samlet på noen politiske områder som kollektivtransport og videregående skole, mens det på mer lokale temaer blir en splittelse innenfor kommunen. Det vil være viktig å vurdere hensiktsmessigheten av en slik delegering av makt.

Det vil være viktig at kommunene diskuterer hvilken beslutningsmyndighet som eventuelt kan eller skal flyttes ut av kommunestyret, slik at kommunene på sikt kan utvikle en felles forståelse av disse myndighetenes politiske ansvar, kompetanse og innflytelse. Utgangspunktet for å komme til enighet finnes, ettersom interessen for nærdemokratiske løsninger ikke er særlig stor i noen av kommunene.

8.2.5. Økonomisk og politisk handlingsrom

Et annet viktig spørsmål knyttet til lokaldemokrati handler om kommunenes økonomiske og politiske handlingsrom. Kommunene opplever i dag dette handlingsrommet som begrenset. Statlige lovpålagte oppgaver og rettighetsstyrte ordninger begrenser opplevelsen av reelt ansvar og politisk handlingsrom. Fra de

tre kommunenes side er det heller ingen sterk forventning om at en kommunesammenslåing i seg selv vil forbedre det økonomiske handlingsrommet.

Til sammen har de tre kommunene 137,3 årsverk i kommuneadministrasjon. Behovet for tjenesteproduksjonen ved en kommunesammenslåing vil for det meste være uendret. En eventuell sentralisering av administrative stillinger vil ikke ha en stor påvirkning på arbeidsmarkedet i kommunene.

Tabell 37: Avtalte årsverk eksklusive lange fravær i kommuneadministrasjonen 2014. Kilde: KOSTRA 2014

Kommune	Årsverk
Kåfjord	38.2
Lyngen	56.7
Storfjord	42.4
Totalt	137,3

De som er intervjuet påpeker at muligheten for å utvikle helhetlige planer vil bli bedre i en sammenslått kommune. Iverksetting vil også kunne forbedres ved sterkere fagmiljøer som er mindre sårbare for underbemanning. Kommunene er hver for seg på mange områder sårbare grunnet små fagmiljøer med lite til ingen overlapp ved sykefravær. En sammenslåing kan dermed gi grunnlag for mer helhetlig styring og robusthet i gjennomføring, noe som vil styrke evnen til politisk handling.

Det er liten forventning i de tre kommunene til at de kan styrke sin posisjon overfor staten og fylkeskommunene gjennom en sammenslåing. Kommunen vil fortsatt være liten i nasjonal sammenheng. I sammenheng med innflytelse regionalt oppfattes situasjonen annerledes. En sammenslått kommune, vil kunne få mer gjennomslag regionalt enn det de tre kommunene hver for seg greier.

De tre kommunene gir alle uttrykk for at sammenslåing oppfattes som del av en sentraliseringstrend, og ikke først og fremst styrt av ønske om regionalisering av oppgaver og myndighet. Det oppleves som viktig at kommunene forsøker å utnytte sine fortrinn eksempelvis ved å tiltrekke seg næringsliv og utvikle turisme. Det blir i intervjuene påpekt stor optimisme til dette punktet, hvor kommunene vil få sterkere fagmiljøer og ikke være påvirket av tidligere kommunegrenser.

8.3. Oppsummering lokaldemokrati og styring i Lyngenfjordmodellen

Kommunene i Lyngenfjordmodellen har tidligere vært samlet som én kommune, og det kan gjøre det lettere å nå søke sammen på nytt i en ny og større kommune. Selv om kommunene i egenrapporteringen har ulike forventninger til hvordan en kommunesammenslåing vil påvirke lokaldemokratiet, ser man ikke på sammenslåing som en større utfordring enn å opprettholde strukturen som i dag. Det er kun Storfjord som ser på det som mer utfordrende med kommunesammenslåing.

Store geografiske avstander pekes på som en utfordring i Lyngenfjordmodellen, særlig for å skape politisk engasjement i befolkningen. Lange reisetider kan skape barrierer for deltakelse sammenlignet med i dag. Dette kommer i tillegg til det faktum at makt vil bli flyttet fra dagens tre kommuner til én samlet kommune, og en mulig samlokalisering av administrative ressurser i et nytt kommunesenter. Politikerne peker i intervjuene på at en kommunesammenslåing vil kunne gi sterkere fagmiljøer. Det gir indikasjon på en enighet om at hvert enkelt fagmiljø bør være samlet, selv om det ikke betyr at alle fagmiljøene må være på samme sted.

Lokal identitet knyttet til bygder og grender er viktige faktorer i lokaldemokratiet. Alle de tre kommunene er enige om at kommunale funksjoner som ikke må være samlet, bør fordeles mellom de tre kommunene i en fremtidig samlet kommune. Alle kommunene ser positivt på styrkede fagmiljøer og muligheten for mer helhetlig strategi- og planarbeid som ikke stopper ved dagens kommunegrenser.

Valgloven gir ikke åpning for geografisk representasjon i kommunestyret slik at et eventuelt ansvar for å sikre spredt geografisk representasjon i så fall vil påligge de politiske partiene. Selv om dagens politikere i de tre kommunene ikke ser særlige behov for nærdemokratiske ordninger som grendeutvalg i intervjuene, bør det likevel tas med i den videre vurderingen for å sikre lokal innflytelse i en ny og større kommune. Med færre folkevalgte per innbygger kan enkelte grender stå uten representasjon. For å likevel sikre grendene innflytelse og muligheten til å komme med innspill kan det vurderes å etablere ulike underutvalg, f.eks. grendeutvalg med myndighet på bestemte og avgrensede områder.

En vesentlig gevinst ved sammenslåing er at den nye kommunen kan bli en mer slagkraftig regionalpolitisk utviklingsaktør. Det forutsetter at det etableres et styringssett og systemer forankret i politisk kultur og felles identitet som bidrar til å redusere kamp om ressurser og rivalisering langs tidligere kommunegrenser.

8.3.1. Spesielt om lokaldemokrati for Status quo-alternativet

Kåfjord, Lyngen og Storfjord har ved de siste kommunevalgene hatt en valgdeltakelse som ligger noe over landsgjennomsnittet. 5 – 7 lister var representert i kommunestyrene i forrige valgperiode og et større antall stilte i kommunevalget 2015.

Samtidig beskrives lokaldemokratiet som velfungerende, både i kommunenes statusbilder og i intervjuer med politisk ledelse i kommunene. De beskriver en viss utfordring med å oppnå et politisk engasjement i befolkningen og få medlemmer til å ta på seg verv, spesielt blant unge. Likevel framheves kommunenes størrelse som en fordel i det demokratiske perspektivet. I dette perspektivet oppleves det som en «smådriftsfordel» å være en liten kommune med kort vei mellom innbyggere, folkevalgte og administrasjon. En utfordring vil imidlertid være at kommunene har få folkevalgte som i stor grad fyller sitt verv på fritid og med lite kapasitet til å sette seg inn i saker, holde dialog med administrasjonen og innbyggerne m.m. I større kommuner vil de folkevalgte normalt ha noe større frikjøp, møtevirksomheten vil være større og det er i en viss grad mulig å utvikle mer «profesjonelle» politikere.

Uansett forventes det ikke å oppstå særskilte utfordringer knyttet til det demokratiske perspektivet i Status quo-alternativet. Velger kommunene å fortsette med samme struktur som i dag vil dette ikke få særlige negative konsekvenser for lokaldemokratiet. Tvert imot framstår «smådriftsfordelene» i lokaldemokratiet som en av de største argumentene for Status quo-alternativet.

9. Samisk og kvensk perspektiv

9.1. Rammer og bakgrunn

Kommunene som er omfattet av denne utredningen har alle historie, kultur og tradisjoner fra kvensk kultur som skal ivaretas. Kvenene ble anerkjent som en nasjonal minoritet i Norge i 1998, og er en folkegruppe som primært er knyttet til Nord-Norge. Det foreligger ingen offisiell statistikk over hvor mange som regner seg som kvener i dag. I offentlige dokumenter brukes ofte tallet 10-15 000, der de fleste bor i Troms og Finnmark. Offentlige myndigheter er gitt særskilte forpliktelser overfor minoriteter gjennom Menneskerettighetsloven, Opplæringsloven og Kommuneloven. Sistnevnte gir for eksempel muligheter for å gi stedsnavn på kvensk i tillegg til norsk og samisk, noe Storfjord kommune har valgt. Opplæringsloven skal sikre at elever får opplæring i sitt morsmål. I 2014 gjorde fylkestingene i Finnmark og Troms enstemmige vedtak om å støtte oppgradering av kvensk språk fra nivå to til nivå tre på det europeiske språkcharteret etter et innbyggeroppdrag i begge fylkene. Dersom myndighetene i fremtiden skulle gå inn for en slik oppgradering, vil kvensk sidestilles med samisk på nivå tre og ansvaret for å redde språket vil flyttes fra kommunene til sentrale myndigheter.

Når det gjelder ivaretagelse av samiske interesser er det en vesentlig forskjell mellom kommunene da Kåfjord inngår i forvaltningsområdet for samisk språk mens de to andre kommunene ikke gjør det. Storfjord har imidlertid tre likeverdige språk i samisk, kvensk og norsk.

Samene er anerkjent som urfolk i Norge gjennom grunnlovens §110-A. Lovfestede rettigheter ble gitt i 1987 gjennom Sameloven. I denne heter det blant annet at norsk og samisk er likeverdige språk, jf § 1-5. Loven beskriver videre hvilke forpliktelser som gjelder innenfor det samisk språkforvaltningsområdet. Innenfor forvaltningsområdet er det lovfestet at enhver som retter en henvendelse til et offentlig organ på samisk, også skal kunne få svar på samisk. Det er spesifisert i §3-8 at enhver har rett til å få opplæringstilbud på samisk. I §3-12 er Sametinget gitt en særskilt forpliktelse for å arbeide for vern og videreutvikling av samisk språk i Norge.

Sametingets posisjon ble styrket som følge av norsk ratifisering av ILO-konvensjon 169 i 1990. Konvensjonen skal ligge til grunn for øvrig myndighetsutøvelse. Det betyr blant annet at Sametinget skal konsulteres i forbindelse med reformer som er igangsatt av Staten. Formålet med konsultasjonen er å:

- Bidra til en praktisk gjennomføring av Statens forpliktelse til å konsultere med urfolk
- Søke å oppnå enighet mellom statlige myndigheter og Sametinget når det overveies å innføre lover eller tiltak som kan påvirke samiske interesser direkte
- Legge til rette for utvikling av et partnerskapsperspektiv mellom statlige myndigheter og Sametinget som virker til styrking av samisk kultur og samfunn
- Utvikle felles forståelse for situasjonen og utviklingsbehovet i samisk samfunn

Sametinget har iverksatt et eget utredningsarbeid om kommunereformen. Det er lagt opp til politisk behandling av saken i Sametinget i september 2015. Sametingets overordnede krav er at de nye kommunene må jobbe for å kunne tilby gode og likeverdige tjenester, noe som tilsier helhetlig og samordnet samfunnsutvikling knyttet til samisk språk og samfunnsliv. Sametinget har så langt vektlagt språk, helse- og sosialtjenester, barnehager og opplæring og samiske næringer og arealbruk.

Uavhengig av om en kommune inngår i forvaltningsområdet er det en rekke hensyn som skal ivaretas, og som er lovhjemlet, når det gjelder oppfølging av interesser og behov som den samiske befolkningen har. Mulighetene for å ivareta samiske interesser og behov kan blant annet vurderes ut fra følgende:

- Ut fra det handlingsrom kommuner har vedrørende ivaretagelse av interesser knyttet til samiske næringer, opplæring i samisk språk og bruk av samisk språk i kommunen
- Med utgangspunkt i hvilke handlinger som er mulig for å forplikte en sammenslått kommune

Plan- og bygningsloven bestemmer kommunenes ansvar for forvaltning av arealer og naturressurser, men det er i selve loven vist til begrensninger kommunene er gitt med sikte på at samiske interesser skal ivaretas, slik

de er beskrevet i annet lovverk. Det å sikre naturgrunnlaget for samisk kultur, næringsutøvelse og samfunnsliv er et av hensynene kommunene er pålagt å ivareta i plansaker. Sametinget har også rett til å gi innsigelser på kommunenes planarbeid. Kommunene er pålagt å vurdere innsigelsene. Hvis de ikke tas til følge, vil det bli mekling mellom partene. Hvis det ikke oppnås enighet er det departementet som må ta stilling til om innsigelsen skal tas til følge eller ikke. Sametinget har også rett til å klage på enkeltsaker, gitt at de omhandler samiske interesser.

For bruk av naturressurser er det spesifikke lovverk, men hvor det utenfor Finnmark ikke er egne bestemmelser for bruk av utmark. Unntak er for bruk av mineralressurser. I Mineralloven heter det at «loven skal anvendes i samsvar med folkerettens regler om urfolk og minoriteter». Det betyr at ILO-konvensjon 169 skal legges til grunn i saker som handler om rettigheter til utvinning av mineraler. Det kan innebære at prosjekter stoppes hvis de går på tvers av samiske interesser. Sametinget gir i så fall en vurdering og anbefaling som ansvarlig departement må ta stilling til.

Innenfor utdanning danner Opplæringsloven utgangspunktet for kommunenes ansvar og myndighet, også når det gjelder opplæring i samisk språk. Opplæringsloven kapittel 6 inneholder bestemmelser om opplæring i samisk i grunnskole (§ 6-2) og videregående skole (§ 6-3). Kommunenes forpliktelser er knyttet til grunnskolen. Her sier lovteksten at i samiske distrikt har alle elever rett til opplæring på og i samisk. Kommunen kan lage egen forskrift som hjemler et utdanningstilbud til alle på samisk.

Samiske distrikt er i denne sammenheng de områder som er innenfor forvaltningsområdet for samisk språk. Områdene er definert som kommuner, og av de kommunene som inngår i utredningen om sammenslåing er det kun Kåfjord som er en del av forvaltningsområdet for samisk språk.

Utenfor samiske områder er det også bestemmelsene i Opplæringsloven som forplikter kommunene mht opplæring i og på samisk. Hvis det er minst ti elever i en kommune som ønsker denne type opplæring, så er kommunen forpliktet til å gi et slikt tilbud. Kommunen kan selv velge å legge tilbudet til en eller flere skoler. Det er overveiende sannsynlig at det vil være et betydelig antall som ønsker opplæring i og på samisk i en sammenslått kommune Lyngfjord. Samemanntallet 2013 viser at det var 361 som hadde registrert seg som samer i Kåfjord, 151 i Storfjord og 178 i Lyngen. Det betyr at det i en eventuelt sammenslått kommune mest sannsynlig må være tilbud i grunn- og videregående skole på samisk.

Implikasjonen av dette er at bruk av samisk i skolen vil bli noe svekket hvis den nye sammenslåtte kommunen skal være utenfor forvaltningsområdet for samisk språk. Dette fordi Kåfjord kommune ikke vil kunne lage egen forskrift som gjør at samtlige elever i kommunen får opplæringstilbud på samisk. I og med at en sammenslått kommune vil ha elever som både har norsk og samisk som foretrukket språk, er det antagelig heller ikke ønskelig. Loven forplikter i så fall kommunen til å gi et utdanningstilbud i og på samisk på enkelte skoler, fordi det vil være et betydelig antall samiskspråklige elever i den nye sammenslåtte kommunen.

I Kåfjord kommune er samisk og norsk likestilte språk som en direkte følge av at kommunen er en del av forvaltningsområdet. Det betyr at alle har rett til å bli betjent på samisk når de henvender seg til offentlige etater. Innenfor helse- og sosialsektoren betyr det at kommunen også bør kunne ha personale som kan kommunisere med brukere på samisk. De øvrige kommunene inngår ikke i forvaltningsområdet for samisk språk, og har derfor ikke samme forpliktelser når det gjelder å besvare henvendelser på samisk, eller ha personale i helse- og sosialsektoren som kan kommunisere på samisk. Kommunen kan imidlertid selv vedta forpliktelser her, og selv inngå avtaler med Sametinget for å fremme samisk språk i tilbudet som gis fra kommunen.

Implikasjonen av dette er at hvis den nye sammenslåtte kommunen skal være utenfor forvaltningsområdet for samisk språk vil kommunen ikke være forpliktet til å betjene brukerne av kommunale tjenester på samisk, men kan selvsagt selv vedta å gi innbyggerne et slikt tilbud.

Samtidig er det verd å merke seg at kommunestyret i Storfjord i 2007 vedtok at kommunens virksomhet skal bygge på tre likeverdige kulturer og språk -, samisk, kvensk/finsk og norsk. Det kan derfor synes som at forskjellen mellom Storfjord og Kåfjord er knyttet til de formelle bestemmelsene enn den reelle språkutøvelsen.

Sametingets utgangspunkt er at lovfestede rettigheter ikke skal svekkes, men heller styrkes, som følge av ny kommuneinndeling og kommunestruktur. I eventuelle sammenslåtte kommuner skal det sikres at den samiske befolkningen synliggjøres og at den samiske befolkningen får et talerør i den nye kommunestrukturen.

Sametingets oppfatning er antagelig basert på at det kan oppstå situasjoner hvor kommuner som i dag er en del av forvaltningsområdet kan bli slått sammen med kommuner som i sum er større og utenfor forvaltningsområdet. Gitt at flertallet i kommunen da ikke vil ønske å bruke ressurser på å opprettholde et tilbud til innbyggerne som er samiskspråklig, så kan i verste fall arbeidet med samisk språk i flere eksisterende kommuner forvitte.

Regjeringen har også oppfattet at endringer i offentlig sektor og kommunestruktur kan gi utfordringer for det tilbudet som gis den samiske befolkningen. Etter forslag fra Sametinget etablerte derfor Regjeringen et NOU-utvalg som innen 15. februar 2016 blant annet skal:

«vurdere fleksible løsninger som tar høyde for at situasjonen for samisk språk kan variere, og at kommunene har ulike utfordringer og behov. Utvalget skal også vurdere og komme med forslag til hvordan kommuner og andre offentlige tjenesteytere kan sikres personale med kompetanse i samisk språk og se på ordninger og tiltak som bidrar til at flere lærer seg og bruker de samisk språkene.»

Det er sannsynlig at utvalget vil komme med forslag som kan gi endringer i lovverk, og åpne for mer fleksible løsninger mellom og på tvers av kommuner. Det kan med andre ord være sannsynlig at det kommer løsninger som gjør det mulig å ivareta samiske interesser og den samiske befolkningens behov for tjenestetilbud på eget språk i sammenslåtte kommuner som tidligere var innenfor og utenfor forvaltningsområdet for samisk språk.

9.2. Kulturelle mønstre, interesser og aktører

Kåfjord, Storfjord og Lyngen er i en region som har vært møtepunkt for ulike kulturer, og har utgangspunkt i en samisk, norsk og kvensk befolkning. Kommunene ble etablert i 1930, da Kåfjord og Storfjord ble skilt ut av Lyngen kommune. Kåfjord har grense mot Finland, mens Storfjord har grense mot Sverige og Finland. Beliggenheten gjør at Storfjord gjennom lengre tid har vært et handelssenter i regionen. Det har vært utstrakt kontakt på tvers av landegrensene, og tidligere har norsk, kvensk og samisk blitt brukt side om side. Kvensk språk og kultur står nå særlig sterkt i Storfjord. Kåfjord er en del av det samisk språkforvaltningsområdet, mens kvensk og samisk språk og kultur står noe svakere i Lyngen.

Samisk og kvensk utgjør en vesentlig del av den kulturelle tilhørigheten i hele området som inngår i denne utredningen, og er vesentlig for identiteten og tilhørigheten for hele befolkningen. Det betyr at området historisk fremstår som flerkulturelt, som også er blitt uttrykt gjennom næringsveier og måter lokalsamfunn har vært organisert og uttrykt seg på.

I 2013 var 9,9 prosent av befolkningen i de tre kommunene registrert i samemanntallet. Andelen av befolkningen som er registrert i samemanntallet varierer fra 16,5 prosent i Kåfjord til 6,1 i Lyngen.

Det betyr ikke at det kun er 9,9 prosent av befolkningen som er samer i disse kommunene, men at det er en så stor andel som har valgt å registrere seg i manntallet for blant annet å kunne stemme ved Sametingsvalget. Tabellen under viser fordelingen av de som er registrert i manntallet i de ulike kommunene.

Tabell 38: Andel av befolkningen registrert i samemanntallet 2013

	Samemanntallet	Befolkning	% i samemanntall
Kåfjord	361	2182	16,5
Storfjord	151	1898	8,0
Lyngen	178	2922	6,1
Totalt	690	7002	9,9

Samisk og kvensk kultur står sterkt i Storfjord, og det er skilting på samisk, kvensk og norsk i kommunen. Allerede i 2007 vedtok kommunestyret at de tre språkene norsk, samisk og finsk/kvensk skulle likestilles.

Siden det har det kommet navneskilt på bygdene på samisk og kvensk.²⁸ Kommunen har grense mot Enontekiö kommune i Finland og Kiruna kommune i Sverige. Historisk har Storfjord og Skibotndalen vært et møtepunkt og handelssted i regionen, uavhengig av landegrenser. Kvensk kultur har stått sterkt. Det samme har samisk. Kommunen har gitt uttrykk for dette i sitt slagord «Mangfold styrker», og ønsker å bli oppfattet som en kommune med sterke tradisjoner forankret i ulike kulturer. Det er også utformet veiledere for bruk av samisk og kvensk i eldreomsorgen.

Fra Lyngen kommune er det i deres tilbakemelding til utredningsarbeidet vist til at samisk og kvensk identitet er en av flere identitetsfaktorer i kommunen. I følge kommunen gir det mening å identifisere andre kulturelle identitetsfaktorer enn tilhørighet til steder i kommunen og kommunen. Her er samisk/kvensk tilhørighet blant de som kommunen viser til. Det vil også kunne konstateres en regional «Lyngen-identitet» med basis i Lyngenfjordbassenget.

Kåfjord kommune ble allerede i 1992 en del av det samisk språkforvaltningsområdet. Kommunen er profilert som kultursenter for samisk med et samisk språksenter i Manndalen, som også er stedet for den årlige urfolksfestivalen Riddu Riddu Festivála. Dette er en internasjonal urfolksfestival som har vært arrangert siden 1991, og har bidratt til å skape en sterkere bevissthet og stolthet for samisk språk og kultur. Festivalen har i dag internasjonal urfolksprofil og fikk i 2009 som én av 12 norske festivaler knutepunktstatus og fast bevilgning over statsbudsjettet.

9.3. Deltakelse i prosjekter i kommunene for å fremme samiske og kvenske interesser

Samtlige kommuner er innenfor virkeområdet for Sametingets tilskuddsordninger til næringsutvikling (STN). Virkeområdet omfatter lokalsamfunn som vurderes som betydningsfulle for å bevare og videreutvikle samisk kultur og næringsliv, samtidig som Sametinget disponerer særskilte virkemidler for dette. Storfjord og Kåfjord ble en del av dette virkeområdet i 1997, Lyngen i 2005.²⁹

Sametinget deler ut om lag 35 mill. kroner årlig i næringstilskudd innenfor STN-området. Samtlige kan motta tilskudd fra STN-ordningene, slik at dette ikke er avgrenset til samiske næringsutøvere. I budsjettet for 2014 var fordelingen 17,5 mill. kroner til duodji, 8 mill. kroner til primærnæringene, 7 mill. kroner til attraktive lokalsamfunn, 5 mill. kroner til nyetableringer og 2,5 mill. kroner til regional utvikling.

Kartet under viser en fordeling av næringstilskudd fra STN midler i kommunene fra Sametinget (Sametingets årsmelding, 2014). Kommunene som er omfattet i denne utredningen er innenfor firkanten. Kartet viser at ingen av kommunene har virksomheter som i sum gjør dem til de største brukerne av kommunene som mottar STN midler, som er Alta og Kautokeino. Virksomheter i Storfjord er beskjedne mottagere av denne type midler. Lyngen og Kåfjord i litt større grad. Det gir uttrykk for at næringssammensetningen i kommunene varierer, og at det er i Lyngen og Kåfjord det primært er næringer som nyttiggjør seg denne type tilskudd. Det betyr at det i disse kommunene også er virksomheter og næringer som kan sies å være forankret i- og som fremmer en samisk identitet.

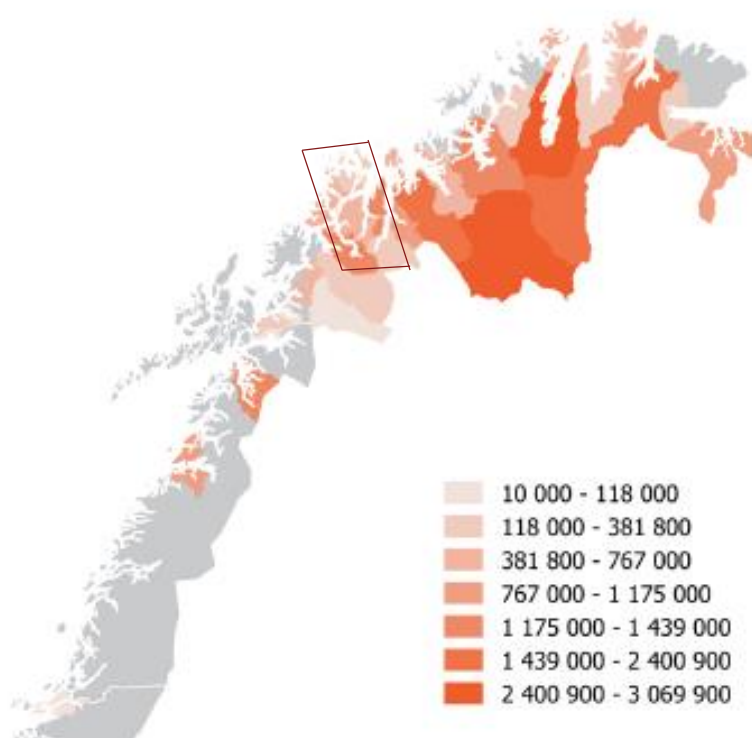
Bildet kan imidlertid nyanseres noe ved at for eksempel Storfjord kommune inngår, som de fleste andre kommunene i Nord-Norge, i beitearealet til flere reinbeitedistrikt. De som utøver reindrift har også tilhørighet andre steder, mens det er betydelig aktivitet knyttet til reindrift i kommunen:

- Distrikt 24 Bassevuovdi/Helligskogen er et helårsdistrikt hvor størsteparten av beitearealene er lokalisert i Storfjord kommune. Distriktet besto i hht siste avlagte Ressursregnskap for reindriftsnæringen av 20 personer fordelt i 7 siidaandeler, med et samlet reintall på omlag 2200 rein. Distriktet har nylig fått 2 nye siidaandeler utover de 7 som er omtalt i ressursregnskapet.

²⁸ <http://www.nrk.no/troms/kvensk-sisu-i-storfjord-1.11605412>

²⁹ <https://ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/attachment/161540?ts=1441bb68798>

- Distrikt 19/32T Ivgoláhku/Lakselvdal-Lyngsdal har sommerbeite i Storfjord/Tromsø/Lyngen. Distriktet besto i hht siste avlagte Ressursregnskap for reindriftnæringen av 22 personer fordelt i 7 siidaandeler, med et samlet reintall på omlag 2700 rein.
- Könkämä sameby er den nordligste svenske samebyen, og har sommerbeiter i Storfjord/Målselv. Reindriftnæringen på svensk side av riksgrensen er organisert i mye større enheter enn i Norge, men data om reintall, personer som er involvert er vanskelig tilgjengelig. I Wikipedia oppgis at samebyen hadde omlag 13000 rein i 2011.



Figur 54: Kommunevis fordeling av de søkerbaserte næringstilskuddene i 2014.

9.4. Kartlegging av bruk av samisk og kvensk språk i kommunene

Kåfjord har en samisk barnehage med totalt 39 barn, og tilbudet om samisk språkopplæring omfattet i alt 69 barn i 2014. Det er et betydelig antall sammenlignet med landet for øvrig.³⁰ Kommunen har imidlertid hatt problemer med å rekruttere samiskspråklig pedagogisk personell, og har de siste årene hatt en 50 % pedagogisk stilling som dekker opp tilbudet i alle de tre barnehagene.

Alle de tre skolene i Kåfjord følger læreplanen Kunnskapsløftet - samisk, og hvor totalt rundt 30 % av elevene har valgt samisk på et eller annet nivå. På Manddalen skole alene er tallet oppe i 70 %. Men også i rekrutteringen av samisklærere i skolen er utfordringene store.³¹ For øvrig opprettet Kåfjord i 1994 et samisk språksenter som et undervisnings- og kompetansesenter for samisk språk i kommunen (egen kommunal avdeling).

³⁰ SSB: Samisk statistikk 2014

³¹ NF-rapport nr. 7/2012: *Samisk språkundersøkelse 2012*. Nordlandsforskning.

Språkarbeidet i Storfjord kommune er basert på kommunestyrevedtaket fra 2007 om at Storfjord kommune er en flerspråklig kommune. I barnehagene i Storfjord er hovedmålsettingen at samtlige barn skal ha elementær kunnskap om samisk og finsk/kvensk språk når de går ut av barnehagen. Videre undervises det i samisk og finsk/kvensk ved begge skolene i Storfjord kommune. Tallet på elever ved Skibotn skole som velger finsk som andrespråk har tradisjonelt vært svært høyt. 75-85 % av elevene i 1. klasse velger hvert år finsk som andrespråk.

I Storfjord er det også etablert et eget flerspråklig senter som skal jobbe for å styrke samisk og finsk/kvensk kultur og språk i Storfjord kommune.³² Senteret er det eneste i sitt slag i landet, og mottar årlig bevilgning fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Senteret ble først etablert som et prosjekt i 2010, men er nå en egen kommunal avdeling. Senteret arbeider med dokumentasjon av språk, men også med utvikling av kurs for voksne, tilbud i barnehager, samt at det er etablert muligheter for finsk som andrespråk i grunnskolen. Skibotn skole er den skolen i Norge som har flest elever med finsk som andrespråk. I barnehagene finansieres samisk morsmålsopplæring via tilskudd fra Sametinget, mens finsk morsmålsopplæring finansieres via Språksenteret og kommunen.

Lyngen kommune konstaterer i intervjuene sine forpliktelser som følge av at de har en samisk befolkning. Her peker de særskilt på hvordan dette håndteres av barnehagene, der det er viktig at det fortsatt legges til rette for at samiske barn kan sikre og utvikle sitt språk og sin kultur gjennom et tilrettelagt tilbud. Det samme gjelder også i skolen.

Ut fra tilbakemeldingene fra kommunene kan det virke som om hensyn til bruk av og opplæring i samisk og kvensk/ finsk er ulikt vektlagt i kommunene. En snever tolkning av blant annet Opplæringsloven innebærer imidlertid at dette er tilbud som kommunene skal realisere, og som innbyggere har rett til. Kommunesammenslåinger kan bidra til å løse en del utfordringer ved at kompetanse og tilbud innenfor samisk og kvensk/ finsk kan bli gjort tilgjengelig for innbyggere innenfor en ny, sammenslått kommune.

9.5. Oppsummering - samisk og kvensk perspektiv

Ved en sammenslåing av kommunene vil diskusjonen om samisk forvaltningsområde og det samiske og kvenske perspektivet få fornyet betydning. Det er særlig tre områder som er vesentlige når det gjelder å ivareta hensyn til samiske og kvenske interesser i en kommunesammenslåing: hensyn til næringsutvikling, kultur og språk og utforming av kommunale tjenester.

Næringsutvikling

Samtlige kommuner som er omfattet av en eventuell sammenslåing er en del av virkeområdet for Sametingets tilskuddsordninger til næringsutvikling (STN). Det skaper forventninger til tilrettelegging for samiske næringer i kommunene, og at Sametinget vil ha oppmerksomhet om næringsutviklingen i områdene. Oppmerksomheten er knyttet til mer enn tilskuddene som gis, og handler om rammer og utvikling i arbeidsstyrke, utdanning og andre typer rammevilkår for næringsutvikling. Rapporter om dette blir laget av Sametinget årlig og av Statistisk sentralbyrå. Det er ikke samme type oppmerksomhet om utvikling av næringer som kan støtte opp om kvensk kultur.

Det er ulikheter mellom kommunene. Kåfjord og Storfjord har større innslag av primærnæringer som er relevant for STN, og mottar mer fra støtteordningene enn Lyngen. Antagelig vil det gi ulike ambisjoner for utvikling av næringer med særlig tilknytning til samisk og kvensk kultur og identitet.

Samordning ved sammenslåing av kommunene kan gi gevinster for å fremme denne type næringsutvikling. Det vil primært være knyttet til bruk av felles kompetanse, slik at det blir enklere å sikre likeartet behandling i saker som angår næringsutvikling. I tillegg kan det bli enklere å etablere felles strategiprojekter som fremmer denne type næringsutvikling.

³² <http://www.spraakcenter.no/?cat=7>

Kultur og språk

Kåfjord inngår i forvaltningsområdet for samisk språk. I tillegg deler de to andre kommunene ambisjonen om å fremme bruk av samisk og kvensk noe som i Storfjord er fastsatt gjennom eget kommunestyrevedtak om språklig likestilling. Tiltak for å fremme bruken av kvensk og samisk er særlig knyttet til skole og barnehager.

Ved en eventuell sammenslåing vil det være særlig sterk forventning til at samisk språk blir ivaretatt i nye politiske og administrative enheter ettersom:

1. Det er en betydelig andel av befolkningen i de berørte kommunene som oppfatter seg som samer og kvener,
2. Kåfjord er en del av det samisk språkforvaltningsområdet, og både befolkningen og Sametinget vil ønske at hensynet til samisk språk minst ivaretas på samme nivå som i dag innenfor rammen av en sammenslått kommune, og
3. regjeringen har nedsatt et NOU-utvalg som kommer med innstilling i februar 2016 som blant annet vil behandle hensyn til samisk språk i nye sammenslåtte kommuner.

Det kan være gevinster ved en samordning av ressurser, kompetanse og tjenestetilbud når det gjelder utvikling av kultur og språk. I skoler og barnehager er det knapphet på samisk- og kvenskpråklige ressurser. Kompetansen og tilbudene som gis i en kommune kan være relevant for flere av kommunene, slik at samordning kan gi effektiv bruk av ressurser. I tillegg kan det gi gevinster ved at det etableres større fagmiljøer som vil kunne gi et kvalitativt bedre tilbud.

Prioriteringen av samisk språk i skolen kan bli svekket i Kåfjord hvis den nye sammenslåtte kommunen skal være utenfor forvaltningsområdet for samisk språk. Gitt at den nye kommunen blir værende utenfor forvaltningsområdet kan den ikke forplikte samtlige skoler i å gi elever et tilbud som følger læreplanen Kunnskapsløftet - samisk. Likevel kan den nye kommunen bli forpliktet til gi et slikt tilbud på enkelte skoler, fordi det vil være et betydelig antall samiskspråklige elever i den nye sammenslåtte kommunen som vil ha rett til denne type utdanningstilbud.

Kommunale tjenester

I utformingen av kommunale tjenester er det vesentlig å sikre innbyggerne likeartet tilbud tilpasset deres behov. Innenfor det som handler om fysisk infrastruktur og tilbud knyttet til disse, er hensyn til urfolk og minoriteter mindre relevant. Når det gjelder velferd, helse og omsorgstjenester er imidlertid hensynet til innbyggernes identitet og språk viktig. Det er flere tiltak i kommunene som handler om å kunne gi særlig eldre tilgang på personale som behersker deres språk.

Samordning på tvers av kommunene kan også her gi gevinster. Det er knapphet på personale som behersker samisk (og kvensk), og det er nærliggende å tenke seg at det vil være mulig å realisere gevinster ved at kompetanse som er bygget opp et sted også tas i bruk andre steder innenfor en sammenslått kommune. Dette må betraktes ut fra de gevinster som kan gis innbyggerne som ønsker tilgang på kompetent personale innenfor velferd, helse og omsorg som også forstår deres kultur og språk.

I og med at Kåfjord kommune inngår i det språklige forvaltningsområdet for samisk, har alle innbyggerne rett til å bli betjent på samisk når de henvender seg til kommunens virksomheter. Situasjonen vil bli endret hvis den nye kommunen er utenfor forvaltningsområdet. Innbyggernes rett til å kommunisere med kommunen på samisk vil bortfalle, med mindre den nye kommunen vedtar å gi innbyggerne et slikt tilbud. Et eventuelt tap av denne retten må veies opp mot gevinstene omtalt over. Det gjelder særlig tilgangen på kompetent personale som behersker samisk innenfor helse og omsorg, og som har kompetanse som kan benyttes på tvers av kommunene. Alternativet er at den nye kommunen blir en del av forvaltningsområdet. Da bør gevinsten av at samtlige innbyggere garanteres et samiskspråklig tilbud veies opp mot behovet for investeringer og ansettelse av personale som er nødvendig for at denne garantien kan realiseres.

9.5.1. Spesielt om samisk- og kvensk perspektiv for Status quo-alternativet

Det samiske og kvenske perspektivet er i dag klart tilstede i alle de tre kommunene, selv om omfanget og grad av påvirkning på lokalsamfunnet varierer.

Verken for Kåfjord, som en del av det samiske forvaltningsområdet, eller de to andre kommunene er det avdekket noen åpenbare trusler for det samiske og kvenske perspektivet dersom kommunene består som i dag. Den mest åpenbare utfordringen ligger i den økonomiske uforutsigbarheten Status quo-alternativet medfører. Hel- eller delvis flerspråklighet vil nødvendigvis kreve ressurser og medføre større kostnader for kommunen. I en presset kommuneøkonomi hvor de statlige rammebetingelsene er uforutsigbare, kan økonomien i seg selv bli en trussel for det samiske- og kvenske perspektivet. Selv om mange av tiltakene knyttet til språk og kultur er lovfestet, er det vår erfaring at presset kommuneøkonomi kan bidra til svekket kvalitet på tjenestene. I en situasjon hvor kommunens inntekter ikke er tilstrekkelige til å dekke eksisterende tjenester, blir det kommunestyrets beslutning å ta stilling til hvor det skal gjennomføres kutt. På lik linje med andre tjenestoområder og satsinger risikerer da også den samiske og kvenske satstingen at anstrengt økonomi gir kutt og mindre ressurser.

Appendiks A

Referanser

Baldersheim, H., Pettersen, P.A. & Rose L.E. 2011. *Den krevende borger – utfordringer for demokrati og tjenesteyting i kommunene*. UiO: Institutt for statsvitenskap.

Blåka, S., Tjerbo, T. & Zeiner, H. 2012. *Kommunal organisering 2012*. NIBR-rapport 2012:21

Brandtzæg, B.A., Aastvedt, A., Thorstensen, A. & Vareide, K. 2010. Mosvik og Inderøy. *Utredning av kommunesammenslåing*. – Telemarksforskning. Rapport nr. 264.

Brandtzæg, B.A. 2009. *Frivillige kommunesammenslutninger 2005-2008. Erfaringer og effekter fra Bodø, Aure, Vindafjord og Kristiansund*. Telemarksforskning. Rapport nr. 250.

Bukve, O. 1999. *Samanslåing, samarbeid eller status quo? Kva bør skje med kommunestrukturen*. Høgskulen i Sogn og Fjordane. R-nr 1/99.

Det kongelige kommunal og moderniseringsdepartement. *Kommuneproposisjonen 2016 - Prop. 121 S (2014-2015)*

Det kongelige kommunal og moderniseringsdepartement. *Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner*. Meld. St. 14 (2014-2015).

Hansen, G., Klausen J.E. & Winsvold, M. *Erfaringer med nærdemokratiske ordninger i Norden*. NIBR-rapport 2013:4

Jakobsen, D.I. 2010. *Evaluering av interkommunalt samarbeid etter kommunelovens §27*.

Johansen, S., Onsager, K., Sørli K. 2015. *Samspill og regional vekstkraft i Tromsøregionen*. NIBR-rapport 2015:4

NOU 2005:13 (2005). *Fordeling, forenkling, forbedring. Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner*.

Skjetne K.T. & Lindtvedt, F. 2014. *Kommunestørrelse og lokaldemokrati*. KS

TBU (2014). *Rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi*. Mai 2014. KMD

Tørring, R. & Vennes, W. 2015. *Endring kommunestruktur – suksessfaktorer og utfordringer i prosessen fram til vedtak*. PwC 2015.

Vareide, K. & Storm, H. 2010. *Hvordan måle bostedsattraktivitet*. Telemarksforskning. Rapport 227.

Appendiks B

Nye oppgaver til kommunene

Tabell 39: Nye oppgaver. Velferdstjenester

Oppgave	Nærmere om oppgaven
Tannhelse	Allmenntannhelsetjenesten, spesialisthelsetjenesten og fylkeskommunens ansvar etter tannhelsetjenesteloven overføres til kommunene.
Rehabilitering	Større kommuner kan få større ansvar for rehabiliteringstjenester som i dag ivaretas av spesialisthelsetjenesten. Hvilke oppgaver skal utredes nærmere, samt i hvilken form en slik ansvarsendring skal skje.
Basishjelpemidler	Basishjelpemidler utredes overført til kommunene.
Forsøk DPS (Distriktpsikiatriske senter)	Forsøksordning med overføring av driftsansvar for DPS til kommuner som har tilstrekkelig kapasitet og kompetanse.
Boligtilskudd	Tilskudd til etablering og den personrettede delen av tilskudd til tilpasning innlemmes i rammetilskuddet til kommunene fra Husbanken.
Varig tilrettelagt arbeid	Varig tilrettelagt arbeid (VTA) og enkeltplasseringer i ordinære virksomheter (VTO) kan overføres til kommunene. Dette er tilbud om sysselsetting til personer som har små utsikter til ordinært arbeid.
Arbeids- og utdanningsreiser	Skal sikre at personer med nedsatt arbeidsevne kan ta utdanning og jobb (får finansiert reise). Ansvaret ligger i dag hos NAV.

Tabell 40 Nye oppgaver. Samfunnsutvikling

Oppgave	Nærmere om oppgaven
Tilskudd frivillighetssentraler	Ansvar for å gi tilskudd til frivillighetssentraler overføres til kommunene, også for de sentralene som ikke er kommunalt drevne.
Lokal nærings- og samfunnsutvikling	I denne omgang foreslås det ikke noen konkrete oppgaver som skal overføres på dette området. KMD viser til en rekke utredninger og evalueringer som er satt i gang av lokalt nærings- og samfunnsutviklingsarbeid. Regjeringen vil følge opp dette spørsmålet i proposisjonen om nye oppgaver til større kommer som planlegges fremmet for Stortinget vårsesjonen 2017.
Tilskudd nærings- og miljøtiltak i skogbruk	Forvaltningen av tilskudd til veibygging og til drift med taubane kan overføres fra fylkesmannen til kommunene og bidra til et fagmiljø på skog i kommunene.
Tilskudd beite, jordbruk, verdensarv	<ul style="list-style-type: none">• Forvaltningen av utvalgte kulturlandskap i jordbruket kan overføres fra fylkesmannen til kommunene.• Forvaltningen av tilskudd til verdensarvområdene kan overføres fra fylkesmannen til kommunene.• Tilskudd til tiltak i beiteområder kan overføres til kommunene. Det kan være behov for samarbeid over kommunegrenser og fylkesgrenser for å sikre rasjonelle driftsopplegg. <p><i>Alle disse oppgavene avhenger av en gjennomgang av miljøvirkemidlene som utføres i forbindelse med jordbruksoppgjøret i 2015.</i></p>
Enkeltutslippstillatelser, forurensningslov	Kommunene får myndighet til å gi utslippstillatelse etter forurensningsloven § 11 når det gjelder grønnsaksvaskerier og til å behandle saker vedrørende støy fra motorsportbaner, skytebaner og vindmøller.
Naturforvaltning	<ul style="list-style-type: none">• For mindre verneområder som ligger i naturlig tilknytning til verneområder som i dag forvaltes av nasjonalpark-/verneområdestyrene, har styrene fått tilbud om å overta ansvaret også for disse områdene. Dersom kommunen eller styrene ikke ønsker denne myndigheten, kan myndigheten fortsatt ligge hos fylkesmannen.• Fylkeskommunens myndighet etter innlandsfiskeforskriften § 2 tredje ledd.• Fylkeskommunens myndighet til å fastsette utvidet jakttid for enkelte fremmede/introduserte arter etter §2 i forskrift om jakt- og fangsttider og hvor det i liten grad er nødvendig å ta hensyn til regional utbredelse.

Tabell 41 Andre oppgaver

Oppgave	Nærmere om oppgaven
Vigselsrett for borgerlige vielser	Prøvingen av ekteskapsvilkår gjøres av Skatteetaten. Derfor er det ikke noe i veien for at kommunene kan overta domstolenes vigselsmyndighet.
Notarialforretninger	Bekreftede underskrifter på dokumenter og bekrefte rett kopi.
Godkjenning svømmeanlegg	Idrettsfunksjonell forhåndsgodkjenning av svømmehaller overføres til kommunene. De fleste anleggstyper kan da godkjennes i kommunene med unntak av kunstianlegg utendørs og innendørs og anlegg som har fått status som nasjonalanlegg.

Appendiks C

Befolkning og næringsutvikling

– utfyllende statistikk

Befolkningsutviklingen dekomponert

Figurene under viser hvordan befolkningsutviklingen er satt sammen av:

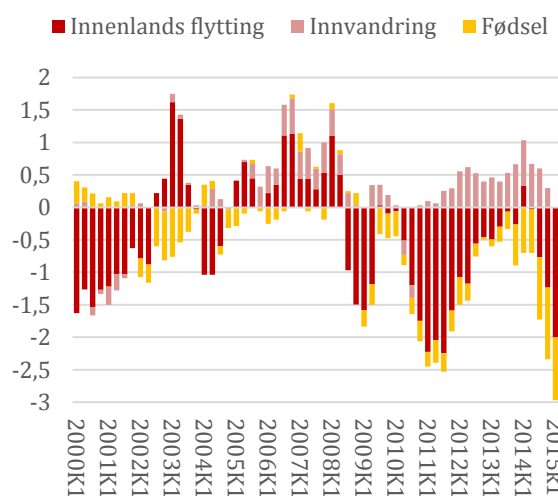
1. Netto innvandring - innvandring minus utvandring
2. Innenlands flytting - flytting fra et annet sted i Norge inn til kommunen/stedet minus flytting fra kommunen/stedet til et annet sted i Norge, og
3. Fødselsbalanse – antall fødte minus antall døde

Alle tallene er i prosent av folketallet. Dataene er oppdatert kvartalsvis, og hver stolpe viser utviklingen de siste tolv måneder. Stolpene overlapper derfor hverandre med ni måneder.

Befolkningsutviklingen fra utgangen av første kvartal 2000 til og med utgangen av siste kvartal 2014 er vist for de tre kommunene enkeltvis og til slutt for de tre kommunene samlet.

Lyngen

Lyngen har hatt befolkningsnedgang siden 2007. Det er den innenlandske fraflyttingen som har bidratt mest til dette. Fødselsbalansen er negativ, og har i de siste årene bidratt betydelig til befolkningsnedgangen. Nettoinnvandringen har hovedsakelig vært positiv de siste årene, unntatt de første to kvartalene i 2015. Likevel har nettoinnvandringen ikke vært høy nok til å kompensere for den innenlandske fraflyttingen. Innvandringen er også mye lavere enn innvandringen på landsbasis.



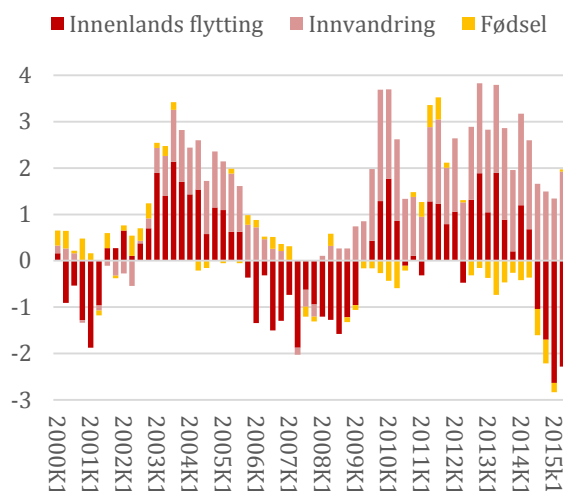
Figur 55: Årlig befolkningsutvikling i prosent av folketallet målt hvert kvartal i overlappende perioder. Befolkningsutviklingen er dekomponert i innenlands flytting, netto innvandring og fødselsbalanse, 31. mars 2000 – 31. juni 2015. Lyngen.

Storfjord

Storfjord har hatt befolkningsvekst mellom 2009 og 2013, men befolkningsnedgang igjen i 2014 og de første to kvartalene i 2015. Nettoinnvandringen er høy og har i enkelte år kompensert for tapet av innbyggere til andre kommuner. Innvandringen har siden 2009 vært høyere enn innvandringen i Norge.

Fødselsbalansen har vært negativ de siste årene og under landsgjennomsnittet.

De siste årene har vært preget av høy innenlands fraflytting.

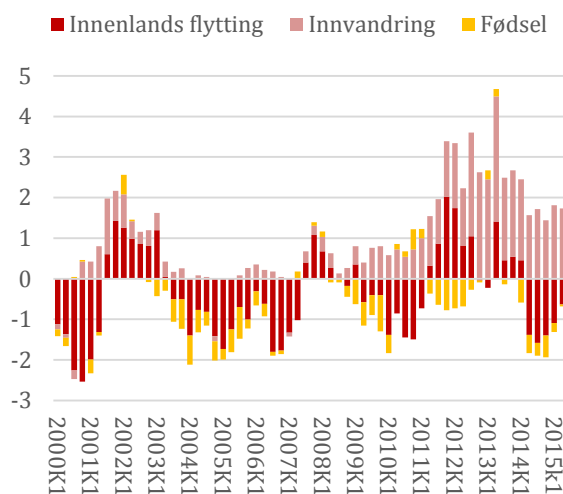


Figur 56: Årlig befolkningsutvikling i prosent av folketallet målt hvert kvartal i overlappende perioder. Befolkningsutviklingen er dekomponert i innenlands flytting, netto innvandring og fødselsbalanse, 31. mars 2000 – 31. juni 2015. Storfjord.

Kåfjord

Kåfjord har hatt befolkningsvekst mellom 2011 og 2013, men befolkningsnedgang igjen i 2014 og de første to kvartalene i 2015. Nettoinnvandringen er mye høyere enn innvandringen i Norge generelt.

Fødselsbalansen har vært negativ i de fleste årene siden 2000 og har ligget under landsgjennomsnittet siden 2000 med unntak av to år.



Figur 57: Årlig befolkningsutvikling i prosent av folketallet målt hvert kvartal i overlappende perioder. Befolkningsutviklingen er dekomponert i innenlands flytting, netto innvandring og fødselsbalanse, 31. mars 2000 – 31. juni 2015. Kåfjord.

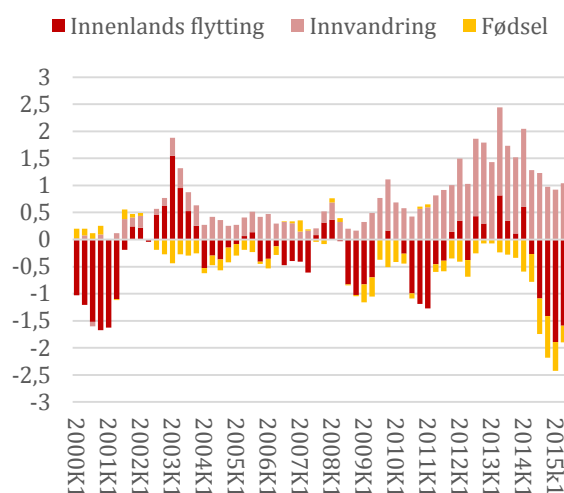
De tre kommunene samlet, Lyngfjordmodellen

Befolkningsutviklingen i de tre kommunene samlet (Lyngfjordmodellen) er preget av befolkningsnedgang. Med unntak av noen få år hvor nettoinnvandringen har kunnet kompensert for tapet av innbyggere til andre kommuner, har Lyngfjordmodellen tapt befolkning.

Innvandring i regionen har de siste årene først vært over landsgjennomsnittet og ellers betydelig under.

Fødselsbalansen er mye lavere enn på landsbasis og har vært negativ, med unntak av noen få år.

Regionen har i de fleste årene tapt innbyggere til andre steder i Norge, og den innenlandske flyttingen er negativ.



Figur 58: Årlig befolkningsutvikling i prosent av folketallet målt hvert kvartal i overlappende perioder. Befolkningsutviklingen er dekomponert i innenlands flytting, netto innvandring og fødselsbalanse, 31. mars 2000 – 31. juni 2015.

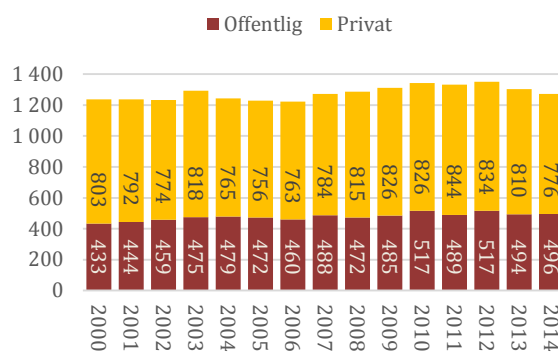
De tre kommunene samlet
(Lyngfjordmodellen).

Arbeidsplassutvikling

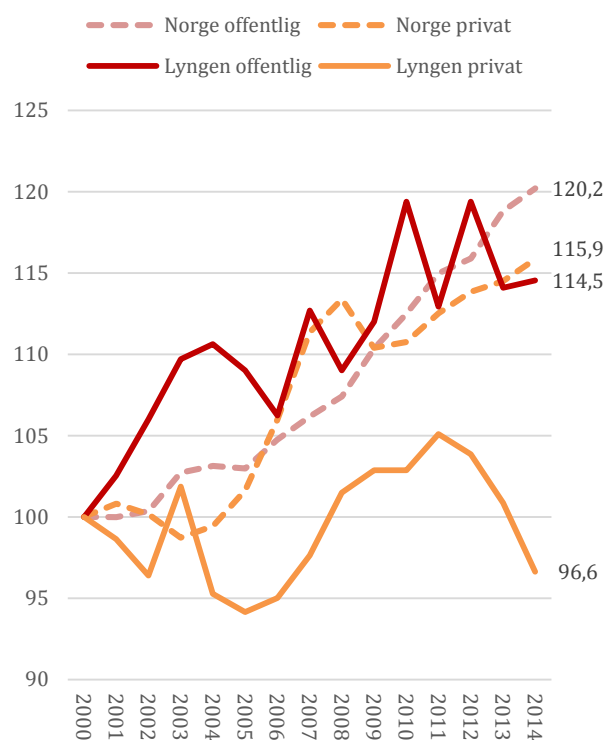
Lyngen

Veksten i offentlig sektor i Lyngen har tidligere vært omtrent like høy som veksten nasjonalt, men ikke i de seneste årene.

Privat sektor har tapt mer enn 3 prosent av arbeidsplassene siden 2000. Det betyr at utviklingen har vært relativt svak og svingende sammenlignet med landet som helhet, hvor arbeidsplassveksten i privat sektor har vært 14,1 prosent i samme periode.



Figur 59: Antall arbeidsplasser i offentlig og privat sektor, 2000-2014, Lyngen.

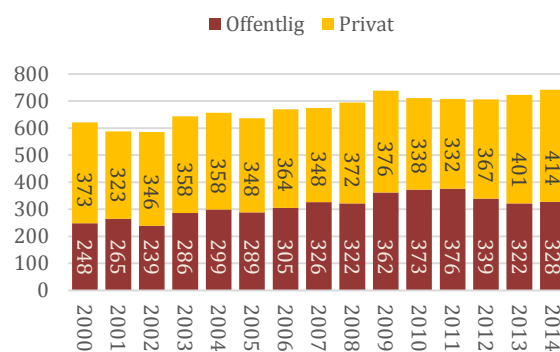


Figur 60: Indeksert arbeidsplassutvikling i offentlig og privat sektor i Lyngen og Norge. Antall arbeidsplasser i 2000 = 100.

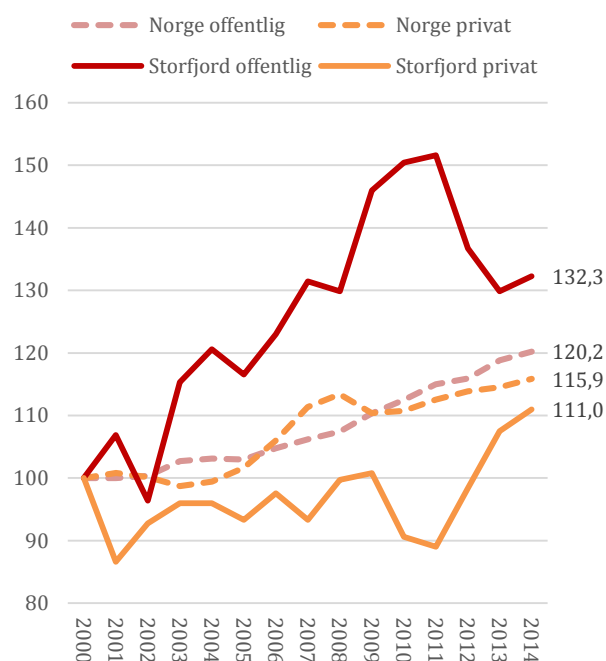
Storffjord

Storffjord har hatt en høy andel arbeidsplasser i offentlig sektor fremt il 2011. Mellom 2012 og 2013 har imidlertid offentlig sektor mistet relativt mange arbeidsplasser. Med unntak av 2002 har antall arbeidsplasser i offentlig sektor likevel vært langt høyere enn i landet som helhet (32,3 prosent i Storffjord vs. 20,2 prosent i Norge).

Privat sektor har opplevd vekst siden 2011. Fra 2000 til 2014 har veksten vært på 11 prosent. Det er nesten 5 prosent mindre enn veksten i privat sektor nasjonalt i samme periode.



Figur 61: Antall arbeidsplasser i offentlig og privat sektor, 2000-2014, Storffjord.

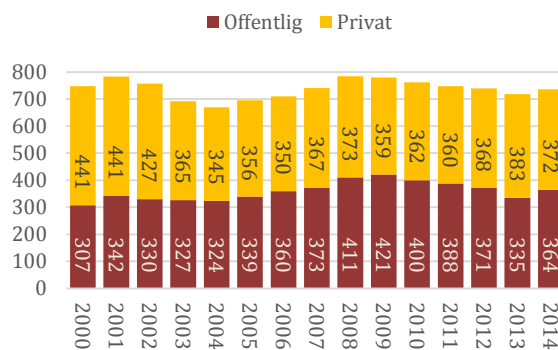


Figur 62: Indeksert arbeidsplassutvikling i offentlig og privat sektor i Storffjord og Norge. Antall arbeidsplasser i 2000 = 100.

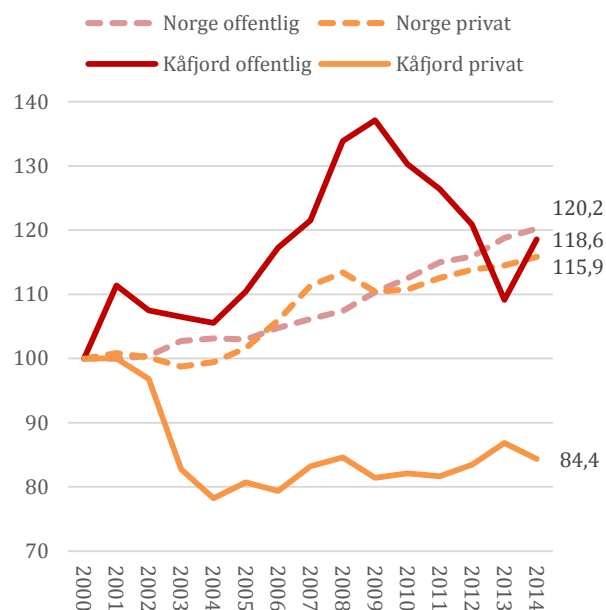
Kåfjord

Kåfjord har frem til 2012 hatt en høy vekst i antall arbeidsplasser i offentlig sektor sammenlignet med landet som helhet. I 2013 har imidlertid offentlig sektor mistet relativt mange arbeidsplasser, mens det har vært en liten vekst igjen i 2014.

Privat sektor i Kåfjord har vært i nedgang siden 2000. Fra 2000 til 2014 har nedgangen vært på 15,6 prosent.



Figur 63: Antall arbeidsplasser i offentlig og privat sektor, 2000-2014, Kåfjord.



Figur 64: Indeksert arbeidsplassutvikling i offentlig og privat sektor i Kåfjord og Norge. Antall arbeidsplasser i 2000 = 100.

Bransjer i næringslivet

Tabellen under viser antall arbeidsplasser i de ulike bransjene, som igjen er kategorisert under de ulike næringstypene.

Tabell 42: Antall arbeidsplasser i de ulike bransjene i privat sektor i 2014.

Næring	SubNæring	Bransje	Lyngen	Kåfjord	Storfjord
Basis	Industri	Annen industri	14	14	
		Næringsmidler	51		2
		Prosessindustri	66		
		Verkstedindustri	15	9	2
	Natur	Fisk	70	15	21
		Gruve	6		
		Landbruk	47	33	64
	Tekn. tjenester	Teknisk/vitenskap	8	2	3
Tele og IKT			3		
Besøk	Besøk	Aktivitet	16	27	33
		Handel	79	41	79
		Overnatting	8	22	6
		Servering	18	4	7
Lokal		Lokal	46	13	21
Regional		Agentur og Engros	3	3	1
		Bygg og anlegg	115	66	37
		Diverse	6	103	35
		Finans, eiendom, utleie	25	23	8
		Forr. tjenesteyting	31	9	11
		Transport	68	25	23
		Utleie av arbeidskraft	84	2	19
Totalsum			776	414	372

Bransjen med flest arbeidsplasser er bygg og anlegg, som går inn under de regionale næringene. Det er Lyngen som har flest arbeidsplasser i bygg og anlegg. Blant bransjene med mange arbeidsplasser er også handel (besøk), diverse (regional), landbruk og fiske (basis).

Lyngen, Storfjord, og Kåfjord har nesten ingen arbeidsplasser i de teknologiske tjenestene. På landsbasis har de teknologiske tjenestene hatt høy arbeidsplassvekst de siste 14 årene.

Bransjenes andel av arbeidsplassene i næringslivet

Tabellen under viser bransjenes andel av det totale antall arbeidsplasser i privat sektor i 2014. Nederste rad viser antall arbeidsplasser i næringslivet i absolutte tall.

Tabell 43: Arbeidsplassene i bransjene som prosentvis andel av det totale antall arbeidsplasser i privat sektor, 2014. Siste rad viser det totale antallet arbeidsplasser i privat sektor.

Næring	SubNæring	Bransje	Lyngen	Storfjord	Kåfjord
Basis	Industri	Annen industri	1,8	3,4	0,0
		Næringsmidler	6,6	0,0	0,5
		Prosessindustri	8,5	0,0	0,0
		Verkstedindustri	1,9	2,2	0,5
	Natur	Fisk	9,0	3,6	5,6
		Gruve	0,8	0,0	0,0
		Landbruk	6,1	8,0	17,2
	Tekn. tjenester	Teknisk/vitenskap	1,0	0,5	0,8
Tele og IKT		0,0	0,7	0,0	
Besøk		Aktivitet	2,1	6,5	8,9
		Handel	10,2	9,9	21,2
		Overnatting	1,0	5,3	1,6
		Servering	2,3	1,0	1,9
Lokal		Lokal	5,9	3,1	5,6
Regional		Agentur og Engros	0,4	0,7	0,3
		Bygg og anlegg	14,8	15,9	9,9
		Diverse	0,8	24,9	9,4
		Finans, eiendom, utleie	3,2	5,6	2,2
		Forr. tjenesteyting	4,0	2,2	3,0
		Transport	8,8	6,0	6,2
		Utleie av arbeidskraft	10,8	0,5	5,1
		Totalsum	776	414	372

I Storfjord utgjør diversekategorien 24,9 prosent av arbeidsplassene i privat sektor. Diversekategorien inkluderer bl.a. arbeidsplasser innenfor frivillige organisasjoner, arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjoner og trafikkskoler.

I Kåfjord 21 prosent jobber innenfor handel, mens landbruk utgjør 17 prosent av alle arbeidsplasser i privat sektor.

I nesten alle kommunene utgjør bygg og anlegg samt handel en forholdsvis stor del av arbeidsplassene i privat sektor.

Vekstimpulser fra næringslivet

Tabellene under viser vekstimpulsene fra næringslivet i perioden etter finanskrisen. Vekstimpuls er endring i antall arbeidsplasser som prosentvis andel av sysselsettingen. Tolkningen av vekstimpulser er noe mindre intuitiv enn tolkningen av prosentvis vekst. Men vekstimpulser sier mer om hvordan veksten har bidratt i forhold til sysselsettingen på stedet. Vi bruker vekstimpulser for å sammenlikne vekst på ett sted med vekst på et annet sted, og for å unngå følgende problem: gitt at en bransje har én arbeidsplass, og så øker antallet til to. Da har veksten vært på 100 %. Det høres høyt ut, men én arbeidsplass er ikke særlig mye. Én arbeidsplass bidrar ikke mye til sysselsettingsvekst. Vi unngår dette problemet når vi bruker vekstimpulser i stedet for prosentvis vekst. Tabellen under viser vekstimpulsene fra bransjene privat sektor. De er da regnet ut som endring i antall arbeidsplasser fra 2009 til 2014 delt på samlet sysselsetting i 2009 (og ganget med 100 for å få det på prosentform).

Tabell 44: Vekstimpulser fra bransjene i privat sektor, 2009 – 2014.

Næring	SubNæring	Bransje	Lyngen	Storfjord	Kåfjord
Basis	Industri	Annen industri	-0,1	-0,1	
		Næringsmidler	-0,6		
		Prosessindustri	0,0		
		Verkstedindustri	-1,0	-0,2	-0,1
	Natur	Fisk	-0,2	-0,7	-1,1
		Landbruk	-1,7	-0,3	-2,2
	Tekn. tjenester	Teknisk/vitenskap	-0,1		0,1
		Tele og IKT		0,1	
Besøk		Aktivitet	-0,6	1,6	1,7
		Handel	-1,5	-0,3	1,2
		Overnatting		0,9	0,3
		Servering	1,0	0,2	0,0
Lokal		Lokal	-1,0	-0,2	-0,9
Regional		Agentur og Engros	-0,7	-0,3	0,0
		Bygg og anlegg	0,5	2,8	-0,1
		Diverse	-1,2	0,1	0,8
		Finans, eiendom, uteie	0,5	2,2	0,5
		Forr. tjenesteyting	0,3	0,5	0,3
		Transport	-1,9	-2,0	-0,1
		Utleie av arbeidskraft	5,3	-0,1	-0,5
	Totalsum	-2,5	4,4	-0,1	

Lyngens vekst i antall arbeidsplasser innenfor utleie av arbeidskraft har tilsvart mer enn 5 prosent av sysselsettingen. Det er dermed bransjen blant kommunene i Lyngenfjordmodellen med høyest vekstimpulser. Veksten i antall arbeidsplasser i næringslivet har tilsvart 4,4 prosent av samlet sysselsetting. Alle tre kommune har opplevd nedgang i landbruk og fiske, og der har ikke vært vekst i industribransjene.

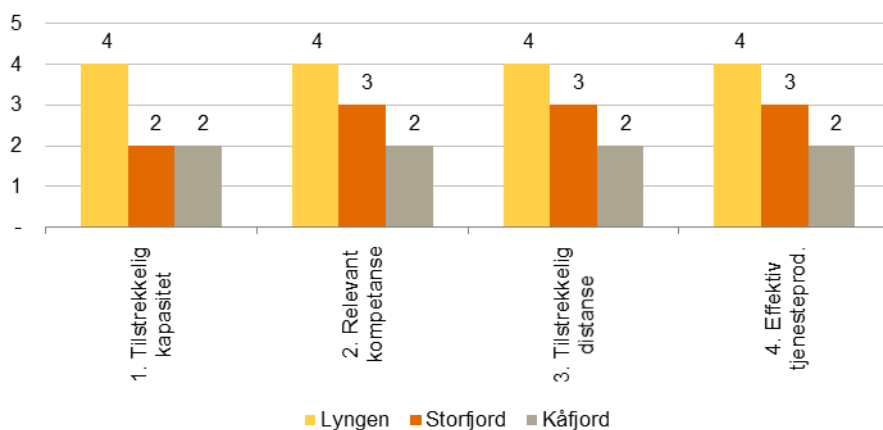
Storfjord har hatt sterkest vekstimpulser fra næringslivet totalt. Mens Lyngen og Kåfjord har hatt arbeidsplassnedgang i næringslivet i perioden mellom 2009 og 2014.

Appendiks D Statistikk øvrige tjenesteområder

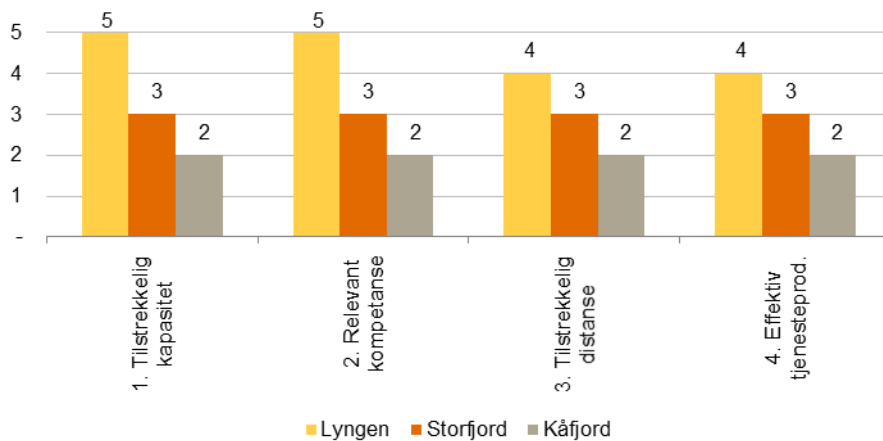
Administrasjon og virksomhetsstyring

Tabell 45: Statistikk vedr. administrasjon og virksomhetsstyring i kommunene. Kilde: statusbilder.

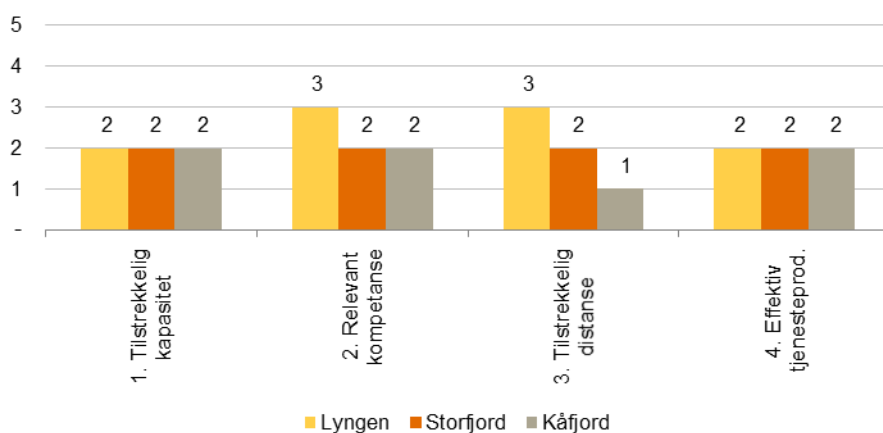
Kommune	Størrelse, målt ved antall innbyggere (30.09.2014)	Netto driftsutgifter til administrasjon og styring i % av totale netto driftsutgifter (2013)
Lyngen	2.963	12,3%
Storfjord	1.900	17,9%
Kåfjord	2.177	12,0%
Landet uten Oslo		8,1%



Figur 65: Kommunenes egen vurdering av utfordringer ved egen administrasjon og virksomhetsstyring i dagens kommunestruktur



Figur 66 Kommunenes egenvurdering av utfordringer ved egen administrasjon og virksomhetsstyring i et 10-15 års perspektiv ved uendret kommunestruktur

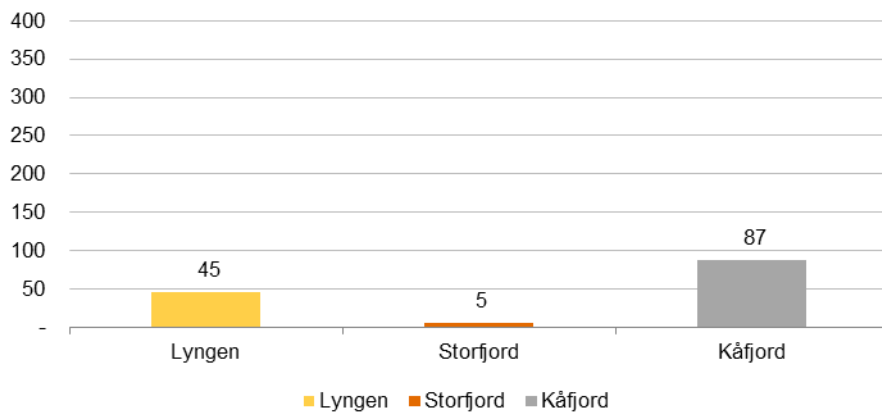


Figur 67: Kommunenes egenvurdering av utfordringer ved administrasjon og virksomhetsstyringen i Lyngenfjordmodellen

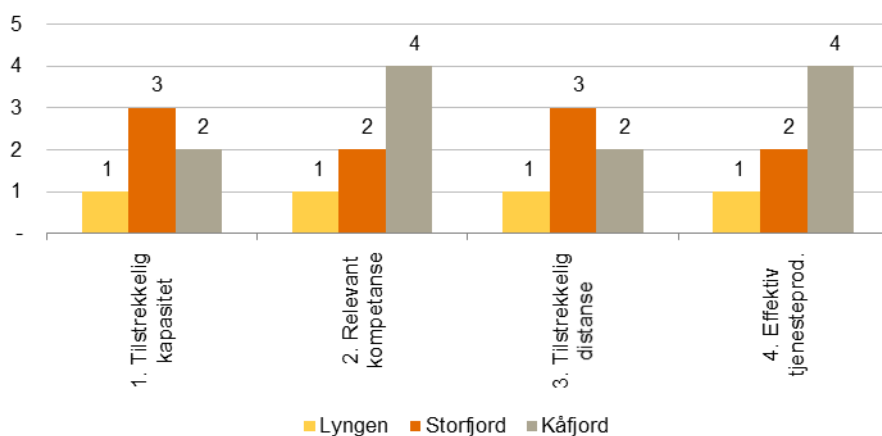
Barnehage

Tabell 46: Statistikk vedr. barnehagetilbud i kommunene (2013). Kilde: statusbilder.

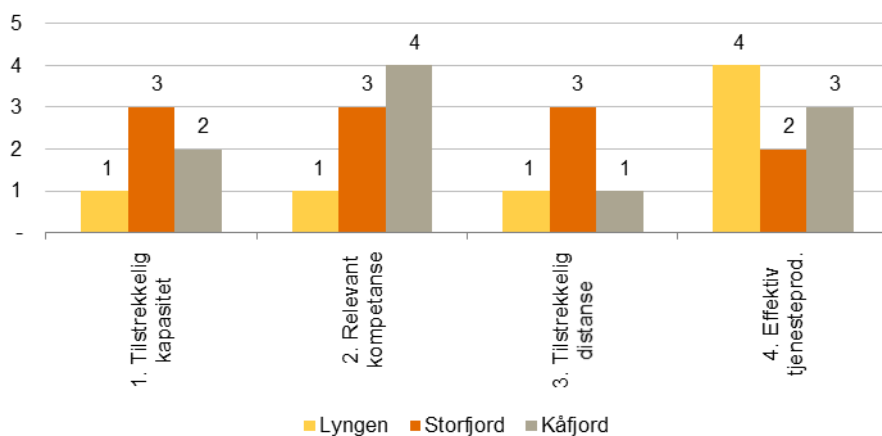
Kommune	Antall barn 1-5 år i barnehage (2014)	Andel barn 1-5 år med barnehageplass	Andel ansatte med barnehagelærerutdanning	Brutto driftsutgifter pr barn i kommunal barnehage (kr)
Lyngen	127	89,8%	48,9%	178.730
Storfjord	90	91,1%	37,9%	158.839
Kåfjord	90	86,7%	23,1%	172.436
Landet uten Oslo		90,8%	34,1%	163.400



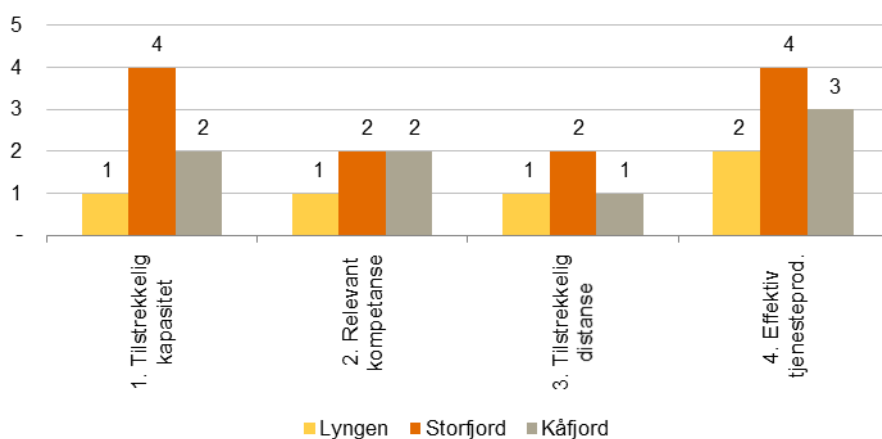
Figur 68 Rangering av barnehagetilbudet ihht kommunebarometeret 2015 (foreløpig), fra 1 (best) til 428 (dårligst). Kilde: www.kommunal-rapport.no



Figur 69: Kommunenes egenvurdering av utfordringer ved eget barnehagetilbud i dagens kommunestruktur.



Figur 70 Kommunenes egenvurdering av utfordringer ved eget barnehagetilbud i et 10-15 års perspektiv ved uendret kommunestruktur

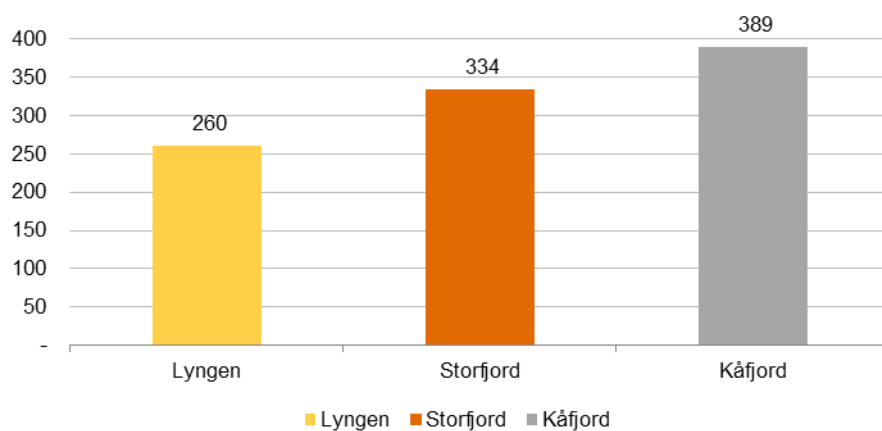


Figur 71 Kommunenes egenvurdering av utfordringer ved barnehage tilbudet i Lyngenfjordmodellen

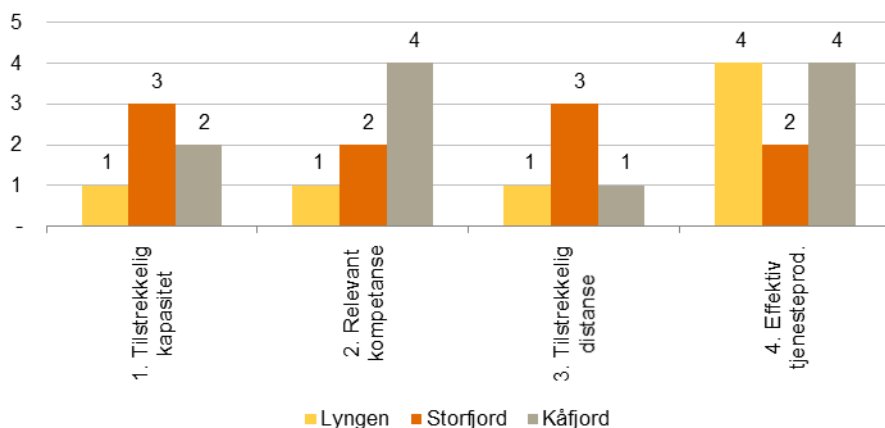
Grunnskole

Tabell 47: Statistikk vedr. grunnskoletilbud i kommunene (2013). Kilde: statusbilder.

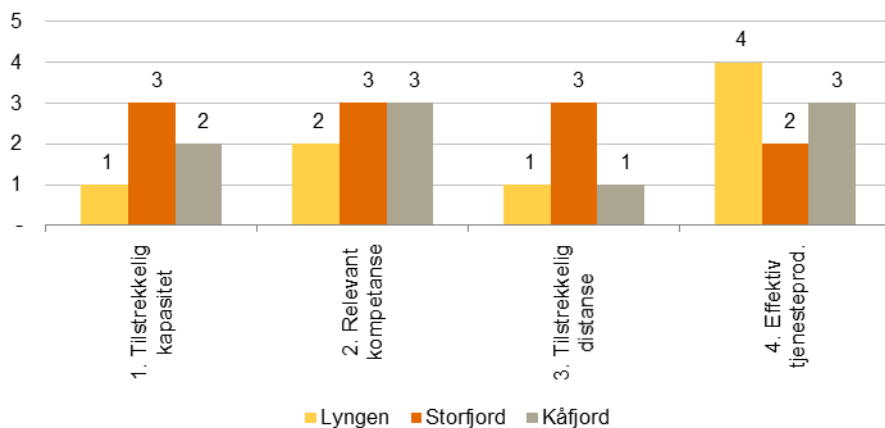
Kommune	Antall barn 6-15 år (2014)	Andel elever i grunnskolen som får spesialundervisning	Andel lærere med universitet/høyskoleutdanning	Brutto driftsutgifter til grunnskolesektor pr elev (kr)
Lyngen	381	14,7%	95,1%	150.213
Storfjord	238	12,4%	95,3%	133.183
Kåfjord	233	11,3%	97,9%	167.265
Landet uten Oslo		8,4%	93,4%	107.996



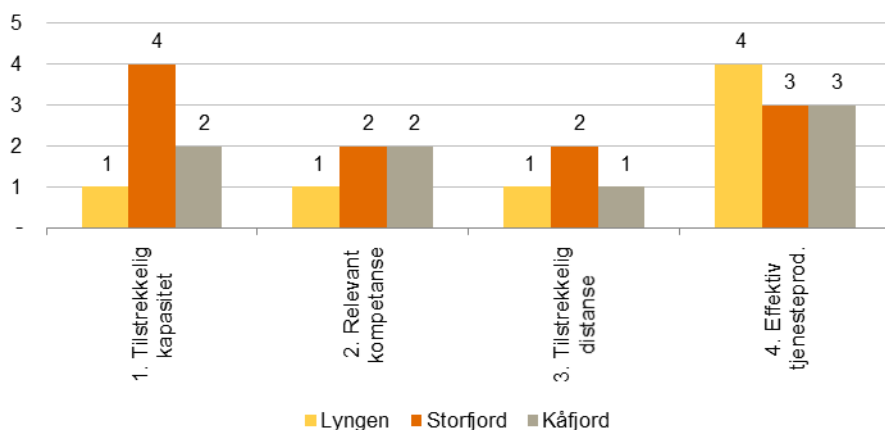
Figur 72: Rangering av grunnskoletilbudet ihht kommunebarometeret 2015 (foreløpig), fra 1 (best) til 428 (dårligst). Kilde: www.kommunal-rapport.no



Figur 73: Kommunenes egenvurdering av utfordringer ved eget grunnskoletilbud i dagens kommunestruktur



Figur 74 Kommunenes egenvurdering av utfordringer ved eget grunnskoletilbud i et 10-15 års perspektiv ved uendret kommunestruktur

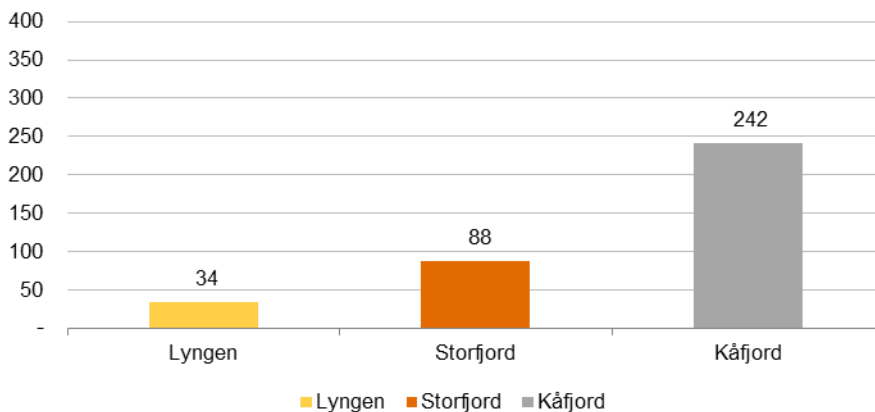


Figur 75: Kommunenes egenvurdering av utfordringer ved grunnskoletilbudet i Lungenfjordalternativet

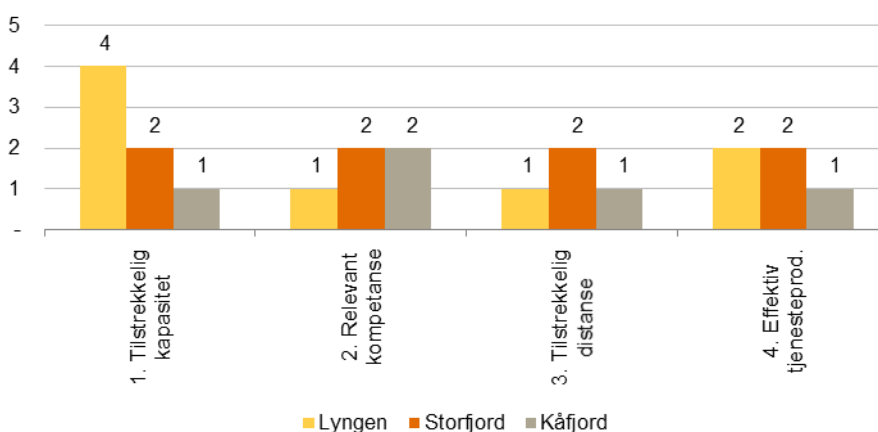
NAV/Sosiale tjenester

Tabell 48 Statistikk vedr. sosialtjenesten i kommunene (2013). Kilde: statusbilder.

Kommune	Andel sosialhjelpsmottakere i alderen 20-66 år	Årsverk i sosialtjenesten per 1000 innbygger	Gjennomsnittlig utbetaling per stønadsmåned (kr)	Brutto driftsutgifter per sosialhjelpsmottaker (kr)
Lyngen	3,5%	0,84	7.644	68.934
Storfjord	3,1%	1,29 ³³	6.859	81.950
Kåfjord	4,2%	1,98	6.287	52.371
Landet uten Oslo	3,8%	0,98	7.993	83.696

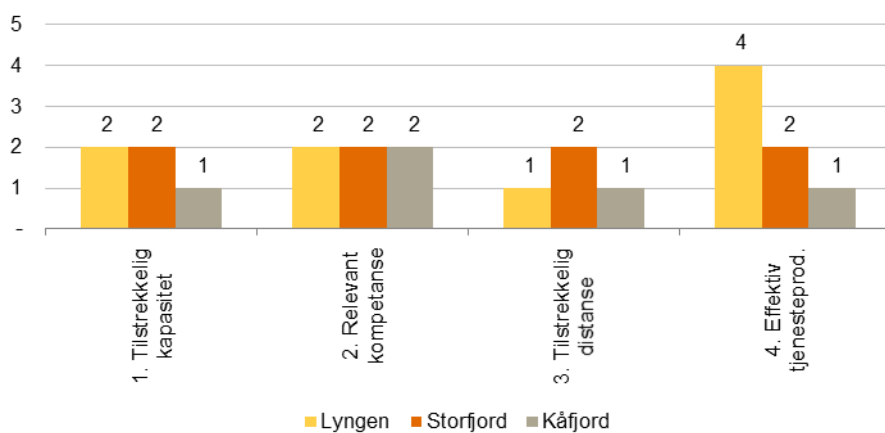


Figur 76 Rangering av sosialtjenesten ihht kommunebarometeret 2015 (foreløpig), fra 1 (best) til 428 (dårligst). Kilde: www.kommunal-rapport.no

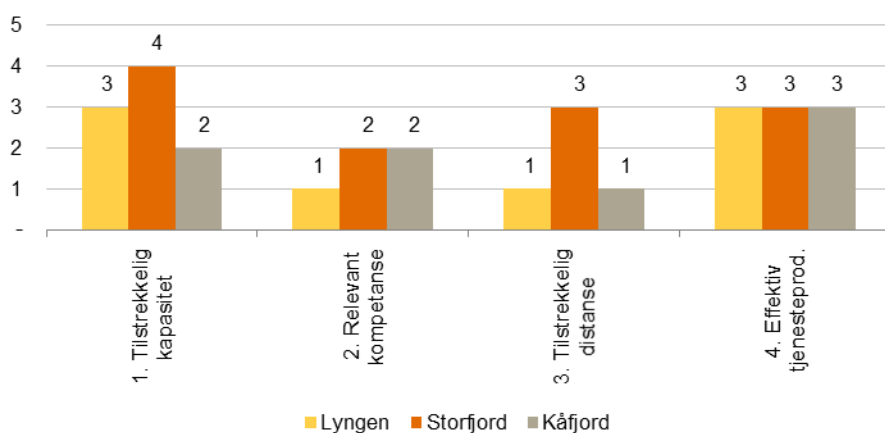


Figur 77: Kommunenes egenvurdering av utfordringer ved egen sosialtjeneste i dagens kommunestruktur

³³ Inkluderer kommunens ruskonsulent, en stilling som ikke ligger til NAV.



Figur 78 Kommunenes egenvurdering av utfordringer ved egen landbrukssektor i et 10-15 års perspektiv ved uendret kommunestruktur

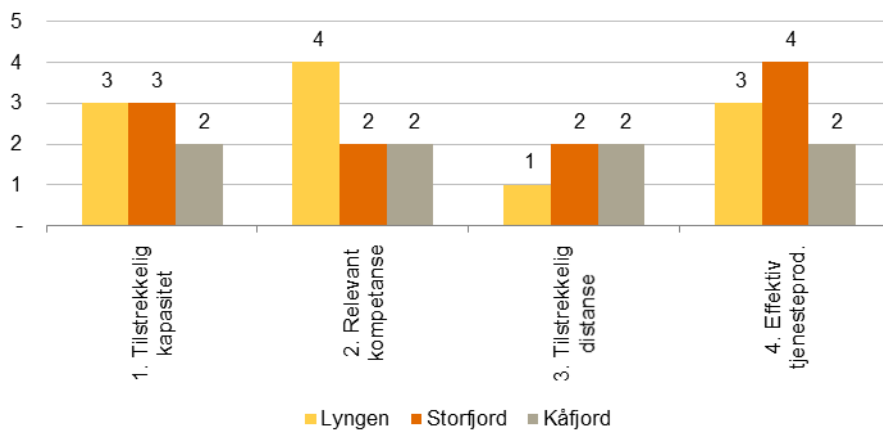


Figur 79: Kommunenes egenvurdering av utfordringer ved landbrukssektoren i Lyngenfjordmodellen

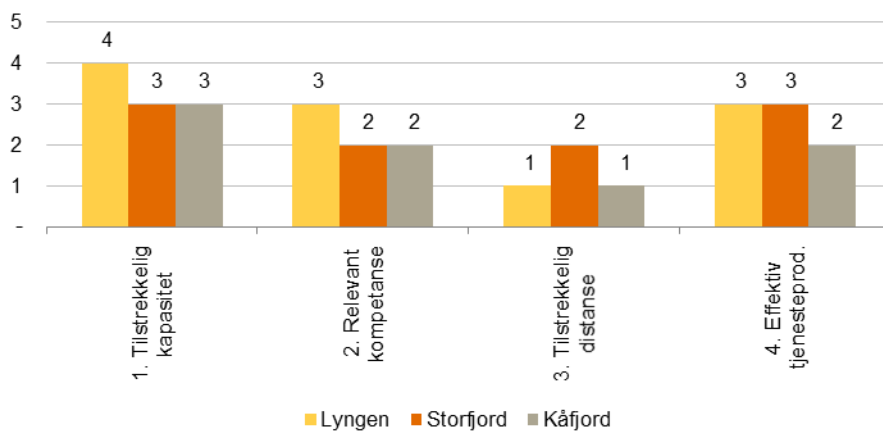
Landbruk

Tabell 49 Statistikk vedr. land- og jordbruk i kommunene (2013). Kilde: statusbilder.

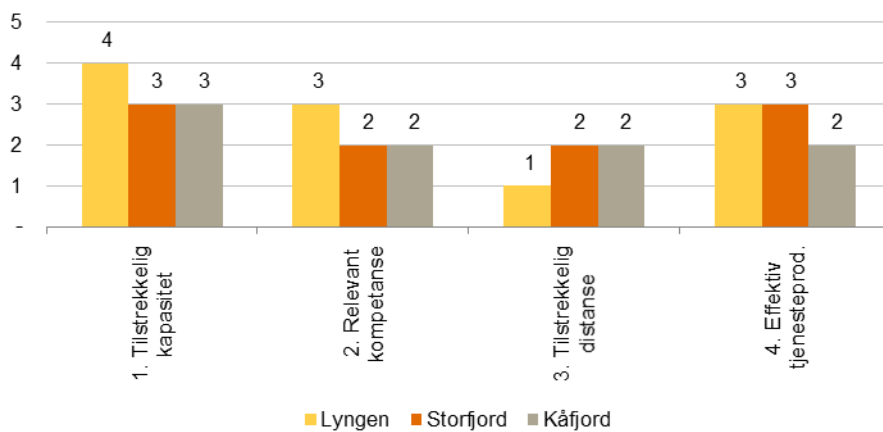
Kommune	Produktivt skogareal (dekar)	Jordbruksareal i drift (dekar)	Antall jordbruksbedrifter	Antall jordbruksbedrifter med husdyr
Lyngen	34.770	14.720	59	59
Storfjord	69.157	5.842	26	19
Kåfjord	35.776	10.499	51	48



Figur 80: Kommunenes egenvurdering av utfordringer ved egen landbrukssektor i dagens kommunestruktur

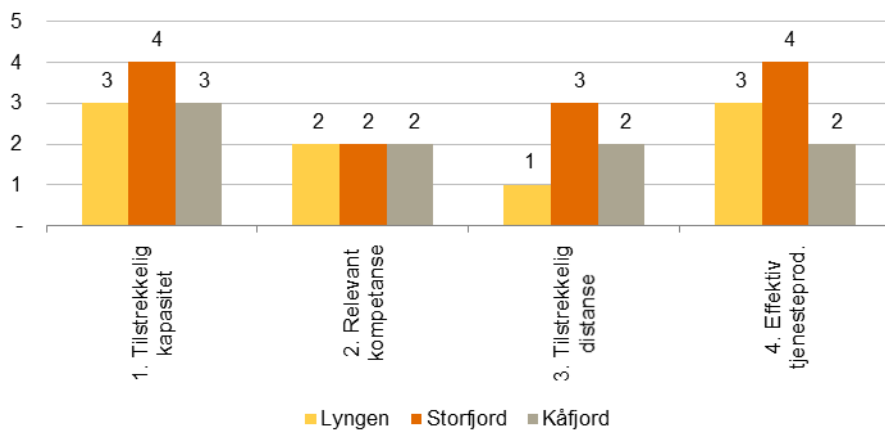


Figur 81 Kommunenes egenvurdering av utfordringer ved egen landbrukssektor i et 10-15 års perspektiv ved uendret kommunestruktur

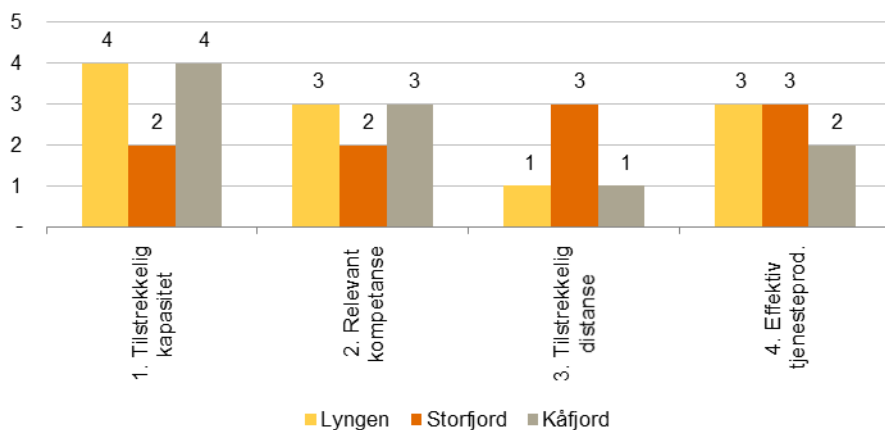


Figur 82: Kommunenes egenvurdering av utfordringer ved landbrukssektoren i Lyngenfjordmodellen

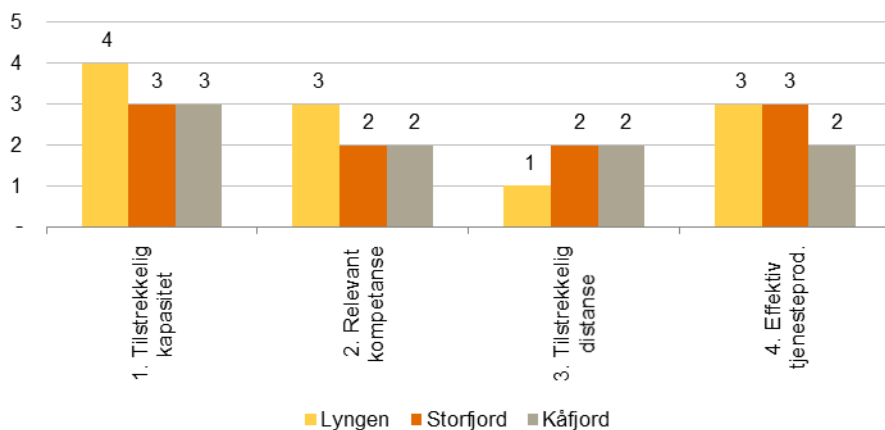
Tekniske tjenester



Figur 83 Kommunenes egenvurdering av utfordringer ved egen teknisk tjeneste i dagens kommunestruktur

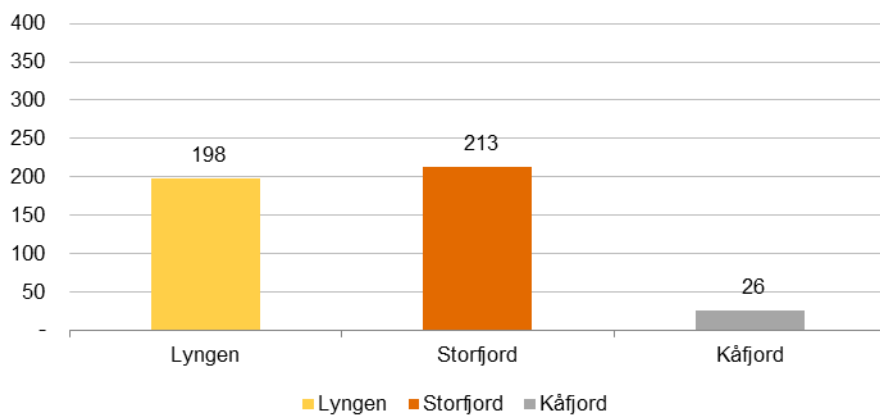


Figur 84 Kommunenes egenvurdering av utfordringer ved egen teknisk tjeneste i et 10-15 års perspektiv ved uendret kommunestruktur

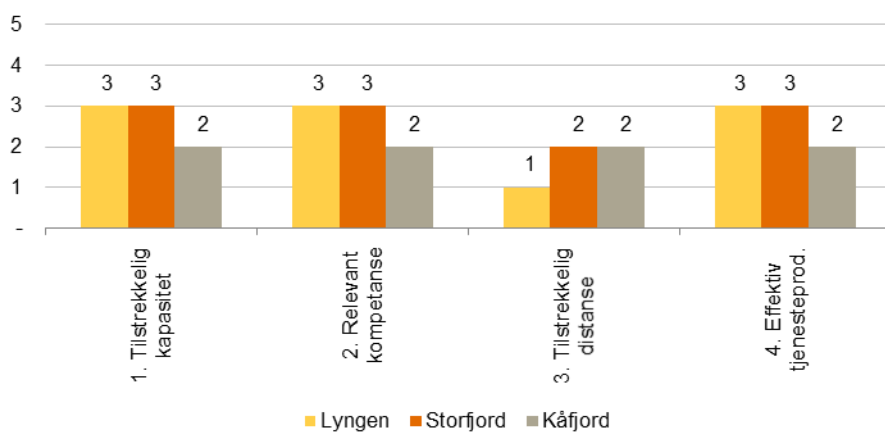


Figur 85 Kommunenes egenvurdering av utfordringer ved tekniske tjenester i Lyngenfjordmodellen

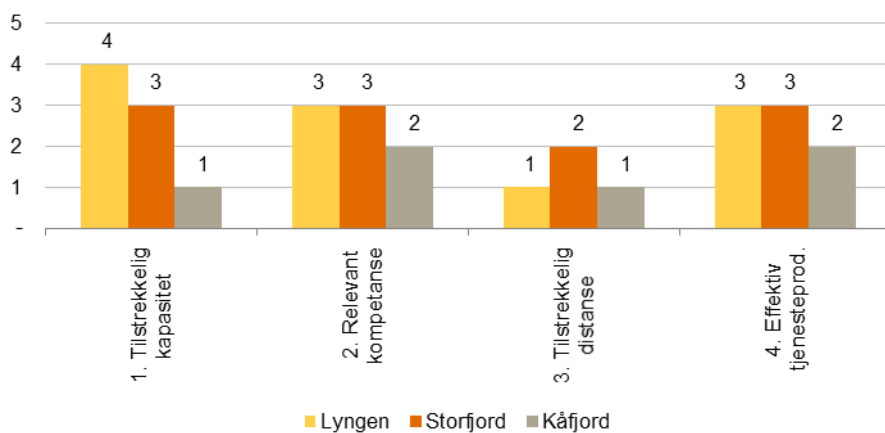
Kirke og kultur



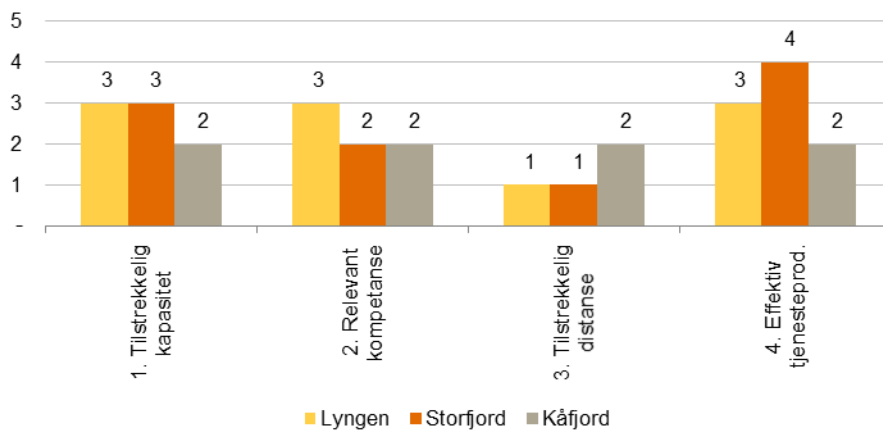
Figur 86: Rangering av kulturtilbudet ihht kommunebarometeret 2015 (foreløpig), fra 1 (best) til 428 (dårligst). Kilde: www.kommunal-rapport.no



Figur 87: Kommunenes egenvurdering av utfordringer ved eget tilbud innen kultur og kirke i dagens kommunestruktur



Figur 88 Kommunenes egenvurdering av utfordringer ved eget tilbud innen kultur og kirke i et 10-15 års perspektiv ved uendret kommunestruktur



Figur 89: Kommunenes egenregering av utfordringer ved tilbud innen kultur og kirke i Lyngnefjordmodellen

Appendiks E – Interkommunalt samarbeid i Lyngenfjordmodellen

	Kåfjord	Storfjord	Lyngen	Andre kommuner
Arbeidsgiverkontroll	X	X	X	X
Befolkningsvarsling og beredskap		X	X	
Bokbuss	X			X
Biblioteksamarbeidet Nord-Troms	X	X	X	X
Boligutvikling		X	X	
Brann og feiing	X			X
Brannvarsling	X	X	X	X
Distriktsveterinær	X			X
EVRY-økonomisystem	X	X		X
Felles regionkontor grunnskolene/vgs	X	X	X	X
Felles ungdomssatsing (RUST)	X	X	X	X
Formidling legevakt			X	X
Friluftsråd (Ishavskysten Friluftsråd)		X	X	
Halti Kvenkultursenter	X	X		X
IKAT (arkiv)	X	X	X	X
IKT-samarbeid	X	X	X	X
Innkjøp (felles innkjøpssjef)	X	X	X	X
Innkjøpsavtale	X	X	X	X
Interkommunal legevakt		X		X
Interpolar AS	X		X	
IUA	X	X	X	X
Jordmortjeneste	X			X
KomOpp opplæringskontor	X	X	X	X
KomRev NORD IKS	X	X	X	X
K-sekretariatet	X	X	X	X
Krisesenter	X	X	X	X
Kystsonoplan	X	X	X	X

Landbruk		X		X
Legevaktssentral	X	X	X	
Nord Troms museum	X	X	X	X
Nord-Norsk Reiseliv AS		X	X	X
Nord-Norsk Skredovervåkning			X	X
Nord-Troms Studiesenter		X	X	X
Omdømmeprojektet		X	X	X
PPT		X	X	
PPT	X			X
Regionråd	X			
Regionråd		X	X	X
Reiseliv – Visit Lyngenfjord AS		X	X	X
Renovasjon – Avfallsservice AS	X	X	X	X
Skogbruk		X	X	X
Skogbrukssjef	X			X
VTA-plasser		X	X	