
Kommunereformen - Alta, Kautokeino, Kvænangen og Loppa

Utredning av
kommunesammenslåing

4. desember 2015





Alta kommune
Postboks 1403
9506 Lyngseidet

4. desember 2015

Alta, Kautokeino, Loppa og Kvænangen – en ny, sterk kommune og et naturlig tyngdepunkt i Finnmark


Kommunene Alta, Kautokeino, Loppa og Kvænangen har tatt initiativ til en felles utredning av kommunesammenslåing. 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.

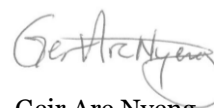
PwC er hovedansvarlig for rapporten som er utarbeidet i samarbeid med våre underleverandører Stiftelsen Telemarksforskning og Burson-Marsteller AS. Oppdraget har blitt utført av et team bestående av Geir Are Nyeng, (prosjektleder), Pål Sandal, Stian Mækela, Maryon Strugstad og John Marius Ørke fra PwC, Kjetil Lie og Audun Thorstensen fra Telemarksforskning, samt Peter Gitmark 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 rådmennene Bjørn Atle Hansen (Alta), Kent Valio (Kautokeino), Marion Høgmo (Loppa) og Frank Pedersen (Kvænangen).

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 Alta, Kautokeino, Kvænangen og Loppa 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 kommunene 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 sammenslåing av Alta, Kautokeino, Kvænangen og Loppa

Formålet med utredningen er å vurdere konsekvenser, fordeler og ulemper ved en sammenslåing av kommunene Alta, Kautokeino, Kvænangen og Loppa. Rapporten gir en bred analyse av de ulike faktorene som anses relevante for en mulig sammenslåing. Av redaksjonelle årsaker omtales en mulig sammenslått kommune i rapporten som «den nye storkommunen»

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 en eventuell sammenslåing 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 Alta, Kautokeino, Kvænangen og Loppa?

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 overfor.

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 ny storkommune kan gi 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 65 mill. kr i forbindelse med sammenslåingen.

En sammenslått kommune bestående av Alta, Kautokeino, Kvænangen og Loppa vil ifølge kommunenes egne beregninger få en årlig økning på 12 mill. kr i de statlige overføringene de første 15 årene, før dette skal trappes ned de neste 5 årene. Den nye kommunen vil deretter bli vurdert etter gjeldende inntektssystem for kommunene. Vi har videre synliggjort et effektiviseringspotensial som følge av kommunesammenslåing, primært innenfor administrasjon. Alta har i dag vesentlig lavere administrasjonsutgift pr innbygger enn de andre kommunene. Kan den nye storkommunen driftes med samme andel administrasjonsutgifter som Alta gjør i dag vil dette gi innsparinger på ca. 37 mill. kr. pr år. Med samme administrasjonsutgift pr innbygger som Harstad gir dette til sammenligning en innsparing på 43 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. Erfaringsmessig vil det også være 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 før sammenslåingene. Denne forutsigbarheten får kommunene kun dersom de gjør positive vedtak om sammenslåing før 1.7.2016. Forslaget til nytt inntektssystem vil bli sendt på høring før 31.12.2015, slik at konsekvensene av dette i stor grad er kjent før kommunene tar stilling til ny kommunestruktur.

Kommunene opplever størst utfordringer med tjenestene pleie og omsorg og tekniske tjenester. De tjenestene kommunene forventer at en kommunesammenslåing kan ha størst positiv endring på er plan, administrasjon, NAV/sosiale tjenester og landbruk. På den andre siden ser kommunene store framtidige utfordringer i pleie og omsorg. Dette er utfordringer som i liten grad vil kunne la seg løse gjennom kommunesammenslåing. Totalt sett forventer Alta og Kautokeino at dagens kommunestruktur vil gi noe færre utfordringer for tjenesteproduksjon og myndighetsutøvelse enn en sammenslåing. For Kvæningen og spesielt Loppa er bildet helt motsatt. De forventer at store deler av de framtidig utfordringer på dette området vil kunne løses gjennom en kommunesammenslåing. Tilstrekkelig distanse og relevant kompetanse er de av regjeringens kriterier hvor kommunene forventer en sammenslåing vil ha mest positiv effekt. 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. Dette er for øvrig sammenfallende med erfaringer fra tidligere kommunesammenslåinger. Samtidig ser vi at en sammenslåing kan gi 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.

Vår vurdering er at en sammenslåing av Alta, Kautokeino, Kvæningen og Loppa 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. Dette gjelder spesielt på tjenester som i dag er marginale i de minste kommunene 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. En tidlig avklaring av dette er viktig for innbyggerne og for at prosessen om sammenslåing skal kunne få framdrift. Vår anbefaling er videre at de mest sentrale administrative tjenestene samlokaliseres i et nytt administrasjonssenter i Alta. Samtidig bør kommunene vurdere noe funksjonsdeling av administrative tjenester. Dette vil gi noe mindre effektivisering enn en full samlokalisering, men med bakgrunn i de lokale forholdene vurderes det å være et viktig virkemiddel dersom sammenslåing skal kunne realiseres. Det reduserer også de samfunnsmessige konsekvensene ved tap av kommunale arbeidsplasser. Aktuelle tjenester kan være regnskap, lønn, landbruk, barnevern, plan- og byggesaksbehandling m.m. Dette foreslås kombinert med en satsing på digitalisering og begrensede servicekontor i Kautokeino, Kvæningen og Loppa. Innbyggernes tilgjengelighet til tjenestene vil 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.

Det samiske perspektivet vurderes å være en av de største utfordringene knyttet til en sammenslåing av Alta, Kautokeino, Kvæningen og Loppa. Folkevalgte i Kautokeino uttrykker frykt for å gå fra å være en majoritet i en liten kommune til å bli en minoritet i en stor kommune. Sametinget har selv utredet spørsmålet om kommunereformen og samiske interesser. De anbefaler at kommuner der samer er i flertall eller i et så stort mindretall at det sterkt preger lokalsamfunnet bør opprettholdes, altså at Kautokeino består som egen

kommune av samepolitiske hensyn. Problemstillingene knyttet til det samiske perspektivet er såpass komplekse at kommunene vurderte at de ikke kan utredes fullt ut i dette prosjektet. Vi anbefaler derfor at dette følges opp med en egen utredning av hvilke konsekvenser en kommunesammenslåing kan ha for det samiske perspektivet. En av flere viktigste spørsmål som må avklares her er om den nye kommunen skal inngå i forvaltningsområdet for samiske språk. Mulige avklaringer omkring dette og andre viktige spørsmål forventes å komme i det regjeringsutnevnte «Pedersenutvalget» som legger fram sin rapport i februar 2016.

Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling

Samarbeidet om utredning av sammenslåing har delvis sitt utspring i et geografisk fellesskap. Kommunene samarbeider fra før om enkelte tjenester, men dette samarbeidet er primært mellom Alta og Loppa. Utviklingen i regionen er på grunn av kommunenes størrelse sterkt preget av Alta kommunes utvikling. Dette gjelder både befolkningsutvikling, arbeidsplasser, bransjesammensetning og bostedsattraktivitet. I ett perspektiv kan det se ut til at Alta klarer seg godt alene som samfunnsutviklingsaktør. Et viktig spørsmålet blir da om en sammenslåing kan bidra til at Alta kan dra de tre andre kommunene med seg og om en sammenslåing kan styrke kommunene som regional aktør.

En ny sammenslått kommune vil ha ca. 25.000 innbyggere, altså 25% flere enn det Alta kommune har i dag. Ikke minst vil arealet i den nye kommunen bli betydelig. Den nye storkommunens flatemål på 16.352 km² er hele 67% større enn Oslo, Akershus, Østfold og Vestfold til sammen. Dette gir åpenbart en del utfordringer, men kan også styrke den nye storkommunen som samfunnsutviklingsaktør regionalt. Samlet sett har den nye storkommunen hatt en markant befolkningsnedgang de siste 15 årene. Dette skyldes delvis ugunstige strukturelle betingelser som ugunstig plassering i forhold til store arbeidsmarkeder og uheldig bransjestruktur. Svak bostedsattraktivitet har også bidratt negativt til folketallet. Med dette tatt i betraktning, har likevel næringsutviklingen vært god, men ikke god nok til å skape netto innflytting og befolkningsvekst.

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 kan dette bli enklere i en sammenslått kommune med koordinerte ressurser enn om kommunene fortsatt skal stå alene. Dette er et godt utgangspunkt for videre arbeid med samfunnsutvikling i en ny sammenslått kommune.

En kommunesammenslåing i en funksjonell bo- og arbeidsmarkedsregion vil ofte gå smidigere og det vil være enklere å hente ut potensielle gevinster dersom det fra før er stor pendling mellom kommunene. Andelen pendlere mellom disse kommunene er imidlertid ikke veldig stor, med unntak av Alta som er en typisk innpendlingskommune. Generelt er det lite innpendling til disse kommunene. Ut i fra bosettings-, arbeids- og pendlingsstatistikk kan vi ikke nødvendigvis naturlig karakterisere Alta, Kautokeino, Kvæningen og Loppa som et naturlig samfunnsutviklingsområde slik ekspertutvalget definerer det.

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.

Bærekraftig og robust kommune

De økonomiske analysene i rapporten er en direkte gjengivelse av Alta kommunes eget notat «Økonomiske rammebetingelser» (datert 27.4.2015). Analysen der viser at alle de fire kommunene har et inntektsnivå over landsgjennomsnittet, hvor Loppa peker seg ut med relativt høye frie inntekter. Ingen av kommunene hadde negative driftsresultat i 2013, men Alta og Kvæningen lå an til å få negative driftsresultat i 2014 (foreløpige tall). Per i dag er det kun Kautokeino av kommunene som er på ROBEK-lista. Ingen av kommunene framstår likevel som svært robuste over tid, og har hver for seg ulike utfordringer.

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 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 hva de 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 65 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 kunne bli en større og mer robust aktør i sitt samspill med andre regioner og offentlige myndigheter. En ny sammenslått kommune med Alta, Kautokeino, Kvæningen og Loppa vil få ca. 25.000 innbyggere og vil med forbehold om andre kommunesammenslåinger i Finnmark bli langt større enn de to nest største (Hammerfest og Sør-Varanger) til sammen. Den nye storkommunen 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 infrastruktur, prioriteringer og politiske valg, men kan også åpne nye muligheter.

Kautokeino, Kvæningen og Loppa er i motsetning til Alta å regne som små kommuner, og vil gjennom en sammenslåing oppleve en effekt med tanke på bærekraft og robusthet. Samlet er vår vurdering at en sammenslåing vil gjøre kommunene 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. Dette er ikke ulikt kommunenes forventninger til hvordan en sammenslåing vil påvirke det lokaldemokratiske perspektivet. Spesielt Kautokeino ser store utfordringer for lokaldemokratiet ved en kommunesammenslåing, spesielt knyttet til at større avstand og færre representanter pr velger vil føre til en svekkelse av den politiske deltakelsen. Det politiske engasjementet og deltakelsen oppleves som stort i kommunene i dag, om enn noe mindre i Alta. Der opplevelse rekrutteringen som svak og det er utfordrende å få innbyggerne til å bli aktive i lokalpolitikken.

En kommunesammenslåing vil helt naturlig bidra til noe større geografiske avstander mellom beslutningstakerne og innbyggerne, spesielt i Kautokeino, Kvæningen og Loppa. Kombinert med lavere geografisk representasjon i kommunestyret fryktes det at den opplevde distansen mellom innbyggerne og politikerne øker. Dette gjelder spesielt i Kautokeino hvor tre av de fire største partiene har en klar samisk tilknytning. 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. Færre folkevalgte gir også et spørsmål om man i et nytt kommunestyre vil oppnå en geografisk representasjon fra alle dagens kommuner og grender. 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 en ny storkommune vil dette begrense seg til seks kandidater, så fremt det nye kommunestyret ikke skal ha flere enn 53 representanter. Et mulig tiltak for å motvirke dette er opprettelse av såkalte nærdemokratiordninger. Dette kan være frivillige organisasjoner, foreningsbaserte lokalutvalg eller kommunedelsutvalg med beslutningskompetanse og/eller tjenesteansvar. Selv om det er varierende oppslutning for nærdemokratiordninger i kommunenes politiske ledelse, anbefaler vi at dette drøftes i den videre prosessen. Med god forankring og oppfølging kan slike tiltak virke avbøtende på de negative konsekvensene som kan komme på grunn av lavere politisk representasjon.

¹ Valgloven, § 6-2

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. En ny sammenslått storkommune vil som sagt få ca. 25.000 innbyggere, noe som forventes å være tilstrekkelig for å kunne få overført ansvaret for videregående opplæring (forsøksordning) og kollektivtransport.

Lokaldemokratiet er et spesielt viktig tema for Kautokeino på grunn av det samiske perspektivet, noe som bør utredes mer konkret. Spørsmål om nærdemokratiordninger bør også drøftes mellom kommunene i den videre prosessen. Samlet vurderer vi at en kommunesammenslåing kan svekke lokaldemokratiet noe, men at gode prosesser og målrettede tiltak kan forebygge evt. negative konsekvenser.

Konklusjon og anbefaling

Utredningen har etter ønske fra kommunene vurdert et stort antall problemstillinger knyttet til sammenslåing av kommunene Alta, Kautokeino, Kvænangen og Loppa.

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 et 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 Kautokeino, Kvænangen og Loppa 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 distriktene og opplevelse av større avstand til politikere og saksbehandlere. Vi mener imidlertid ulempene med en sammenslåing kan forebygges gjennom nærdemokratiske tiltak, satsing på digitalisering, en grad av funksjonsdeling og lokale servicetorg.

Den største utfordringen i en sammenslåing med Alta, Kautokeino, Kvænangen og Loppa antas å være det samiske perspektivet, noe som primært er en utfordring for Kautokeino. Dette anbefales fulgt opp med en egen utredning som belyser problemstillinger rundt dette mer konkret. Samtidig antas det regjeringsoppnevnte «Pedersenutvalgets» rapport i februar å avklare noen av disse spørsmålene.

Sammen med samisk språk og kultur er også det demokratiske perspektivet ved en sammenslåing svært utfordrende for Kautokeino. Partisammensetningen og innbyggertallet gjør at store deler av dagens partiflora i Kautokeino knapt vil få innflytelse i en sammenslått kommune. Disse utfordringene er det med dagens tilgjengelige virkemidler ingen tilfredsstillende løsninger på. Kommende endringer i kommunenes inntektssystem kan imidlertid tenkes å gjøre det uoverkommelig for Kautokeino å bestå som egen kommune. Sett fra et økonomisk ståsted vil en sammenslåing være fornuftig, men fra et språklig, kulturelt og demokratisk perspektiv framstår det hverken som realistisk eller rasjonelt. Ut fra dagens kjente informasjon vurderer vi derfor, for Kautokeinos del, ulempene med en sammenslåing å være større enn fordelene.

For Alta, Kvænangen og Loppa anser vi fordelene med en sammenslåing å være større enn ulempene. Hvor store de positive og negative konsekvensene med 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. Sammen kan disse tre kommunene skape en ny og robust kommune som vil bli et sterkt og naturlig tyngdepunkt i Finnmark og i Nord-Norge.

Vi anbefaler at utredningen følges opp i en ny prosess med Alta, Kvænangen og Loppa. 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 sammenslåing av Alta, Kautokeino, Kvænangen og Loppa	3
1. Innledning.....	11
1.1. Bakgrunn for utredningen	11
1.2. Om kommunereformen.....	11
1.2.1. Formål	11
1.2.2. Kriterier for god kommunestruktur	11
1.2.3. Tidsløp	12
1.3. Nye oppgaver til større kommuner	13
1.4. Om rapporten.....	15
2. Datagrunnlag og metode.....	16
2.1. Statusbilder etter mal fra Fylkesmannen.....	16
2.2. Egenvurdering fra kommunene.....	16
2.3. Intervju med rådmenn og politisk ledelse	17
2.4. Statistikk- og dokumentstudier	17
2.5. Økonomisk analyse	17
3. Befolkning- og næringsutvikling.....	18
3.1. Folkemengden	18
3.2. Arbeidsplassutvikling i den nye storkommunen	19
3.3. Andelen arbeidsplasser i de ulike sektorene.....	20
3.3.1. Andel av arbeidsplassene, lokal og kommune, over tid	20
3.4. Nærings typer	21
3.5. Pendling	23
4. Økonomi	26
4.1. Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner.....	26
4.2. Økonomisk status	26
4.2.1. Korrigerte frie inntekter	26
4.2.2. Finansielle nøkkeltall	28
4.2.3. Netto driftsresultat	28
4.2.4. Netto lånegjeld.....	28
4.2.5. Disposisjonsfond	29
4.2.6. ROBEK	Error! Bookmark not defined.
4.2.7. Oppsummering økonomisk status.....	29
4.2.8. Direkte støtte til kommunesammenslåing.....	29
4.3. Effekter på overføringene fra inntektssystemet	31
4.3.1. Følgende forutsetninger er lagt til grunn for beregningen:	31
4.3.2. Beregningene er gjort på følgende sammenslåingsalternativer:	32

4.3.3. KS-modellen	32
4.3.4. Alternativ 1: Alta, Loppa, Kvæningen og Kautokeino.....	33
4.3.5. Alternativ 2: Alta, Loppa og Kvæningen.....	33
4.3.6. Alternativ 3: Alta, Loppa og Kautokeino	34
4.3.7. Alternativ 4: Alta og Loppa	34
4.3.8. Oppsummering av alternativene	35
4.4. Andre statstilskudd og øremerkede tilskudd.....	35
4.5. Eiendomsskatt og kommunal prissetting	35
4.6. Tiltakssonen for Nord-Troms og Finnmark	36
4.7. Kommunesammenslåing og behov for ny infrastruktur, utstyr og tiltak for samkjøring	36
4.7.1. Kommunale eierskap	37
4.8. Mulige effektiviseringsgevinster ved sammenslåing.....	37
5. Tjenestetilbud og myndighetsutøvelse	43
5.1. Kommunenes rolle som tjenesteyter og myndighetsutøver.....	43
5.2. Status og utfordringsbilde.....	43
5.2.1. Kommunenes utfordringer vedrørende kapasitet, kompetanse, distanse, effektivitet og økonomi	43
5.2.2. Nærmere analyse av status og utfordringer for utvalgte tjenestekområder.....	50
5.3. Fordeler og ulemper ved sammenslåing for tjenesteproduksjon og myndighetsutøvelse	62
5.4. Organisering av tjenesteproduksjon og myndighetsutøvelse i en eventuell storkommune.....	63
5.4.1. Avstand til nytt kommunesenter	63
5.4.2. Mulige organisasjonsmodeller.....	64
5.4.3. Digitalisering og ny kommunikasjon som alternativ til fysisk nærhet.....	67
5.5. Oppsummering - tjenestetilbud og myndighetsutøvelse	68
7. Samfunnsutvikling	74
7.1. Kommunens rolle som samfunnsutvikler	74
7.2. Strukturelle forhold med betydning for arbeidsplassvekst	74
7.2.1. Strukturelle forhold for arbeidsplassvekst i basisnæringene	74
7.2.2. Strukturelle forhold for arbeidsplassvekst i besøksnæringene	75
7.2.3. Strukturelle forhold for arbeidsplassvekst i de regionale næringene	75
7.2.4. Hva skyldes arbeidsplassutviklingen i næringslivet, strukturelle forhold eller attraktivitet? ...	75
7.3. Arbeidsmarkeds-integrasjon.....	76
7.4. Næringsattraktivitet.....	77
7.5. Flytting	83
7.5.1. Strukturelle flyttefaktorer	84
7.5.2. Bostedsattraktivitet.....	85
7.6. Framtidig befolkningsutvikling	86
7.6.1. Framtidig utvikling med ulike nivåer av attraktivitet	86
7.7. Om fylkestilknytning og kommunesammenslåing over fylkesgrense	87
7.8. Oppsummering samfunnsutvikling	87

7.8.1. Spesielt om samfunnsutvikling for Status quo-alternativet	88
8. Lokaldemokrati	89
8.1. Ekspertutvalgets kriterier for lokaldemokrati	89
8.2. Status i kommunene i dag	91
8.2.1. Valgdeltagelse og politisk representasjon	91
8.2.2. Politisk styring.....	92
8.2.3. Geografiske faktorer og identitet.....	93
8.2.4. Nærdemokratiordninger og politisk representasjon fra hele den sammenslåtte kommunen...	93
8.2.5. Økonomisk og politisk handlingsrom	95
8.3. Oppsummering lokaldemokrati og styring.....	95
9. Samisk perspektiv	97
9.1. Rammer og bakgrunn.....	97
9.2. Sametingets arbeid med kommunereformen	98
9.3. Næringsutvikling og forvaltning av naturressurser.....	99
9.3.1. Deltakelse i prosjekter i kommunene for å fremme samiske og kvenske interesser.....	100
9.4. Skole og opplæring.....	101
9.5. Kommunale tjenester.....	101
9.6. Samarbeidsavtale som alternativ.....	101
9.7. Oppsummering - samisk og kvensk perspektiv	102
Appendiks A Referanser	103
Appendiks B Nye oppgaver til kommunene	104
Appendiks C Oversikt over kommunale eierskap	107
Appendiks D Befolkning og næringsutvikling – utfyllende statistikk	110
Arbeidsplassutvikling	114
Bransjer i næringslivet.....	118
Bransjenes andel av arbeidsplassene i næringslivet	119
Appendiks D Oversikt over egenverdinger øvrige tjenesteområder	121

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 Alta, Kautokeino, Kvænangen og Loppa samarbeider allerede om flere interkommunale tjenester og utgjør et naturlig, men svært stort geografisk område. I forbindelse med kommunereformen har kommunene blitt enige om gjennomføre en utredning for å evaluere om kommunene bør vurdere å 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:

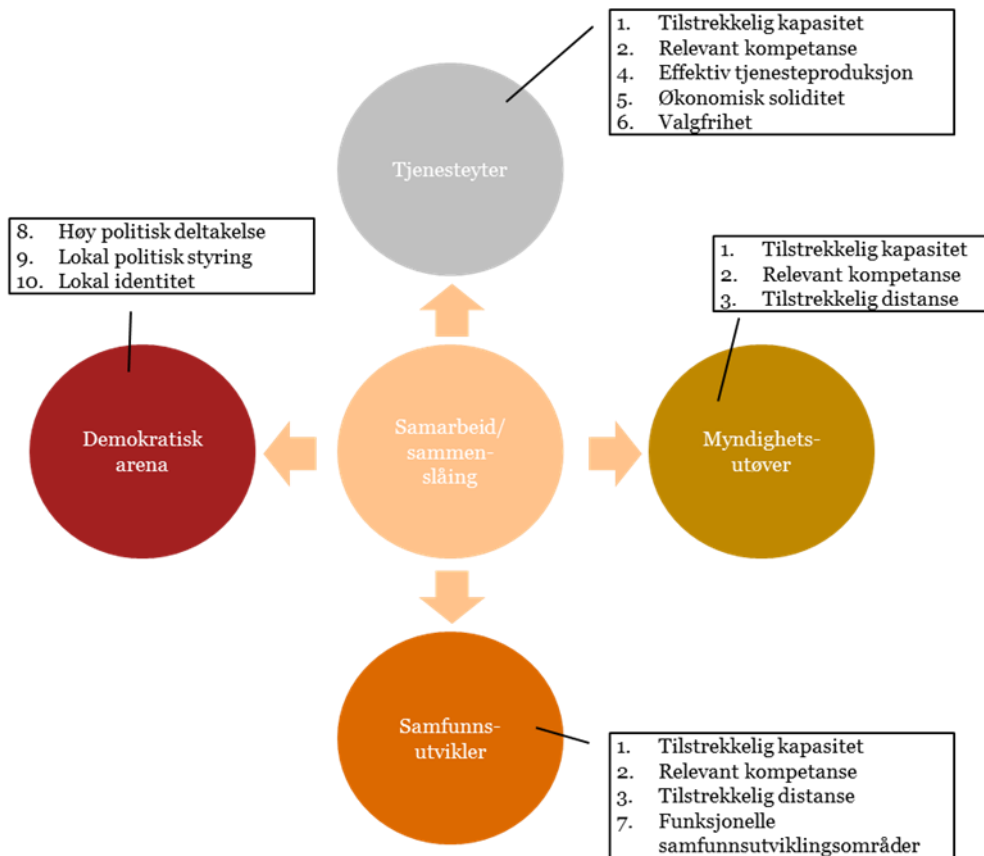
- Gode og likeverdige tjenester til innbyggerne.
- Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling.
- Bærekraftig og robuste kommuner.
- Styrke lokaldemokratiet og gi større kommuner flere oppgaver.

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:



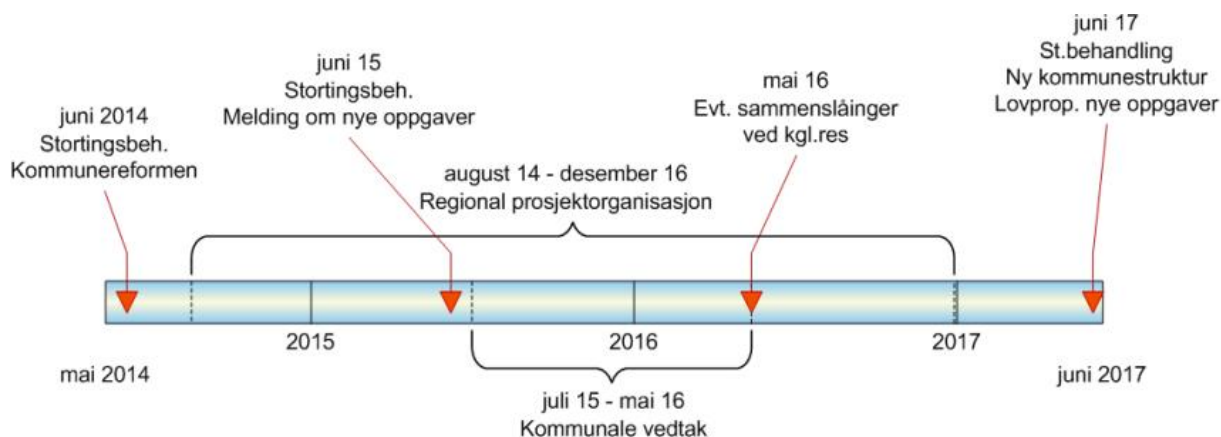
Figur 1: Ekspertutvalgets 10 kriterier for god kommunestruktur koblet sammen med kommunenes fire roller

1.2.3. Tidsløp

Reformen ble satt i gang første halvår 2014 og forventes å vare 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.

Alta, Kautokeino, Kvænangen og Loppa vil følge løp 2 ved en eventuell sammenslåing. Dette medfører at en ny storkommune vil kunne tre i kraft fra 1. januar 2020.



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

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.

En ny storkommune vil ha ca. 25.000 innbyggere, altså omtrent en tredjedel av Finnmarks befolkning. Befolkningsgrunnlaget bør derfor være tilstrekkelig til å kunne få overført ansvaret for videregående opplæring (som en forsøksordning) og kollektivtransport. Om den nye kommunen utgjør et funksjonelt nok geografisk område bør imidlertid drøftes i en prosess sammen med Finnmark fylkeskommune. En slik overføring av oppgaver skal vurderes i hvert enkelt tilfelle, og forutsetter en avtale mellom den nye kommunen og Finnmark 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 Alta, Kautokeino, Kvænangen og Loppa, 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, NB! i all hovedsak gjengivelse av Alta kommunes egne betraktninger, som nærmere beskrevet i kap. 2.5)
- Gode og likeverdige tjenester og god myndighetsutøvelse (kap. 5)
- Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling (kap. 7)
- Styrket lokaldemokrati (kap. 8)
- Samisk 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.

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.

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

En av de viktigste kildene for utredningen har vært kommunenes egne statusbilder. Disse er utarbeidet etter mal fra Fylkesmannen i Finnmark og Fylkesmannen i Troms, hvor kommunene bes 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 sammenslåing av de fire kommunene, 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 og opposisjonsleder i de tre kommunene. For å få et mest mulig oppdatert bilde av hva de folkevalgte som skal ta stilling til saken i juni 2016 mener, har vi gjennomført intervjuene etter konstituering av nye kommunestyre. 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

Kapittel 4 Økonomi er i hovedsak en gjengivelse notatet «Økonomiske rammebetingelse» (datert 27.4.2015) som skisserer økonomisk status i de aktuelle kommunene og vurderer effekter av fire forskjellige sammenslåingsalternativ. Notatet er utarbeidet av Alta kommune v/leder budsjett og innkjøp Monika Olsen. PwC har i dette kapitlet kun gjort vurderinger tilknyttet mulige effektiviseringsgevinster ved en sammenslåing og behov for ny infrastruktur, utstyr og tiltak for samkjøring, altså delkapitlene 4.1, 4.2.8, 4.5.1, 4.5.2, 4.5.3, 4.6, 4.7, 4.8, 4.9 og 4.10.

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 for hver enkelt kommune, arbeidsplassutvikling, bransjer i næringslivet, samt vekstimpulser fra næringslivet finnes i Appendiks C.

3.1. Folkemengde

Sammenslåingsalternativet – Alta, Kautokeino, Kvæningen og Loppa – hadde samlet 25.117 innbyggere etter 2. kvartal i 2015. Alta er den største kommunen med 79,5 prosent av alle innbyggere i dette sammenslåingsalternativet, mens innbyggere i Loppa utgjør kun 3,9 prosent.

Sammenlignet med landet som helhet er kun Alta som ligger over landsgjennomsnitt målt etter innbyggertall.

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

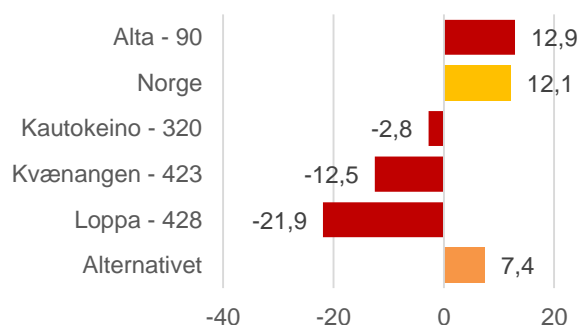
I perioden har Norges befolkning økt med 12,1 prosent. Alle kommunene unntatt Alta har hver for seg og totalt hatt mindre befolkningsvekst enn landet. Alta er den eneste kommunen i dette sammenslåingsalternativet som har hatt befolkningsvekst over de siste årene.

Kautokeino, Kvæningen og Loppa 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 sammenslåingsalternativet i 2015.

	Folkemengde 30. juni 2015	% av SUM	Rang. blant 428 kommuner
<i>Alta</i>	19 978	79,5	57
<i>Kautokeino</i>	2 934	11,7	272
<i>Kvæningen</i>	1 234	4,9	377
<i>Loppa</i>	971	3,9	399
SUM	25 117		

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

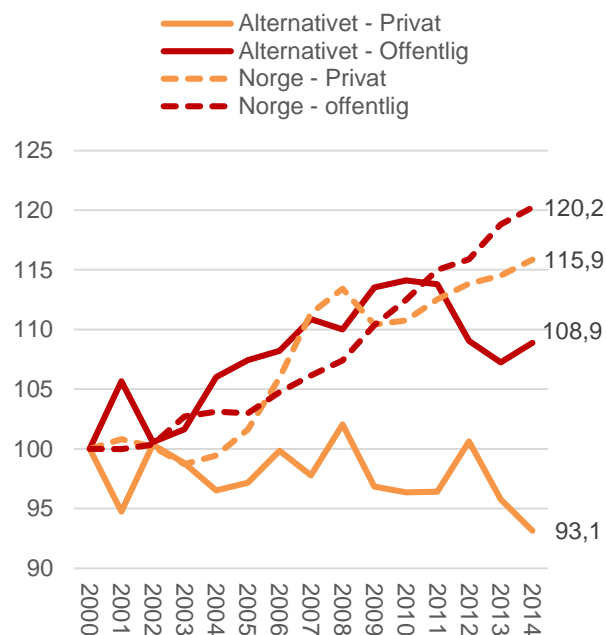


3.2. Arbeidsplassutvikling i den nye storkommunen

Figuren til høyre viser den indekserte veksten i offentlig og privat sektor fra 2000 til 2014 for de fire kommunene i sammenslåingsalternativet 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 fire kommunene samlet blir sterkt påvirket av arbeidsplassnedgangen på 46 prosent i Loppa og på 39 prosent i Kvænangen siden 2000. Kautokeino har hatt en vekst på 24 prosent, mens Alta har hatt en arbeidsplassvekst på 34 prosent siden 2000.

Offentlig sektor i sammenslåingsalternativet har hatt arbeidsplassvekst, nesten 9 prosent mot 20 prosent nasjonalt. Antall arbeidsplasser i offentlig sektor hadde en bra vekst fram til 2011, før antallet ble redusert de neste årene. Offentlig sektor i disse fire kommunene er sterkt knyttet til kommunal sektor som utgjør 70 prosent av arbeidsplassene i offentlige sektor.

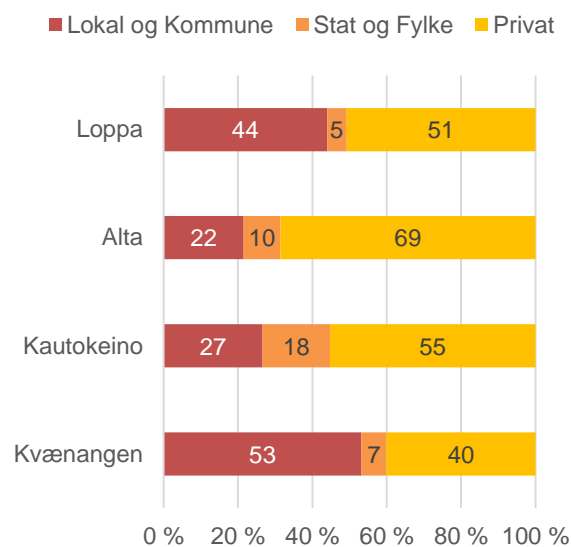


Figur 4: Indeksert arbeidsplassutvikling i offentlig og privat sektor i sammenslåingsalternativet og Norge. Antall arbeidsplasser i 2000 = 100.

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.

Kvæningen har hele 53 prosent av arbeidsplassene i lokal og kommunal sektor. Det er en mindre andel av arbeidsplassene som er knyttet til øvrig offentlig sektor. Loppa har 44 prosent, Kautokeino har 27 prosent, mens Alta har 22 prosent av arbeidsplassene i lokal og kommunal sektor. Alle tre kommuner har flere arbeidsplasser i privat sektor enn i offentlig sektor. Det er få arbeidsplasser i stat og fylke, de fleste av dem er i Kautokeino og Alta.



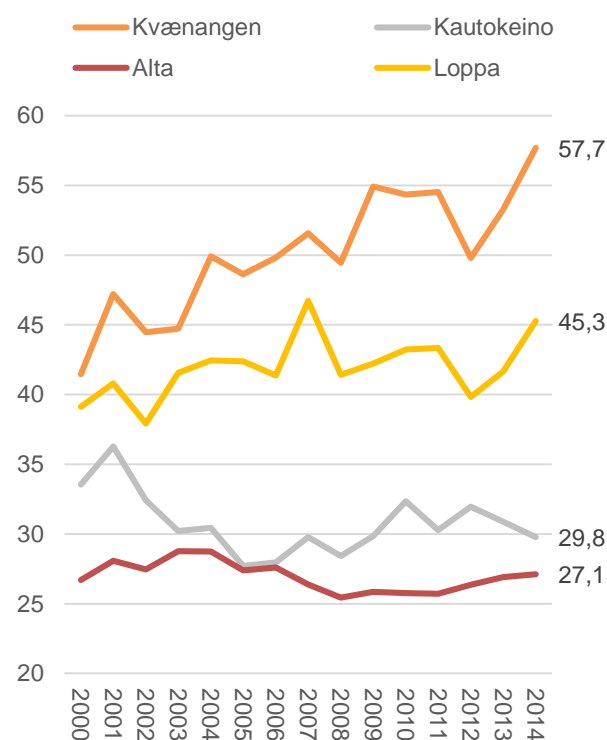
Figur 5: Andelen arbeidsplasser i prosent fordelt på de ulike sektorene, 2014.

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

Kvæningen har hatt en sterkt økende andel offentlige arbeidsplasser i kommunen siden 2000. Kautokeino har hatt nedgang i samme perioden. Samlet sett hadde Kautokeino hatt vekst i både privat og offentlig sektor i den valgte perioden.

Loppa, som har hatt nedgang i offentlig og privat sektor siden 2000, har hatt et stigende antall arbeidsplasser innen lokale næringer og kommune sett over hele perioden samlet. Alta har lavest andel offentlige arbeidsplasser i lokale næringer og kommune, og har hatt det helt siden 2000.

Kommunale arbeidsplasser har særlig stor betydning for Loppa og Kvæningen. Dersom en skulle lykkes med å hente ut effektiviseringsgevinster gjennom en kommunesammenslåing vil dette få konsekvenser for verdifulle kommunale arbeidsplasser.



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

3.4. Næringstyper

Figurene på neste side viser hvordan arbeidsplassene i dette sammenslåingsalternativet 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.⁴ 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.

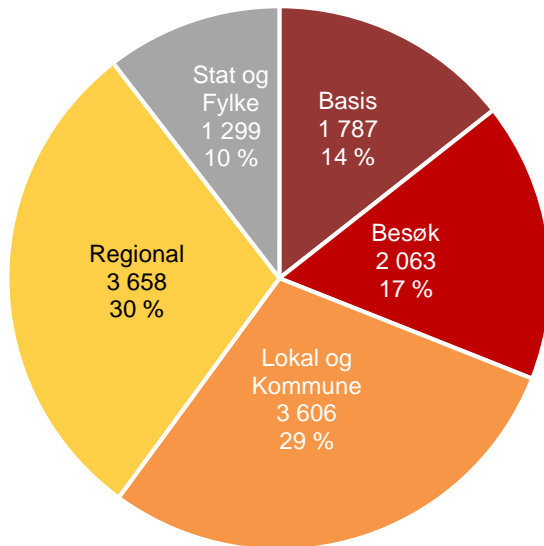
Besøksnæringer er næringsliv som kjennetegnes av at kunden må være personlig til stede. Besøksnæringene inkluderer all turisme, men også butikkhandel og en del personlige tjenester. Stedets egne innbyggere og besøkende er kunder hos besøksnæringene.

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.

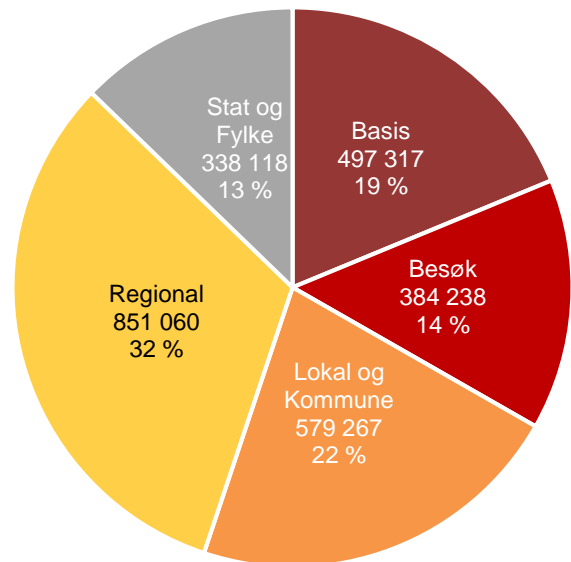
⁴ Bransjeinndelingen tar utgangspunkt i registerdata for arbeidssted, med tilhørende NACE på 5-siffernivå.

Sammenslåingsalternativet



Figur 7: Antall arbeidsplasser fordelt på de ulike sektorene og næringstypene i sammenslåingsalternativet i 2014

Norge



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

Figurene viser at kommunal sektor er større i en nye storkommunen enn i Norge som helhet, mens den statlige sektor er litt mindre sammenlignet med Norge. Besøksnæringene er litt større her enn i landet som helhet, mens det er 5 prosentpoeng lavere andel av arbeidsplasser i basisnæringene. Regional sektor er omtrent like stor som i Norge.

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 i Finnmark og Troms som ligger utenfor sammenslåingsalternativet, men som er knyttet til kommunene i utredningen igjennom pendlingsstrukturene.

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 Vadsø, Tromsø, Sør-Varanger, Porsanger, Nordreisa, Harstad og Hammerfest.

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
		Vadsø	Tromsø	Sør-Varanger	Porsanger	Nordreisa	Loppa	Kvænangen	Kautokeino	Harstad	Hammerfest	Alta	Utenfor	
Boset	Vadsø	2 657	38	52	17	0	0	0	0	7	14	60	189	3 034
	Tromsø	11	36 768	34	3	46	2	4	7	152	39	62	2 766	39 894
	Sør-Varanger	49	58	5 033	7	1	0	0	4	8	24	39	256	5 479
	Porsanger	6	32	5	1 695	1	0	0	5	5	33	67	151	2 000
	Nordreisa	0	142	3	2	1 941	0	23	5	7	5	23	317	2 468
	Loppa	0	6	2	1	1	345	1	1	1	9	65	30	462
	Kvænangen	0	35	1	0	26	1	389	0	0	2	31	62	547
	Kautokeino	12	33	6	4	1	0	1	1 198	1	12	87	131	1 486
	Harstad	1	216	3	0	0	0	0	1	10 594	12	13	1 601	12 441
	Hammerfest	11	56	15	6	2	0	0	0	9	5 166	119	331	5 715
	Alta	27	97	53	24	10	16	18	26	20	82	9 138	603	10 114
	Utenfor	235	4 071	471	141	172	16	13	73	1 674	465	560		
Arbeidsplasser		3 009	41 552	5 678	1 900	2 201	380	449	1 320	12 478	5 863	10 264		

Kun Alta av de fire kommunene i dette sammenslåingsalternativet er en innpendlingskommune, altså er det flere personer som jobber i kommunen enn det er sysselsatte bosatt i kommunen. Det vil si at det er en høy utpendling i de andre tre kommuner. Alle tre kommuner har en høy utpendling til Alta, mens det er lite pendling mellom disse tre kommunene i sammenslåingsalternativet.

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

Tabellen viser at mer enn 90 prosent av sysselsatte i Alta jobbet i egen kommune i 2014. Kvænangen er derimot kommunen med størst andel utpendling mellom utredningskommunene, her jobbet cirka 71 prosent av sysselsatte i egen kommune i 2014.

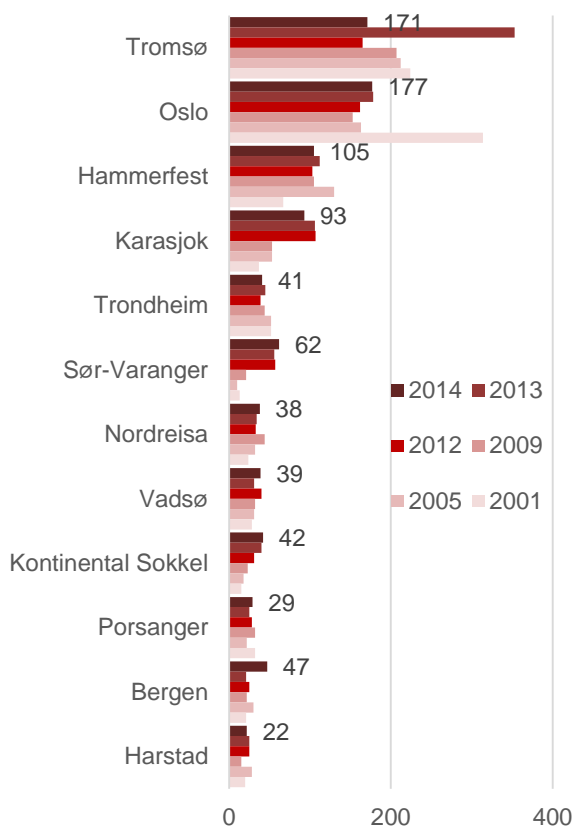
Pendlingen inn mot Alta fra Loppa, Kvænangen og Kautokeino er forholdsvis høy med mer enn 5 prosent av sysselsatte fra hver Kvænangen og Kautokeino og mer enn 14 prosent av sysselsatte fra Loppa.

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
		Vadsø	Tromsø	Sør-Varanger	Porsanger	Nordreisa	Loppa	Kvænangen	Kautokeino	Harstad	Hammerfest	Alta	Utenfor	
Bosted	Vadsø	87,6	1,3	1,7	0,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,5	2,0	6,2	3 034
	Tromsø	0,0	92,2	0,1	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,4	0,1	0,2	6,9	39 894
	Sør-Varanger	0,9	1,1	91,9	0,1	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,4	0,7	4,7	5 479
	Porsanger	0,3	1,6	0,3	84,8	0,1	0,0	0,0	0,3	0,3	1,7	3,4	7,6	2 000
	Nordreisa	0,0	5,8	0,1	0,1	78,6	0,0	0,9	0,2	0,3	0,2	0,9	12,8	2 468
	Loppa	0,0	1,3	0,4	0,2	0,2	74,7	0,2	0,2	0,2	1,9	14,1	6,5	462
	Kvænangen	0,0	6,4	0,2	0,0	4,8	0,2	71,1	0,0	0,0	0,4	5,7	11,3	547
	Kautokeino	0,8	2,2	0,4	0,3	0,1	0,0	0,1	80,6	0,1	0,8	5,9	8,8	1 486
	Harstad	0,0	1,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	85,2	0,1	0,1	12,9	12 441
	Hammerfest	0,2	1,0	0,3	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	90,4	2,1	5,8	5 715
	Alta	0,3	1,0	0,5	0,2	0,1	0,2	0,2	0,3	0,2	0,8	90,4	6,0	10 114
	Utenfor	7,8	9,8	8,3	7,4	7,8	4,2	2,9	5,5	13,4	7,9	5,5		
Arbeidsplasser		3 009	41 552	5 678	1 900	2 201	380	449	1 320	12 478	5 863	10 264		

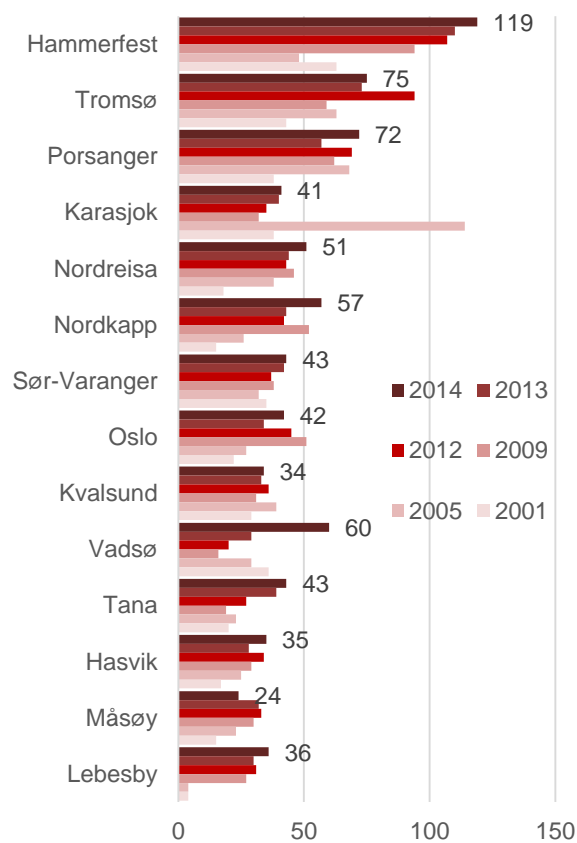
De neste figurene oppsummerer inn- og utpendling til og fra kommunene i dette sammenslåingsalternativet. Figurene bekrefter høy utpendling fra de fire kommunene samlet, mens det er begrenset innpendling til sammenslåingsalternativet fra omkringliggende kommuner. Det er Alta som trekker til seg sysselsatte fra omkringliggende kommuner.

Utpendling fra den nye storkommunen



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

Innpendling til den nye storkommunen



Figur 10: Antall personer som pendler til den nye storkommunen fra de 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.

Det presiseres at kapitlene 4.2.2 – 4.2.7, samt 4.3 – 4.5 er en direkte gjengivelse av notatet «Økonomiske rammebetingelse» (datert 27.4.2015), utarbeidet av Alta kommune v/leder budsjett og innkjøp Monika Olsen.

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.⁵

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 som lå betydelig over landsgjennomsnittet i 2014.

⁵ 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 konsesjonskraftinnt.	Korrigerte frie inntekter, inkl. e-skatt og konsesjonskraftinnt.
Alta	110	111
Kautokeino	122	120
Kvænangen	133	138
Loppa	155	149
Finnmark	118	121
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 hvor de aktuelle kommunene er plassert i kommunegruppene.

Tabell 6: Kommunegruppeoversikt og definisjon. Kilde: KOSTRA 2014

Kommune	Kommunegruppe (definisjon)
Alta	12 - Mellomstore kommuner med middels bundne kostnader per innbygger, høye frie disponible inntekter
Kautokeino	3 - Små kommuner med middels bundne kostnader per innbygger, høye frie disponible inntekter
Kvænangen	6 - Små kommuner med høye bundne kostnader per innbygger, høye frie disponible inntekter
Loppa	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 nøkkeltall⁶

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

Utvalgte nøkkeltall, kommuner	Alta	Kautokeino	Kvæningen	Loppa	Landet uten Oslo
	2013	2013	2013	2013	2013
Netto driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter	1,2	2,2	4,2	3,2	2,4
Frie inntekter i kroner per innbygger	52 702	64 043	83 864	93 456	47 415
Netto lånegjeld i kroner pr innbygger	55 639	54 892	83 051	42 831	47 187
Netto lånegjeld i prosent av brutto driftsinntekter	71,2	58,2	66	33,8	67,1
Disposisjonsfond i prosent av brutto driftsinntekter	2,3	0	19,6	14	5

Kilde: Endelige publiserte KOSTRA-tall for 2013 (SSB).

4.2.3. Netto driftsresultat⁶

Netto driftsresultat er et mål på hvor mye kommunene sitter igjen med av driftsinntekter etter at driftsutgifter, netto renter og avdrag er betalt. Målt i prosent av driftsinntektene uttrykker netto driftsresultat således hvor stor del av de tilgjengelige driftsinntektene kommunene kan disponere til avsetninger og egenfinansiering av investeringer.

For 2013 var TBU (teknisk beregningsutvalg) sin anbefaling at netto driftsresultat bør være på minimum 3% over tid for å sikre en sunn kommuneøkonomi. TBU (teknisk beregningsutvalg) gjorde imidlertid endringer i måltall for netto driftsresultat fra 3% til 1,75% fra og med 2014. Dette som følge av omleggingen av kompensasjon for investeringsmoms.

Alta og Kautokeino hadde et netto driftsresultat på under 3% i 2013, mens Loppa og Kvæningen ligger over det anbefalte nivået på 3% i 2013.

4.2.4. Netto lånegjeld⁶

Netto lånegjeld er et uttrykk for kommunens gjeldsbelastning, soliditet og finansieringsstruktur. Jo lavere tall, desto bedre er det for kommunens økonomi.

⁶ Direkte gjengitt fra Alta kommunes notat «Økonomiske rammebetingelser» (datert 27.4.2015)

Finnmarkskommunene har generelt høy lånegjeld. Dette henger nok sammen med at kommunene også har høye frie inntekter per innbygger. Gjeldsbelastning og konsekvensen låneopptakene har for driften er svært viktig for den økonomiske styringen i kommunene.

Ingen av kommunene har spesielt høy lånegjeld sammenlignet med landet. Alta har en netto lånegjeld i prosent av brutto driftsinntekter som ligger over landsgjennomsnittet i 2013, mens Loppa har en netto lånegjeld som er halvparten av landsgjennomsnittet.

4.2.5. Disposisjonsfond⁶

De kommunale fondene viser hvor mye kommunen har satt av til senere års drifts- og investeringsformål. Kommunenes fondsverdier fordeler seg på disposisjonsfond, bundne driftsfond, ubundne investeringsfond og bundne investeringsfond.

Disposisjonsfondet er det eneste fondet som fritt kan benyttes til dekning av utgifter både i drifts- og investeringsregnskapet. Disposisjonsfondet er derfor den delen av «reservene» som gir best uttrykk for den økonomiske handlefriheten.

Nivået på disposisjonsfondet kan si noe om hvilken økonomisk «buffer» kommunen har ved uforutsette hendelser, eller som egenfinansiering av investeringer.

- Alta og Kautokeino har et nivå på disposisjonsfondet i prosent av brutto driftsinntekter som ligger under landsgjennomsnittet i 2013. Kautokeino har null, noe som betyr at reservene er brukt opp
- Kvæningen og Loppa har betydelige disposisjonsfond

4.2.6. ROBEK

I henhold til Kommunelovens § 48 nr. 4, skal regnskapsmessig merforbruk dekkes inn i løpet av de påfølgende tre år.

- Kautokeino kommune er i ROBEK med hjemmel i kommunelovens § 60 nr. 1 d. Det ble i 2014 vedtatt en forpliktende plan for inndekking av et merforbruk på ca. 10 mill.

4.2.7. Oppsummering økonomisk status⁶

Alle kommunene har et inntektsnivå over landsgjennomsnittet. Loppa peker seg ut med relativt høye frie inntekter i forhold til landsgjennomsnittet.

Ingen av kommunene har negative netto driftsresultater for 2013. Hvis vi ser på 2014 så har Kvæningen et negativt netto driftsresultat på -6,6 % og Alta -0,2 %. Dette er foreløpige rapporterte tall.

Loppa og Kvæningen har en høy andel av disposisjonsfond i prosent av brutto driftsinntekter. Alta og Kautokeino ligger på et nivå langt under landsgjennomsnittet.

4.2.8. 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 (eventuelle prosjektmedlemmer/hovedtillitsvalgt), involvering av innbyggerne, tiltak for felles kultur, harmonisering av IKT, tilrettelegging av servicekontor m.m. Tabellen under viser en sammenstilling av hva ulike konstellasjoner av kommuner får til dekking av engangskostnader.

Tabell 8: Beløp til dekking av 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 9: Reformstøtte til sammenslåtte kommuner, i 1000 kroner. Kilde: KMD⁷

Antall innbyggere i sammenslåingen	Reformstøtte
0 – 14 999 innbyggere	5 000
15 – 29 999 innbyggere	20 000
30 – 49 999 innbyggere	25 000
Over 50 000 innbyggere	30 000

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.

⁷ 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.

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 kommunereformen 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.

4.3. Effekter på overføringene fra inntektssystemet⁶

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 mellom kommunene i inntektsnivået (skatteinntektene) og i utgiftsbehovet.

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 kompensere for bortfall av basistilskudd (basistillegget) og en eventuell nedgang i regionalpolitiske tilskudd.

Inndelingstilskuddet varer over en 20-års periode, der det etter de 15 første årene skjer en gradvis nedtrapping. Etter 20 år er så rammetilskuddet nede på det nivået som skal gjelde på lang sikt.

Våre beregninger er gjort på bakgrunn av dagens inntektssystem.

Utgiftsutjevningen i kommunenes inntektssystem påvirkes av følgende komponenter:

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

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

4.3.1. Følgende forutsetninger er lagt til grunn for beregningen⁶:

- En sammenslåing vil reise problemstillinger avhengig av om kommunene ligger i ulike soner når det gjelder distriktpolitisk virkeområde. En sammenslått kommune vil her få kompensert eventuelt inntektsbortfall/kostnadsøkning over inndelingstilskuddet – og vil således ikke ha noen betydning de 15 første årene etter en sammenslåing. Vi legger derfor til grunn at vi får beholde Finnmarksatsen på Nord-Norgestilskuddet.

- Vi legger til grunn at det ikke vil gi langsiktige tapskonsekvenser som følge av at Kvæningen kommune mistet sitt småkommunetilskudd for årene 2014-2016. Det vil si at vi legger til grunn at småkommunetilskuddet fra 2017 som gjelder Kvæningen kompenseres gjennom inndelingstilskuddet.
- Også inntektsutjevningen vil kunne bli påvirket av en kommunesammenslåing. Inntektsutjevningen vil bli påvirket hvis kommunene ligger i ulike «skatteinntektsklasser», dvs. har hatt forskjellig kompensasjonsgrad. Alle de fire kommunene er i utgangspunktet såkalte «skattesvake» kommuner og får kompensert differansen mellom egne skatteinntekter og 90 prosent av landsgjennomsnittet. Kvæningen kommune har fått beregnet et høyere skatteanslag for 2015 enn hva kommunen normalt ville fått om det ikke hadde vært for den ekstraordinære skatteinngangen i 2012. Vi legger til grunn at det ikke blir tap på inntektsutjevningen som følge av dette, dvs. null i utslag på inntektsutjevningen.

4.3.2. Beregningene er gjort på følgende sammenslåingsalternativer:⁶

1. Alta, Loppa, Kvæningen og Kautokeino
2. Alta, Loppa og Kvæningen
3. Alta, Loppa og Kautokeino
4. Alta og Loppa

Tabell 10 - Folketall i kommunene pr. 1.1.2015:

Kommune	Antall innbyggere
Alta	19 898
Loppa	989
Kvæningen	1 226
Kautokeino	2 914

4.3.3. KS-modellen⁶

Til grunn for beregningen har vi brukt KS sin modell. Det er en enkel modell som viser økonomiske utslag av kommunesammenslåinger - gitt dagens inntektssystem. Modellen kan beregne utslag for sammenslåing av inntil sju kommuner og er oppdatert etter statsbudsjettet for 2015.

Modellen gir et innblikk i direkte økonomiske konsekvenser av en kommunesammenslåing, gitt dagens inntektssystem.

Modellen beregner isolert utslag av at valgte kommuner slås sammen (partielle analyser). Ved en evt. større endring i kommunestrukturen vil analysegrunnlaget måtte endres og beregningene gjøres på nytt.

Grunnlagsdataene knyttet til kriteriene «sone» og «nabo» er beregnet av SSB. I tillegg har KS bistått med bruk av kriteriene i modellen.

I utgiftsutjevningen er det i første rekke urbanitetskriteriet, opphopningsindeksen, sonekriteriet og nabokriteriet som gir utslag. Disse må beregnes for sammenslått kommune. De to første kan beregnes i modellen, mens de to siste ikke lar seg beregne automatisk. For disse må et nytt tallsett bestilles fra SSB (betalt oppdrag). Derfor er utslag her oppgitt med spørsmålstejn. Vi har i beregningen tatt forutsetninger om at vi ikke vil tape på et eventuelt utslag her.

4.3.4. Alternativ 1: Alta, Loppa, Kvæningen og Kautokeino⁶

Beregning knyttet til inndelingstilskudd	1000 kr	Andre utslag rammetilskudd ink. inntektsutj	1000 kr
Tap av basistilskudd (del av kostnadsutj)	-38 511	Gevinst/tap inntektsutj (illustrasjon GH2015)	0
Tap småkommunetilskudd	-23 714	Tap vekstkommunetilskudd	0
Tap/gevinst distriktstilskudd Sør-Norge	0	Endr utslag urbanitetskriteriet (kostnadsutjevning)	2 104
Tap/gevinst tilskudd Nord-Norge/Namdalen	4 917	Endr utslag opphopning (kostnadsutjevning)	912
Kompensasjon ved inndelingstilskudd	57 308	Endr utslag sone-kriterium (kostnadsutjevning)	9 743
		Endr utslag nabo-kriterium (kostnadsutjevning)	-687
Netto utslag etter inndelingstilskudd	0	Andre utslag	12 072

(merk nytt nivå første år)

Etter 15 år trappes inndelingstilskuddet ned med 1/5 per år og bortfaller (null) etter 20 år.

Økonomiske virkemidler i reformperioden fra KMD, se side 53 i Kommuneproposjon (jf underark støtte KR D)

Støtte til engangskostnader (1000 kr)	45 000
Reformstøtte (1000kr)	20 000
Samlet	65 000

Kompensasjon ved inndelingstilskudd dekker opp for tap av basistilskudd og småkommunetilskudd. Gevinst for det at Kvæningen kommune har en lavere sats på Nord-Norgestilskuddet enn de andre kommunene. Andre utslag gir en gevinst på 12 mill.

Urbanitetskriteriet skal fange opp variasjoner i kommunenes utgiftsbehov til personer med rus og psykiatriproblemer. Dette er ikke fanget opp via de øvrige kriteriene.

Opphopningsindeksen består av kriteriene skilte/separerte, arbeidsledige og fattige.

Kriteriene knyttet til sone og nabo er beregnet av SSB og KS. Disse kriteriene er beregnet med utgangspunkt i at et eventuelt nytt rådhus vil ligge i Alta.

Samlet engangsstøtte i forbindelse med kommunereformen for 4 kommuner vil bli 65 mill.

4.3.5. Alternativ 2: Alta, Loppa og Kvæningen⁶

Beregning knyttet til inndelingstilskudd	1000 kr	Andre utslag rammetilskudd ink. inntektsutj	1000 kr
Tap av basistilskudd (del av kostnadsutj)	-25 674	Gevinst/tap inntektsutj (illustrasjon GH2015)	0
Tap småkommunetilskudd	-11 857	Tap vekstkommunetilskudd	0
Tap/gevinst distriktstilskudd Sør-Norge	0	Endr utslag urbanitetskriteriet (kostnadsutjevning)	994
Tap/gevinst tilskudd Nord-Norge/Namdalen	4 917	Endr utslag opphopning (kostnadsutjevning)	68
Kompensasjon ved inndelingstilskudd	32 614	Endr utslag sone-kriterium (kostnadsutjevning)	9 867
		Endr utslag nabo-kriterium (kostnadsutjevning)	-542
Netto utslag etter inndelingstilskudd	0	Andre utslag	10 387

(merk nytt nivå første år)

Etter 15 år trappes inndelingstilskuddet ned med 1/5 per år og bortfaller (null) etter 20 år.

Økonomiske virkemidler i reformperioden fra KMD, se side 53 i Kommuneproposjon (jf underark støtte KR D)

Støtte til engangskostnader (1000 kr)	35 000
Reformstøtte (1000kr)	20 000
Samlet	55 000

Kompensasjon ved inndelingstilskudd dekker opp for tap av basistilskudd og småkommunetilskudd. Gevinst for det at Kvæningen kommune har en lavere sats på Nord-Norgestilskuddet enn de andre kommunene. Andre utslag gir en gevinst på 10,39 mill.

Samlet reformstøtte for 3 kommuner vil bli 55 mill.

4.3.6. Alternativ 3: Alta, Loppa og Kautokeino⁶

Beregning knyttet til inndelingstilskudd	1000 kr	Andre utslag rammetilskudd ink. inntektsutj	1000 kr
Tap av basistilskudd (del av kostnadsutj)	-25 674	Gevinst/tap inntektsutj (illustrasjon GH2015)	0
Tap småkommunetilskudd	-23 714	Tap vekstkommunetilskudd	0
Tap/gevinst distriktstilskudd Sør-Norge	0	Endr utslag urbanitetskriteriet (kostnadsutjevning)	1 539
Tap/gevinst tilskudd Nord-Norge/Namdalen	0	Endr utslag opphopning (kostnadsutjevning)	928
Kompensasjon ved inndelingstilskudd	49 388	Endr utslag sone-kriterium (kostnadsutjevning)	7 705
		Endr utslag nabo-kriterium (kostnadsutjevning)	-639
Netto utslag etter inndelingstilskudd	0	Andre utslag	9 533

(merk nytt nivå første år)

Etter 15 år trappes inndelingstilskuddet ned med 1/5 per år og bortfaller (null) etter 20 år.

Økonomiske virkemidler i reformperioden fra KMD, se side 53 i Kommuneproposjon (jf underark støtte KR D)

Støtte til engangskostnader (1000 kr)	35 000
Reformstøtte (1000kr)	20 000
Samlet	55 000

Kompensasjon ved inndelingstilskudd dekker opp for tap av basistilskudd og småkommunetilskudd. Andre utslag gir en gevinst på 9,53 mill.

Samlet reformstøtte for 3 kommuner vil bli 55 mill.

4.3.7. Alternativ 4: Alta og Loppa⁶

Beregning knyttet til inndelingstilskudd	1000 kr	Andre utslag rammetilskudd ink. inntektsutj	1000 kr
Tap av basistilskudd (del av kostnadsutj)	-12 837	Gevinst/tap inntektsutj (illustrasjon GH2015)	0
Tap småkommunetilskudd	-11 857	Tap vekstkommunetilskudd	0
Tap/gevinst distriktstilskudd Sør-Norge	0	Endr utslag urbanitetskriteriet (kostnadsutjevning)	454
Tap/gevinst tilskudd Nord-Norge/Namdalen	0	Endr utslag opphopning (kostnadsutjevning)	54
Kompensasjon ved inndelingstilskudd	24 694	Endr utslag sone-kriterium (kostnadsutjevning)	7 825
		Endr utslag nabo-kriterium (kostnadsutjevning)	-494
Netto utslag etter inndelingstilskudd	0	Andre utslag	7 840

(merk nytt nivå første år)

Etter 15 år trappes inndelingstilskuddet ned med 1/5 per år og bortfaller (null) etter 20 år.

Økonomiske virkemidler i reformperioden fra KMD, se side 53 i Kommuneproposjon (jf underark støtte KR D)

Støtte til engangskostnader (1000 kr)	25 000
Reformstøtte (1000kr)	20 000
Samlet	45 000

Kompensasjon ved inndelingstilskudd dekker opp for tap av basistilskudd og småkommunetilskudd. Andre utslag gir en gevinst på 7,84 mill.

Samlet reformstøtte for 2 kommuner vil bli 45 mill.

4.3.8. Oppsummering av alternativene⁶

Inndelingstilskuddet kompenserer 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. For at kommunesammenslåing skal være *økonomisk lønnsomt*, må kommunene innen 20 år ha realisert et innsparingspotensial tilsvarende reduksjonen i rammetilskuddet.

Vi ser at med de forutsetningene vi har lagt til grunn vil det ved alle alternativ være en økonomisk gevinst i det å slå sammen kommunene. Størst gevinst blir det for alternativ 1.

I kommuneproposisjonen for 2015 har regjeringen presentert et standardisert opplegg for tilskudd til engangskostnader, samt reformstøtte knyttet til overgangen til ny kommune. Reformstøtten vil variere alt etter hvor mange kommuner som slår seg sammen. I disse alternativene alt fra 45 millioner og til 65 mill.

«Det er viktig å være oppmerksom på at inntektssystemet er under stadig endring, og at langsiktige konsekvenser derfor er beheftet med stor usikkerhet»

4.4. Andre statstilskudd og øremerkede tilskudd⁶

I tillegg til frie inntekter mottar kommuner en rekke statlige tilskudd inkl. kompensasjonsordninger som ikke omfattes av rammeoverføringene (inntektssystemet). Det vil for eksempel gjelde:

- Integreringstilskudd
- Tilskudd ressurskrevende tjenester
- Kompensasjonstilskudd (rente- og avdragsrefusjon) for investeringer knyttet til handlingsplanen for eldreomsorg og opptrappingsplanen for psykisk helse
- Rentekompensasjon skoleanlegg, skolebygg og svømmeanlegg og kirkebygg
- Kompensasjon renter og avdrag for investeringer fra gjennomføringen av reform '97
- Momskompensasjon

Generelt kan det forventes at de nevnte tilskuddene og overføringspostene vil være sammenslåingsnøytrale.

4.5. Eiendomsskatt og kommunal prissetting⁶

En sammenslått kommune kan naturligvis ikke praktisere utskrivning av eiendomsskatt lik «summen av» de gamle kommunenes praksis. Eiendomsskatten kan gjelde hele kommunen eller avgrensede områder som er «utbygd på byvis».

Tabellen under viser at:

- Alta og Kautokeino har eiendomsskatt i hele kommunen
- Kvæningen har eiendomsskatt på verk og bruk
- Loppa har ikke innført eiendomsskatt

Tabell 11 - gjeldende sats på eiendomsskatt for de aktuelle kommunene

Utvalgte nøkkeltall, kommuner	Alta	Kautokeino	Kvæningen	Loppa	Landet uten Oslo
	2013	2013	2013	2013	2013
Eiendomsskatt i % av brutto driftsinntekt	3,1	1	5	0	2,8
- Herav eiendomsskatt på annen eiendom	1,1	0,5	5	0	1,6
- Herav eiendomsskatt på boliger og fritidseiendommer	1,9	0,5	0	0	1,2

Det er ikke bare områdene som eiendomsskatten blir skrevet ut for som må harmoniseres, også nivået/takstgrunnlaget på eiendomsskatten må harmoniseres ved en kommunesammenslåing. Eiendomsskatten skal være minst 0,2 prosent og maks 0,7 prosent av takstgrunnlaget. Hvordan eiendomsskatten vil bli utformet i en ny kommune, er vanskelig å spå noe om. Uansett må eiendomsskatten harmoniseres ved en kommunesammenslåing.

En annen problemstilling er at kommunene har ulike priser på kommunale tjenester. Dette kan være alt fra barnehagesatser til kommunale avgifter og selvkost. Sentrale spørsmål vil være om en kommunesammenslåing medfører høyere priser og avgifter i en av de «gamle» kommunene. Dette må utredes nærmere ved en eventuell sammenslåing.

4.6. Tiltakssonen for Nord-Troms og Finnmark

Tiltakssonen omfatter alle kommuner i Finnmark samt sju kommuner i Nord-Troms: Kåfjord, Skjervøy, Nordreisa, Kvæningen, 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 lettelse/reduksjon i personbeskatningen. Alle kommunene i en evt. ny storkommune har *fritak* for arbeidsgiveravgift.

Innenfor landbruket er det ulike soner for distriktstilskudd 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 fire kommunene påvirke bøndenes inntektsgrunnlag.

4.7. 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 kommunesentrene i Finnmark har i dag tilgang til fibernett, men tilgangen utenfor kommunesentrene er svært variabel. 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.

4.7.1. Kommunale eierskap

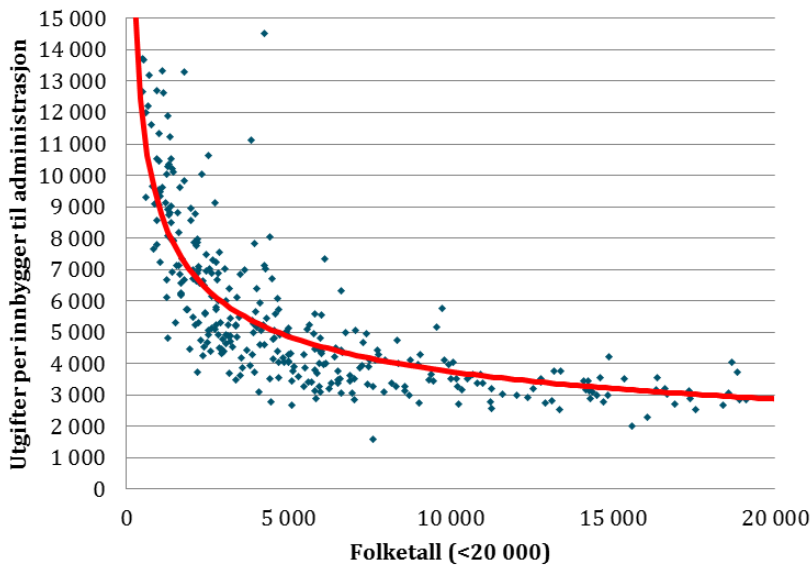
Med utgangspunkt i kommunenes gjeldende økonomi- og handlingsplaner har vi kartlagt kommunenes bokførte eierskap i andre virksomheter. En fullstendig oversikt over disse er tatt inn i Appendiks C.

Det vesentligste her er Kautokeino, Kvæningen og Loppas eierskap i kraftselskapet Ymber. Kvæningen har størst eierandel av de tre med 16,67%, mens Kautokeino og Loppa begge har en eierandel på 8,33% hver. De to siste årene har dette gitt et utbytte på 1,67 mill. kr (2014) og 1 mil. kr (2015) til Kvæningen, mens tilsvarende summer for Kautokeino og Loppa var på 0,83 mill. kr. og 0,5 mill. kr. For noen år tilbake var imidlertid eierkommunenes utbytte på et langt høyere nivå.

Utover utbyttet fra Ymber har ingen av kommunene bokført utbytte fra noen av de aktuelle selskapene i regnskapet for 2014. Det bør imidlertid bemerkes at oversikten framstår lite oppdatert og ufullstendig. Flere av selskapene som er listet opp er nedlagt eller slått konkurs. Vi anbefaler derfor at denne listen oppdateres og at oversikten over kommunenes bokførte eierskap oppdateres.

4.8. 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 11: Sammenhengen mellom administrasjonsutgifter og innbyggertall 2014. Kilde: KOSTRA

4.8.1. Mulige effektiviseringsgevinster i administrasjonen

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 2014. 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 Kvæningen, Kautokeino, Alta og Loppa. Vi må her ta forbehold om at kommunenes KOSTRA-rapporter er riktig. En eventuell unøyaktig eller feil rapportering vil påvirke våre beregninger og således også det beregnede innsparingspotensialet.

Tabell 12: Administrasjonsutgifter og mulig effektiviseringsgevinst. Kilde: KOSTRA (Konsern) 2014.

	Innbyggere (1.1.2015)	Netto driftsutgifter (kr per innb.)	Netto driftsutgifter (1000 kr)
Kvæningen	1 226	12 610	15 460
Kautokeino	2 914	7 979	23 251
Alta	19 898	3 921	78 020
Loppa	989	18 581	18 377
Sum	25 027	5 298	135 107
Landsgjennomsnittet	12 070	3 885	
Rana	26 078	3 938	
Harstad	24 676	2 684	

Gevinst/innsparing ved nivå tilsvarende Alta	36 976
Gevinst/innsparing ved nivå tilsvarende Rana/Harstad	36 551-42 908
Gevinst/innsparing ved nivå tilsvarende landsgjennomsnittet	37 877

Alta har i dag lavest administrasjonskostnader av de fire kommunene (3 921 kr per innbygger). Hvis den nye kommunen klarer å operere med et tilsvarende nivå på administrasjonsutgiftene, vil gevinsten kunne bli om lag 37 mill. kr sammenlignet mot summen for dagens fire kommuner (tilsvarende om lag 1,7 prosent av dagens brutto driftsinntekter for de fire kommunene). Vi sammenligner også sammenslåingsalternativet med sammenlignbare kommuner i samme landsdel. Innsparingspotensialet i forhold til hva Rana og Harstad bruker på administrasjon er på mellom 37 og 43 mill. kr.

Innsparingspotensialet for den nye storkommunen i forhold til landsgjennomsnittet er beregnet til ca. 38 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 en eventuell kommunesammenslåing.

4.8.2. Mulige effektiviseringsgevinster ved tjenesteproduksjonen

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. Det er mulig å beregne et slikt potensial, men det har ikke vært en del av mandatet for denne utredningen.

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, struktureltiltak 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.

Erfaringene fra de siste, frivillige kommunesammenslåingene er 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.

4.9. 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 en ny sammenslått storkommune bestående av Alta, Kautokeino, Kvænangen og Loppa.

Tabell 13: Oppsummerende tabell for økonomiske effekter av en ny storkommune

	I mill. kr
Økonomiske virkemidler (engangsstøtte)	65,0
Effekt frie inntekter år 1-15 (årlig)	12,0
Potensiell effektiviseringsgevinst administrasjon (årlig)	37,0

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 en sammenslått ny storkommune utløse støtte på 65 mill. kr.

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 kompensere for bortfall av basistilskudd (basistillegget) og en eventuell nedgang i regionalpolitiske tilskudd.

Beregningene viser at alternativet med sammenslåing av alle fire kommunene vil få en endring i rammetilskuddet hvert år de første 15 årene på ca. 12 mill. kr. Dette skal så trappes ned de neste 5 årene for kommunen da beregnes etter det da gjeldende inntektssystemet for kommuner i Norge.

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 den nye storkommunen driver administrasjonen like effektivt som den billigste kommunen i dag (Alta), vil innsparingspotensialet sammenlignet med dagens kommuner være på ca. 37 mill. kr årlig. Vi sammenligner også med sammenlignbare kommuner i Nord-Norge. Innsparingspotensialet i forhold til hva Harstad bruker på administrasjon er på ca. 43 mill. kr, mens potensialet i forhold til landsgjennomsnittet er beregnet til ca. 35 mill. kr årlig. Selv om dette er anslag, får beregningene fram at det bør være et klart potensial for reduserte administrasjonsutgifter ved en eventuell kommunesammenslåing.

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.

4.10. Spesielt om økonomi dersom kommunene velger å ikke slå seg sammen

Den økonomiske framtiden til kommunene er svært uforutsigbar og i stor grad prisgitt 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. Med unntak av Alta har de aktuelle kommunene hatt en nedgang i folketallet de siste 15 årene, hvor Loppa har hatt mest negativ utvikling med en reduksjon på hele 30%. Ser vi på SSBs middelalternativ i framskriving av folketall til 2020 og 2040 antas denne trenden å fortsette. Alta antas i samme periode å få en økning på henholdsvis 5,5% og 18%. Det er altså kun Alta som antas å få en folketallsøkning som er tilstrekkelig til at kommunen beholder sin andel av de statlige 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 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 utredning⁸. 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 Alta, Kautokeino, Kvænangen og Loppa. Det er verd å merke seg at endringer som skjer i inntektssystemet i perioden 2017 – 2019 kun vil gjelde kommuner som ikke slår seg sammen i forbindelse med kommunereformen. Dette ble senest bekreftet av statsråd Jan Tore Sanner i brev til alle landets kommuner 28.10.2015.

I tillegg har regjeringen sendt ut et forslag på høring om å endre reglene for eiendomsskatt på næringseiendommer, 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.

Regjeringen varslet i sitt forslag til statsbudsjett⁹ at forslag til nytt inntektssystem for kommunene skal sendes på høring før jul 2015.

⁸ NOU 2005:18

⁹ Prop. 1 S (2015 – 2016)

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 utfordringsbilde

5.2.1. Kommunenes utfordringer vedrørende kapasitet, kompetanse, distanse, effektivitet og økonomi

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
5. Økonomisk soliditet
6. Valgfrihet

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

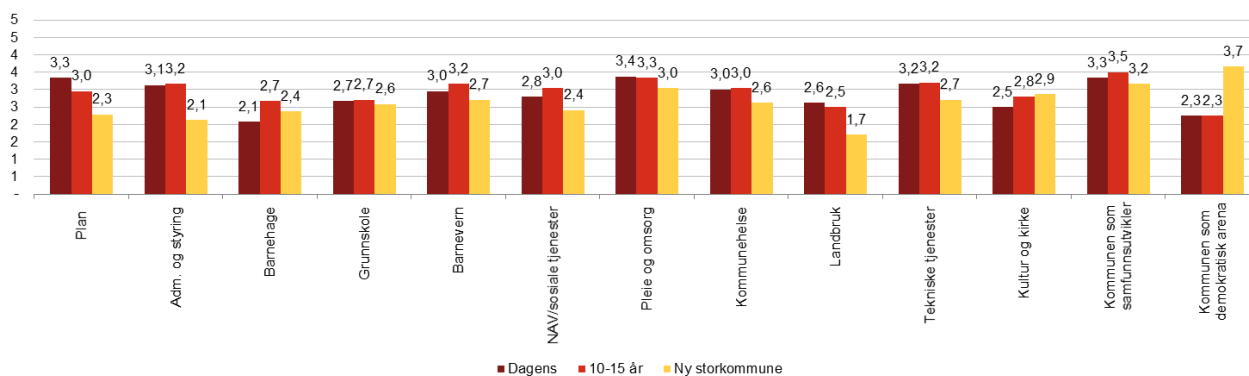
- 1 = Svært lite utfordrende
- 2 = Lite utfordrende
- 3 = Verken eller
- 4 = Utfordrende
- 5 = Svært utfordrende

Som nevnt også i kapittel 2.2 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 til å rangere utfordringene tilsvarende i et 10-15 års perspektiv dersom det ikke skjer endringer i kommunestrukturen, samt i en eventuell fremtidig storkommune. Dermed blir det interessant å se på hvilke tjenesteområder kommunene ser på som mest utfordrende i dag, og samtidig se hvorvidt den enkelte kommune forventer at en sammenslått kommune kan løse disse utfordringene.

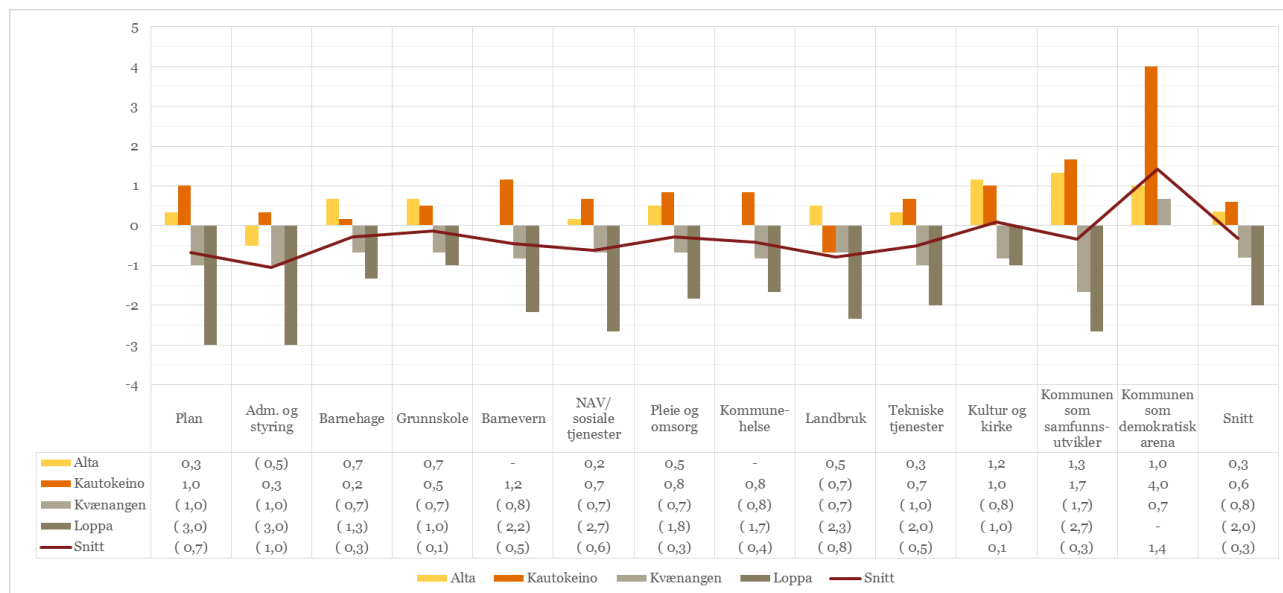
Gjennomsnittlige vurderinger av utfordringsbildet

Figurene under viser at kommunene ser størst utfordringer med tjenesteområdene Pleie og omsorg og Tekniske tjenester, uavhengig av kommunestruktur. Videre er Plan, Adm. og styring, NAV/ sosiale tjenester og Landbruk de områdene der kommunene ser for seg innføring av den nye storkommunen vil utgjøre den største forskjellen. For disse områdene vil vi i dette kapittelet gi en mer utfyllende beskrivelse. De øvrige områdene vil vi kun kort kommentere.



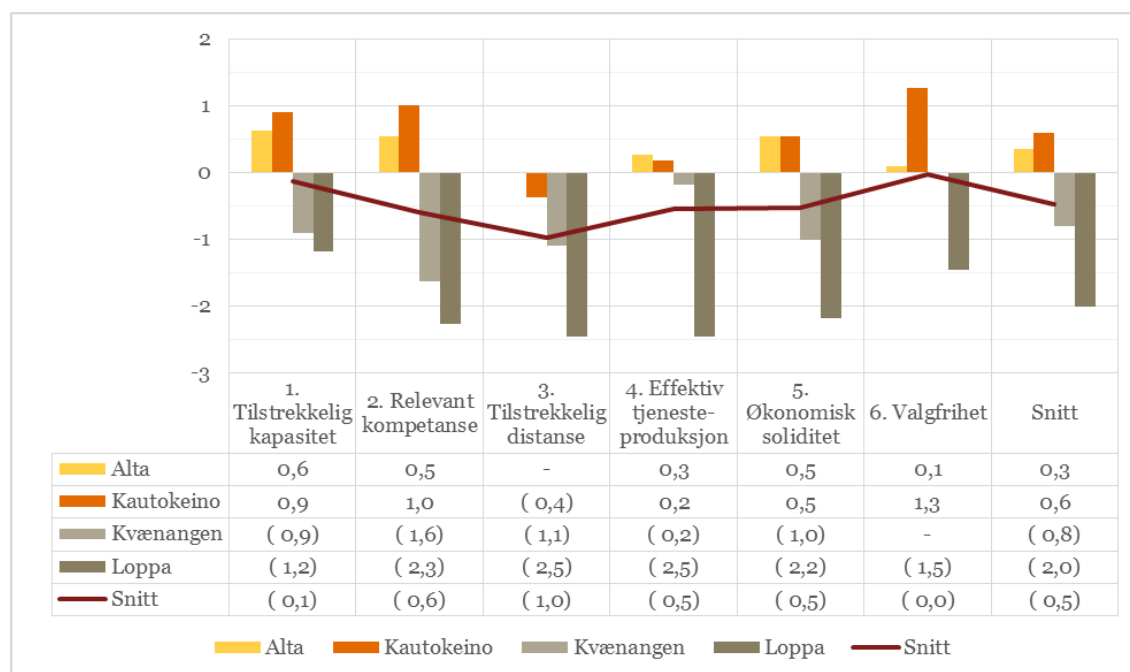
Figur 12: Oppsummering av gjennomsnittet av kommunenes egenvurderinger

Figuren under beskriver differansen mellom kommunenes vurdering av utfordringsbildet i framtiden med og uten innføring av den nye storkommunen. Vi ser at kommunene i gjennomsnitt har positive forventninger til den nye storkommunen for de fleste områder. Jevnt over forventer de større kommunene Alta og Kautokeino færre utfordringer gitt dagens kommunestruktur, mens Kvæningen og Loppa forventer færre utfordringer med den nye storkommunen.



Figur 13: Oppsummering av kommunenes gjennomsnittlige egenrelevninger: differansen mellom utfordringsbildet i framtiden med og uten innføring av den nye storkommunen

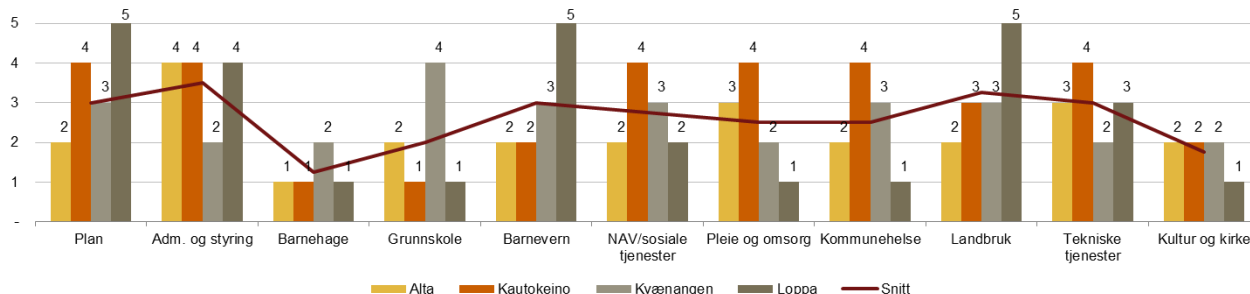
Også når vi ser på de forskjellige kriteriene, er det de minste kommunene som har størst forventninger til den nye storkommunen.



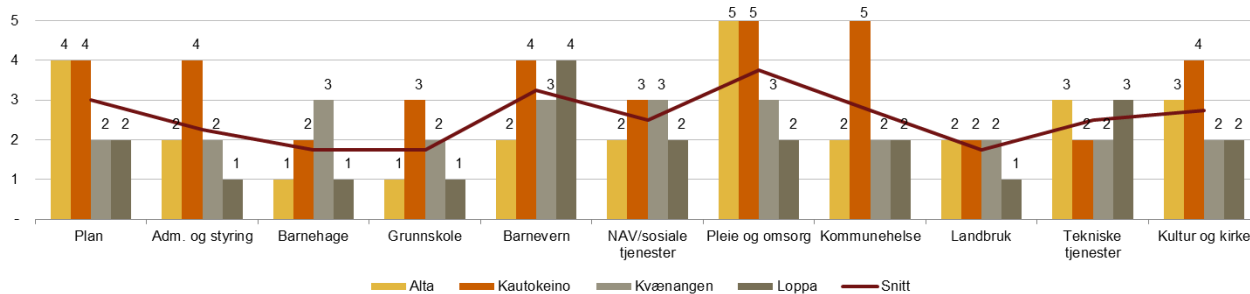
Figur 14: Oppsummering av kommunenes gjennomsnittlige egenrelevninger: differansen mellom utfordringsbildet i framtiden med og uten innføring av den nye storkommunen

Tilstrekkelig kapasitet

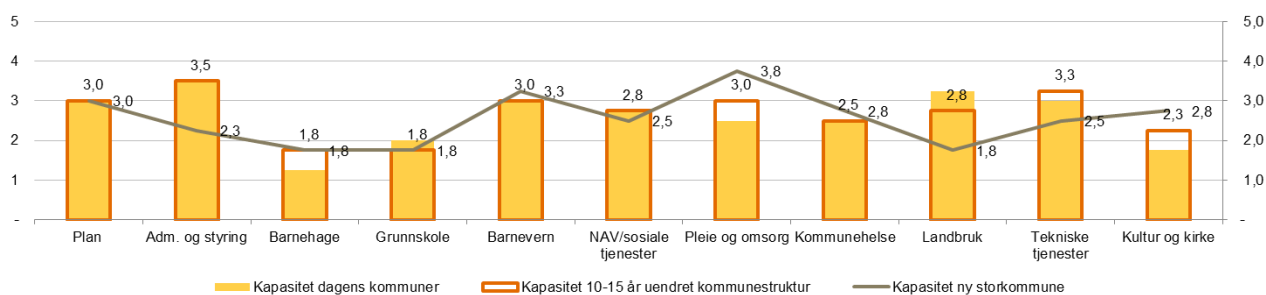
Figurene under oppsummerer kommunenes egenvurdering av tilstrekkelig kapasitet for de ulike tjenesteområdene, henholdsvis for dagens kommuner og i en fremtidig sammenslått kommune.



Figur 15: Kommunenes egenvurdering av kriteriet "tilstrekkelig kapasitet" per tjenesteområde i dagens kommunestruktur



Figur 16: Kommunenes egenvurdering av kriteriet "tilstrekkelig kapasitet" per tjenesteområde ved den nye storkommunen



Figur 17: Kommunenes gjennomsnittlige egenvurdering av kriteriet "tilstrekkelig kapasitet" per tjenesteområde ved de ulike alternativene

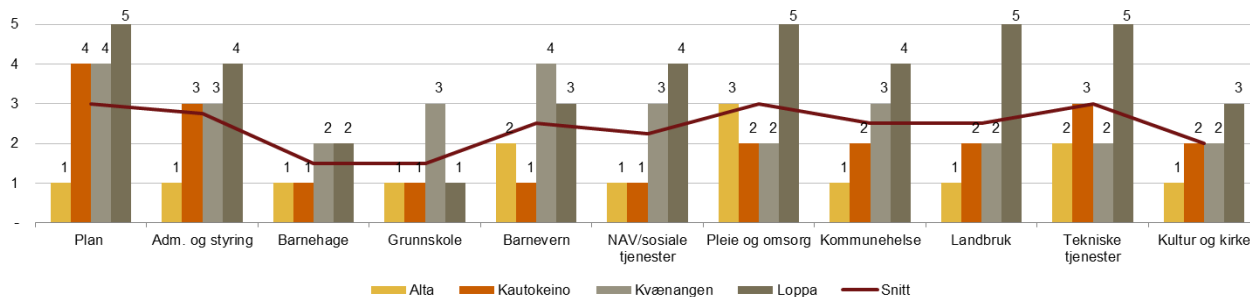
Det er store forskjeller på hvordan kommunene vurderer sin egen kapasitet, både for dagens situasjon og i framtiden med dagens struktur. Det er likevel noe mer sammenfallende vurderinger rundt hvordan situasjonen forventes ved den nye storkommunen.

I snitt framstår Adm. og styring og Landbruk tjenesteområdene med størst kapasitetsutfordringer per i dag. For begge tjenestene forventes utfordringene å bli betydelig mindre ved innføring av en ny storkommune.

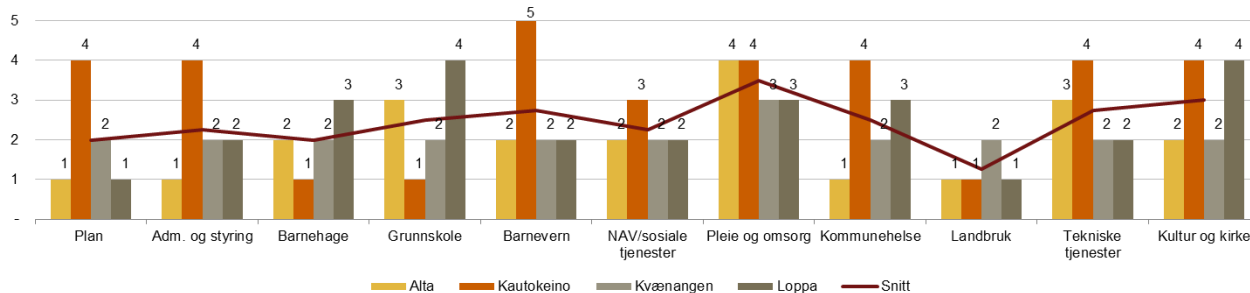
Utover Adm. og styring, er Barnevern, Pleie og omsorg og Tekniske tjenester forventet å gi de størst utfordringer framover.

Relevant kompetanse

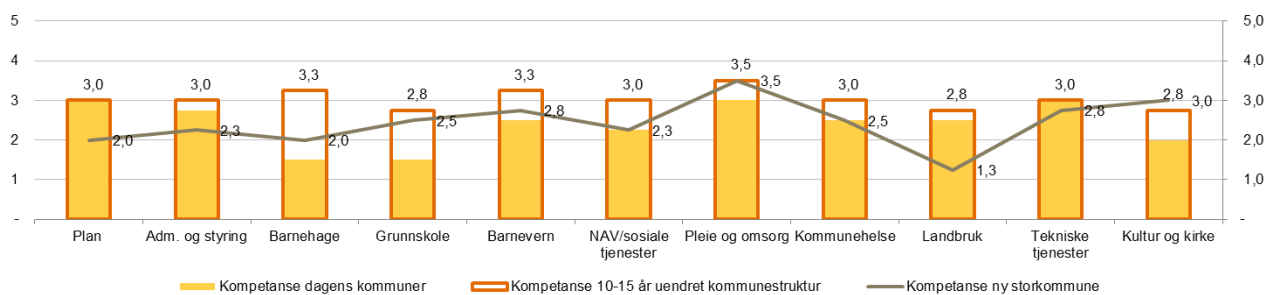
Figurene under oppsummerer kommunenes egenvurdering av relevant kompetanse for de ulike tjenesteområdene, henholdsvis for dagens kommuner og i en eventuell fremtidig sammenslått kommune.



Figur 18 Kommunenes egenvurdering av kriteriet "relevant kompetanse" per tjenesteområde i dagens kommunestruktur



Figur 19 Kommunenes egenvurdering av kriteriet "relevant kompetanse" per tjenesteområde ved den nye storkommunen



Figur 20: Kommunenes gjennomsnittlige egenvurdering av kriteriet "relevant kompetanse" per tjenesteområde ved de ulike alternativene

Også for vurderingen av egen kompetanse er det store forskjeller på mellom kommunene. For dette området er det også større variasjon i forventningene til en ny storkommune.

Sammenlignet med kapasitet vises en generell tendens til at kommunene vurderer kompetanse (snitt 2,4) som en mindre utfordring enn kapasitet (snitt 2,6). Mens kapasitetsutfordringene i snitt oppfattes mindre ved den nye storkommunen enn i dag, forventer kommunene i snitt at utfordringene med kompetanse øker i framtiden uavhengig av modell, dog mindre med den nye storkommunen.

I snitt er Plan, Pleie og omsorg og Tekniske tjenester vurdert som de tjenesteområdene med størst kompetans utfordringer per i dag. Av disse er kun Pleie og omsorg forventet økt i framtiden, uavhengig av

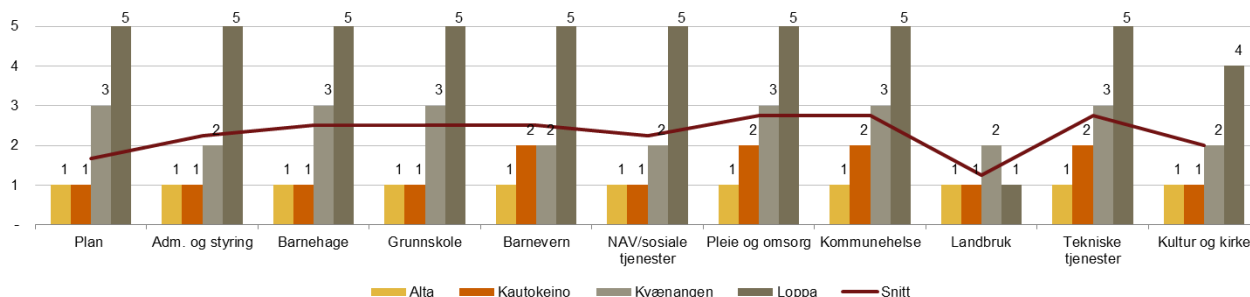
valgt kommunestruktur. For Plan og Tekniske tjenester er det ikke forventet noen endringer gitt dagens struktur, men reduserte utfordringer ved innføring av den nye storkommunen.

For framtiden forventes det økte kompetanseutfordringer, spesielt for Barnehage, Grunnskole, Barnevern, NAV/sosiale tjenester, Pleie og omsorg og Kommunehelse. Vurderingen er mer positiv for den nye storkommunen for alle områder med unntak av Pleie og omsorg, der strukturene vurderes likt.

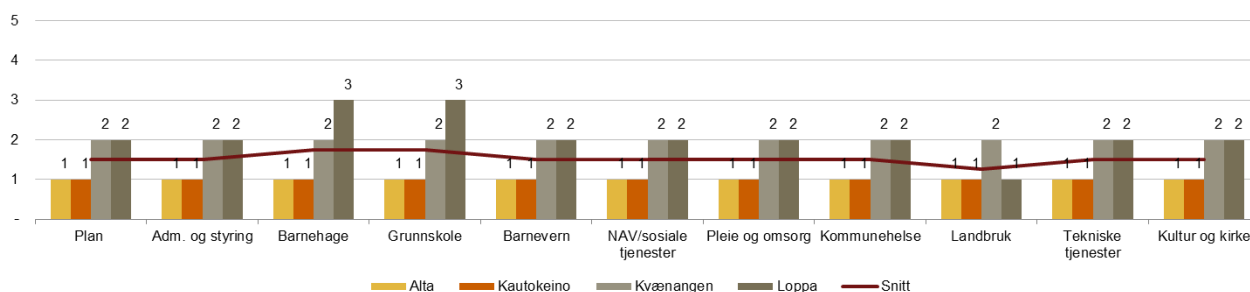
Kun for Kultur og kirke forventes det økte utfordringer ved den nye storkommunen i forhold til dagens struktur.

Tilstrekkelig distanse

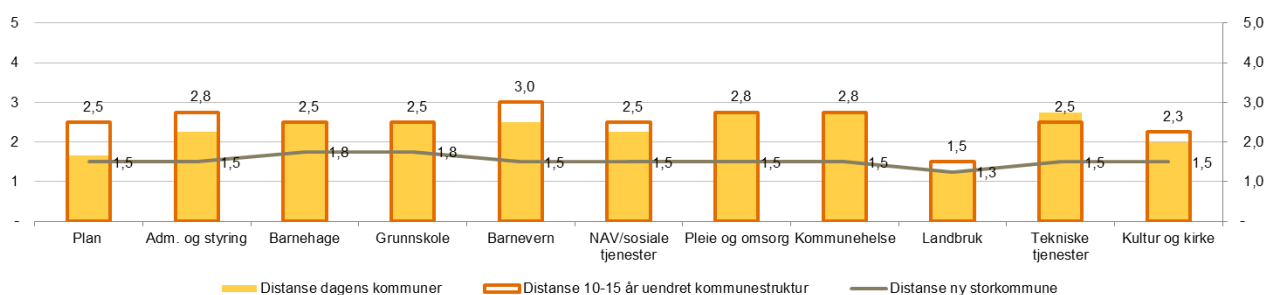
Figurene under oppsummerer kommunenes egenvurdering av tilstrekkelig distanse for de ulike tjenesteområdene, henholdsvis for dagens kommuner og i en eventuell fremtidig sammenslått kommune.



Figur 21: Kommunenes egenvurdering av kriteriet "tilstrekkelig distanse" per tjenesteområde i dagens kommunestruktur



Figur 22: Kommunenes egenvurdering av kriteriet "tilstrekkelig distanse" per tjenesteområde ved den nye storkommunen



Figur 23: Kommunenes gjennomsnittlige egenvurdering av kriteriet "tilstrekkelig distanse" per tjenesteområde ved de ulike alternativene

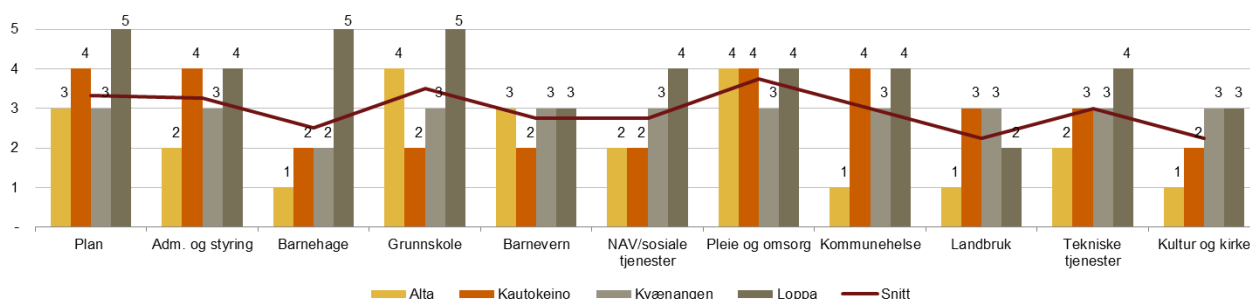
For vurderingen av tilstrekkelig distanse er det store forskjeller på mellom kommunene. Alta og Kautokeino beskriver relativt små utfordringer, Kvænangen ligger midt på treet mens Loppa kommune har store utfordringer på dette området.

I snitt er Pleie og omsorg, Kommunehelse og Tekniske tjenester vurdert som de tjenesteområdene med størst utfordringer i forbindelse med tilstrekkelig distanse per i dag. For fremtiden forventes Barnevern å utgjøre den største utfordringen på dette området, tett fulgt av Adm. og styring, Pleie og omsorg og Kommunehelse.

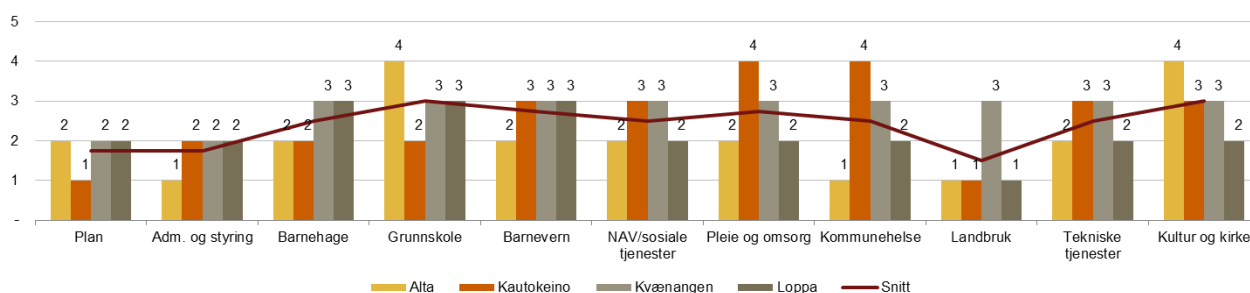
Kommunene forventer jevnt over reduserte utfordringer for alle tjenesteområder ved sammenslåing til en ny storkommune.

Effektiv tjenesteproduksjon

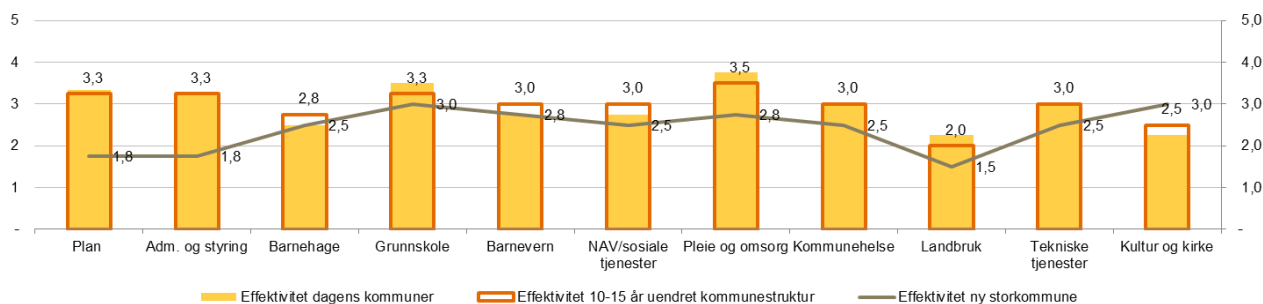
Figurene under oppsummerer kommunenes egenvurdering av effektiviteten i tjenestetilbudet for de ulike tjenesteområdene, henholdsvis for dagens kommuner og i en eventuell fremtidig sammenslått kommune.



Figur 24: Kommunenes egenvurdering av kriteriet "effektiv tjenesteproduksjon" per tjenesteområde i dagens kommunestruktur



Figur 25: Kommunenes egenvurdering av kriteriet "effektiv tjenesteproduksjon" per tjenesteområde ved den nye storkommunen



Figur 26: Kommunenes gjennomsnittlige egenvurdering av kriteriet "effektiv tjenesteproduksjon" per tjenesteområde ved de ulike alternativene

Det er også for vurderingen av effektivitet i tjenesteproduksjonen forskjeller på mellom kommunene, spesielt i et framtidsperspektiv der kommunene Alta, Kautokeino og Kvænangen forventer relativt små utfordringer og Loppa kommune store utfordringer for de fleste tjenesteområder. Kommunene har jevnt over forventninger til å lavere utfordringer med effektiv tjenesteproduksjon dersom de slår seg sammen.

I snitt er Adm. og styring, Barneskole og Pleie og omsorg vurdert som de tjenesteområdene med størst effektivitetsutfordringer. I snitt er det forventet små endringer i framtiden gitt dagens kommunestruktur.

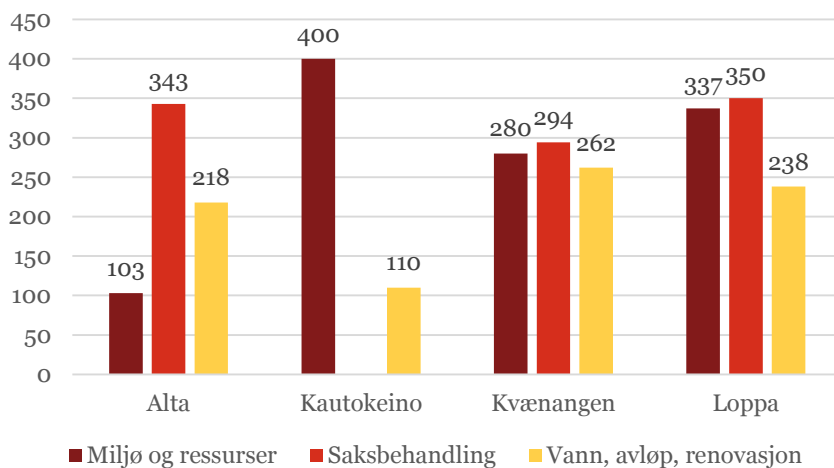
Kommunene forventer jevnt over reduserte utfordringer for alle tjenesteområder (med unntak av Kultur og Kirke) ved sammenslåing til en ny storkommune.

5.2.2. Nærmere analyse av status og utfordringer for utvalgte tjenesteområder

Uavhengig av kommunestruktur ser kommunene størst utfordringer med Pleie og omsorg og Tekniske tjenester, både i dag og i framtiden. Videre er Plan, Adm. og styring, NAV/sosiale tjenester og Landbruk de områdene der kommunene ser for seg at en ny storkommune kan utgjøre størst forskjell. 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.

Plan/Adm. og styring

Påfølgende figur viser vurdering av området Miljø og ressurser, Saksbehandling og Vann, avløp og renovasjon i henhold til kommunebarometerets rangering av landets totalt 428 kommuner. Figurene på de påfølgende sidene er kommunenes vurdering av området Plan og for Adm. og styring. Status for de tre tjenestene er totalt sett relativt lik med plassering i nedre halvdel av norske kommuner, men det kan se ut til at kommunene har noe større utfordringer med Adm. og styring. I kommunenes statusbilder omtales disse tjenestene samlet, noe vi også vil gjøre her.

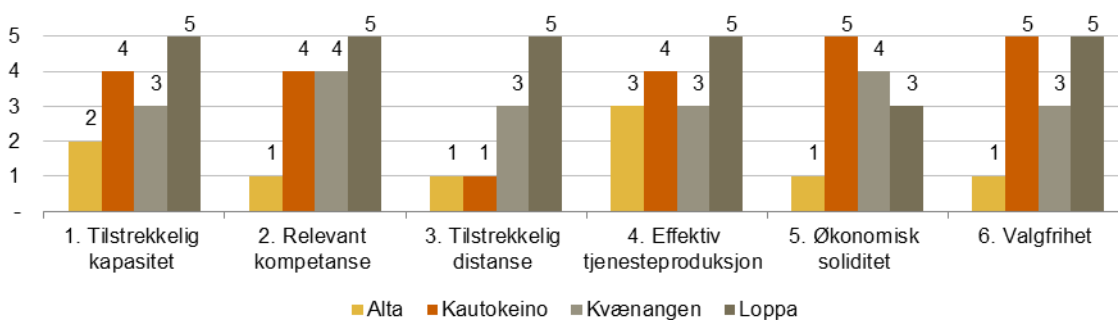


Figur 27: Kommunenes rangering innen området Miljø og ressurser, Saksbehandling og Vann, avløp og renovasjon i kommunebarometeret (2015), fra 1 (best) til 428 (dårligst). Kilde: www.kommunal-rapport.no

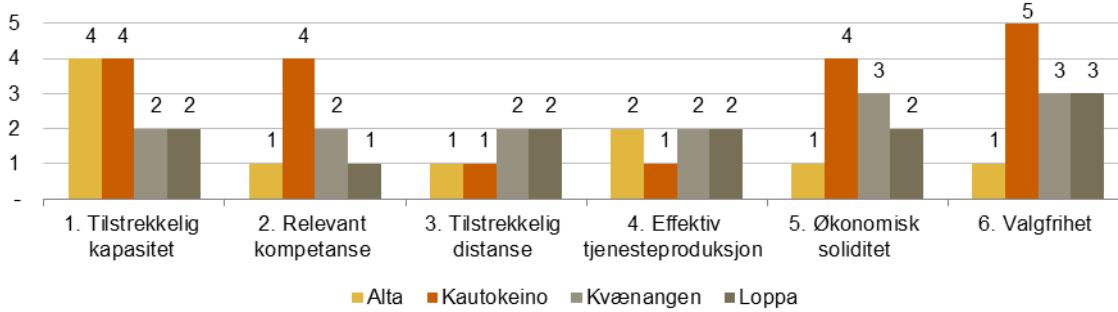
For Planlegging, administrasjon, styring, samfunnssikkerhet og beredskap omtales Alta kommune av Fylkesmannen som en ressurs og foregangskommune i Finnmark. De har meget god kapasitet og kompetanse på dette området, mens situasjonen er mer utfordrende i de øvrige kommunene. Loppa kommune oppgis av Fylkesmannen å ha gitt dispensasjon til bygging i strandsonen som ikke er i tråd med plan- og bygningslov og statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen. Fylkesmannen påpeker for Kvænavgen at de ulike sektorhensynene etter intensjonene i plan- og bygningsloven ikke ivaretas på en tilfredsstillende måte.

Kommunene har forskjellige forventninger til utfordringsbildet på dette området. Alta og Kautokeino forventer omtrent samme utfordringer for disse tjenesteområdene, også etter en sammenslåing. For Kvænavgen og Loppa er dette motsatt. De opplever dagens utfordringer som krevende og forventer at disse vil løse seg etter en kommunesammenslåing. I snitt er forventningen til opprettelsen av en ny storkommune positiv, sett i forhold til framtiden gitt dagens kommunestruktur.

Figurene under oppsummerer hvordan kommunene rangerer tjenesteområdet Plan, henholdsvis for dagens kommuner og i en eventuell fremtidig sammenslått kommune.

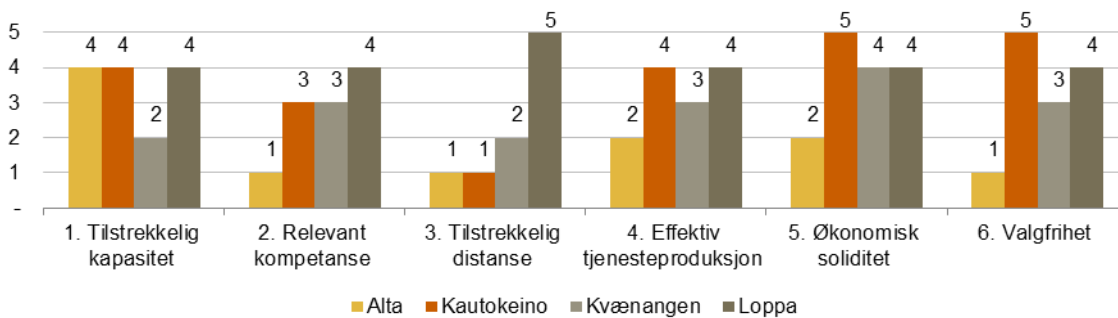


Figur 28: Kommunenes egenvurdering av utfordringer ved tjenesteområdet Plan i dag

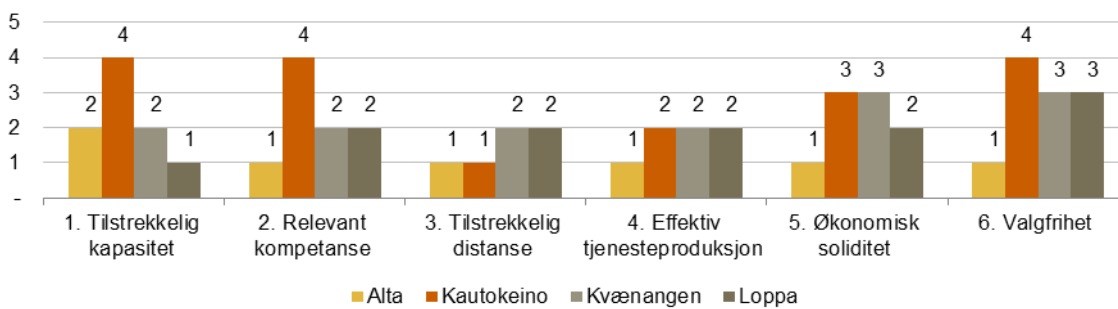


Figur 29: Kommunenes egenvurdering av utfordringer ved tjenesteområdet Plan i en sammenslått storkommune.

Figurene under oppsummerer hvordan kommunene rangerer tjenesteområdet Adm. og styring, henholdsvis for dagens kommuner og i en eventuell fremtidig sammenslått kommune.



Figur 30: Kommunenes egenvurdering av utfordringer ved tjenesteområdet Adm. og styring i dag



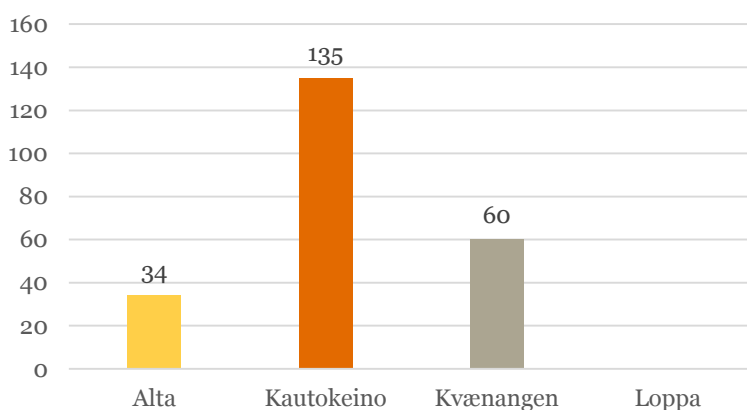
Figur 31: Kommunenes egenvurdering av utfordringer ved tjenesteområdet Adm. og styring ved den nye storkommunen

NAV/sosiale tjenester

Tabellene under oppsummerer relevant statistikk vedrørende NAV/sosiale tjenester for hver av kommunene sammenlignet med landsgjennomsnittet, mens påfølgende figur viser vurdering av sosiale tjenester i kommunebarometerets rangering av landets totalt 428 kommuner.

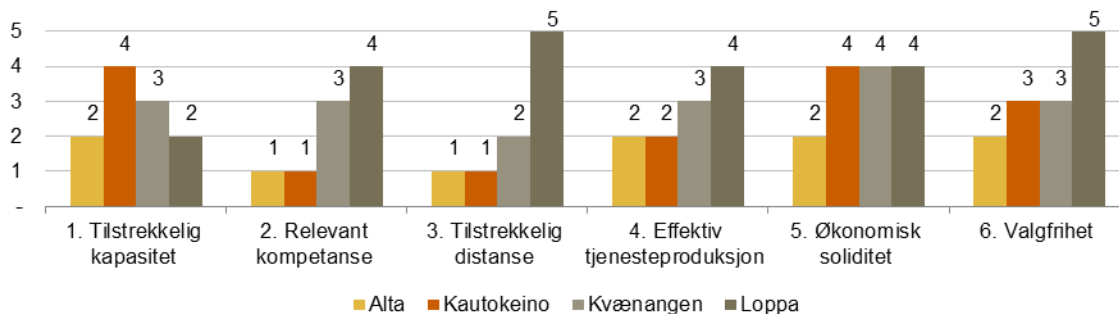
Tabell 14: Statistikk vedr. kommunal økonomisk sosialhjelp (2014). Kilde: KOSTRA.

	Andelen sosialhjelps-mottakere i forhold til innbyggere	Brutto driftsutgifter pr. sosialhjelps-mottaker, i kroner	Netto driftsutg til sosial-tjenesten pr. innbygger	Andel netto driftsutgifter til økonomisk sosialhjelp	Netto driftsutg til sosial-tjenesten i prosent av samlede netto driftsutgifter	Andel mottakere med sosial-hjelp som hoved-inntekts-kilde	Årsverk i sosial-tjenesten pr. 1000 innbygger
Alta	3,5 %	62 364	1 999	60,7 %	3,5 %	26,7	0,65
Kautokeino	4,5 %	35 530	1 299	78,1 %	1,9 %	36,4	0,65
Kvænangen	4,6 %	42 286	1 604	73,4 %	1,6 %	44,6	0,53
Loppa	3,3 %	86 000	2 416	40,3 %	2,5 %	45,5	2,33
Landet uten Oslo	2,5 %	87 506	1906	49,8 %	3,7 %	10,38	0,98

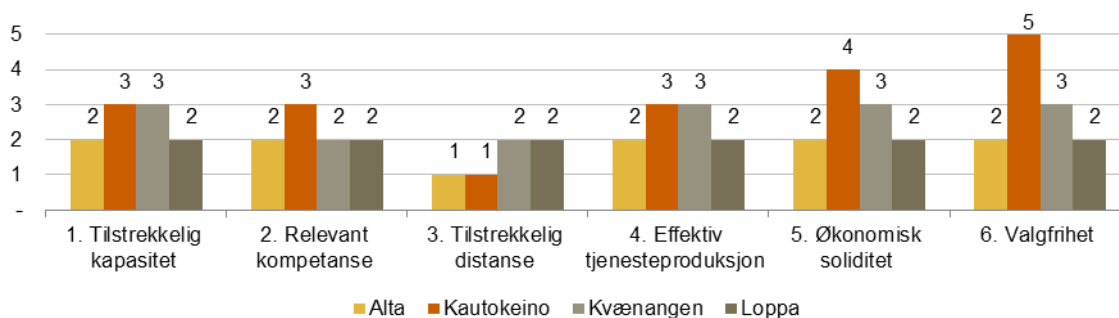


Figur 32: Kommunenes rangering innen området Sosialtjeneste i kommunebarometeret (2015), fra 1 (best) til 428 (dårligst). Kilde: www.kommunal-rapport.no

Figurene under oppsummerer hvordan kommunene rangerer tjenesteområdet NAV/sosiale tjenester, henholdsvis for dagens kommuner og i en eventuell fremtidig sammenslått kommune.



Figur 33: Kommunenes egenvurdering av utfordringer ved kommunal forvaltning av NAV/sosiale tjenester i dag



Figur 34: Kommunenes egenvurdering av utfordringer ved kommunal forvaltning av Nav/sosiale tjenester ved den nye storkommunen

Vi ser av foregående tabell at samtlige kommuner har en høyere andel sosialhjelpsmottakere i forhold til antall innbyggere enn landsgjennomsnittet. Driftsutgiftene per mottaker er likevel lavere enn landsgjennomsnittet, så med unntak av Loppa har alle kommunene lavere utgifter per innbygger. Ser vi på netto driftsutgifter til sosialtjenesten i prosent av samlede netto driftsutgifter, ser vi at alle unntatt Alta kommune ligger langt under landsgjennomsnittet. Dette kan være med å forklare hvorfor alle kommunene med unntak av Alta opplever økonomisk soliditet som en stor utfordring i tjenesten. Det forventes få endringer i framtiden, med unntak av Loppa kommune som forventer lavere utfordringer på dette området i en sammenslått storkommune.

Ser vi på kapasitet vurderer Kautokeino og delvis Kvænangen dette som utfordrende. Disse to er også de med færrest årsverk i sosialtjenesten per 1000 innbyggere, sammen med Alta. For framtiden forventer Kautokeino noe lavere utfordringer. Kun Loppa komme tror innføringen av en ny storkommune vil forbedre situasjonen vesentlig på dette området.

For relevant kompetanse har Alta og Kautokeino få utfordringer i motsetning til Kvænangen og Loppa. For framtiden forventer alle med unntak av Alta en liten forverring gitt dagens kommunestruktur. For innføringen av en ny storkommune forventer Alta og Kautokeino noe økte utfordringer, mens Kvænangen og Loppa forventer en bedring av situasjonen.

Kun Loppa opplever tilstrekkelig distanse og valgfrihet som utfordrende i dag, noe de forventer vil endre seg positivt gjennom en kommunesammenslåing. Kautokeino forventer imidlertid økte utfordringer med valgfrihet ved innføring av en ny storkommune.

Landbruk

Tabellen under oppsummerer statistikk over kommunal forvaltning av landbruksarealer for hver av kommunene. Merk at rapporteringen her er noe mangelfull.

Tabell 15: Statistikk vedr. kommunal forvaltning av landbruksarealer (2014). Kilde: KOSTRA.

	Korrigerte brutto driftsutgifter til landbruksforvaltning og landbruksbasert næring	Jordbruksareal i drift (dekar)
Alta	1 876 000	24 788
Kautokeino	115 000	2 382
Kvænangen	0	2 499
Loppa	0	0

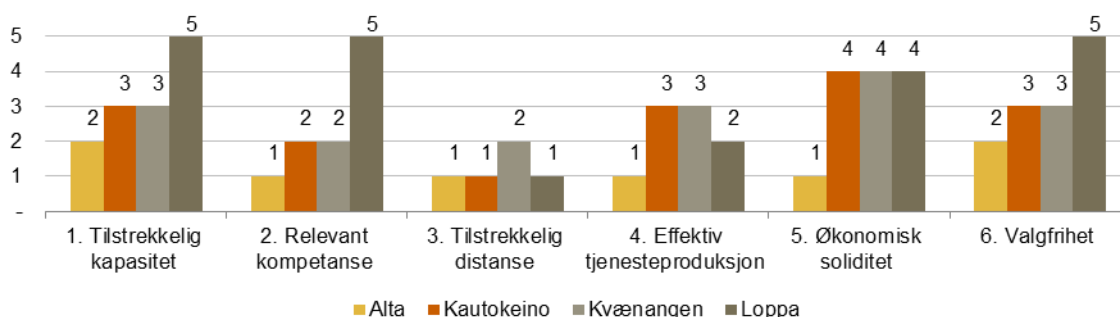
Figurene nedenfor viser at kommunene oppfatter å ha varierende utfordringer i landbrukstjenesten. Kun Loppa opplever særlige utfordringer med kapasitet og kompetanse. Kommunene forventer små endringer i framtiden gitt dagens kommunestruktur, og med unntak av Alta, forventer kommunene færre utfordringer ved innføring av den nye storkommunen.

Kommunene opplever små utfordringer knyttet til tilstrekkelig distanse. Dersom ikke kommunestrukturen endres i framtiden forventer Kvænangen at denne utfordringen kan bli større. For effektiv tjenesteproduksjon ligger kommunene midt på treet. Jevnt over forventes situasjonen å være bedre ved innføring av storkommunen.

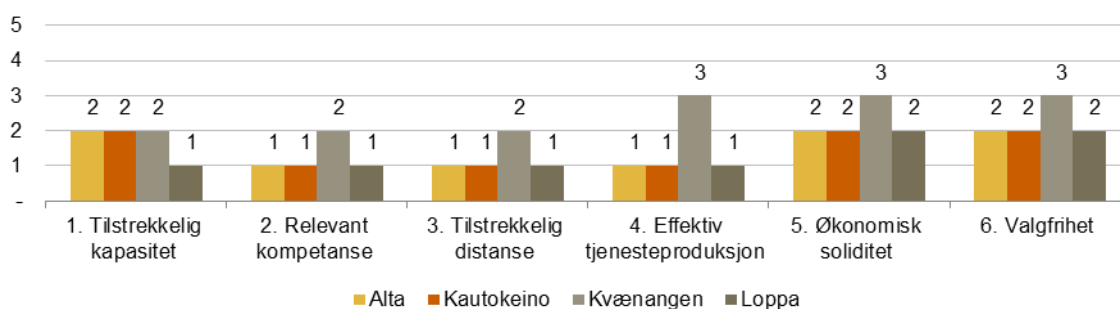
Alle kommunene unntatt Alta har relativt store utfordringer med økonomisk soliditet. Det forventes små forbedringer i framtiden dersom ikke kommunestrukturen endres.

For valgfrihet i tjenesten ligger kommunene midt på treet, med unntak av Kvænangen som opplever store utfordringer. Ved innføring av den nye storkommunen er kommunene delt: Alta og Kvænangen forventer ingen større endringer, mens Kautokeino og Loppa forventer færre utfordringer.

Figurene under oppsummerer hvordan kommunene rangerer tjenesteområdet Landbruk, henholdsvis for dagens kommuner og i en eventuell fremtidig sammenslått kommune.



Figur 35: Kommunenes egenvurdering av utfordringer ved kommunal forvaltning av landbruk i dag



Figur 36: Kommunenes egenvurdering av utfordringer ved kommunal forvaltning av landbruk ved den nye storkommunen

Pleie og omsorg

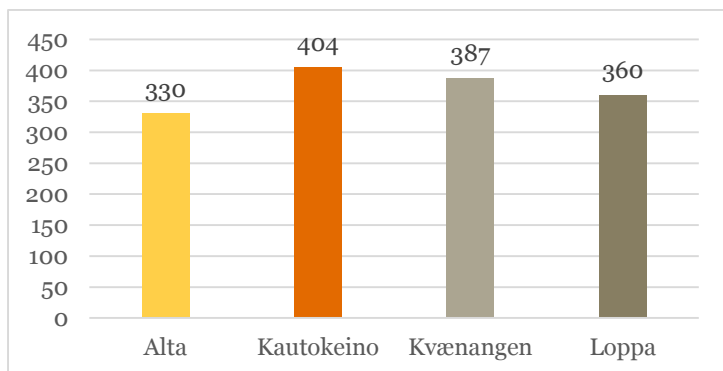
Tabellene under oppsummerer statistikk vedrørende pleie- og omsorgstjenesten for hver av kommunene sammenlignet med landsgjennomsnittet, mens påfølgende figur viser vurdering av helse i henhold til kommunebarometerets rangering av landets totalt 428 kommuner.

Tabell 16: Statistikk vedr. pleie- og omsorgstjenesten i kommunene (2014). Kilde: KOSTRA.

	Folke- mengde i alt	Mottakere av pleie- og omsorgs- tjenester	Korrigerte brutto drifts- utgifter, pleie og omsorg	Kommunale plasser i institusjon i alt, inkl. barnebolig/ avlastn. inst., kommunekasse	Kommunale årsverk i pleie og omsorg, kommune- kasse	Årsverk av personell med relevant fagutdanning
Kvænangen	1 226	117	51 979	27	80	43,99
Kautokeino	2 914	191	80 928	21	97	55,06
Alta	19 898	821	340 018	108	578	492,95
Loppa	989	91	35 074	18	48	34,06
Landet uten Oslo	4 518 126	210696	82 735 646	35 445	116 364	88 396,67

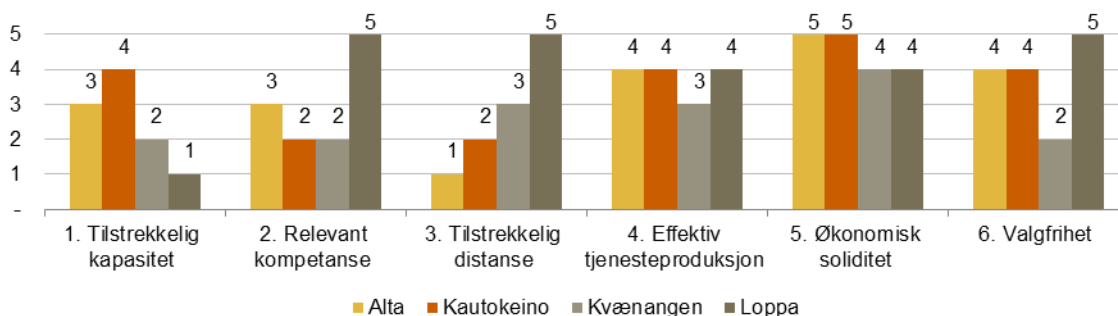
Tabell 17: Behandlet statistikk vedr. pleie- og omsorgstjenesten i kommunene (2014). Kilde: KOSTRA.

	Korrigerte brutto driftsutgifter, pleie og omsorg per tjenestemottaker	Institusjons- plasser per tjenestemottaker	Årsverk per tjeneste-mottaker	Andel personell med relevant fagutdanning
Kvænangen	444,26	23 %	0,38	55 %
Kautokeino	423,71	11 %	0,29	57 %
Alta	414,15	13 %	0,60	85 %
Loppa	385,43	20 %	0,37	71 %
Landet uten Oslo	392,68	17 %	0,42	76 %

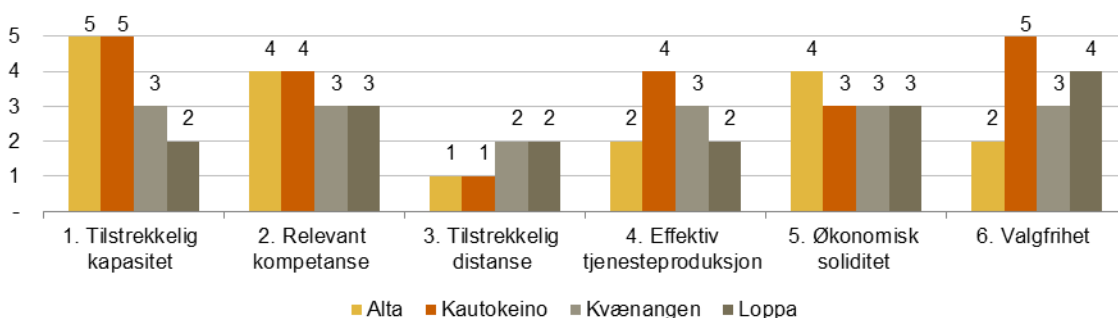


Figur 37: Kommunenes rangering innen området Eldreomsorg i kommunebarometeret (2015), fra 1 (best) til 428 (dårligst). Kilde: www.kommunal-rapport.no

Figurene under oppsummerer hvordan kommunene rangerer tjenesteområdet Pleie og omsorg, henholdsvis for dagens kommuner og i en eventuell fremtidig sammenslått kommune.



Figur 38: Kommunenes egenvurdering av utfordringer ved tjenesteområdet Pleie og omsorg i dag



Figur 39: Kommunenes egenvurdering av utfordringer ved tjenesteområdet Pleie og omsorg ved den nye storkommunen

Figurene over viser at kommunene oppfatter å ha varierende utfordringer i pleie- og omsorgstjenesten både når det gjelder kapasitet og kompetanse. Det er heller ikke nødvendigvis samsvar mellom Kommunenes egenvurdering av utfordringsbildet, KOSTRA tall og rangeringen gitt av kommunebarometeret.

Figurene viser at kommunene Alta og spesielt Kautokeino per i dag vurderer å ha store utfordringer med kapasitet innen Pleie og omsorg. Sammenligner vi dette med KOSTRA tallene, ser vi at dette sammenfaller med årsverk per tjenestemottaker for Kautokeino. Alta kommune derimot har langt flere årsverk pr tjenestemottaker.

Alta kommune er vertskommune for utviklingssenter for sykehjemstjenester i Finnmark og kommunen har startet et prosjekt for utbygging av nytt omsorgssenter med i overkant av 200 plasser, som kan redusere den opplevde utfordringen med kapasitet. Fylkesmannen i Kautokeino er bekymret for om kommunen klarer å yte forsvarlige helse- og omsorgstjenester til befolkningen. Dette baserer seg på henvendelser og klagesaker fra innbyggere i kommunen, manglende tilbud til demente, reduksjon i antall ansatte og bekymring for om kommunen har tilstrekkelig kompetanse til å yte forsvarlige tjenester.

Ser vi på relevant kompetanse opplever kommunene Alta og særlig Loppa dette som utfordrende. Sammenlikner vi dette med KOSTRA har disse kommunene høyere andel personell med relevant fagutdanning. Utfordringene oppleves derfor som større enn det situasjonen kanskje skulle tilsi.

Fylkesmannen har påpekt pliktbrudd i Altas tjenestetilbud i Miljøarbeidertjenesten i 2014 på grunn av mangel på faglig oppfølging og kompetanse og manglende intern kontroll med om tjenesteutøvelsen var faglig forsvarlig. Loppa kommune deltar i eldreomsorgens/demensomsorgens ABC. I tillegg har ansatte deltatt på intern undervisning og veiledning. Kommunen hadde i 2013 68 % andel årsverk med relevant utdanning i helse og omsorg, og har hatt en jevn økning i perioden 2007-2013.

Tilstrekkelig distanse er naturlig nok størst utfordring for de minste kommunene. Vi ser at alle kommunene er positive til en forbedret situasjon dersom den nye storkommunen innføres.

Effektivitet i tjenesteproduksjonen er relativt utfordrende for alle kommunene. Kommunene Kautokeino og Alta forventer en forbedring i framtiden gitt dagens kommunestruktur. Ved sammenslåing til en ny storkommune forventer alle kommunene med unntak av Kautokeino lavere utfordringer.

Alle kommunene har store utfordringer med økonomisk soliditet i tjenesten. Kun kommunene Kautokeino og delvis Alta forventer en forbedring i framtiden gitt dagens kommunestruktur. Også her er alle kommunene med unntak av Kautokeino positivt innstilt til innføring av den nye storkommunen.

De samme tendensene er gjeldende for valgfrihet i tjenesten.

Særskilt om utvikling i pleie- og omsorgstjenesten

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 også som følge av en aldrende befolkning opplevd økt etterspørsel etter hjemmetjenester, sykehjemsplasser og omsorgsboliger. Når denne utviklingen fortsetter og andelen yrkesaktive i befolkningen reduseres, samtidig som kompleksiteten i oppgaveløsningen i tråd med innbyggernes krav og behov med stor sannsynlighet vil fortsette å øke, vil utfordringene med kompetanseheving og rekruttering i sektoren øke ytterligere. Dette er også kommentert av Fylkesmannen, og gjenspeiles i kommunenes forventninger til utfordringer i pleie- og omsorgstjenesten etter en sammenslåing.

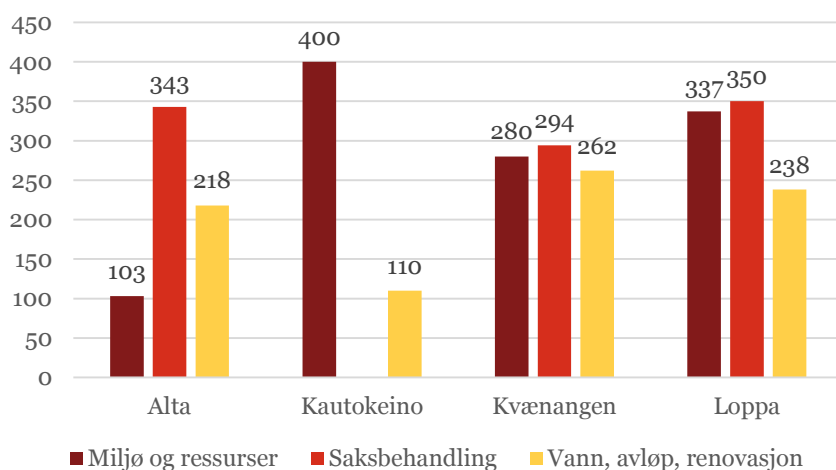
Figurene viser at kommunene forventer større utfordringer med kapasitet og kompetanse innenfor pleie- og omsorgsområdet enn hva tilfellet er i dag. En eventuell fremtidig storkommune forventes dermed ikke å kunne løse mer fundamentale utviklingstrekk innenfor sektoren.

Tekniske tjenester

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

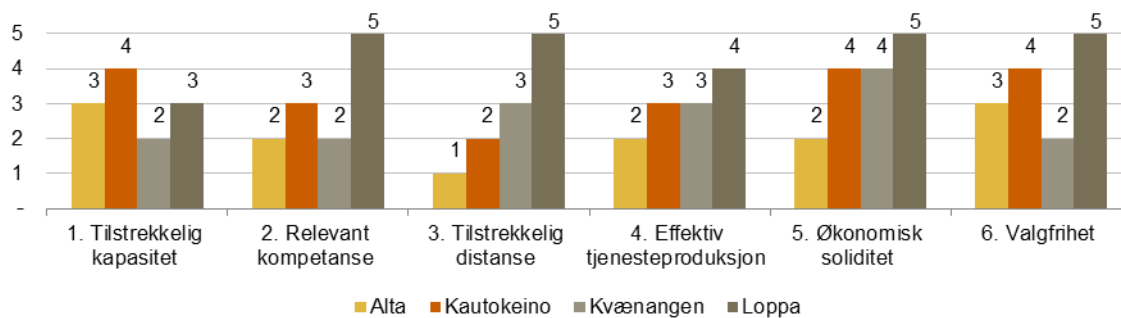
Tabell 18: Behandlet statistikk vedr. tekniske tjenester i kommunene (2014). Kilde: KOSTRA.

	Folkemengde i alt	Brutto driftsutgifter, vann,- avløp og renovasjon/avfall	Brutto investeringsutgifter, vann,- avløp og renovasjon/avfall	Brutto driftsutgifter, vann,- avløp og renovasjon/avfall per innbygger	Brutto investeringsutgifter, vann,- avløp og renovasjon/avfall per innbygger
Kvæningen	1 226	3 384	369	2,76	0,30
Kautokeino	2 914	12 024	568	4,13	0,19
Alta	19 898	66 709	29 648	3,35	1,49
Loppa	989	5 355	35	5,41	0,04
Landet uten Oslo		13 606 389	7 793 247	3,01	1,72

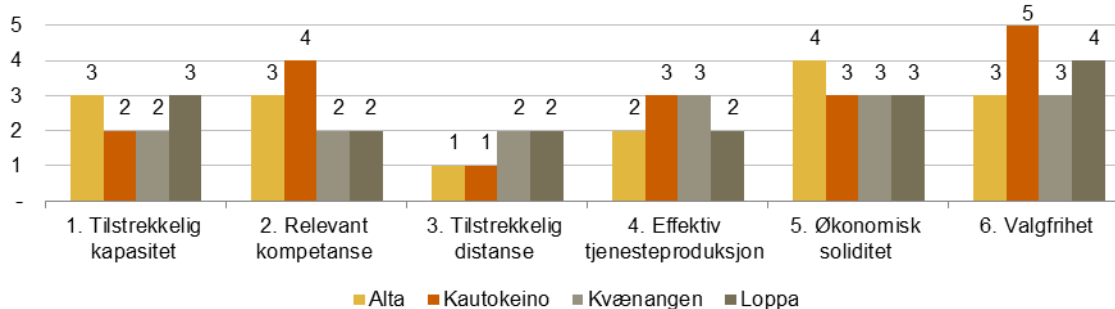


Figur 40: Kommunenes rangering innen området Miljø og ressurser, Saksbehandling og Vann, avløp og renovasjon i kommunebarometeret (2015), fra 1 (best) til 428 (dårligst). Kilde: www.kommunal-rapport.no

Figurene under oppsummerer hvordan kommunene rangerer tjenesteområdet Tekniske tjenester, henholdsvis for dagens kommuner og i en eventuell fremtidig sammenslått kommune.



Figur 41: Kommunenes egenvurdering av utfordringer ved tekniske tjenester i dag



Figur 42: Kommunenes egenvurdering av utfordringer ved tekniske tjenester ved den nye storkommunen

Ser vi på kommunenes vurderinger av tekniske tjenester, beskriver de dette som en hverken spesielt stor eller liten utfordring. Kautokeino rapporterer å ha relativt store utfordringer med kapasitet, og Loppa meget store utfordringer med kompetanse.

I Alta, Kautokeino og Loppa utføres renovasjon av det interkommunale selskapet Vefas IKS (Alta, Hasvik, Kautokeino og Loppa). Kommunen har forurensningsmyndighet på avløp, men oppgir å ikke ha kunnskap om hvordan dette følges opp. Fylkesmannen oppgir å ikke ha kunnskap om drift, klagefrekvens og utfall av kommunal saksbehandling for ytterligere å vurdere kommunens tekniske tjenester.

DSB gjennomførte tilsyn med Alta Brannvesen fjerde kvartal i 2012. Det ble under tilsynet gitt et avvik som gikk på at kommunens internkontrollsystem ikke var tilfredsstillende. Avviket var begrunnet med at ROS-analyse ikke er innsendt og det legges til grunn at denne ikke foreligger. Plan over brannverntiltak – at kommunen ikke har utarbeidet plan over brannverntiltak i kommunen. Kommunen er bedt om å søke samarbeid med andre kommuner for å utnytte kompetanse i regionen. Også Kautokeino kommune fikk ett avvik etter tilsvarende tilsyn på at kommunens internkontrollsystem, som skal sikre at krav til brannforebyggende oppgaver fastsatt i eller i medhold av lov overholdes ikke var tilfredsstillende. Hverken Alta, Kvænangen eller Loppa kommune rapporterer om slike avvik.

Når det gjelder framtiden har kommunene forskjellige forventninger. Alta og Kautokeino forventer mindre positiv endring som følge av en kommunesammenslåing enn Kvænangen og Loppa. Kommunene samlet er generelt mer positive til sammenslåingens utvikling på utfordringer med tilstrekkelig distanse.

Effektiv tjenesteproduksjon og Økonomisk soliditet oppleves for kommunene som større utfordringer. Her er kommunene samlet forsiktig ved sammenslåing til en ny storkommune. Til tross for relativt samsvarende vurderinger er det store forskjeller på Brutto utgifter per innbygger til vann, avløp og renovasjon. Hvorvidt dette oppleves som utfordrende vil i stor grad kunne påvirkes av kommunens økonomi generelt.

Alle kommunene, med unntak av Kvænangen, opplever valgfrihet som utfordrende. Kun Kautokeino forventer større utfordringer ved sammenslåing til en ny storkommune.

Øvrige tjenesteområder

Ingen av kommunene vurderer å ha utfordringer knyttet til kompetanse eller kapasitet ved dagens **barnehagetilbud**. Dette står i kontrast til Fylkesmannens vurdering i flere av tilfellene. I statusbildet for Kautokeino skriver fylkesmannen at kommunen har begrenset oversikt over myndighetsutøvelse, oppgaver og ansvar etter barnehageloven og forvaltningsloven. Det er lang saksbehandlingstid, samt feil og mangler ved saksbehandlingen. For Loppa kommune vurderer Fylkesmannen barnehagedekningen som god, men kompetansen svak. Kommunen er ikke med i nasjonale prosjekter, og har heller ikke søkt på midler til utviklingsprosjekt innenfor «Sjumilssteget». Det er også vanskelig å få gjennomført gode nok tilsyn i egne kommunale barnehager.

Mens Alta og Kautokeino vurderer tilstrekkelig distanse, effektiv tjenesteproduksjon, økonomisk soliditet og valgfrihet som uproblematisk, opplever delvis Kvæningen og særdeles Loppa kommune større utfordringer på disse områdene.

For fremtiden er trenden at Alta og Kautokeino forventer små utfordringer, mens de små forventer at utfordringene blir større. Kommunene har samlet positive forventninger til en ny storkommune på dette området, men Alta og Kautokeino forventer i enkelte tilfeller liten positiv endring.

For dagens **grunnskoler** er det hovedsakelig Kvæningen som vurderer kompetanse og kapasitet som utfordrende. Dette samsvarer i de fleste tilfellene relativt godt med Fylkesmannens vurderinger i kommunenes statusbilder, med unntak av Kautokeino: Kommunen vurderes til tross for et godt fagmiljø å ha en lite effektiv saksbehandling, begrenset oversikt over oppgaver og ansvar etter opplæringsloven og forvaltningsloven og noe manglende kompetanse. Det er delte forventninger til kapasitet i fremtiden, uavhengig av kommunestruktur. Det er jevnt over forventet økte utfordringer med kompetanse.

Kvæningen og Loppa opplever utfordringer knyttet til tilstrekkelig distanse, men forventer disse noe redusert gitt kommunesammenslåing. Effektiviteten er en varierende utfordring blant kommunene. Kautokeino og Kvæningen ligger midt på treet og forventer ingen endring i fremtiden. Alta og Loppa har større utfordringer, men har delte meninger om hvilken kommunestruktur som vil være mest hensiktsmessig på dette punktet.

Alle kommunene unntatt Alta har relativt store utfordringer med både økonomisk soliditet og valgfrihet. Alta og Kautokeino forventer færrest utfordringer i fremtiden gitt dagens kommunestruktur, Kvæningen og Loppa motsatt.

For **barnevernet** opplever Kvæningen og Loppa størst utfordringer både med kompetanse og tilstrekkelig kapasitet. De forventer også en moderat økning i utfordringene i fremtiden gitt en videreføring av dagens situasjon. Alta og Kautokeino opplever små utfordringer, og små endringer i fremtiden, dette til tross for at Fylkesmannen uttrykker bekymring både for kompetanse og tilstrekkelig distanse for alle de fire kommunene grunnet små fagmiljø. Gitt en sammenslåing forventer også her de minste kommunene størst positiv endring. Alta forventer ingen endring mens Kautokeino forventer sterkt økte utfordringer for kompetanse og kapasitet ved en sammenslåing.

Kommunene har svært varierte utfordringer innen **kommunehelse**. Alta opplever ingen større utfordringer, med unntak av økonomisk soliditet. De forventer heller ingen større endringer i fremtiden, uavhengig av kommunestruktur. Kautokeino og delvis Kvæningen har relativt store utfordringer med tilgjengelig kapasitet. Begge forventer at disse utfordringene kommer til å være gjeldende også i fremtiden. Kvæningen forventer noe mer positiv endring ved en sammenslåing.

For kompetanse og tilstrekkelig distanse er kommunene spredt; de små kommunene opplever størst utfordringer. Det forventes ingen større endringer i fremtiden ved dagens kommunestruktur. For den nye storkommunen forventes økte utfordringer ved kompetanse for samtlige kommuner unntatt Kvæningen. Samtlige kommuner er positive mht. tilstrekkelig distanse.

Med unntak av Alta opplever alle kommunene utfordringer ved effektiviteten i tjenesteproduksjonen i barnevernet. Det forventes små endringer i fremtiden. Også her forventer Kautokeino økte utfordringer ved den nye storkommunen og Kvæningen omvendt. Tilsvarende gjelder for økonomisk soliditet, men her opplever også Alta større utfordringer.

Kvæningen og Loppa opplever relativt store utfordringer med valgfrihet i tjenesten, og ser små endringer i fremtiden. Kautokeino forutser økte utfordringer i fremtiden, særlig ved innføring av den nye storkommunen.

Innen **kultur og kirke** opplever ingen av kommunene nevneverdige kapasitetsutfordringer, og forventer ikke større endringer i fremtiden. Unntaksvis forventer både Alta og Kautokeino økte utfordringer ved en kommunesammenslåing. Heller ikke for Kapasitet er det i dag noen større utfordringer. De minste kommunene Kvæningen og Loppa forventer økte utfordringer i fremtiden gitt dagens kommunestruktur. Ved den nye storkommunen forventer Kautokeino og Loppa økte utfordringer, i motsetning til Alta og Kvæningen.

Kun Loppa opplever utfordringer ved tilstrekkelig distanse i dag. Også Kvæningen forventer noe økte utfordringer i framtiden, dersom dagens kommunestruktur beholdes.

For effektiviteten i tjenesteproduksjonen ligger kommunene midt på treet. De mindre kommunene forutser utfordringer i framtiden gitt dagens kommunestruktur, men forbedringer i den nye storkommunen, mens Alta og Kautokeino forventer det motsatte.

Viser til Appendiks D for grafisk framstilling av egenrederingene for samtlige overnevnte tjenesteområder.

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 vårt naboland, Danmark. Telemarksforskning har på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet 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 ¹⁰. De fire kommunesammenslåingene var henholdsvis Bodø og Skjerstad, Ølen og Vindafjord, Aure og Tustna, samt Kristiansund og Frei.

Kartleggingen 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 minste kommunenes forventninger om at en eventuell fremtidig storkommune kan løse de utfordringer man i dag opplever innenfor enkelte tjenesteområder.

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 fire utredningskommunene vil kunne hente ut stordriftsfordeler innenfor administrasjon og styring, da man gjennom en sammenslåing får én administrativ organisasjon dermed unngår doble funksjoner, oppgaver, rutiner og systemer på ulike områder.

For flere av de sammenslåtte kommunene viser den nevnte utredningen 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 må vil man også kunne regne med for de fire utredningskommunene ved en eventuell sammenslåing.

I alle de fire sammenslåingene er det 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 Alta, Kautokeino, Kvæningen og Loppa vil det på samme måte være nærliggende at førstelinjetjenestene i stor grad beholdes som i dag, avstander og nærhet til brukerne tatt i betraktning.

¹⁰ «Frivillige kommunesammenslutninger 2005 – 2008», TF-rapport nr. 258 (Brandtzæg)

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.

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 fire utredningskommunene.

5.4. Organisering av tjenesteproduksjon og myndighetsutøvelse i en eventuell storkommune

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 kommunikasjon og lettere tilgjengelighet til mange kommunesentre. 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 flytta? 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 overstyre 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 ny storkommune. 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 ved den nye storkommunen. For å beregne avstanden i minutter har vi benyttet maps.google.com, og korteste vei mellom kommunekontorene er lagt til grunn for tabellen.¹¹ Reisetiden i en ny storkommune være over 60 minutter mellom alle dagens kommunesentre. I praksis anses det som lite sannsynlig med et annet valg av

¹¹ Vi har ikke tatt hensyn til tid brukt til å vente på ferge.

kommunesenter enn Alta. Av dagens kommunesenter er det lengst reisetid mellom Loppa og Kautokeino. Uten ventetid på ferge vil reisetiden her være 207 minutter.

Tabell 19 Avstand mellom dagens kommunesenter (min)

	Alta	Kautokeino	Kvænangen	Loppa
Alta		105	94	115
Kautokeino	105		180	207
Kvænangen	94	180		60
Loppa ¹²	115	207	60	
Snitt reisetid	105	164	111	127

Størrelsen på den nye kommunen og reiseavstandene vil åpenbart kunne påvirke de eksisterende lokalsamfunnene og ha konsekvenser for innbyggerne. Tabellen nedenfor viser innbyggernes gjennomsnittlige reisetid til dagens kommunesenter med dagens kommunestruktur. Den varierer stort mellom de ulike kommunene. Innbyggerne i Alta har i dag over dobbelt så lang reisetid til kommunesenteret sammenlignet med innbyggerne i de tre andre kommunene.

Tabell 20 Gjennomsnittlig reisetid til kommunesenteret i hver kommune, i minutter (2014) Kilde: KOSTRA.

	Reisetid til kommunesenteret (min.)
Alta	80,1
Kautokeino	47,4
Kvænangen	32,9
Loppa	50,7

Forutsatt at Alta blir administrasjonssenter i den nye storkommunen må reisetiden til administrasjonssenteret for innbyggerne i Kautokeino, Kvænangen og Loppa åpenbart øke betydelig. 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

Samlokalisering av administrative oppgaver

Som analysen i kapittel 4.6 viser er det et potensial for stordriftsfordeler ved en kommunesammenslåing, spesielt innenfor administrasjon. En stor del av potensialet ligger i samlokalisering av administrative oppgaver

¹² Loppa kommune, Øksfjord

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. I den nye storkommunen vil dette naturlig være rådhuset i Alta.

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 Kautokeino, Kvæningen og Loppa vil bli flyttet til Alta. I det store bildet er det ikke nødvendigvis snakk om svært mange arbeidsplasser, anslagsvis 150 - 200 stillinger. Samtidig er dette stillinger få bedrifter i nærmiljøet kan dekke opp, slik at ansatte kan bli stilt overfor valget mellom å pendle eller å risikere arbeidsledighet. For et sentrum som Loppa (Øksfjord) vil det å miste 30 – 50 slike arbeidsplasser merkes godt.

Geografisk funksjonsdeling

En geografisk funksjonsdeling i en eventuell storkommune 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 fire 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 fem kommuner
- Lavere stordriftsfordeler og økonomiske gevinster sammenlignet med samlokaliseringsoalternativet
- Tilgjengeligheten for innbyggerne vil variere etter bosted og aktuell tjeneste
- Mindre optimal samhandling og en kompleks organisasjon sammenlignet med full samlokalisering

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 fem 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 innebære 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 skal innbyggerne 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 i 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 hensyntatt¹³.

¹³ «På nett med Norge» - Regjeringens digitaliseringsprogram (2012).
https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fad/kampanje/dan/regjeringensdigitaliseringsprogram/digit_prg.pdf



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 storkommune 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 oppgir at tjenesteområdene med både i dag og i framtiden er Pleie og omsorg og Tekniske tjenester. Dette er uavhengig av hvilken kommunestruktur som velges for framtida. Videre er Plan, Adm. og styring, NAV/sosiale tjenester og Landbruk de områdene der kommunene forventer at en kommunesammenslåing kan ha størst positiv effekt. Kommunene har nemlig positive forventninger til tjenesteproduksjon og myndighetsutøvelse i en ny sammenslått kommune, med unntak av Kultur og kirke, demokrati og valgfrihet.

Jevnt over forventer Kvænangen og Loppa større positiv endring i utfordringsbildet med en kommunesammenslåing enn Alta og Kautokeino.

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 antas å kunne være mulig, også for en ny storkommune i Vest-Finnmark. Dette forutsetter imidlertid at kommunene velger en organisasjonsmodell som gir tilfredsstillende effektivisering. Det oppleves ikke å være noen nevneverdig uenighet om at Alta er det naturlige administrasjonssenteret i en sammenslått storkommune. Et viktig spørsmål er derfor i hvor stor grad administrative og «geografisk uavhengige» tjenester skal samlokaliseres i Alta.

Jo større grad av samlokalisering som velges, jo større vil effektiviseringen være. Samtidig ser vi at den kommunale sysselsettingens andel av arbeidsmarkedet er betydelig større for Loppa og Kvæningen enn for Alta og delvis Kautokeino. En reduksjon i kommunale administrative stillinger har derfor større konsekvenser for lokalsamfunnene i de minste kommunene, enn tilfellet vil være i Alta. Samtidig vil avstandene innad i den nye storkommunen bli betydelige, dette bør også tas med i vurderingen.

På den andre siden vil en organisering uten en grad av administrativ samlokalisering medføre at store deler av fordelene med en sammenslåing uteblir. Tar en utgangspunkt i brukerperspektivet og innbyggernes behov bør det være mulig å gjennomføre en stor grad av samlokalisering uten av kvalitet og service svekkes.

Med bakgrunn i gjennomgangen i kapitlet og de lokale forhold anbefaler vi at det vurderes noe 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 samlokalisering av de mest sentrale administrative tjenestene i et nytt administrasjonssenter i Alta. Vi foreslår samtidig at det opprettholdes et servicekontor i de eksisterende rådhusene i Kautokeino, Kvæningen og Loppa. 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.

Til tross for et ønske om gjennomføring av prosessen uten oppsigelser, er avstandene fra de ulike kommunesentrene såpass store at det er et spørsmål om det er praktisk gjennomførbart i dette tilfellet. Ansatte som ved vedtak om endret arbeidsplass får en arbeidsreise på nærmere to timer vil kunne oppleve det som såpass byrdefullt at de heller velger å si opp sin stilling.

I all hovedsak vurderes den nye storkommunen å kunne bidra positivt for kommunenes rolle som tjenesteyter og myndighetsutøver.

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. 1500 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.¹⁴ 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.¹⁵

Dag Ingvor Jakobsen undersøkte i 2010 på oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet kommunenes formelle samarbeid etter kommunelovens §27.¹⁶ 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 Altaregionen

Basert på kommunens statusbilder har vi i forbindelse med utredningen laget en oversikt over interkommunale samarbeidsordninger som en eller flere av de fire utredningskommunene er involvert i. Av det vi har kunne avdekke, deltar kommunene i totalt 31 samarbeidsordninger. Kommunene Alta og Loppa har klart flest felles interkommunale samarbeidsordninger (12), hvorav Kautokeino er del i fem av disse. Alta

¹⁴ KS, Introduksjonshefte – formelt interkommunalt samarbeid (2013)

¹⁵ NIBR-notat 2010:105 - «Vertskommunesamarbeid i norske kommuner»

¹⁶ Dag Ingvor Jakobsen: Evaluering av interkommunalt samarbeid etter kommunelovens § 27 – omfang, organisering og virkemåte (2010)

kommune har ytterligere syv samarbeid med andre kommuner, Kautokeino fem¹⁷, Kvæningen åtte¹⁸ og Loppa ett. Detaljene er gjengitt under:

Oversikt over samarbeid mellom kommunene

Tjeneste	Deltakende kommuner				
	Alta	Kautokeino	Kvæningen	Loppa	Andre
Landbrukskontoret i Alta	✓			✓	
Alta Krisesenter	✓			✓	
Regionalt samarbeidskontor Vest-Finnmark	✓			✓	✓
Vest-Finnmark regionråd	✓			✓	✓
Alta Havn	✓			✓	
PPT tjeneste	✓			✓	
Interkommunalt arkiv IKA Finnmark IKS	✓	✓		✓	✓
Kusek IKS	✓	✓		✓	✓
VEFAS IKS	✓	✓		✓	✓
Vefik IKS	✓	✓		✓	✓
Aksis Arbeid og Kompetanse AS	✓			✓	✓
Ymber AS		✓	✓	✓	✓
IUA Vest-Finnmark	✓	✓		✓	✓

Alta kommune er i tillegg involvert i følgende interkommunale samarbeid:

- Interkommunalt lærlingekontor
- Skatteoppkreverfunksjon
- Arbeidsgiverkontroll
- Aurora Kino IKS
- Verdensarvsenter for Bergkunst
- Alta museum IKS

¹⁷ Grunnet mangelfull rapportering i Kautokeinos statusbilde garanteres ikke fullstendigheten av Kautokeinos samarbeidsordninger.

¹⁸ Kvæningen er med i Nord-Troms Regionråd, der det i tillegg til det regionalpolitiske samarbeidet er utviklet samarbeid på åtte spesifikke områder.

Kautokeino er i tillegg involvert i følgende interkommunale samarbeid:

- Landbruk og IT. På IT er det hovedsakelig sak og arkiv program; ePhorte og lønn og regnskaps program; Agresso (Karasjok og Porsanger)
- Stilling som kreftkoordinator (Karasjok, Porsanger og Nesseby)
- Ávjovárre urfolksregion, et regionsamarbeid med Karasjok
- Riddu Duottar Museat (RDM, tidligere Nordvestsamiske Museumsiida)

Kvænangen er med i Nord-Troms Regionråd med i alt seks kommuner som deltakere. I tillegg til det regionalpolitiske samarbeidet er det utviklet regionsamarbeid på følgende områder:

- Barnevern
- PP-tjenester
- IKT-drift
- Plankontor
- Forebyggende brannvern
- Jordmortjeneste
- Kart og oppmåling
- Felles innkjøpssamarbeid

I tillegg blir det gjennomført flerkommunale prosjekter i regionen; eget omdømmeprojekt ble avsluttet i 2014 og et omfattende boligprosjekt er startet i 2015. Skogbruketstjenester utføres med en mindre stillingsandel i samarbeid med kommuner i Finnmark.

Oppsummert er det altså i dag et utstrakt interkommunalt samarbeid mellom kommunene Alta og Loppa, hvorav også noen hvor Kautokeino inngår, mens Kvænangen har fleste av sine samarbeid med kommuner i eget fylke. For øvrig omhandler ingen av samarbeidene de store kjerneoppgavene som barnehage, skole, helse og omsorg.

6.3. Økt interkommunalt samarbeid – et alternativ til kommunesammenslåing?

Dersom kommunene ikke skulle bli enige om en kommunesammenslåing 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.

Undersøkelser i nærliggende kommuner¹⁹ viser at kommunene som regel er godt fornøyde med interkommunalt samarbeid at og det framstår som et positivt bidrag i organiseringen. Kommunene oppnår en

¹⁹ Utredning av storkommunealternativet Balsfjord, Karlsøy, Lyngen, Storfjord og Tromsø

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 ved mer omfattende og mer forpliktende interkommunalt samarbeid som ved en kommunesammenslåing. Blant annet vil ikke det økonomiske potensialet i en kommunesammenslåing kunne hentes ut ved interkommunalt samarbeid. Kommunene opplever sjeldent 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. I stedet for å vedta kutt i egen kommune må man da oppnå en enighet mellom fire rådmenn og fire kommunestyre - noe som ikke trenger å være enkelt.

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

Besøksnæring 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. Arbeidsmarkedsintegrasjon

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.

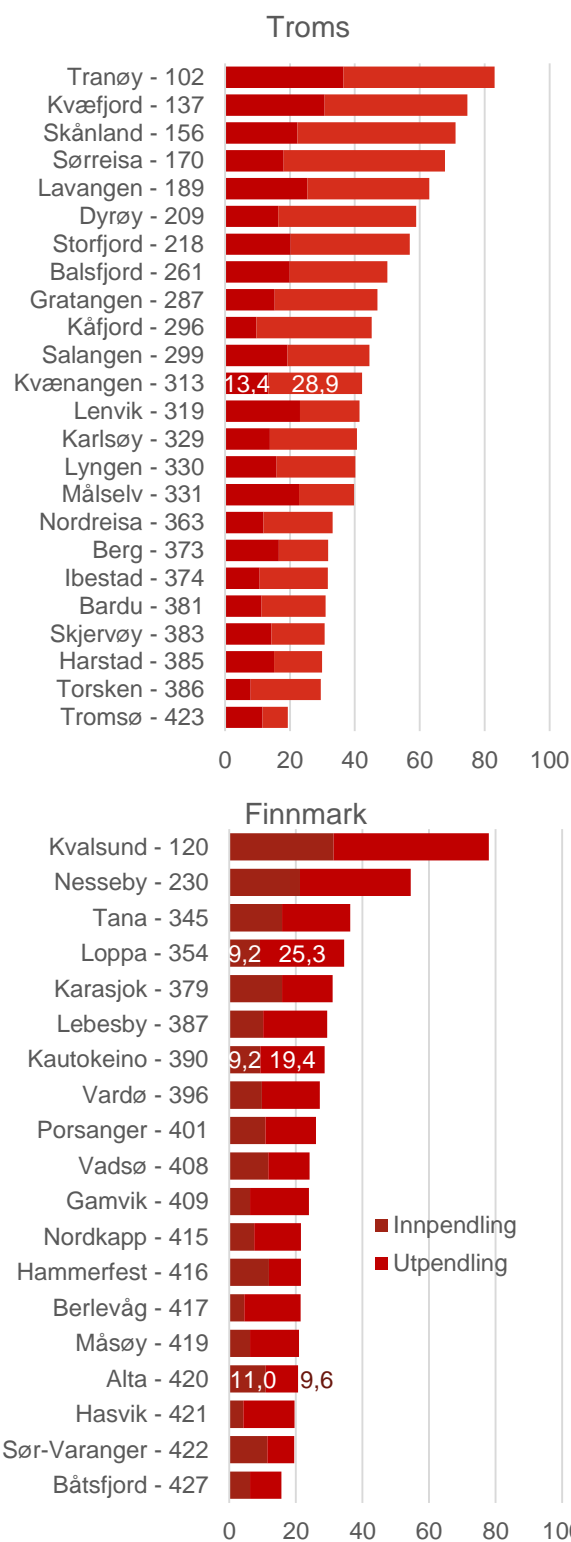
Hvis man bor på et sted der arbeidsmarkedsintegrasjon er god, har man flere arbeidsmarkeder å velge i. Det gjør det enklere for en familie å flytte dit, siden arbeidsmarkedet er større, og sannsynligheten for at begge partnerne kan få jobb øker. I tillegg er steder med høy arbeidsmarkedsintegrasjon mindre 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.

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

Alle kommunene i utredningen har veldig lav arbeidsmarkedsintegrasjon sammenlignet med andre kommunene i landet og er rangert under middels blant kommunene i Norge. Kvænangen har høyest arbeidsmarkedsintegrasjon i utredningen og plasserer seg som nummer 313 blant alle 428 kommuner i landet. Alta har lavest arbeidsmarkedsintegrasjon blant kommunene i sammenslåingsalternativet. Bare åtte kommuner i Norge har lavere arbeidsmarkedsintegrasjon enn Alta.

De fleste kommunene i Finnmark og Troms har lav arbeidsmarkedsintegrasjon.



Figur 43: 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.

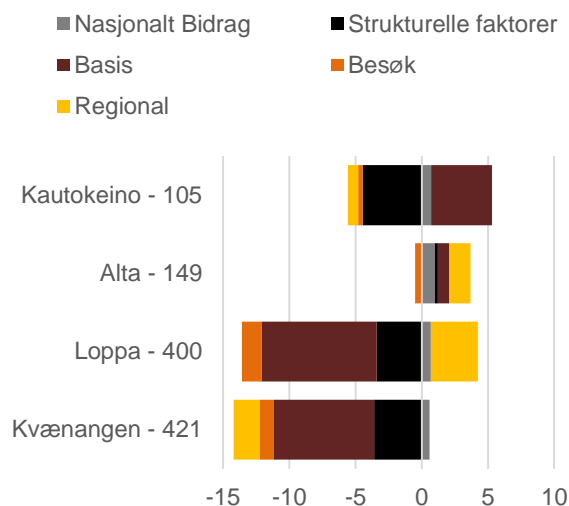
7.4. Næringsattraktivitet

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 bransjejustert vekst som er den delen av veksten som ikke finner sin forklaring i strukturelle forhold. Den bransjejusterte 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.

Unntatt Alta har alle kommunene i utredningen 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. Kautokeino har likevel hatt høyere vekst i antall arbeidsplasser i næringslivet enn forventet, fordi de har økt sin attraktivitet for basisnæringene i perioden.

Loppa og Kvæningen har hatt nedgang i antall arbeidsplasser i næringslivet. Det skyldes blant annet at de har hatt ugunstige betingelser for næringslivsvekst. Loppa har vært attraktiv for regionale næringer, men lite attraktive for besøks- og basisnæringene. Kvæningen har vært lite attraktiv for alle næringen. I sum har både Loppa og Kvæningen hatt en negativ næringsattraktivitet. Arbeidsplassveksten i næringslivet i begge kommunene har vært dårligere enn statistisk forventet ut fra de strukturelle betingelsene.



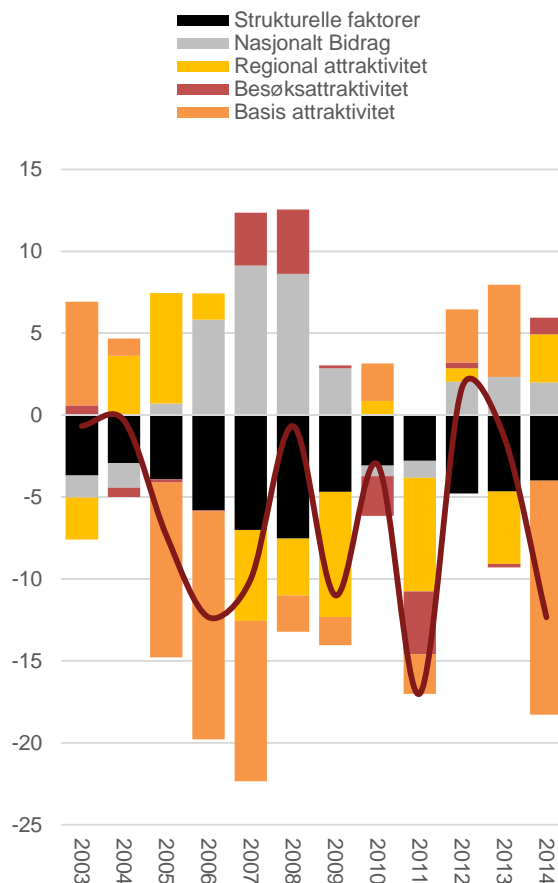
Figur 44 Vekstimpulser fra basis-, besøks- og de regionale næringene, dvs. endring i antall arbeidsplasser som prosentvis andel av sysselsettingen, 2009-2014. Tallet bak kommunenavnet rangerer kommunene mht. samlet næringsattraktivitet blant landets 428 kommuner.

Næringsattraktivitet i Kvæningen

I tabellen over antall arbeidsplasser i de ulike bransjene 2014 som ligger i Appendiks C, ser vi at det var 20 prosent av sysselsatte i privat sektor som jobbet innen fiske og landbruk i Kvæningen. Det var få som jobbet i de andre basisnæringene. 29,4 prosent jobbet innen besøksnæringer, flest innenfor handel (21,1 prosent).

Figuren til høyre viser at Kvæningen hadde nedgang i antall arbeidsplasser i næringslivet igjennom nesten hele perioden fra 2001 fram til 2014. Kvæningen har hatt arbeidsplassvekst i enkelte år i 2002, 2003, 2005, 2008 og 2012. Nedgangen skyldes en kombinasjon av dårlige strukturelle forholdene og en svak næringsattraktivitet, spesielt innenfor basisnæringer og også de regionale næringene.

Kvæningen hadde varierende besøksattraktivitet over hele perioden, men har i summen over hele perioden hatt svak positiv besøksattraktivitet.

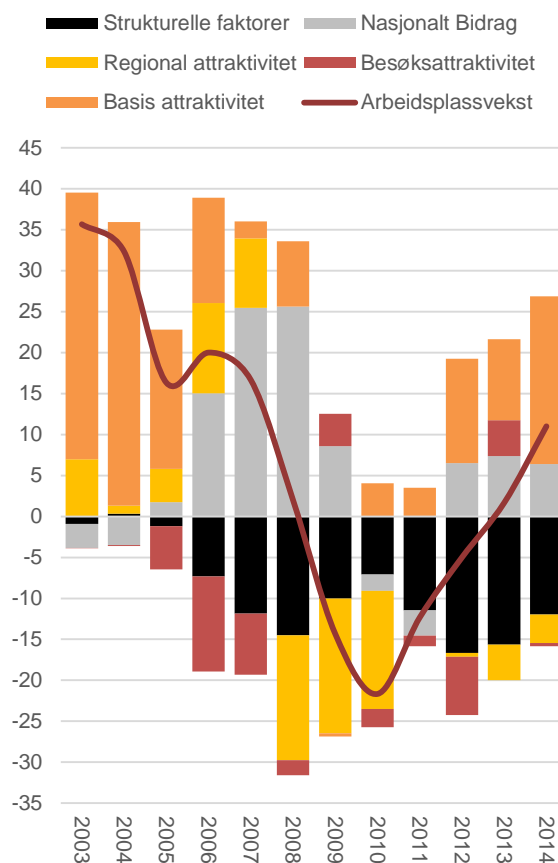


Figur 45: Årlig vekst i antall arbeidsplasser i basis-, besøks- og de regionale næringene i Kvæningen fra 2003 til 2014. Den mørkerøde linjen viser den årlige veksten. Stolpene viser hvordan veksten kan forklares av nasjonal vekst, strukturelle forhold og attraktivitet. Tre års glidende gjennomsnitt.

Næringsattraktivitet i Kautokeino

Kautokeino har mye av sitt næringsliv i landbruket, som er den største bransjen i privat sektor i Kautokeino målt på antall arbeidsplasser. I alt jobbet nesten 33 prosent av sysselsatte i Kautokeino i landbruk i 2014. Kun omtrent 10 prosent av sysselsatte jobbet innen industrien i 2014. Kautokeino har dermed relativt mye næringsliv i bransjer som har vært i nedgang på landsbasis og har hatt en strukturell ulempe med hensyn til å oppnå arbeidsplassvekst i basisnæringene. Men omtrent 20 prosent jobbet for besøksnæringene i 2014, var det mer enn 28 prosent som jobbet for regionale næringene i Kautokeino.

Kautokeino har vært mest attraktiv for basisnæringene i perioden fra 2001 fram til 2014, mens kommunen har vært minst attraktiv for besøksnæringen og lite attraktiv for regionale næringen. Attraktiviteten for basisnæringene har variert mye fra periode til periode, men det viser seg at det er en trend i de siste årene at basisnæringene vokser mye bedre enn forventet. Dette skyldes positiv utviklingen i landbruk og i næringsmidler og anna industrien, som også er nedgangsbransjer nasjonalt, i Kautokeino.



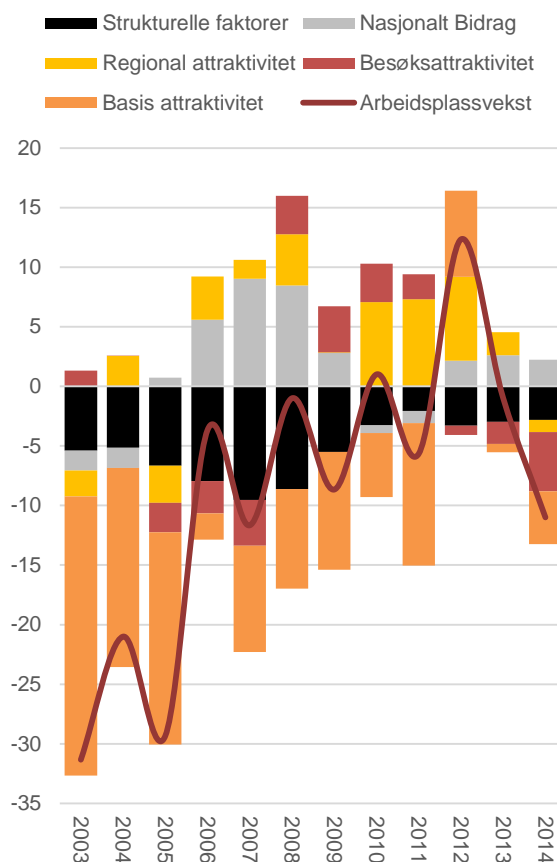
Figur 46: Årlig vekst i antall arbeidsplasser i basis-, besøks- og de regionale næringene i Kautokeino fra 2003 til 2014. Den mørkerøde linjen viser den årlige veksten. Stolpene viser hvordan veksten kan forklares av nasjonal vekst, strukturelle forhold og attraktivitet. Tre års glidende gjennomsnitt.

Næringsattraktivitet i Loppa

Loppa har hatt sterk arbeidsplassnedgang siden 2000. I 2014 hadde Loppa relativt mange arbeidsplasser innen transport (25,4 prosent av sysselsatte), fiske (22,8 prosent av sysselsatte), handel (15,5 prosent av sysselsatte), diverse (12,4 prosent av sysselsatte) og verkstedindustri (9,8 prosent av sysselsatte). Transportbransjen og fisket har hatt kraftig arbeidsplassnedgang på landsbasis. Loppa 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 og Loppa har derfor ikke vært attraktiv for basisnæringer i perioden fra 2001 fram til 2014.

Loppa har hatt sterk befolkningsnedgang siden 2005 med en nedgang på nesten 22 prosent, og dette er en strukturell ulempe med hensyn til sannsynlighet for å oppnå arbeidsplassvekst i besøksnæringene. Loppa har vært lite attraktiv for besøksnæringene, spesielt i de siste tre årene. Nedgangen over hele perioden har vært sterkere enn befolkningseffekten skulle tilsi. Det betyr at Loppa har vært lite attraktiv for besøk samlet sett over hele perioden, men ikke i årene fra 2007 og fram til 2011, 2001 og 2004.

Transportbransjen og diverse næringene i Loppa har hatt vekst siden 2000. Veksten har vært betydelig høyere enn strukturelle forholdene skulle tilsi. Loppa har vært attraktiv for regionale næringer samlet sett over hele perioden fra 2001 fram til 2014..



Figur 47: Årlig vekst i antall arbeidsplasser i basis-, besøks- og de regionale næringene i Loppa 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

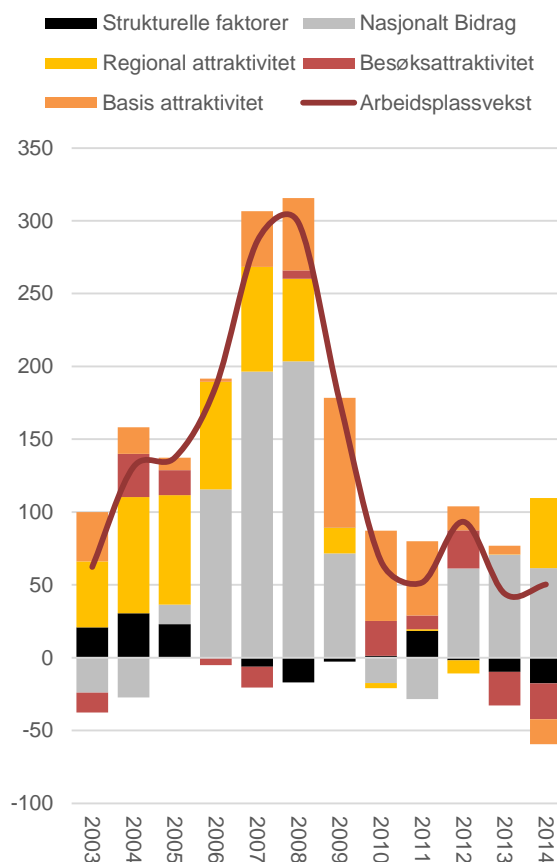
Næringsattraktivitet i Alta

Alta er kommunen i utredningen med best arbeidsplassutvikling. Arbeidsplassveksten i Alta har vært høyere enn de strukturelle forholdene kunne tilsi over hele perioden fra 2001 fram til 2014. Kommunen har vært mye attraktiv for basis- og regionale næringene i denne perioden. Samlet sett over perioden har Alta vært lite attraktiv for besøksnæringene.

Alta hadde fleste arbeidsplasser i privat sektor i 2014 innen bygg- og anleggsbransjen (18 prosent av sysselsatte i privat sektor), handel (17,5 prosent av sysselsatte i privat sektor) og diverse (9,4 prosent av sysselsatte i privat sektor). Disse er alle sammen bransjene som har hatt vekst nasjonalt siden 2000 fram til i dag.

En del arbeidsplasser i Alta er i bransjene som har hatt nedgang nasjonalt. I 2014 var det 22 prosent av sysselsatte i Alta som jobbet innen nedgangsbransjer. Dette gjør at de strukturelle forholdene har en negativ effekt på arbeidsplassutviklingen i noen år.

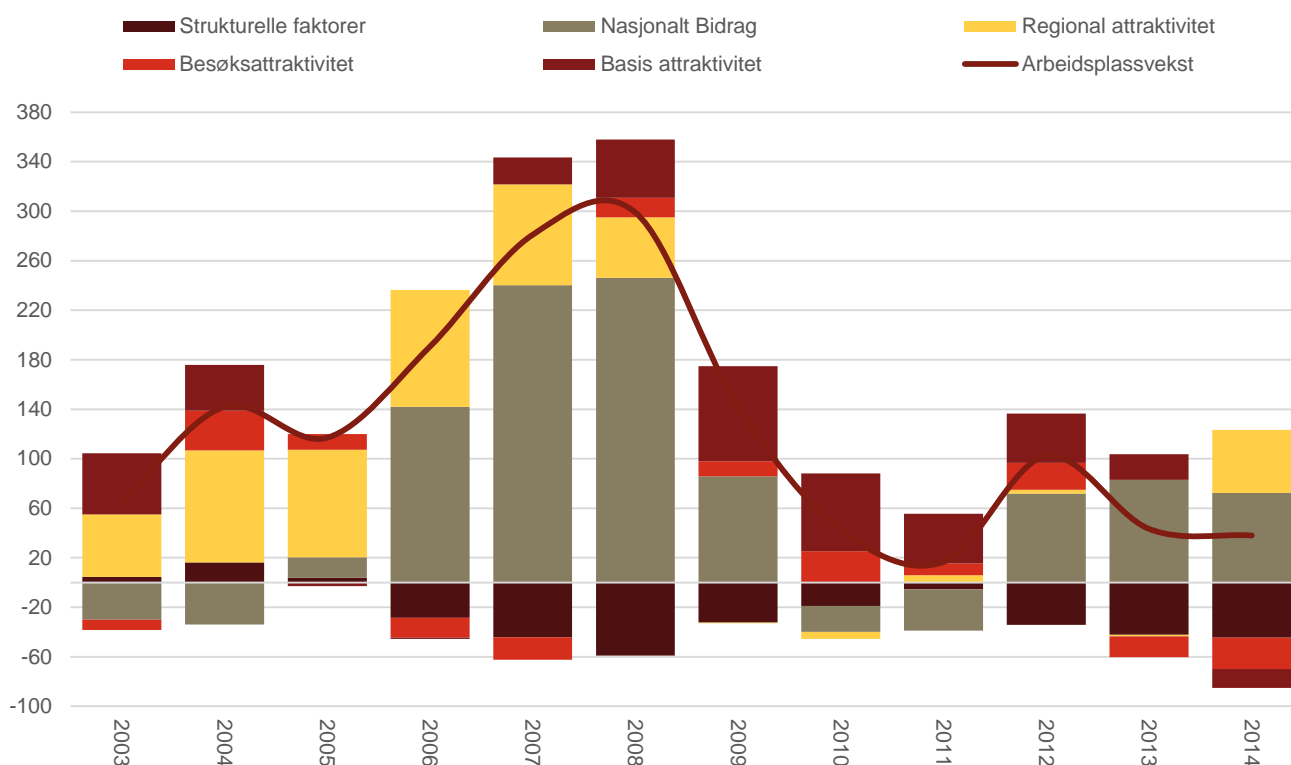
Alta har hatt befolkningsvekst siden 2000, og dette er en strukturell fordel med hensyn til sannsynlighet for å oppnå arbeidsplassvekst i besøksnæringene. Til tross at Alta har hatt vekst i antall arbeidsplasser i besøksnæringene siden 2000, har veksten ikke vært så sterk som befolkningseffekten skulle tilsi. Derfor har Alta vært lite attraktiv for besøk i noen av årene til tross for bra arbeidsplassutvikling.



Figur 48: Årlig vekst i antall arbeidsplasser i basis-, besøks- og de regionale næringene i Alta 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 sammenslåingsalternativet

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



Figur 49: Årlig vekst i antall arbeidsplasser i basis-, besøks- og de regionale næringene i sammenslåingsalternativet 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.

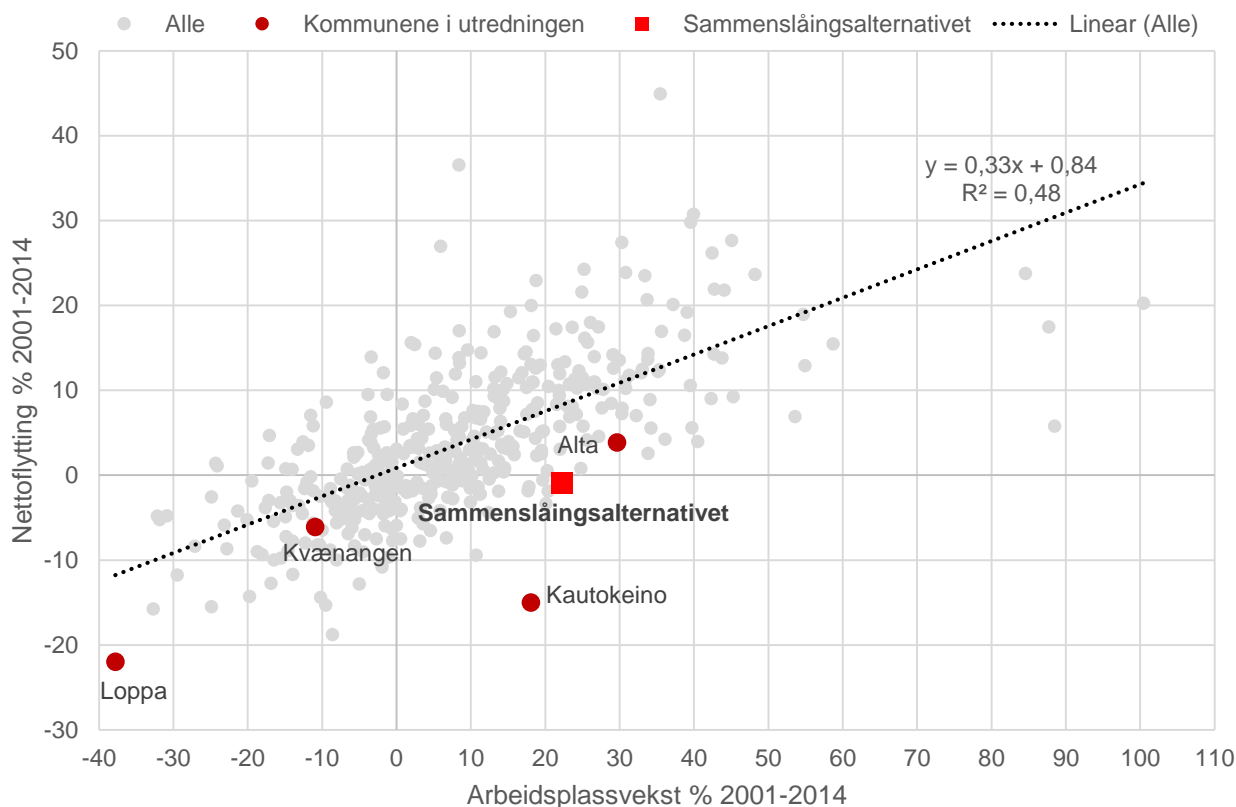
Figuren over viser hvordan den årlige arbeidsplassveksten kan forklares av strukturelle forhold, nasjonal vekst og attraktivitet. Når det er arbeidsplassvekst i Norge, kan de fleste steder i landet også forvente å få arbeidsplassvekst. Figuren over viser hvordan den nasjonale høykonjunkturen før finanskrisen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

Videre spiller bransjesammensetningen en stor rolle. Bransjesammensetningen i dette sammenslåingsalternativet tilsier at arbeidsplassveksten i regionen er litt svakere enn i landet som helhet. Regionen har en høy andel arbeidsplasser i transport, fiske, landbruk og næringsmidler blant annet som er bransjer i nedgang nasjonalt. I alt var 57 prosent av arbeidsplassene i sammenslåingsalternativet i 2014 innen nedgangsbransjene. 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. I den siste treårsperioden har sammenslåingsalternativet samlet hatt en vekst i regionale næringer, som er høyere enn forventet. De siste tre årene har det i snitt blitt skapt 51 flere arbeidsplasser i regionale næringer enn forventet. Dette skyldes enorm høy vekst i 2014 (166,9 arbeidsplasser). Besøks- og basisnæringene i sammenslåingsalternativet har hatt en arbeidsplassutvikling under forventning i den siste treårsperioden.

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 50: 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 sammenslåingsalternativet.

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 dette sammenslåingsalternativet.

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

7.5.1. Strukturelle flyttefaktorer

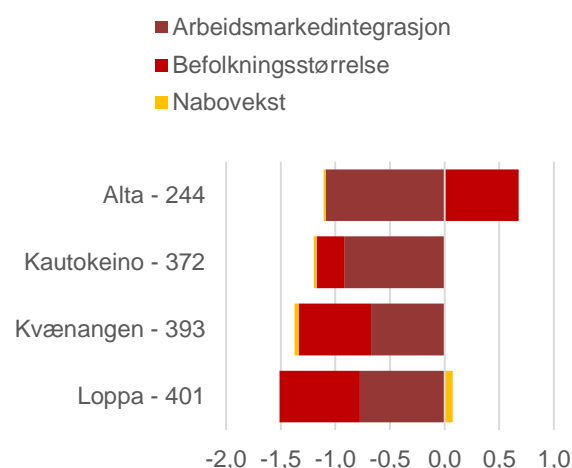
Som vi så av figuren på forrige side, kan arbeidsplassveksten forklare mye av flyttingen til et sted. Likevel er det mye av flyttingen som også skyldes andre ting. Det kan være strukturelle flyttefaktorer eller at stedet er attraktivt å bo på. Vi har identifisert tre strukturelle flyttefaktorer som har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

De strukturelle flyttefaktorene er:

1. *Arbeidsmarkedintegrasjon* – 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 fire kommunene i utredning har dårlige forutsetninger for positiv nettoflytting. Kommunene er rangert langt under snittet sammenlignet med alle 428 norske kommuner. Kautokeino, Kvænangen og Loppa er blant de 56 kommunene i Norge med aller dårligst forutsetninger for positiv nettoflytting.



Figur 51: 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

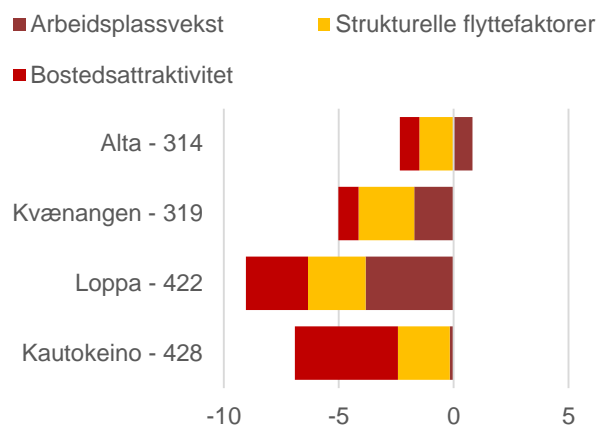
Vi har nå sett hvordan sammenhengen mellom nettoflytting og arbeidsplassvekst har vært, og vi har sett at alle kommuner i dette sammenslåingsalternativet har dårlige strukturelle forhold for flytting. Vi kan nå se på sammenhengen mellom forventet flytting og faktisk flytting. Stedene som har hatt en 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.

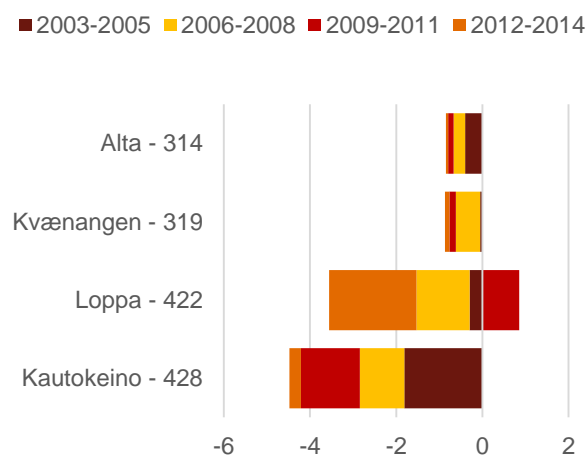
Alta er den eneste kommunen hvor arbeidsplassveksten har bidratt til innflytting. Men arbeidsplassutviklingen har ikke vært god nok til å kompensere for de ugunstige strukturelle flyttefaktorene. I tillegg har Alta også hatt en negativ bostedsattraktivitet, som har bidratt ytterligere til at nettoflyttingen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

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

Figuren under viser hvordan bostedsattraktiviteten har utviklet seg over tid. Kun Loppa har vært attraktiv som bosted i en av treårsperiodene, det er fra 2009 fram til 2011. Ingen av de andre kommunene har vært attraktiv som bosted i noen av periodene.



Figur 52: Nettoflyttingen i perioden 2003-2014 (fire siste ikke-overlappende treårsperioder) forklart av arbeidsplassutvikling, strukturelle flyttefaktorer og bostedsattraktivitet.



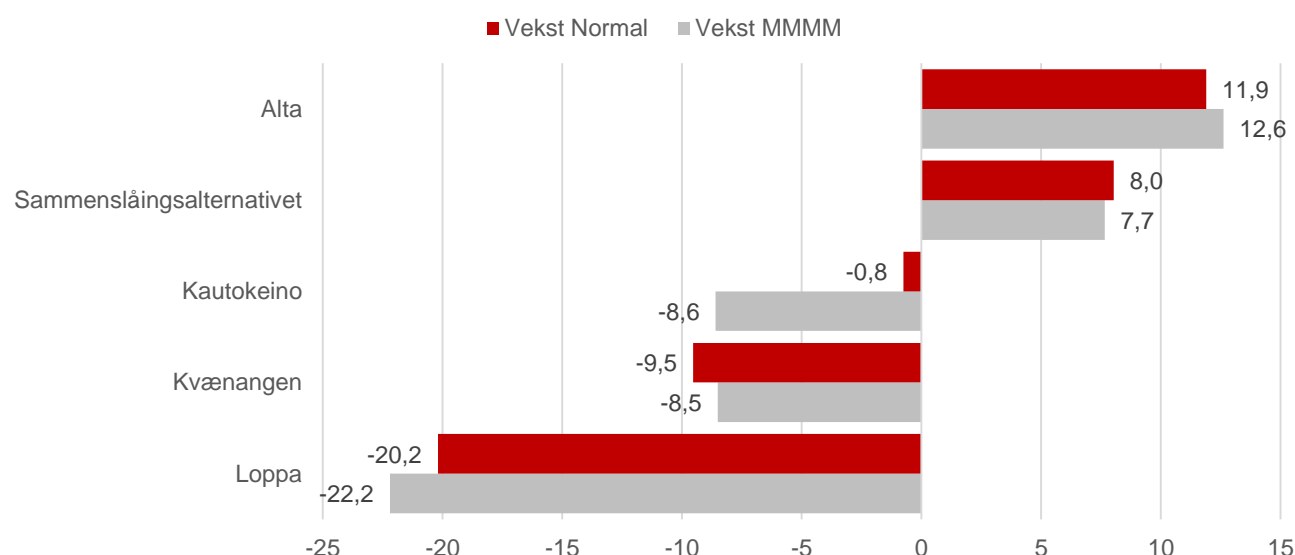
Figur 53: Bostedsattraktiviteten som i figuren over, men for hver treårsperiode. Kommunene er rangert blant landets 428 kommuner mht. bostedsattraktivitet i hele tolvårsperioden.

7.6. Framtidig befolkningsutvikling

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

Ifølge SSBs middelframskrivning forventes Alta å få en befolkningsvekst på 12,6 prosent og Kautokeino, Kvænangen, og Loppa en befolkningsnedgang hver på 8,6 prosent, 8,5 prosent og 22,2 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 Alta få litt lavere befolkningsvekst, Kvænangen litt kraftigere nedgang, og Kautokeino og Loppa litt mindre nedgang enn det SSBs middelframvisninger viser.

Den nye storkommunen vil ifølge SSBs middelframskrivninger få en befolkningsvekst på 7,7 prosent fra 2015 til 2030. I våre beregninger vil dette sammenslåingsalternativet oppnå en litt sterkere befolkningsvekst på 8 prosent.



Figur 54: 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 dette sammenslåingsalternativet har hatt svak attraktivitet som bosted, men forholdsvis god næringsattraktivitet for regionale og basisnæringene. 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. Om fylkestilknytning og kommunesammenslåing over fylkesgrense

I og med at Kvæningen ligger i Troms fylke og de øvrige kommunene i Finnmark vil en eventuell sammenslåing trolig medføre at Kvæningen må skifte fylkestilhørighet. Dette vil ikke medføre noen endringer prosessuelt så lenge kommunene planlegger å følge løp 2 i kommunereformen.

Det kan imidlertid dukke opp spesielle spørsmål knyttet til fylkestilhørigheten det vil være fornuftige å avklare før et eventuelt vedtak om sammenslåing. Det viktig spørsmål her vil være prinsipielle spørsmål knyttet til Finnmarkseiendommen (FEFO) og Finnmarksloven.

Et annet spørsmål som bør undersøkes nærmere er opptaksområdet for videregående skoler og om en endring av fylkestilhørighet kan få noen konsekvenser her.

7.8. Oppsummering samfunnsutvikling

En av målsettingene ved kommunereformen er å få mer handlekraftige kommuner som kan spille en større rolle som både lokal og regional samfunnsutvikling. Som en ny storkommune i Vest-Finnmark med sine 25.000 innbyggere ikke vil være spesielt stor i nasjonal sammenheng, vil det bli stor og svært betydningsfull i Finnmark og Nord-Norge. Dagens Alta kommune vil utgjøre 79,5% av innbyggerne i den nye kommunen og det går an å tenke seg at Alta er så stor og viktig i Finnmark at de klarer seg fint alene. En sammenslåing med Kautokeino, Kvæningen og Loppa vil imidlertid gi en betydelig vekst og befolkningsøkning som også vil kunne gi nye muligheter for dagens Alta. Ca. 5.100 nye innbyggere medfører en økning fra dagens Alta på over 25%, og gjør den nye storkommunen til en klart større aktør også som samfunnsutvikler.

Arealet i den nye storkommunen vil også bli betydelig. Et samlet flatemål på 16.352 km² er en økning på hele 68% ut i fra dagens Kautokeino, som allerede i dag er landets klart største kommune i areal. Til sammenligning vil den nye storkommunen ha et 67% større areal enn Oslo, Akershus, Østfold og Vestfold til sammen. Dette gir åpenbart en del utfordringer, men kan også bidra til å styrke storkommunen som samfunnsutviklingsaktør.

De fire kommunene i dette sammenslåingsalternativet har samlet sett hatt en ganske sterk befolkningsnedgang på 32 prosent siden 2000. Årsakene er dels at kommunene har hatt ugunstige strukturelle betingelser ved at de er små kommuner som ikke ligger gunstig til i forhold til større arbeidsmarkeder, og at bransjestrukturen har vært uheldig. De fire 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.

Pendlingsdata kan si noe om interaksjonen på tvers kommunegrensene og på hvilken måte kommunene inngår i en funksjonell bo- og arbeidsmarkedsregion. Dersom kommunene utgjør et felles bo- og arbeidsmarked, vil det være lettere å hente ut potensielle gevinster av en eventuell kommunesammenslåing. Alta er en typisk innpendlingskommune med betydelig innpendling fra nabokommunene. Ut over dette er det lite pendling mellom de fire kommunene. Ut i fra bosettings-, arbeids- og pendlingsstatistikk mener i at den nye storkommunen ikke nødvendigvis naturlig kan karakteriseres som et funksjonelt samfunnsutviklingsområde (slik ekspertutvalget definerer det).

7.8.1. Spesielt om samfunnsutvikling for Status quo-alternativet

En kommunes 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.

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.

Ved en sammenslåing vil den nye kommunene ha 25.027 innbyggere (01.01.2014), som er godt over 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 og/eller ledere av opposisjonspartier. Intervjuene er supplert med kommunenes egenrevisering 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

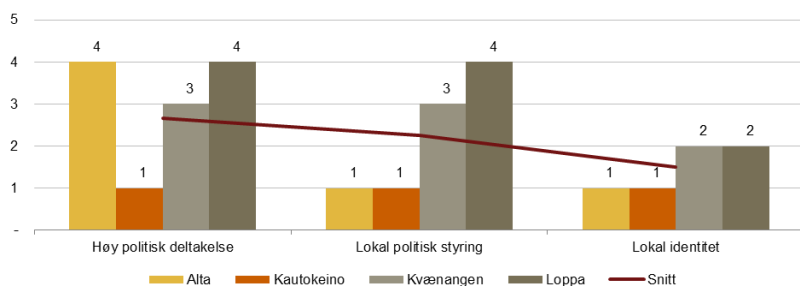
Ekspertutvalget slår fast at det er viktig å ha et aktivt lokaldemokrati med høy politisk deltakelse ved og mellom valg. Et aktivt lokaldemokrati kjennetegnes ved at velgerne har flere politiske partier man kan stemme på, mens aktivitet mellom valg henger sammen med muligheter for innflytelse og engasjement,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

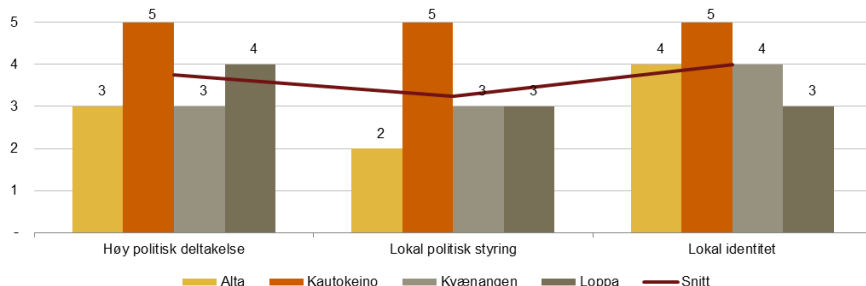
Lokal identitet handler både om identitet knyttet til stedet man bor og den større fellesidentiteten til området/regionen rundt egen bopel.

Kommunen som demokratisk arena

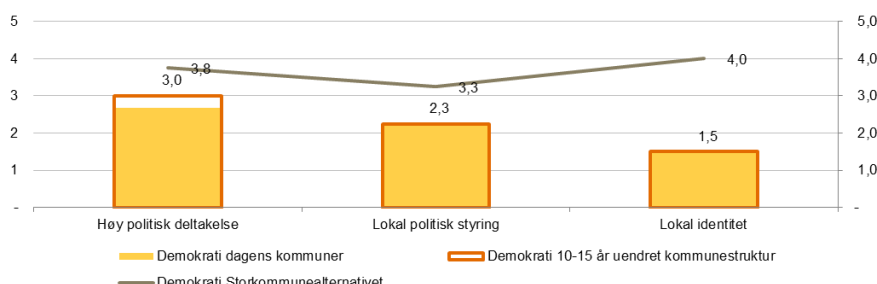
Figurene under oppsummerer kommunenes egenrevisering av kommunen som demokratisk arena for de ulike tjenesteområdene, henholdsvis for dagens kommuner og i en eventuell framtidig ny storkommune.



Figur 55: Kommunenes egenvurdering av kriteriet "Kommunen som demokratisk arena" per tjenesteområde i dagens kommunestruktur



Figur 56: Kommunenes egenvurdering av kriteriet "Kommunen som demokratisk arena" per tjenesteområde ved den nye storkommunen



Figur 57: Kommunenes gjennomsnittlige egenvurdering av kriteriet "Kommunen som demokratisk arena" per tjenesteområde ved de ulike alternativene

Kommunen som demokratisk arena er perspektivet kommunene er mest skeptisk til i forbindelse med en eventuell kommunesammenslåing, der Kautokeino generelt sett er mest skeptisk. Kommunene forventer derimot ingen endringer i framtiden på dette området dersom dagens kommunestruktur beholdes.

Kommunene har i dag svært varierende politisk deltakelse. Ved sammenslåing til en ny storkommune forventer Alta en økende politisk deltakelse, mens Kautokeino forventer en sterk reduksjon. Kvænangen og Loppa forventer ingen endring.

Lokal politisk styring oppleves i dag som svært lite problematisk for Alta og Kautokeino, noe mer utfordrende for Kvænangen og Loppa kommune. De største kommunene og spesielt Kautokeino forventer økte utfordringer ved innføring av den nye storkommunen. De øvrige kommunene forventer mindre endringer.

Samtlige kommuner forventer økte utfordringer med lokal identitet ved sammenslåing, også her spesielt Kautokeino.

I egenvurderingen ble kommunene også bedt om å kommentere lokaldemokratiet i dag og hvilke utfordringer man har på dette området. Alle kommunene oppgir at lokaldemokratiet fungerer bra eller godt og ser ikke tydelige svakheter slik det er i dag, men Loppa og Kvænangen ser som nevnt noen utfordringer med lokal politisk styring. Dette henger sammen med få innbyggere i kommunen og at mange av disse har mange funksjoner eller verv. Andelen kommunalt ansatte i kommunestyret er også stor, noe som for eksempel byr på utfordringer når kontrollutvalget skal velges.

Alta kommune oppgir i sin egenvurdering at de har god kompetanse og kapasitet til å utarbeide gode beslutningsgrunnlag. De andre kommunene oppgir at kompetansen og kapasiteten er tilstrekkelig eller varierende. Det er spesielt plan- og utviklingsoppgaver som er utfordrende. Økonomiske forhold og rekruttering gjør at det ikke er mulig å ha full dekning og kontinuitet innen alle funksjoner. Det er likevel slik at kommunene vurderer beslutningsgrunnlaget som tilstrekkelig og at den varierende kapasiteten innen plan- og utviklingsoppgaver ikke direkte svekker lokaldemokratiet.

Med unntak av Alta så bekrefter kommunene at det er stort politisk engasjement og deltakelse pr i dag, og at dette skyldes nærhet til rådhuset og sterk lokal identitet. Alta kommenterer i sin egenvurdering at det er svak rekruttering og vanskelig å få innbyggerne til å være aktive i lokalpolitikken.

Kommentarene i egenvurderingene og intervjuene med lokalpolitikere viser også at flere av dem frykter for rekrutteringen til politisk arbeid ved en ny storkommune. Det er en meget klar oppfatning i Kautokeino om at større avstand og færre representanter per velger vil medføre en svekkelse av den politiske deltakelsen. Loppa og Kvænangen er mer kritiske i kommentarene til dette området i egenvurderingen og intervjuene enn det som fremkommer av figur 57.

Lokal identitet blir av alle kommunene sett på som utfordrende ved en sammenslåing.

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 21: Valgdeltagelse i prosent ved kommunevalg i perioden 1991-2011. Kilde: SSB.

Kommune	1995	1999	2003	2007	2011	2015
Alta	50,3	50,4	49,2	55,2	60,4	56,1
Kautokeino	69,3	65,7	64,0	62,1	64,9	67,3
Kvænangen	63,2	62,5	60,5	66,8	63,5	64,8
Loppa	66,9	63,2	56,8	70,1	71,6	65,5
Finnmark fylke				58,5	61,7	58,3
Troms fylke					58,9	59,0
Landet		62,8	60,4	59,0	61,2	60,0

Vi ser også at det politiske landskapet ikke er veldig ulikt på tvers av kommunene, med unntak av Kautokeino. Det reduserer sannsynligheten for et større «ideologisk skifte» for kommunene sammenlignet med dagens situasjon. Kautokeino er likevel i en spesiell situasjon med mange representanter i kommunestyret fra lokale

lister. En utfordring vil derfor være de lokale (samiske) listene som Kautokeino har i dag, ettersom de ikke forventes å oppnå samme oppslutning i en sammenslått kommune som de har i dag.

Tabell 22: Fordeling av parti i dagens kommunestyre etter valget i 2015. Kilde: Informasjon fra kommunene.

	Ap	FrP	H	KrF	SP	SV	V	MDG	KP	Lokale lister	Andre lister
Alta	11	7	4	2	1	3	4	1	2	0	0
Kautokeino	5	0	1	0	0	0	2	0	0	11	0
Loppa	6	0	5	0	2	2	0	0	0	0	0
Kvænangen	6	1	2	0	0	1	0	0	5	0	0

Det er noe usikkert hvilken effekt og retning en sammenslåing vil ha på valgdeltagelsen i den nye kommunen. Erfaring viser at kommunesammenslåinger 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 at sammenslåing vil gi 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 tilsier 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).

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 27 representanter.²⁰ Det er uansett grunn til å anta at en ny storkommune 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

I statusbildene rapporteres det om en kompetent administrasjon med tilfredsstillende eller god kapasitet. Kommunene sier også at de løser oppgaver de ikke klarer å håndtere selv i samarbeid med andre kommuner.

Manglende kapasitet og kompetanse blir delvis løst ved interkommunalt samarbeid og leie av tjenester. Kommunene trekker selv fram at de har et fungerende og godt samarbeid seg imellom. Samtidig blir det fremhevet at det interkommunale samarbeidet kan utvikles videre.

²⁰ Kommuneloven §7-2.c over 10 000, men ikke over 50 000 innbyggere: minst 27.

På den ene siden kan avstanden mellom administrasjonen og befolkningen til tider bli for liten i en kommune med få innbyggere. I intervjuene påpekes det at for liten avstand i noen tilfeller kan være problematisk for både administrasjon og politikere. Større avstand 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 kommuner peker på at lokaldemokratiet kan bli svekket når avstanden fra innbygger til politikerne blir større. 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.

8.2.3. Geografiske faktorer og identitet

Den geografiske avstanden i en sammenslått kommune vil bli betydelig. Dette blir av kommunene trukket frem som en utfordring for lokaldemokratiet. Store avstander kan gjøre det politiske arbeidet vanskeligere. De politiske partiene vil ha større utfordringer med å samle seg til forberedende møter og drive partipolitikk, og avstanden til møtelokaler og den ekstratiden som da må brukes for å være politisk aktiv kan øke terskelen for å ta på seg verv. I sum kan dette redusere det politiske engasjementet i befolkningen.

Identitet blir også sett på som utfordrende av kommunene. Kautokeino har en sterk forankring i samisk kultur og frykter at dette blir kraftig utfordret i en ny storkommune. Denne kulturelle forankringen er mindre fremtredende i de andre kommunene.

Den regionalt baserte identiteten som knytter befolkningen i 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.

Med unntak av Alta ser kommunene utfordringer med det demokratiske perspektivet i en sammenslått storkommune. Kommunene ser derimot på interkommunalt samarbeid som en løsning som bør utvikles for motvirke noen av de utfordringene kommunene har.

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 23: Fra NIBR-rapport 2013:4

Sivilsamfunn	Nærdemokratiorgan (Strukturert relasjon med kommunen)	
1. Frivillige organisasjoner med et bestemt geografisk nedslagsfelt	2. Foreningsbasert lokalutvalgsmodell	3. Organ med delegert beslutningskompetanse og tjenesteanvar (et ytre ledd av kommunen)

Velforeninger, beboerforeninger	Grendeutvalg, lokalsamfunnsutvalg, utviklingslag	Bydeler/kommunedeler
Fri og uavhengig Innbyggeraktivitet	Informasjon Initiativ	Delegert ansvar for budsjett eller tjenester
Ivareta interesser	Diskusjonsfora	En viss beslutningskompetanse
Fellesskap- og identitetsskapende Varierende relasjon til kommunen	Link mellom folkelig engasjement og representative organer Fellesskap- og identitetsskapende	

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 fra 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 hos Kautokeino, Loppa og Kvæningen. Dette begrunnet med at de ser for mange demokratisk utfordringer med en ny storkommune, og at temaet nærdemokratiske ordninger da blir mindre relevant. Likevel kan nærdemokratiske ordninger få en plass i en eventuell ny storkommune. I de intervjuene dette var tema var det ingen fellestrekk blant kommunene om hvilke ordninger som eventuelt skal velges, og hva slags makt og mandat disse evt. skal ha. Noen mener at grendeutvalg uten ansvar og midler vil være bortkastet. Andre ser for seg grendeutvalg som en høringsinstans som sikrer grendene en formalisert politisk representasjon uavhengig av politisk representasjon fra grenden i kommunestyret.

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 er derfor 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.

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

Kommunene har varierende andel årsverk i kommuneadministrasjonene. Behovet for tjenesteproduksjonen ved en kommunesammenslåing vil for det meste være uendret.

Tabell 24: *Avtalte årsverk eksklusive lange fravær i kommuneadministrasjonen 2014. Kilde: KOSTRA 2014*

Kommune	Prosent
Alta	14,1
Kautokeino	21,9
Loppa	19,4
Kvænanen	18,9

Kommunene, med unntak av Alta, 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 kan styrke evnen til politisk handling.

Det er ikke store forventninger i kommunene til at de kan styrke sin posisjon noe særlig overfor staten og fylkeskommunene gjennom en sammenslåing. I sammenheng med innflytelse regionalt oppfattes situasjonen noe annerledes. En sammenslått kommune, vil kunne få mer gjennomslag regionalt enn det kommunene hver for seg greier.

Alle kommunene gir uttrykk for at en eventuell sammenslåing har til hensikt å utvikle tjenestene til innbyggerne.

8.3. Oppsummering lokaldemokrati og styring

Kommunene ser utfordringer innenfor området lokaldemokrati og styring i en eventuell ny storkommune. Kautokeino peker seg spesielt ut med sine tydelige samiske interesser, som kan bli en enda mindre minoritet i en eventuell ny storkommune.

Det er i dag stor politisk interesse og høy valgdeltakelse i kommunene Kautokeino, Loppa og Kvænanen. Loppa har mer enn 10% høyere valgdeltakelse enn det Alta har. Store geografiske avstander pekes på som en utfordring i en eventuell ny storkommune, 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 fire kommuner til én samlet kommune, og en mulig samlokalisering av administrative ressurser i et nytt kommunesenter.

Lokal identitet knyttet til bygder og grender er viktige faktorer i lokaldemokratiet. Alle de fire kommunene er enige om at kommunale tjenester ikke vil kunne legges ned grunnet store geografiske avstander. Kommunene ser positivt på styrkede fagmiljøer og muligheten for mer helhetlig strategi- og planarbeid som ikke stopper ved dagens kommunegrense. Kautokeino, Kvænangen og Loppa peker på at dette kan utvikles gjennom interkommunalt samarbeid og ikke nødvendigvis i en ny storkommune.

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. 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.

9. Samisk perspektiv

9.1. Rammer og bakgrunn

En vesentlig problemstilling ved en eventuell sammenslåing av Alta, Kautokeino, Loppa og Kvænangen vil være hvordan samiske interesser kan og vil bli ivaretatt.

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, jfr. § 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

Som tabellen nedenfor viser er det Kautokeino som har klart størst andel av befolkningen registrert i samemanntallet. Flertallet av innbyggerne i Kautokeino er i dag registrert i samemanntallet. Dersom de fire kommunene slås sammen vil imidlertid den samiske delen av befolkningen utgjøre kun 11,3% av innbyggertallet. Det uttrykkes av mange en frykt for å gå fra å være majoritet i en liten kommune til å bli en minoritet i en stor kommune. Dette ble også klart uttrykt under kommunenes felles kommunestyremøte i Alta 11. -12. august 2015.

Tabell 25: Andel av befolkningen registrert i samemanntallet 2013

	Samemanntallet	Befolkning	% i samemanntall
Alta	1 076	19 898	5,4
Kautokeino	1 572	2 914	53,9
Kvænangen	125	1 226	10,2
Loppa	46	989	4,7
Totalt	2 819	25 027	11,3

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 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 samiske språkene.»

Utvalget ledes av konstituert Fylkesmann i Troms, Bård Magne Pedersen, og skal levere sin rapport innen 15. februar 2016. 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.

Gjennom debatten på kommunestyremøtet 11. – 12. august 2015 og i utredningsprosessen framstår det samiske perspektivet som det klart viktigste temaet for Kautokeino kommune. Som den eneste kommunen med et flertall samiskspråklige innbyggere og den eneste kommunen i den samiske forvaltningsområdet, har Kautokeino helt særskilte behov og utfordringer i en eventuell kommunesammenslåing med Alta, Kvænangen og Loppa. Dette er det nødvendig å utrede grundig og særskilt, selv om noen av problemstillingene forventes å bli avklart i den varslede NOUen fra Pedersen-utvalget. Det er ikke usannsynlig at Pedersen-utvalget kommer med forslag på mer fleksible løsninger knyttet til for eksempel geografiske avgrensninger i forvaltningsområdet. Eventuelle avklaringer som gjør det mulig å ivareta samiske interesser og den samiske befolkningens behov for tjenestetilbud på eget språk i sammenslåtte kommuner som tidligere var både innenfor og utenfor forvaltningsområdet, vil kunne påvirke kommunereformen i positiv retning.

Etter drøftinger på administrativt nivå ble kommunene Alta, Kautokeino, Kvænangen og Loppa enige om at det samiske perspektivet, spesielt knyttet til Kautokeino, er for omfattende til å kunne utredes grundig nok i dette prosjektet. Vi anbefaler derfor at utredningen følges opp med en særskilt utredning som grundig kartlegger hvordan det samiske perspektivet i Kautokeino kommune vil påvirkes av en eventuell kommunesammenslåing.

Nedenfor følger en innledende drøfting av problemstillinger knyttet til kommunesammenslåing og det samiske perspektivet, men dette må ikke sees på som en uttømmende eller endelig utredning av temaet.

9.2. Sametingets arbeid med kommunereformen

Sametinget har iverksatt et eget utredningsarbeid om kommunereformen og samiske interesser,²¹ som ble lagt fram i Sametinget 16.9.2015. Utredningen er i skrivende stund på høring og skal behandles i Sametingets plenum i desember 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.

Utgangspunktet til Sametinget er primært at kommuner hvor samer er i flertall, eller i et mindretall så stort at de påvirker lokalsamfunnet, bør opprettholdes. Vurdert med tanke på det aktuelle sammenslåingsalternativet vil det altså si at Kautokeino bør bestå som egen kommune av samepolitiske hensyn.

Et viktig spørsmål for Sametinget er hvordan forvaltningsområdet for samiske språk blir påvirket av en ny kommunestruktur. Deres syn er at forvaltningsområdet ikke må innskrenkes som en følge av kommunesammenslåinger, men heller utvides. I eventuelle sammenslåtte kommuner bør det sikres at den samiske befolkningen synliggjøres og at den samiske befolkningen får et talerør i den nye kommunestrukturen.

Dette gjelder primært i tilfeller som for Alta, Kautokeino, Kvænangen og Loppa hvor én kommune i forvaltningsområdet vurderes sammenslått med kommuner som i sum er større og utenfor forvaltningsområdet. Gitt at flertallet i den nye 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 forvitte for denne kommunen.

²¹ <http://sametinget.no/nor/content/download/8322/73517/file/Sametinget%20-%20utredning%20om%20kommunereformen%20-%20no.pdf>

Uavhengig av om en kommune inngår i forvaltningsområdet eller ikke, 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:

- Det handlingsrom kommuner har vedrørende ivaretagelse av interesser knyttet til samiske næringer, opplæring i samisk språk og bruk av samisk språk i kommunen
- Hvilke handlinger som er mulig for å forplikte en sammenslått kommune

Ut over spørsmålet om språk og kultur er det særlig tre tema som er relevante i vurderingen av det samiske perspektivet og kommunereformen:

- Næringsutvikling og forvaltning av naturressurser
- Skole og opplæring
- Kommunale tjenester

Disse temaene behandles hver for seg i de påfølgende tre delkapitlene.

9.3. Næringsutvikling og forvaltning av naturressurser

Finnmarksloven inneholder bestemmelser som gjør at det er knyttet særlige hensyn til regulering og bruk av naturressurser i Finnmark. Formålet med loven er: «å legge til rette for at grunn og naturressurser i Finnmark fylke forvaltes på en balansert og økologisk bærekraftig måte til beste for innbyggerne i fylket og særlig som grunnlag for samisk kultur, reindrift, utmarksbruk, næringsutøvelse og samfunnsliv». Loven gjelder for fast eiendom og vassdrag med naturressurser i Finnmark fylke. I strandlinjen gjelder loven så langt ut i sjøen som den private eiendomsretten strekker seg

Utgangspunktet for loven er at den norske stat ved unionsoppløsningen i 1905 overførte alle rettigheter til utmark i Finnmark til det som senere ble Statskog. Allmenningsretten gjaldt ikke i Finnmark, og det ble etter hvert lagt strenge begrensinger på utnyttning av naturressurser (som for eksempel mineraler) fordi det i så fall ville innebære å overføre verdier fra Finnmark til statsapparatet. Først i 2005 ble rettstilstanden endret gjennom Finnmarksloven. Ved overordnet betraktning innebar loven at:

- Bruk av utmark og rettigheter til naturressurser reguleres på samme måte som ellers i Norge, slik at de som har kollektive og individuelle rettigheter opparbeidet ved hevd eller alders tids bruk også de facto skal ha rettigheter til bruk av ressurser i utmark. Forutsetningen er at utnyttelse av naturressurser skjer i henhold til krav som er satt i forbindelse med regulering av områdene
- Sametinget får betydelig myndighet vedrørende regulering av områder og utnyttelse av naturressurser
 - o direkte ved at Sametinget lager retningslinjer for vurdering av virkninger ved endret bruk. Retningslinjene skal godkjennes av ansvarlig departement, som igjen er forpliktet av ILO-konvensjon 169 om urfolks rettigheter.
 - o indirekte ved at Sametinget oppnevner halvparten av medlemmene i Finnmarkseiendommens styre. Det er egne bestemmelser for behandling av saker som angår saker i blant annet Kautokeino kommune, slik at Sametinget her er sikret mer innflytelse ved stemmelikhet i Finnmarkseiendommens styre

Når det gjelder forvaltning av fornybare naturressurser (fisk, vilt og bær) er det i loven etablert rettigheter for innbyggere i Finnmark fylke innenfor områder forvaltet av Finnmarkseiendommen. I tillegg kan Finnmarkseiendommen overføre forvaltningen av denne type naturressurser til lokale organisasjoner.

Regulering av rettigheter til utvinning av mineraler er ikke regulert i Finnmarksloven, men i Mineralloven. Her 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 er i tillegg bestemmelser om varsling til Sametinget og Finnmarkseiendommen ved igangsetting av undersøkelser og leteprosjekter. Prosjekter kan også 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.

I sum betyr dette at handlingsrommet til kommuner i Finnmark er noe forskjellig fra kommuner i resten av landet. Plan- og bygningsloven bestemmer ellers 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.

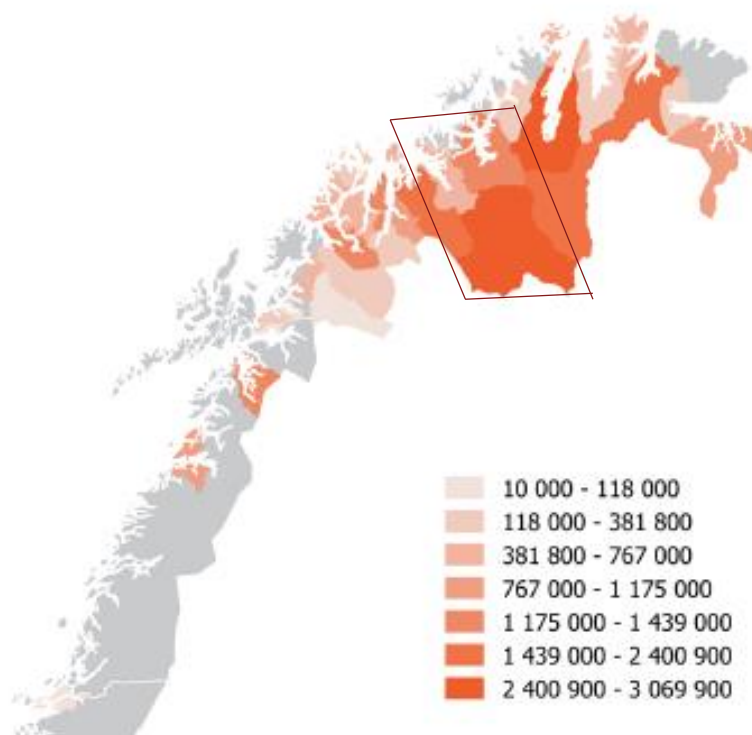
Uavhengig av kommunesammenslåing vil derfor samiske interesser knyttet til bruk av områder og forvaltning av naturressurser være bestemt gjennom lovverk som er spesifikt for Finnmark, og laget for å sikre interessene til samene som urfolk. De enkeltbestemmelsene i lovverket som gjelder for Kautokeino kommune må oppfattes å handle om situasjonen i et avgrenset område og for befolkningen i dette området. Den mest nærliggende løsningen må ved en sammenslåing være at bestemmelsen videreføres for området, men ikke knyttes til kommunen.

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

Samtlige av de fire utredningskommunene 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.

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. Midlene fordeles mellom tiltak på områdene duodji, primærnæringene, attraktive lokalsamfunn, nyetableringer og regional utvikling.

Kartet under viser en kommunevis fordeling av næringstilskudd fra STN²², med markering av de fire kommunene som omfattes av denne utredningen. Kartet viser at Kautokeino er en av kommunene som mottar mest STN-midler. Virksomheter i Kvænangen er beskjedne mottagere av denne type midler, mens Loppa ikke mottok noe i 2014. Dette gir uttrykk for at nærings sammensetningen i utredningskommunene varierer, og at det er i Kautokeino og Alta det primært er næringer som nyttiggjør seg denne type tilskudd.



Figur 58: Kommunevis fordeling av de søkerbaserte næringstilskuddene i 2014.

²² Sametingets årsmelding, 2014

9.4. Skole og opplæring

Innenfor utdanning danner Opplæringsloven utgangspunktet for kommunenes ansvar og myndighet, også når det gjelder opplæring i samiske 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. Samiske distrikt er i denne sammenheng de områder som er innenfor forvaltningsområdet for samiske språk. Områdene er definert som kommuner, og av de kommunene som inngår i utredningen om sammenslåing er det kun Kautokeino som er en del av forvaltningsområdet for samiske språk.

Utenfor samiske områder er det også bestemmelsene i opplæringsloven som forplikter kommunene med hensyn til 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 én 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. Samemantallet 2013 viser at det var 1.076 personer som hadde registrert seg som samer i Alta, 46 i Loppa, 125 i Kvænangen og 1.572 i Kautokeino. Det betyr at det i en eventuelt sammenslått kommune mest sannsynlig må etableres tilbud på samisk i grunn- og videregående skole.

Dersom den nye sammenslåtte kommunen velger å stå utenfor forvaltningsområdet for samiske språk kan hensynet til bruk av samisk i skolen bli noe svekket. Med det menes at kommunen ikke lenger 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.

9.5. Kommunale tjenester

Som del av forvaltningsområdet har innbyggerne i Kautokeino i dag 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 andre tre kommunene har 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 når det gjelder dette - og selv inngå avtaler med Sametinget for å fremme samisk språk i tilbudet som gis fra kommunen.

Spørsmålet om deltakelse i forvaltningsområdet for samiske språk er altså svært viktig også i denne forbindelse. Dersom den sammenslåtte kommunen velger å stå utenfor forvaltningsområdet er ikke kommunen forpliktet til å betjene brukerne av kommunale tjenester på samisk, men kan selvsagt selv vedta å gi innbyggerne et slikt tilbud.

9.6. Samarbeidsavtale som alternativ

I Tromsø kommune har særlig hensyn til samisk kultur og språk har vært gjenstand for betydelig diskusjon, etter at Tromsø kommune trakk søknaden om å bli en del av det samiske forvaltningsområdet i 2011. I 2013 ble det i stedet inngått en samarbeidsavtale mellom Tromsø kommune og Sametinget. I avtalen heter det at «Tromsø kommune erkjenner at det er behov for tilrettelegging slik at den samiske befolkningen i Tromsø kommune mottar kommunale tjenester tilpasset sine behov»²³. Avtalen forplikter Tromsø kommune innenfor en rekke tjenesteområder, og gir kommunen plikt til å informere om ordninger for utvikling av samisk språk, kultur og næringsliv.

Det er mulig å tenke seg at en form for avtale mellom en sammenslått kommune og Sametinget vil være en mulighet også ved en eventuell sammenslåing av de fire utredningskommunene. Det vil kunne gi en form for

²³ <http://www.sametinget.no/Dokumenter>

fleksibilitet, hvis det er slik at Alta, Loppa og Kvænangen ikke ønsker å inngå i forvaltningsområdet for samiske språk. En slik avtale kan også betraktes som en midlertidig løsning frem til endelig politisk behandling av det overnevnte NOU-utvalgets innstilling, og eventuell implementering av anbefalinger i lovverk som regulerer kommunenes virksomhet.

9.7. Oppsummering - samisk og kvensk perspektiv

Det samiske perspektivet er en av de største utfordringene knyttet til en sammenslåing av Alta, Kautokeino, Kvænangen og Loppa. Folkevalgte i Kautokeino uttrykker en frykt for å gå fra å være en majoritet i en liten kommune til å bli en minoritet i en stor kommune. Problemstillingene rundt det samiske perspektivet og kommunesammenslåing er såpass komplekse at kommunene har vurdert at dette ikke var rom for å utrede dette fullt ut i denne utredningen. Vi anbefaler derfor at utredningen følges opp med en særskilt utredning som vurderer det samiske perspektivet ved en sammenslåing av disse fire kommunene. Vi forventer også at det vil kunne komme nyttige avklaringer i rapporten til det regjeringsoppnevnte Pedersenutvalget.

Sametinget mener kommuner hvor sameer er i flertall, eller i et mindretall så stort at de påvirker lokalsamfunnet, bør opprettholdes – noe som i denne sammenhengen tolkes som en anbefaling av at Kautokeino består som egen kommune.

Utgangspunktet til Sametinget er primært at kommuner hvor sameer er i flertall, eller i et mindretall så stort at de påvirker lokalsamfunnet, bør opprettholdes. Vurdert med tanke på det aktuelle sammenslåingsalternativet vil det altså si at Kautokeino bør bestå som egen kommune av samepolitiske hensyn.

Innenfor næringsutvikling og opplæring (skole) er kommunenes virksomhet regulert av lovverk som tilsier at en kommunesammenslåing i begrenset grad vil påvirke hensyn til samiske interesser og behov. Grunnen er at lovverket uansett vil forplikte kommunene.

Når det gjelder bruk av samisk språk overfor brukere av kommunale tjenester er situasjonen noe annerledes. Gitt at en sammenslått kommune vil være utenfor forvaltningsområdet for samiske språk, så vil det være mulig for kommunen å se bort fra at samisk språklig befolkning skal ha besvart henvendelser på samisk og ha tilgang på personale innenfor helse- og sosialsektoren som behersker samisk. Det er mulig at det her vil komme endringer i etterkant av det regjeringsoppnevnte utvalget som nå vurderer hvordan hensyn til samiske språk skal ivaretas ved endringer i offentlig sektor. Det vil også være mulig for en sammenslått kommune å inngå en egen avtale med Sametinget som forplikter kommunen. En slik avtale kan gi noe mer fleksibilitet enn om kommunen er en del av forvaltningsområdet, og kan oppfattes som en tilpasning til en situasjon hvor det er forventet at regjeringen vil legge frem endringer som følge av overnevnte NOU-utvalg.

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, Vindafford 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 26: 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 27 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 28 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

Oversikt over kommunale eierskap

Alta Kommune (Årsregnskap 2014)

Selskap	Bokført verdi	Andel	Driftsinntekter 2014	Utbytte i regnskap	Kommentar
Finnmark Enøksenter AS	5 000	2,0%			Slettet 2004
Nord Norsk Stud. Og Elevhjem	12 000		5 450 000		STI
Finnmarkshallens Driftsselskap	41 000	51,0%	5 344 000		
A/L Galvano Stans	200				
A/L Talvik Samfunnshus	240 200				SA
A/L Langfjordbotn Samfunnshus	5 900				SA
A/L Kvalfjord Vannverk	37 000				Kvalfjord vannlag
Aksjebrev Alta Idrettspark Sagat	6 000				
	1 750		17 666 000		Ligger i øvrige
Hammerfest Turist AS	5 000	2,2%	6 957 000		
Origo AS	295 200	14,7%	6 261 000		Kunnskapsparken Origo AS
A/L Alta Boligbyggerlag	4 000				
Bossekop Samfunnshus	3 000				
Stud Samf. Hus A/L	200				
Alta Fiskeriservice AS	128 000	42,7%	379 000		
Leirbotn Samfunnshus	11 000				Slettet 2007
	20 000 00				
Badeland AS	0	64,6%	9 245 000		Nordlysbadet
Komsa Parkering AS	6 867 350	34,7%	5 176 000		
Allta Sami Giellaguovddas AS	34 980	33,0%	2 087 000		
Aurora Kino IKS	650 000	27,6%			
Nordlysattraksjon	202 000	20,0%	-		
	17 915 78				
Komsa Parkering AS	2				
Hansen Hans Arild	17 631				ENK
Ring Jens Oddvar	117 948				ENK
Arges AS	250 000		20 145 000		Ligger i øvrige
Finnmarkskollektivet	2 600 000		847 000		Stiftelse
	49 451 14				
Sum	1				
		73,53			
Vefas IKS		%	44 876 000		Morselskap

Loppa Kommune (Årsregnskap 2014)

Selskap	Bokført verdi	Andel	Driftsinntekter 2014	Utbytte i regnskap	Kommentar
Kreditkassen	500				Nordea

KLP	4 078 568			
Vefik IKS	39 000			Listet som eier (vefik.no)
Kusek IKS	20 000			
A/L Sagat	200		17 666 000	Ligger i øvrige
Nord Norsk Skole/elevheim	4 000			Nord-Norske student og elevhjem?
		1,32		
Aksis	40 000	%	1 209 000	Aksis Eiendom AS
		8,33		
Ymber	50 000	%	139 384 000	
Findus Finnmark dist. utvikling	32 000			Ingen treff - Findus utenlandsk eid
Nord Norge Kompaniet	10 000			Ingen treff
		0,98		
Navit Fyllplass AS	1 000	%		Avfallsselskapet Nord AS - slettet 2006
		6,86		
Vefas IKS	140 000	%	44 876 000	
Finnmark fiskebåtrederi	20 000			Konkurs 2002
		30,56		
Bergsfjord fiskeriservice AS	545 000	%	101 000	
		48,57		
Øksfjord fiskeriservice	85 000	%	128 000	
		29,94		
Nuvsvåg utleiebygg	50 000	%	63 000	
Ultra seafood Loppa AS	-			Slettet 2013 - fusjonert inn i Domstein
Pensjonsmidler KLP	151 275 9			
	12			
Pensjonsmidler STP	17 103 28			
	5			

Kautokeino Kommune (Årsregnskap 2014)

Selskap	Bokført verdi	Andel	Driftsinntekter 2014	Utbytte i regnskap	Kommentar
KLP-egenkapital	5 803 372				
		16,67			
Nord-Troms kraftlag AS	100 000	%	139 384 000		Ymber AS
Kautokeino utleiebygg AS	500 000	100%	475 000		
Kautokeino Boligselskap AS	500 000	100%	7 507 000		
Telegoahti OS	34 650	0%	266 000		Filbmagoahti AS
Loankodievva Eiensomsselska.	500 000				Slettet 2005
Loankodievva Eiensomsselska.	1 500 000	100%	1 832 000		Loannkudievva Eiendomsselskap AS
Stiftelsen Studentboliger Ktk	500 000				Sis Finnmarkku Studeanttaid ovttastus SSO
Kautokeino Arbeidssenter	100 000	100%	4 426 000		
		85,71			
Andarguolban eiendomsselskap	167 462	%	626 000		
		13,73			
Vefas - andeler Vest-Finnmark kommunerevisjon IKS	39 000	%	44 876 000		Listet som eier (vefik.no)
Kontrollutvalgssekretariatet	20 000				Listet som eier (DA)
Beaivvas Sami Teahter AS	20 000	40%	21 577 000		Beaivvas Sami Nasunalateahter AS
LHL bygg AS kjøp av andeler 2010	774 511				Slettet 2012

Østhandelssenteret AS	10 000			Siva - finner ikke eierandeler for Kautokeino
Norsupport AS	15 000			Slettet 2008
Arctic Company	10 000			Finner ikke
Samisk Filmsenter AS (100 aksjer)	100 000	52,63 %	7 685 000	Internasjonalt Samisk Filminstitutt AS
Finnmark Utmarksprodukter AS	100 000			Slettet 2007
Nordvestsamisk museumssiida	25 000			RDM?

Kvænangen Kommune (Årsregnskap 2014)

Selskap	Bokført verdi	Andel	Driftsinntekter 2014	Utbytte i regnskap	Kommentar
KomRev Nord IKS	28 522				Deltaker
K-sekretariatet	5 388				Deltaker
Kvænangen flerbrukshus (3350)	3 350 000	1,15 %			
Tromsprodukt AS (6 aksj)	3 000		89 032 000		
Reinfjord Vannverk (3 and)	4 500				
Avfallsservice AS (inngangssum)	1 500 000	16,67 %			
Avfallsservice AS (aksjer)	50 000		55 901 000		
Kvænangen produkter AS	200 000	100%	5 757 000		
Bredbåndsfylket Troms AS	16 000		28 742 000		Ligger i andre kommuner
AS TIRB (6500 aksj)	192 000	0,78 %	212 938 000		
Hurtigruten ASA	-				
TIRB AS (B-aksjer 5)	68 000				
Nord Norsk Reiseliv AS (36204 aksj)	100 000		38 486 000		Øvrige <5%
Jøkelfjord Samfunnshus (5 and)	500				
LHL Skibotsenteret (10 and)	1 000				
Nordtro AS (10 aksj)	50 000	0%	22 430 000		Nordreisa kom og Troms Fylkeskom
Ymber AS (5 aksj)	50 000	8,33 %	139 384 000		
Kvænangen Næringsbygg AS	295 000	100%	380 000		
Nord-Troms museum	30 000	16,67 %	6 835 000		
Egenkapitalinnskudd KLP	4 142 616				

Appendiks D

Befolkning og næringsutvikling

– utfyllende statistikk

Befolkningsutviklingen dekomponert

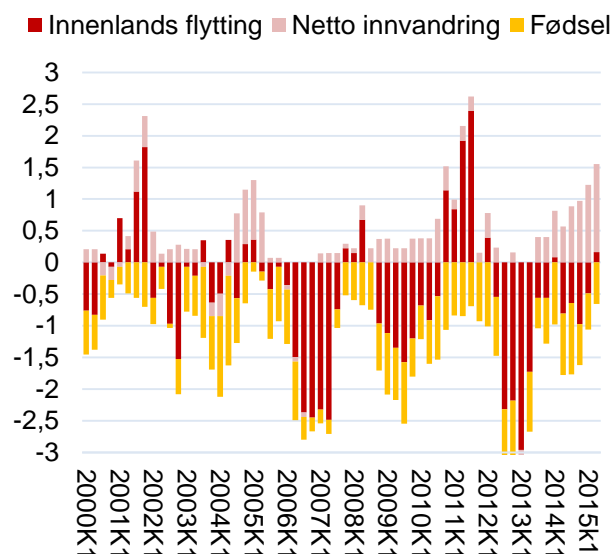
Figurene under viser hvordan befolkningsutviklingen er satt sammen av:

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 hvert kvartal. Befolkningsutviklingen fra utgangen av første kvartal 2000 til og med utgangen av andre kvartal 2015 er vist for de fire kommunene enkeltvis og til slutt for de fire kommunene samlet.

Kvæningen

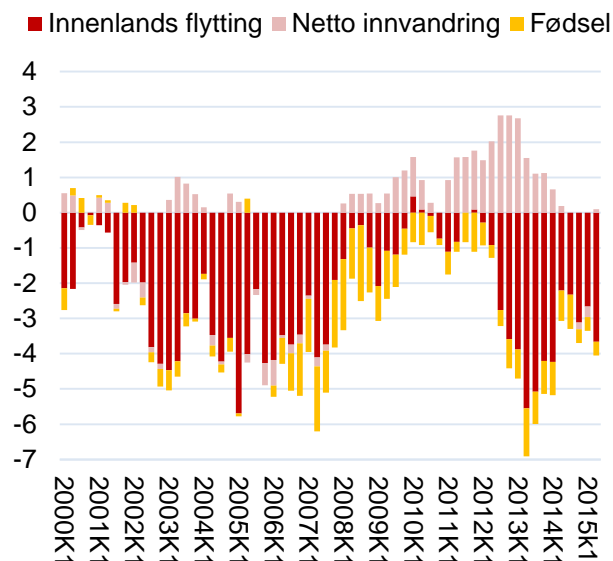
Kvæningen har hatt befolkningsnedgang helt siden 2000. Det er den innenlandske fraflyttingen som har bidratt mest til dette. Fødselsbalansen er negativ, og har i alle årene bidratt betydelig til befolkningsnedgangen. Nettoinnvandringen har hovedsakelig vært positiv i den valgte perioden, og har økt de siste årene. Likevel har nettoinnvandringen ikke vært høy nok til å kompensere for den innenlandske fraflyttingen og den negative fødselsbalanse.



Figur 59: 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 – 30. juni 2015. Kvæningen.

Loppa

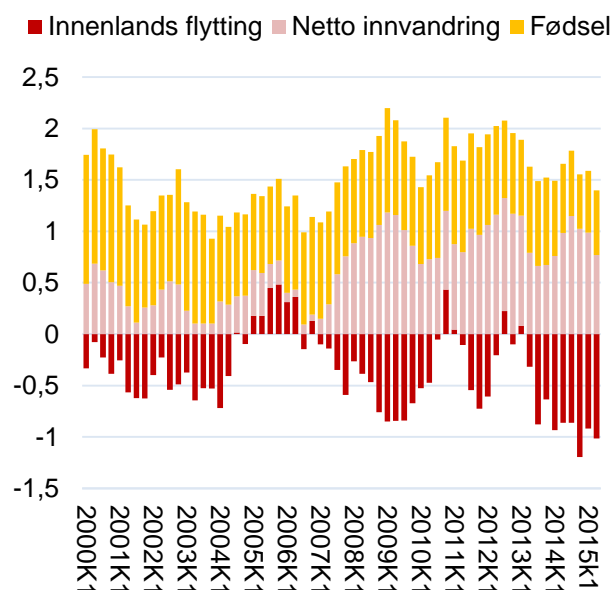
Loppa har hatt sterkt befolkningsnedgang i hele perioden fra 2000 fram til 2014. Nettoinnvandringen er positiv i noen år, men har ikke kompensert for tapet av innbyggere til andre kommuner igjennom høy fraflytting. De siste årene har vært preget av høy innenlands fraflytting. Fødselsbalansen har vært negativ i nesten alle årene.



Figur 60: 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 – 30. juni 2015. Loppa.

Alta

Alta er den eneste kommunen i utredningen som har hatt befolkningsvekst i den valgte perioden. Befolkningen i Alta har økt med 18 prosent fra 2000 fram til 2014. Til tross for fraflytting, har kommunen gjennom høy innvandring og positiv fødselsbalanse oppnådd befolkningsvekst.

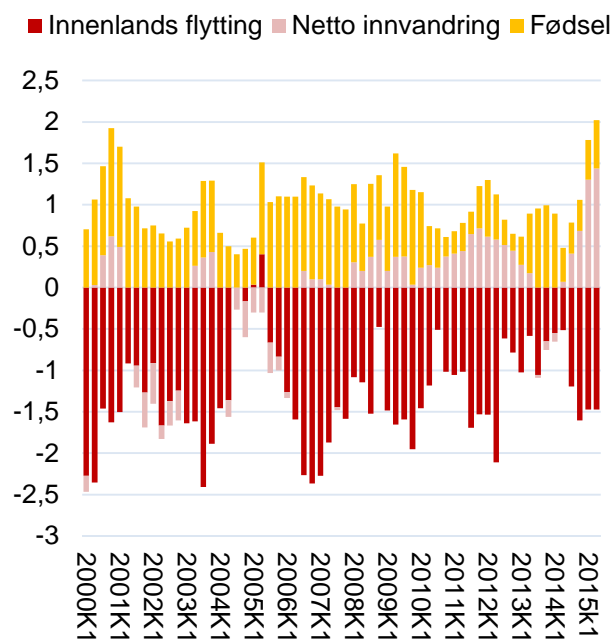


Figur 61: Årlig befolkningsutvikling i prosent av folketallet målt hvert kvartal i overlappende perioder. Befolkningsutviklingen er dekomponert i innenlands flytting, netto innvandring og fødselsbalanse, 31. mars 2000 – 30. juni 2015. Alta.

Kautokeino

Kautokeino har hatt en befolkningsnedgang på 3 prosent fra 2000 og 2014. Den innenlandske fraflyttingen som har bidratt mest til nedgangen. Fødselsbalansen er positiv, og har i alle årene kompensert for den høye fraflytting.

Nettoinnvandringen har vært positiv i noen av årene, og har økt i de siste kvartalene. Likevel har nettoinnvandringen sammen med positive fødselstallene ikke vært høy nok til å kompensere for den innenlandske fraflyttingen.



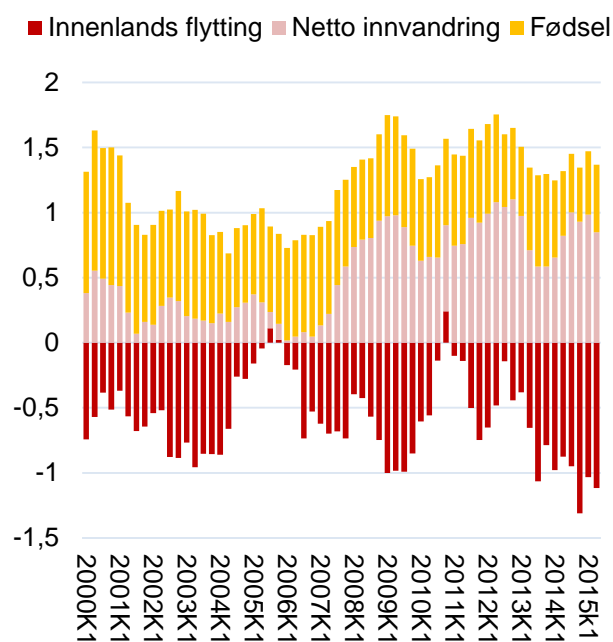
Figur 62: Årlig befolkningsutvikling i prosent av folketallet målt hvert kvartal i overlappende perioder. Befolkningsutviklingen er dekomponert i innenlands flytting, netto innvandring og fødselsbalanse, 31. mars 2000 – 30. juni 2015. Kautokeino.

De fire kommunene samlet, sammenslåingsalternativet

Befolkningsutviklingen i de fire kommunene samlet er preget av befolkningsnedgang. Med unntak av noen enkelte perioder hvor nettoinnvandringen har kompensert for tapet av innbyggere til andre kommuner, har de fire kommunene samlet fått redusert folketall.

Fødselsbalansen i dette sammenslåingsalternativet har vært positiv.

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



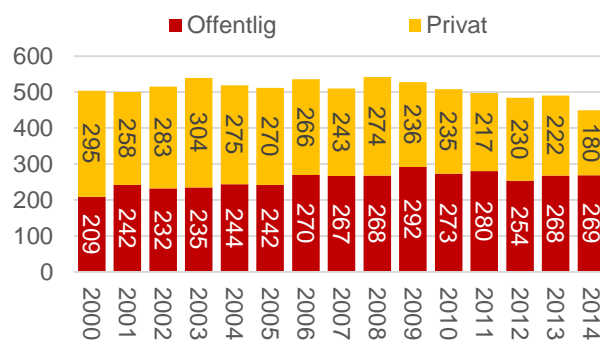
Figur 63: Årlig befolkningsutvikling i prosent av folketallet målt hvert kvartal i overlappende perioder. Befolkningsutviklingen er dekomponert i innenlands flytting, netto innvandring og fødselsbalanse, 31. mars 2000 – 30. juni 2015. De fire kommunene samlet (sammenslåingsalternativet).

Arbeidsplassutvikling

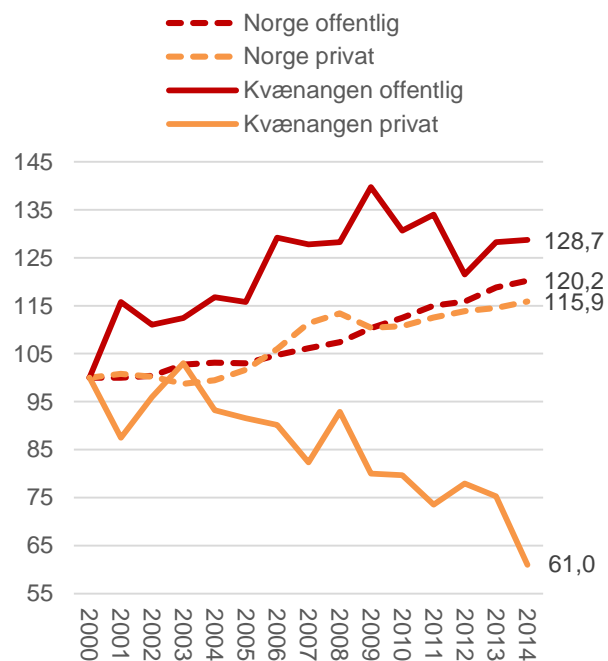
Kvæningen

Veksten i offentlig sektor i Kvæningen har vært høyere enn veksten nasjonalt i alle årene fra 2000 fram til 2014.

Privat sektor i Kvæningen har tapt hele 39 prosent av arbeidsplassene siden 2000. Det betyr at utviklingen har vært svak sammenlignet med landet som helhet, hvor arbeidsplassveksten i privat sektor har vært 15,9 prosent i samme periode.



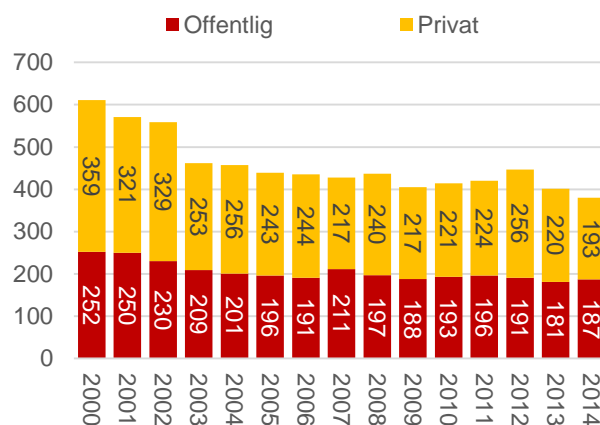
Figur 64: Antall arbeidsplasser i offentlig og privat sektor, 2000-2014, Kvæningen.



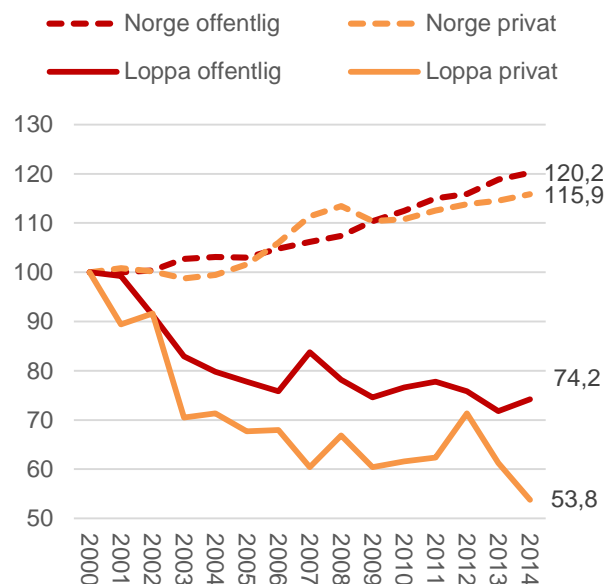
Figur 65: Indeksert arbeidsplassutvikling i offentlig og privat sektor i Kvæningen og Norge. Antall arbeidsplasser i 2000 = 100.

Loppa

Loppa har hatt en mye svakere privat og offentlig sektor enn landet som helhet. Loppa har mistet 25,8 prosent av arbeidsplassene i offentlig sektor og hele 46,2 prosent i privat sektor siden 2000 fram til 2014. Nedgangen i den offentlige sektor i Loppa har vært kraftigst i årene etter 2000. Loppa har hatt sterkt nedgang i privat sektor i de siste to årene.



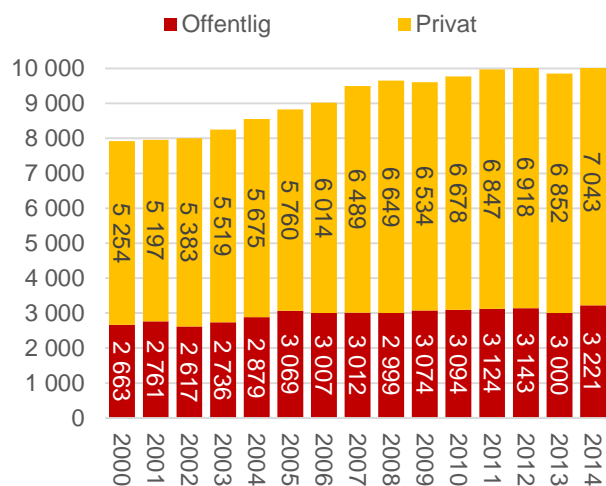
Figur 66: Antall arbeidsplasser i offentlig og privat sektor, 2000-2014, Loppa.



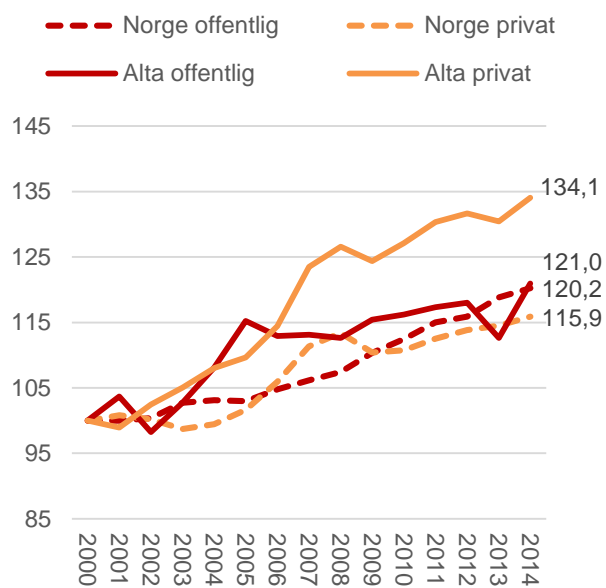
Figur 67: Indeksert arbeidsplassutvikling i offentlig og privat sektor i Loppa og Norge. Antall arbeidsplasser i 2000 = 100.

Alta

Alta har hatt høyere arbeidsplassvekst i privat sektor enn Norge. I offentlig sektor har utvikling over hele perioden fra 2000 fram til 2014 vært ganske likt i Alta og nasjonalt. Privat sektor i Alta er vokset med over 34 prosent siden 2000 fram til 2014. Det er 18,2 prosent over veksten nasjonalt.



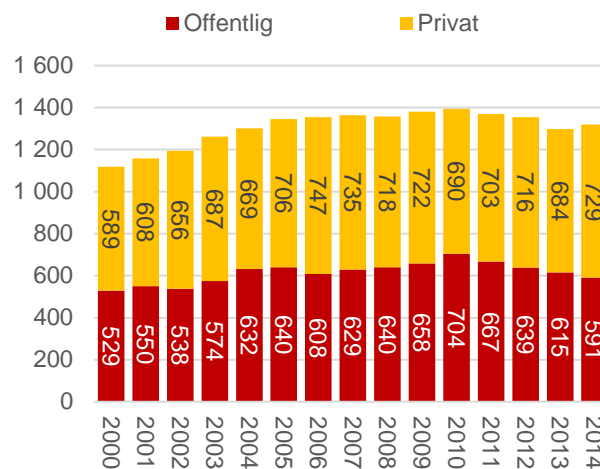
Figur 68: Antall arbeidsplasser i offentlig og privat sektor, 2000-2014, Alta.



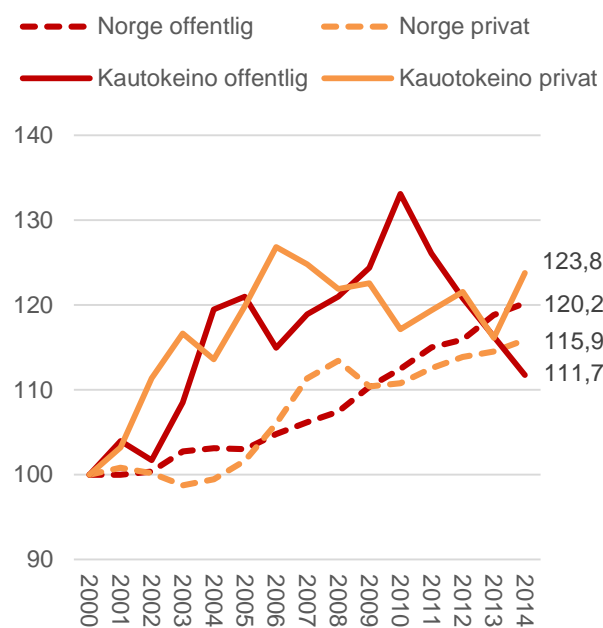
Figur 69: Indeksert arbeidsplassutvikling i offentlig og privat sektor i Alta og Norge. Antall arbeidsplasser i 2000 = 100.

Kautokeino

Kautokeino har hatt en svingende arbeidsplassutvikling i privat sektor. Men sett over hele perioden fra 2000 fram til 2014, har privat sektor i Kautokeino vokst med 23,8 prosent. Dette er en mye større vekst enn nasjonalt i samme perioden. Antall arbeidsplasser i offentlig sektor er gått ned etter 2010 og veksten over hele perioden fra 2000 fram til 2014 ligger under veksten på landsbasis.



Figur 70: Antall arbeidsplasser i offentlig og privat sektor, 2000-2014, Kautokeino.



Figur 71: Indeksert arbeidsplassutvikling i offentlig og privat sektor i Kautokeino 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 29: Antall arbeidsplasser i de ulike bransjene i privat sektor i 2014.

Næring	SubNæring	Bransje	Kvæningen	Kautokeino	Alta	Loppa
Basis	Industri	Anna industri	8	41	128	2
		Næringsmidler	10	40	154	2
		Olje og gass utvinning			47	
		Prosessindustri	1		44	
		Verkstedindustri	2	1	69	19
	Natur	Fisk	28	2	398	44
		Gruve		5	159	
		Landbruk	8	238	108	1
	Tekn. tjenester	Teknisk/vitenskap	2	8	139	
		Tele og IKT			78	
Besøk		Aktivitet	7	21	262	1
		Handel	38	79	1 231	30
		Overnatting	3	39	141	10
		Servering	5	6	190	
Lokal og Kommune		Lokal	20	42	570	5
Regional		Agentur og Engros	5	7	199	
		Bygg og anlegg	11	50	1 268	
		Diverse	10	106	661	24
		Finans, eiendom, utleie	2	12	151	1
		Forr tjenesteyting		19	355	2
		Transport	18	12	579	49
		Utleie av arbeidskraft	1	1	112	3
Totalsum			180	729	7 043	193

Bransjene med flest arbeidsplasser er handel (1 378) og bygg og anlegg (1 329), som går inn under hver besøks- og regionale næringene. Det er Alta som har flest arbeidsplasser innen disse bransjene. Blant bransjene med mange arbeidsplasser er også diverse (regional), transport (regional), lokal og fisk (basis).

Alle de fire kommunene har relativt få 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 30: 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	Kvæningen	Kautokeino	Alta	Loppa
Basis	Industri	Anna industri	4,4	5,6	1,8	1,0
		Næringsmidler	5,6	5,5	2,2	1,0
		Olje og gass utvinning			0,7	
		Prosessindustri	0,6		0,6	
		Verkstedindustri	1,1	0,1	1,0	9,8
	Natur	Fisk	15,6	0,3	5,7	22,8
		Gruve		0,7	2,3	0,0
		Landbruk	4,4	32,6	1,5	0,5
	Tekn. tjenester	Teknisk/vitenskap	1,1	1,1	2,0	
		Tele og IKT			1,1	
Besøk		Aktivitet	3,9	2,9	3,7	0,5
		Handel	21,1	10,8	17,5	15,5
		Overnatting	1,7	5,3	2,0	5,2
		Servering	2,8	0,8	2,7	
Lokal og Kommune		Lokal	11,1	5,8	8,1	2,6
Regional		Agentur og Engros	2,8	1,0	2,8	
		Bygg og anlegg	6,1	6,9	18,0	
		Diverse	5,6	14,5	9,4	12,4
		Finans, eiendom, utleie	1,1	1,6	2,1	0,5
		Forr tjenesteyting		2,6	5,0	1,0
		Transport	10,0	1,6	8,2	25,4
		Utleie av arbeidskraft	0,6	0,1	1,6	1,6
Totalsum			180	729	7 043	193

I Kvæningen utgjør handel 21,2 prosent av arbeidsplassene i privat sektor. I Kautokeino jobber mer enn 32 prosent innenfor landbruk. Mens det er 22,8 prosent som jobber innen fiske i Loppa, er det 25,4 prosent som jobber innen transportbransjen. I Alta jobber de fleste innen bygg og anlegg (18 prosent) og handel (17,5 prosent).

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

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 sysselsetningsvekst. 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 31: Vekstimpulser fra bransjene i privat sektor, 2009 – 2014.

Næring	SubNæring	Bransje	Kvæningen	Kautokeino	Alta	Loppa
Basis	Industri	Anna industri	-0,6	-0,1	-1,3	-1,3
		Næringsmidler	1,2	0,9	0,7	-1,3
		Prosessindustri			-0,2	
		Verkstedindustri	0,0	0,0	0,0	1,3
	Natur	Fisk	-6,8	-0,1	1,6	-6,4
		Gruve		0,3	0,2	
		Landbruk	-2,5	-0,3	-0,4	-0,2
	Tekn. tjenester	Teknisk/vitenskap	-0,6	0,5	0,1	
Tele og IKT				-0,1		
Besøk		Aktivitet	0,0	-0,9	0,2	0,0
		Handel	-1,7	-0,5	0,0	-1,3
		Overnatting	0,3	0,9	-0,7	0,6
		Servering	-1,1	-0,3	0,3	
Lokal og Kommune		Lokal	-0,9	1,0	0,9	0,6
Regional		Agentur og Engros	0,6	-0,1	0,1	
		Bygg og anlegg	-0,8	-0,6	2,0	
		Diverse	0,6	1,3	0,8	0,4
		Finans, eiendom, utleie	0,2	-0,1	0,0	-0,7
		Forr tjenesteyting		-0,7	0,4	-1,1
		Transport	-1,7	-0,2	0,2	4,5
		Utleie av arbeidskraft		-0,1	-0,7	0,4
Totalsum			-14,5	0,7	4,1	-8,8

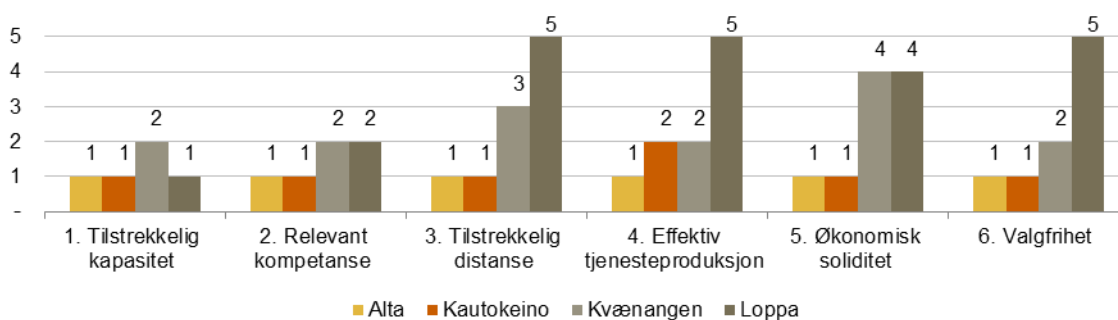
Veksten i antall arbeidsplasser innenfor transport i Alta har tilsvart 4,5 prosent av sysselsettingen. Det er dermed en av bransjene blant kommunene i dette sammenslåingsalternativet med høyest vekstimpulser. Samlet sett har diverse hatt høyere vekstimpulser som har vært i snittet positiv for alle fire kommuner.

Diversekategorien inkluderer bl.a. arbeidsplasser innenfor frivillige organisasjoner, arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjoner og trafikkskoler. Veksten i antall arbeidsplasser i næringslivet har tilsvart 4,4 prosent av samlet sysselsetting. Alle fire kommuner har opplevd nedgang i landbruk. Og Kvæningen, Kautokeino og Loppa også i fiske. Og det har ikke vært mye vekst i industribransjene. Alta har hatt sterke vekstimpulser fra næringslivet totalt. Mens Kvæningen og Loppa har hatt arbeidsplassnedgang i næringslivet i perioden mellom 2009 og 2014.

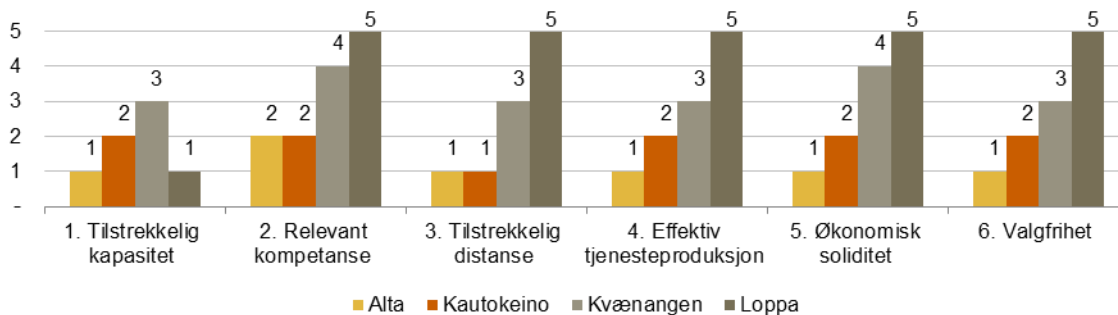
Appendiks D

Oversikt over egenvurderinger øvrige tjenesteområder

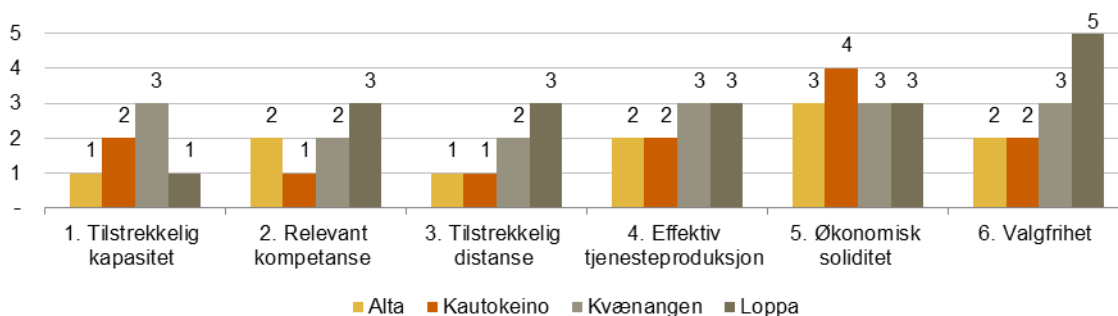
Figurene under oppsummerer hvordan kommunene rangerer tjenesteområdet **Barnehage**, henholdsvis for dagens kommuner og i en eventuell fremtidig sammenslått kommune.



Figur 72: Kommunenes egenvurdering av utfordringer ved barnehage i dag

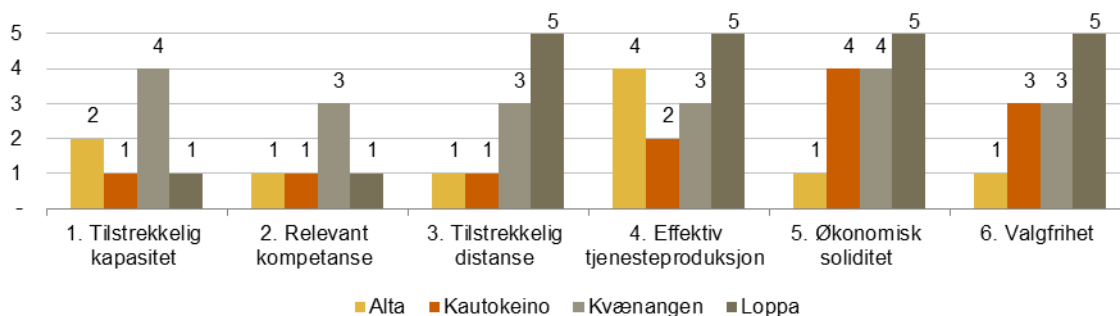


Figur 73: Kommunenes egenvurdering av utfordringer ved barnehage om 10-15 år

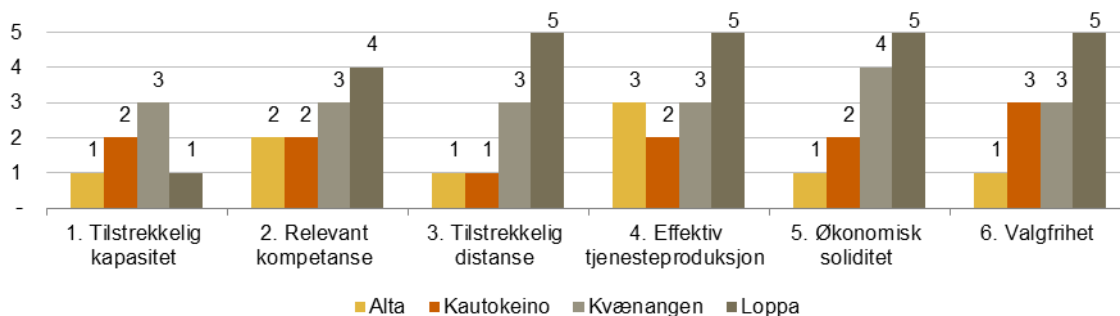


Figur 74: Kommunenes egenvurdering av utfordringer ved barnehage ved den nye storkommunen

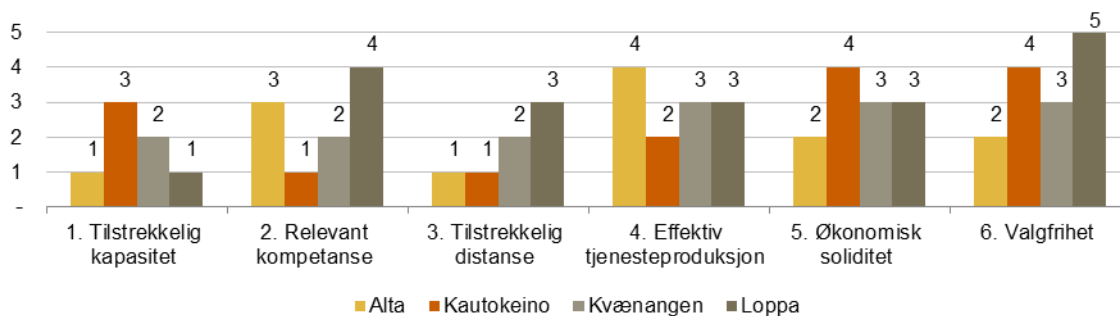
Figurene under oppsummerer hvordan kommunene rangerer tjenesteområdet **Grunnskole**, henholdsvis for dagens kommuner og i en eventuell fremtidig sammenslått kommune.



Figur 75: Kommunenes egenvurdering av utfordringer ved grunnskolen i dag

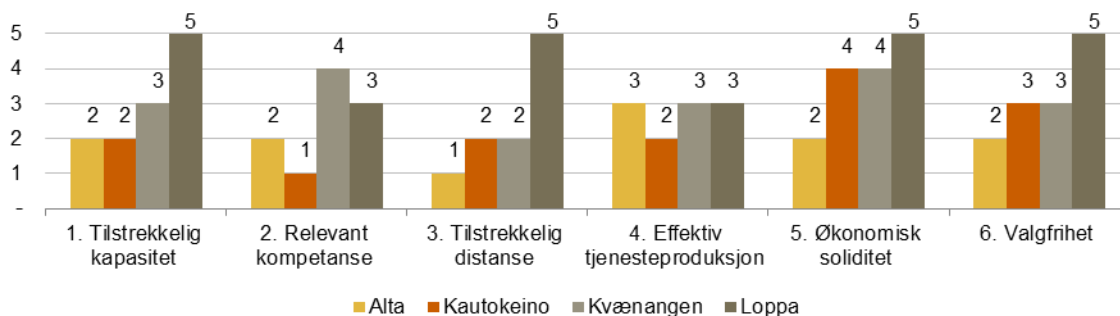


Figur 76: Kommunenes egenvurdering av utfordringer ved grunnskolen om 10-15 år

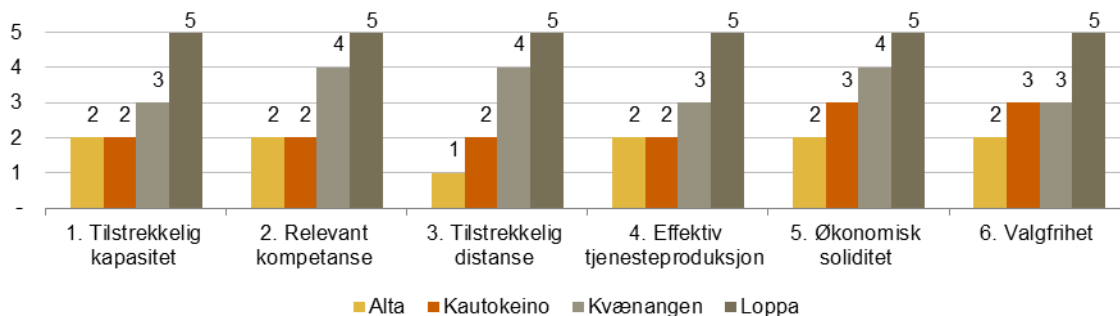


Figur 77: Kommunenes egenvurdering av utfordringer ved grunnskolen ved den nye storkommunen

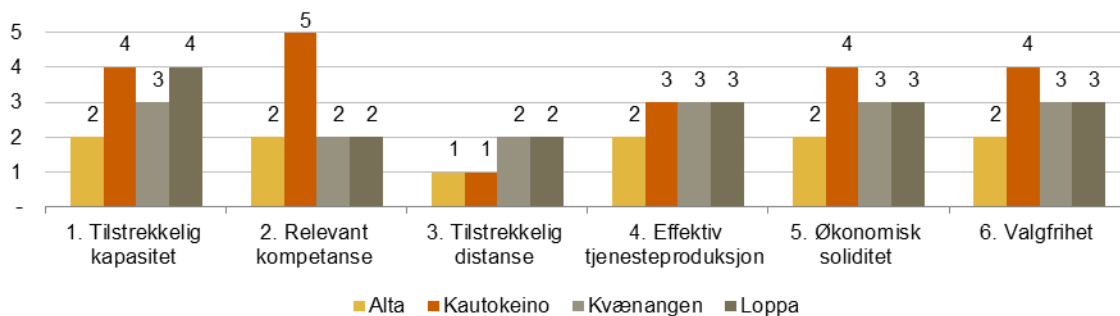
Figurene under oppsummerer hvordan kommunene rangerer tjenesteområdet **Barnevern**, henholdsvis for dagens kommuner og i en eventuell fremtidig sammenslått kommune.



Figur 78: Kommunenes egenvurdering av utfordringer ved barnevernet i dag

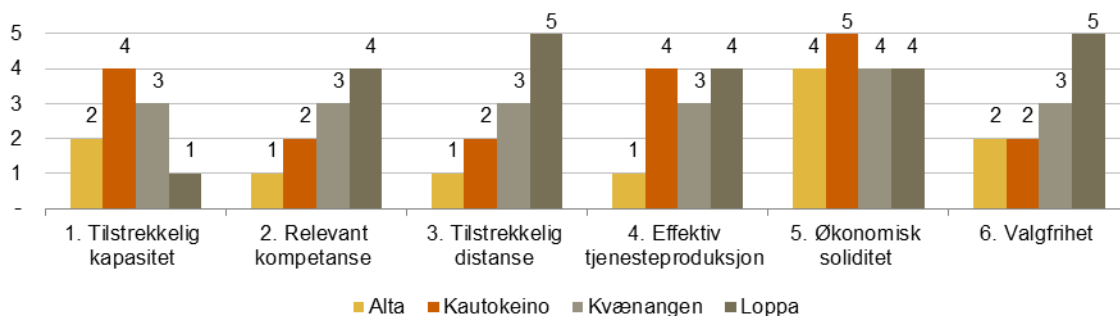


Figur 79: Kommunenes egenvurdering av utfordringer ved barnevernet om 10-15 år

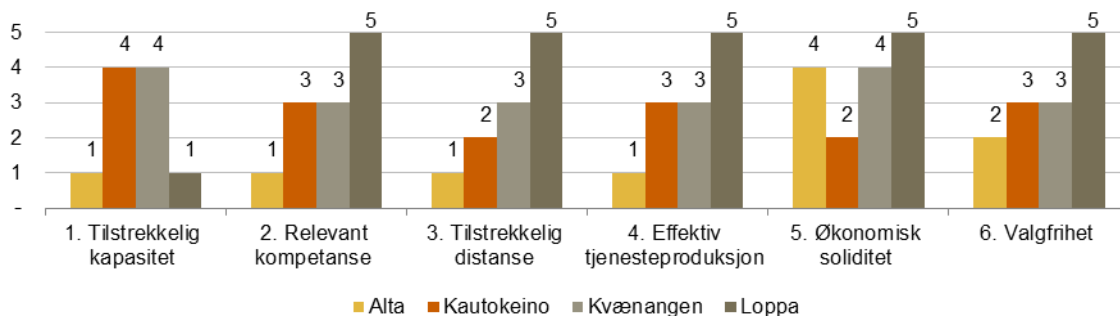


Figur 80: Kommunenes egenvurdering av utfordringer ved barnevernet ed den nye storkommunen

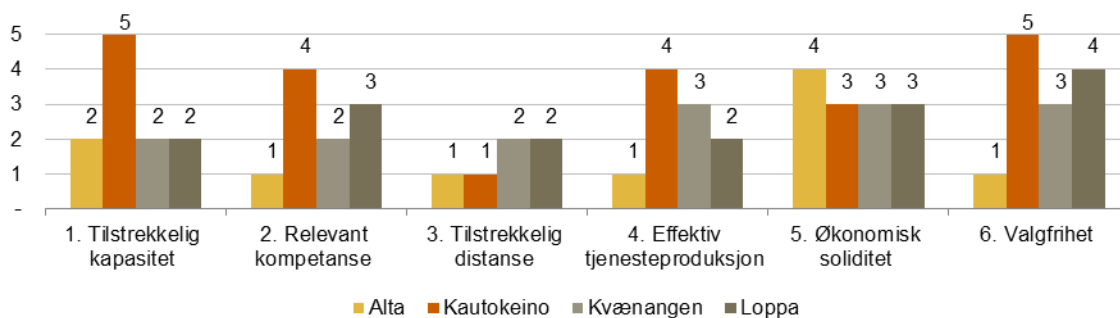
Figurene under oppsummerer hvordan kommunene rangerer tjenesteområdet **Kommunehelse**, henholdsvis for dagens kommuner og i en eventuell fremtidig sammenslått kommune.



Figur 81: Kommunenes egenvurdering av utfordringer ved kommunehelsetjenesten i dag

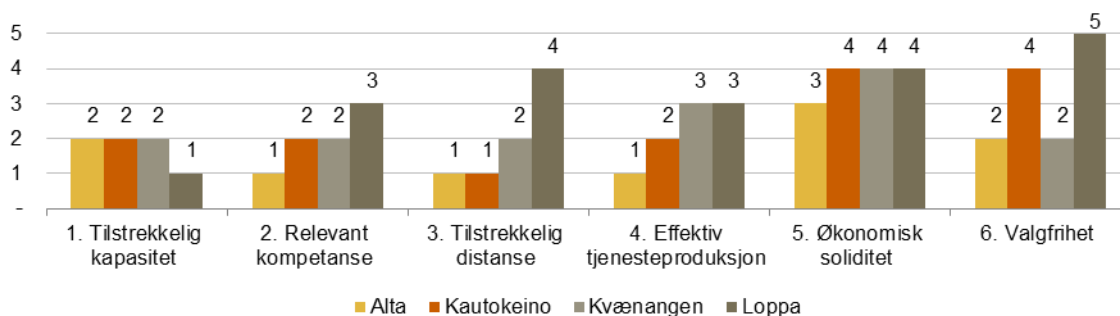


Figur 82: Kommunenes egenvurdering av utfordringer ved kommunehelsetjenesten om 10-15 år

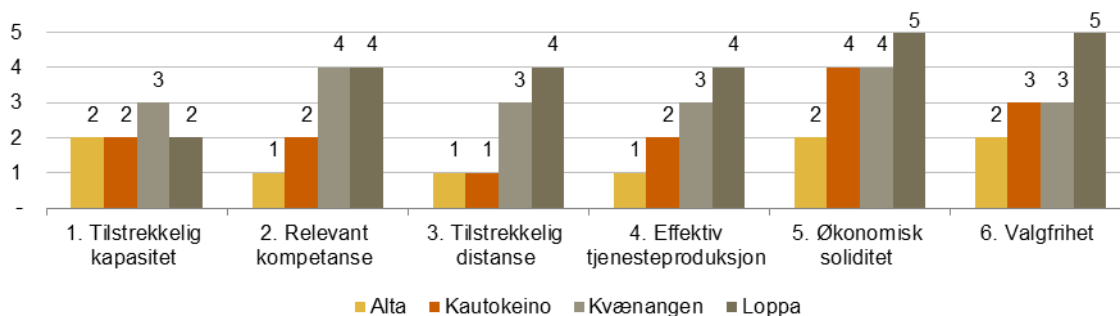


Figur 83: Kommunenes egenvurdering av utfordringer ved kommunehelsetjenesten ved den nye storkommunen

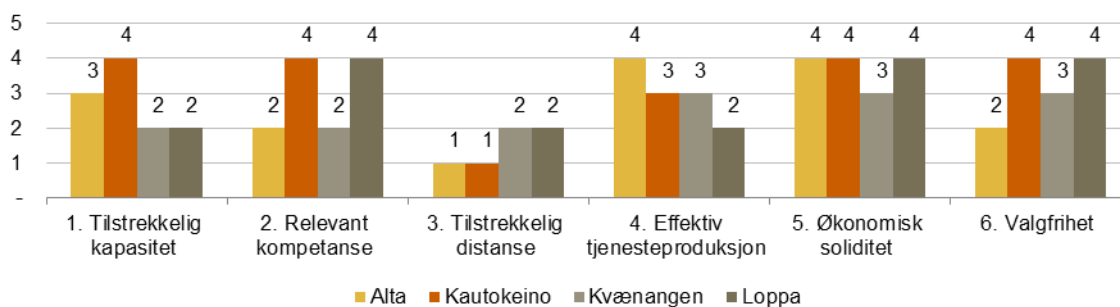
Figurene under oppsummerer hvordan kommunene rangerer tjenesteområdet **Kultur og kirke**, henholdsvis for dagens kommuner og i en eventuell fremtidig sammenslått kommune.



Figur 84: Kommunenes egenvurdering av utfordringer ved kultur og kirke i dag



Figur 85: Kommunenes egenvurdering av utfordringer ved kultur og kirke om 10-15 år



Figur 86: Kommunenes egenvurdering av utfordringer ved kultur og kirke ved den nye storkommunen