

Advisory

Utredning av kommunesammenslåing Alta, Kautokeino, Loppa og Kvænangen

17. november 2015

Confidential

pwc



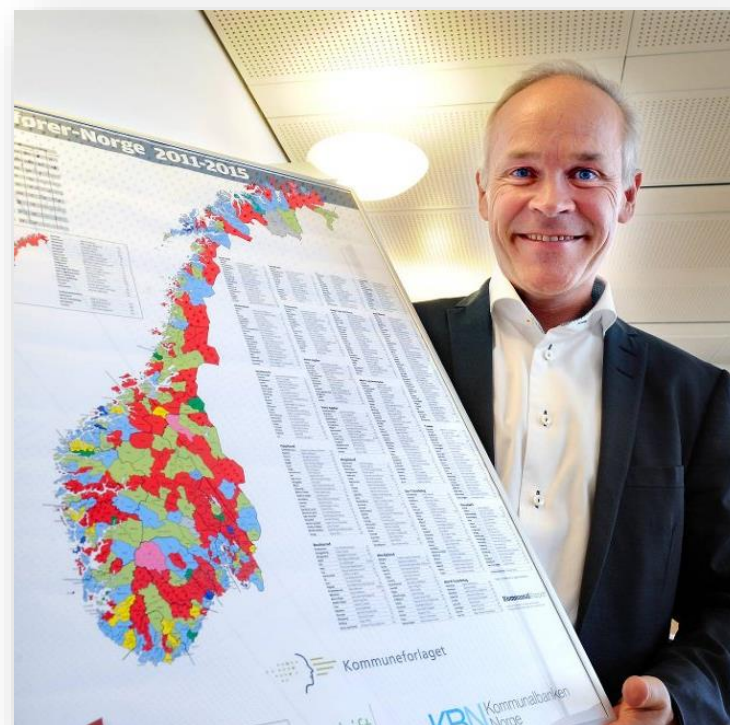
Bakgrunn for utredningen

1

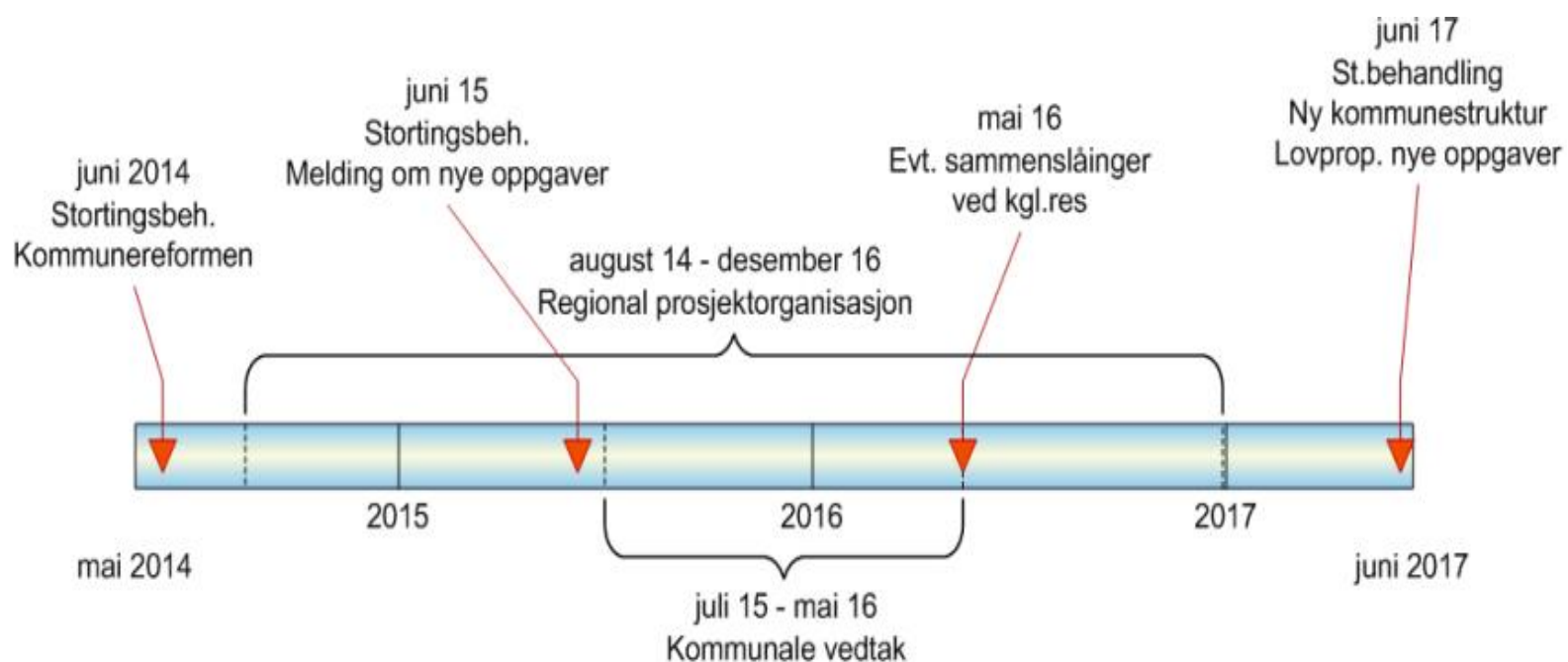
Kommunereformen

Regjeringens overordna 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.



Kommunereformen – tidsplan




Kommunereformen – media og valgkamp

KAUTOKEINO LOPPA ALTA NYHETER

Sammenslåing vil lønne seg

Av ODDGEIR ISAKSEN 16. mai 2015, kl. 11:06

Utregninger for fire forskjellige konstellasjoner med kommunene Alta, Kautokeino, Loppa og Kvænangen viser alle at sammenslåing vil lønne seg.



DEL

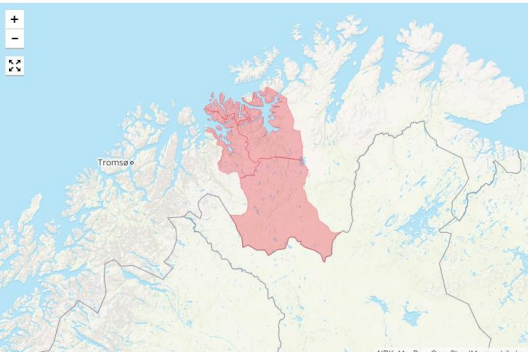
Finmarkskommunene Alta

NRK NYHETER SPORT TV RADIO DISTRIKT

NRK Finnmark Trafikkmeldinger Finmarksdebatten Se TV-sendinga

Skepsis til ny gigantkommune

Det er flere som er skeptisk til en ny storkommune bestående av Alta, Kautokeino, Loppa og Kvænangen.



Journalist Liss Jacobsen

Journalist Rune Berg @RuneBerg71

MER OM KOMMUNESAMMENSLÅING

Publisert 02.07.2015, kl. 22:10

NRK, MapBox, OpenStreetMap contributors


Loppa har sammen med Alta, Kautokeino og Kvænangen i Troms innledet samtaler om sammenslåing. Den 11. august holder de felles kommunestyremøte. Det kan ende i en storkommune som geografisk blir større enn Nordland fylke.

ALTA LOPPA KAUTOKEINO NYHETER

Klar beskjed om kommunereformen: Tvang, hvis ikke frivillig

Av ODDGEIR ISAKSEN 11. august 2015, kl. 16:11

Finmarks største kommunestyremøte, sannsynligvis også Norges største, fikk klar beskjed i går.



DEL

Kommunestyrene fra Alta, Kautokeino og Loppa i Finmark og Kvænangen i Troms er samlet i Alta til felles kommunestyremøte om kommunereformen.

NRK NYHETER SPORT TV RADIO DISTRIKT

NRK Finnmark Trafikkmeldinger Finmarksdebatten Se TV-sendinga

Fire kommuner møtes for å snakke om sammenslåingen ingen vil ha

I dag skal ordførerne i Alta, Loppa, Kautokeino og Kvænangen diskutere storkommunen som ingen egentlig ønsker seg.

Tar steget videre

Alta, Kautokeino, Kvænangen og Loppa samles til felles kommunestyremøte.

NYHETER Rolf Edmund Lund Mobil: 9037819 Publisert: 02.07.2015 07:09 Sist oppdatert: 02.07.2015 07:09

Kommunereformen – frivillighet eller tvang?

Bare én kommune sa ja til sammenslåing

I bare én av de 14 kommunene som hadde folkeavstemning om kommunesammenslåing, svarte velgerne ja. Men regjeringen ønsker ikke å bruke tvang, sier Sanner.



Journalist
Ola Mjåland
@olamjaland

MER OM VALG 2015

Publisert i dag, for 8 timer siden



Kommunalminister Jan Tore Sanner i Høyre.
FOTO: LARSEN, HÅKON MOSVOLD / NTB SCANPIX






VALG 

Det var i trøndelagskommunen Rissa at 63,3 prosent svarte ja til sammenslåing med Leksvik. Men i Leksvik ble resultatet helt likt - 949 mot 949 stemmer.

– Kommunesammenslåingene de kommer. Vi trenger det for å møte velferdsutfordringene, og vi venter på at kommunene skal gi sitt svar 1. juli 2016. Men jeg er ikke i tvil om at det kommer, sier kommunalminister Jan Tore Sanner (H) til NRK.



«Regjeringen har vært klare på at vi ikke ønsker å bruke tvang»

Jan Tore Sanner, 15.9.2015

Kommunereformen – tidsplan



Kommunal Rapport

Meny ▾

Fylkesmenn skal tegne nye kommunekart

Stortingsflertallet gir norske fylkesmenn i oppdrag å utarbeide nye kommunekart for sine fylker.

Av NTB
16. juni 2015 - 13:52  4  2

Det kommer fram i kommunalkomiteens innstilling til kommuneproposisjon som ble debattert i Stortinget tirsdag.

– Vi mener det er behov for et klarere mandat for fylkesmenn når de drøfter kommunesammenslåinger i sitt fylke, sier Frps Helge André Njåstad, som er leder i kommunalkomiteen.

Fylkesmennene skal legge fram forslag til ny kommunestruktur senest høsten 2016.

Arbeiderpartiet, SV og Senterpartiet står utenfor forslaget. De foreslår å fjerne fristen for kommunale vedtak som er satt til 1. juli neste år.

(©NTB)

Formål med utredningsarbeidet

«...å identifisere, kartlegge og analysere hvilke virkninger, effekter og konsekvenser sammenslåing vil ha for tjenesteproduksjon, myndighetsutøvelse, samfunnsutvikling, demokrati, økonomi, samt det samiske og kvenske perspektivet.»

Mål og forventninger

Kommunene:

- Konsekvenser for innbyggerne viktigst. Tjenester og myndighetsutøvelse.
- Reflektert og kritisk analyse som gir grunnlag for diskusjon i kommunene
- Økonomi mindre viktig – er utredet selv av kommunene.

PwC, Telemarksforskning og Burson Marsteller:

- Objektiv utredning og analyse uten påvirkning av kommunenes ønske om konklusjon.
- Faktabasert analyse og vurderinger basert på eksisterende datagrunnlag og nytt materiale.
- Tydelig og forståelig anbefaling med nyttige innspill til løsninger for kommunene.

*Gode og likeverdige tjenester til
innbyggerne*

2

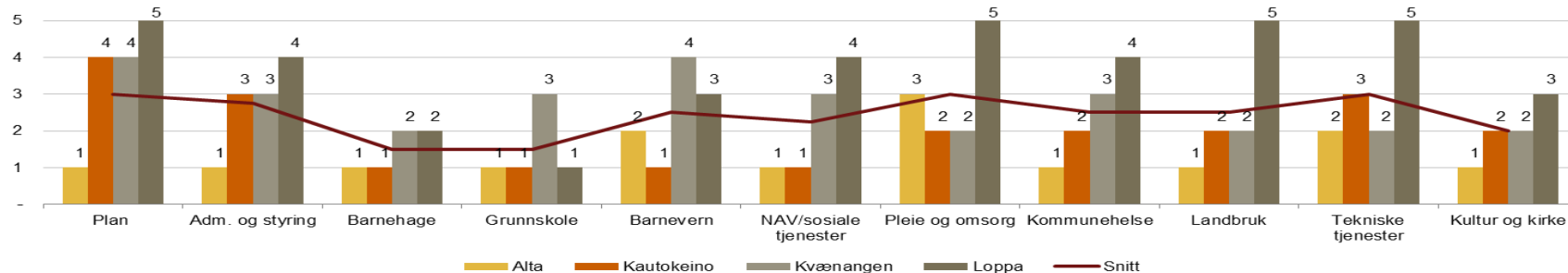
Vil en kommunesammenslåing legge til rette for gode og likeverdige tjenester?

- 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 portefølje, som særlig vil styrke spesialiserte tjenester

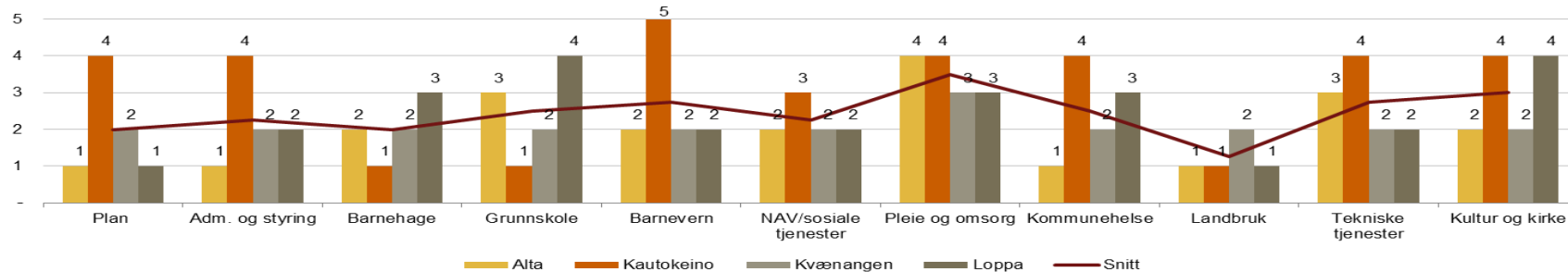


Status og utfordringer - eksempel

Kommunenes egenvurdering av kriteriet «relevant kompetanse» per tjenesteområde i dagens kommunestruktur



Kommunenes egenvurdering av kriteriet «relevant kompetanse» per tjenesteområde i den nye storkommunen



Utfordringer og muligheter

- *Største utfordring:*
Pleie og omsorg,
hvor utfordringer ikke lar seg løse
gjennom kommunesammenslåing
- *Største mulighet:*
er plan, administrasjon, NAV/sosiale
tjenester og landbruk,
hvor sammenslåing forventes å bidra til
tilstrekkelig distanse og bedre
kompetanse



Kommunenes forventinger

- Styrket kompetanse og tilstrekkelig distanse i behandling av saker
 - Distansen mellom saksbehandler og brukerne av tjenester vil bli større der det er nødvendig
 - Det kan etableres mer effektiv tjenesteproduksjon, avhengig av hvilken organisering som velges



Organisering av tjenesteproduksjon og myndighetsutøvelse

Fire alternativer:

1. Samlokalisering av administrative oppgaver
2. Geografisk funksjonsdeling
3. Desentralisert administrasjon
4. Samlokalisering, men med lokale servicekontor



Anbefalinger vedrørende tilgjengelighet på tjenester i den nye storkommunen

- De store førstelinjetjenestene som grunnskole, barnehage, kommunehelse, samt pleie og omsorg lokaliseres på samme sted som i dag
- Samlokalisering av tjenester som ikke er avhengige av geografisk nærhet til brukerne samt administrasjon.
- En form for funksjonsdeling bør vurderes.



Bruk av videokonferanseutstyr kan gi innbyggerne møte med saksbehandler nært eget bosted og gjøre det mindre viktig hvor saksbehandlerne sitter fysisk

Samordning av administrasjon betyr ikke nødvendigvis fullstendig samlokalisering

- Spesielt for Loppa og Kvænangen er kommunale arbeidsplasser viktig
- En viss grad av funksjonsdeling er mulig
- Lokalisering av rådhus skaper følelsesmessig engasjement, men har begrenset praktisk betydning



Rådhuset i Kautokeino
FOTO: LIV INGER SOMBY / NRK

Samordning av administrasjon betyr ikke nødvendigvis mindre tilgjengelige tjenester

- Stort potensial i digitalisering av søknadsbehandling og automatisert saksbehandling.
- Større grad av kommunikasjon gjennom nettsider og sosiale medier.
- Potensiell kostnadsreduksjon på 94%.



Personlig oppmøte
80 kr



Telefon
40 kr



Digital selvbetjening
3 kr

Viktig og komplekst tema

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.

- For komplekst tema til å kunne besvares fullstendig innenfor mandatet. Anbefaler en egen utredning av hvordan det samiske perspektivet påvirkes av en kommunesammenslåing.
- Ser nærmere på
 - Næringsutvikling og forvaltning av naturressurser
 - Skole og opplæring
 - Kommunale tjenester
 - Samarbeidsavtale som alternativ



Opplæring, kultur og språk – spørsmål om forvaltningsområdet viktig

- Mye regulert gjennom bl.a. opplæringsloven. Krav om opplæring på samisk hvis flere enn 10 elever.
- Spørsmålet om forvaltningsområdet for samiske språk er helt avgjørende. EN sammenslått kommune utenfor forvaltningsområdet kan svekke hensynet til bruk av samisk i skolen, muligheten til å bli besvart på samisk av kommunen, i helse og sosialtjenesten osv.
- Dersom en ny sammenslått kommune ønsker å stå utenfor forvaltningsområdet kan en samarbeidsavtale med Sametinget være et alternativ, men gir ikke samme rettigheter og «sikring» av det samiske språket.

Sametinget – kommunereformen og samiske interesser

- Få klare svar, men tydeliggjør viktige tema og problemstillinger.
 - Språk
 - Helse- og sosialtjenester
 - Barnehager og opplæring
 - Samiske næringer og arealbruk

«Kommuner hvor samer er i flertall, eller i et mindretall så stort at de påvirker lokalsamfunnet, bør beholdes.»



*Helhetlig og samordnet
samfunnsutvikling*

3

Framtidig befolkningsutvikling

- Den nye storkommunen vil ha ca. 25 000 innbyggere, 25 % fler enn dagens Alta
- Den nye storkommunen vil ha et areal på ca 16 300 km², Norges desidert største

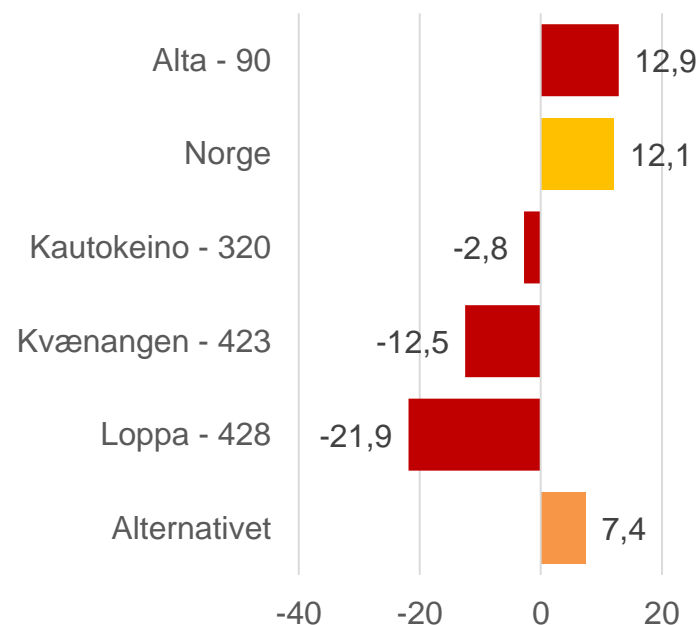
	Folkemengde 30. juni 2015	% av SUM	Rang. blant 428 kommuner
Alta	19 978	79,5	57
Kautokeino	2 934	11,7	272
Kvænangen	1 234	4,9	377
Loppa	971	3,9	399
SUM	25 117		

*Antall innbyggere i kommunene og i den nye storkommunen
31. mars 2015*



Framtidig befolkningsutvikling

- Den sammenslåtte kommunen vil mot 2030 få en befolkningsvekst på mellom 10,4 og 11,7 prosent
- Med unntak av Alta har kommunene hatt en markant befolkningsnedgang
 - Dette skyldes delvis ugunstige strukturelle betingelser og uheldig bransjestruktur
 - Svak bostedsattraktivitet har også bidratt negativt til folketallet.
 - Likevel har næringsutviklingen vært god, men ikke nok til å skape netto innflytting og befolkningsvekst



Befolkningsvekst i prosent for den enkelte kommune, den nye storkommunen og Norge, fra 2005 til 2014. Tallet bak kommunenavnet gir rangering blant landets 428 kommuner mht. vekst.

Samfunnsutvikling

- Ut fra bosettings-, arbeids- og pendlingsstatistikk er det ikke naturlig karakterisere Alta, Kautokeino, Kvænangen og Loppa som et naturlig samfunnsutviklingsområde
- Andelen pendlere mellom kommunene er ikke veldig stor, med unntak av Alta som er en typisk innpendlingskommune.
- Generelt er det lite innpendling mellom kommunene



FOTO: JAN-ERIK STEINE

Sammenslåing kan styrke den nye storkommunen som regional aktør

- En sammenslått kommune kan bli en mer slagkraftig regionalpolitisk utviklingsaktør.
- Styrker sin posisjon i Finnmark og Nord-Norge
- Det forutsettes etablering av styringssett og systemer forankret i politisk kultur og felles identitet som reduserer kamp om ressurser og rivalisering langs tidligere kommunegrenser.



Bærekraftige og robuste kommuner

4

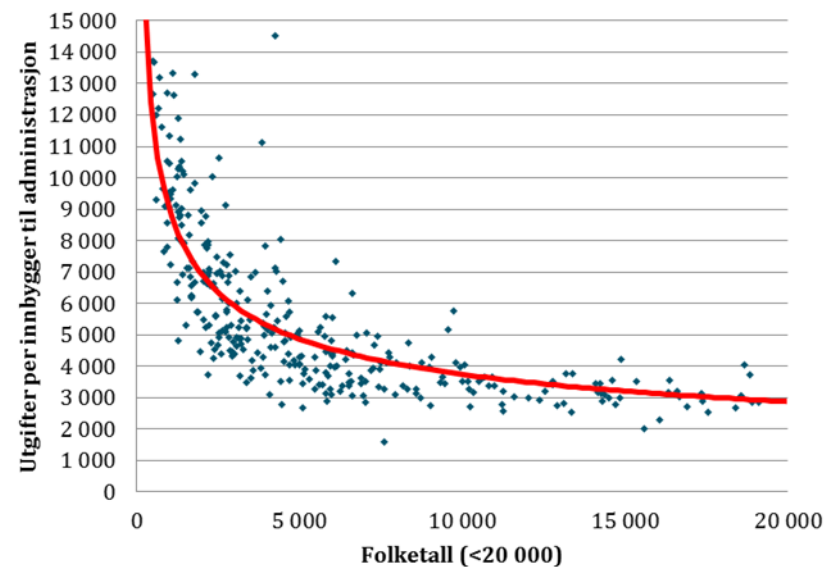
Kommunenes økonomiske situasjon

- De fire kommunene har et inntektsnivå over landsgjennomsnittet
- Loppa peker seg ut med relativt høye frie inntekter
- Per i dag er kun Kautokeino på ROBEK-lista
- Ingen av kommunene framstår som svært robuste over tid, og har hver for seg ulike utfordringer
- Sammenslåing vil gjøre kommunene mer bærekraftig og robust enn hva hver av kommunene vil klare å oppnå for seg



Effektiviseringspotensial

- Administrasjon
 - Statistisk klar sammenheng
 - Erfaringsmessig enklest å realisere
 - Påvirkes av administrativ struktur
- Tjenesteproduksjon
 - Større potensial, men mer utfordrende
 - Krevende å realisere



Sammenhengen mellom administrasjonsutgifter og innbyggertall 2013. Kilde: KOSTRA

Mulig effektiviseringsgevinster - administrasjon

	Innbyggere (1.1.2015)	Netto driftsutgifter pr 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	

*Administrasjonsutgifter 2014 og mulig effektiviseringsgevinst pr. år.
Kilde: KOSTRA (konsern)*

Potensiell gevinst gitt samme nivå som Alta: *kr. 37 mill.*

Potensiell gevinst gitt samme nivå som Rana og Harstad: *kr. 37-43 mill.*

Potensiell gevinst gitt samme nivå som landsgjennomsnittet: *kr. 38 mill.*

Kommunene kan nyte godt av regjeringens økonomiske insentiver

- Den nye storkommunen kan gi betydelige økonomiske gevinster gjennom mulig effektivisering og ekstra overføringer fra Staten
- En sammenslått kommune vil motta engangsgangsutbetalinger på 65 mill. kr i forbindelse med sammenslåingen

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

Sammenslåing – begrenset økonomisk gevinst, men større handlingsrom og fleksibilitet

- Effektivisering i administrasjon og tjenesteproduksjonen kan gi større økonomisk handlingsrom.
- Sammenslåing gir økonomisk forutsigbarhet i 20 år.
- En større kommune vil ha mer fleksibilitet og muligheter for tilpasninger, som kan gi bedre økonomistyring
- Større fagmiljø i økonomifaget kan også bidra til bedre og mer oversiktlig økonomistyring.

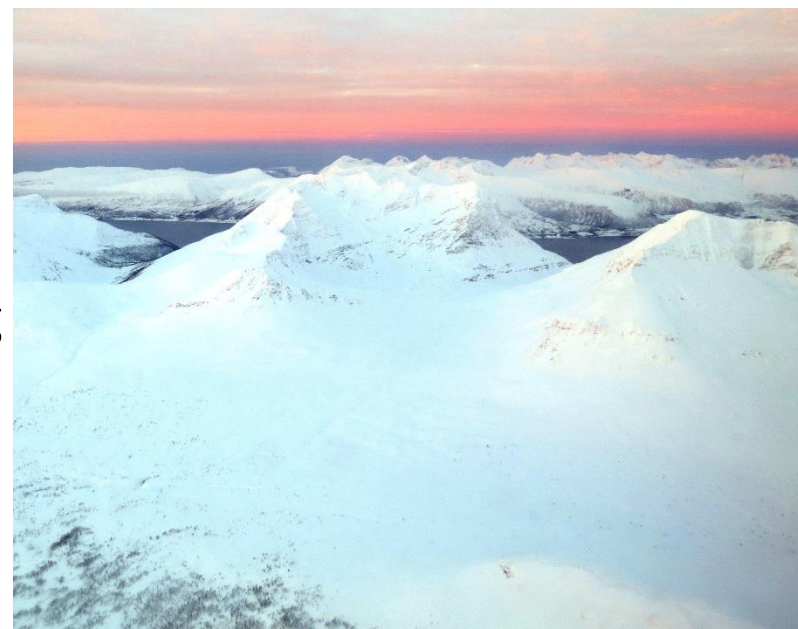


Styrket lokaldemokrati og flere kommunale oppgaver

5

Kommunesammenslåingen kan gi større avstand mellom beslutningstakerne og innbyggerne

- Ved en sammenslåing vil det totale antallet kommunestyrerepresentanter bli redusert
- Mer profesjonelle politikere – men, den opplevde distansen mellom innbyggerne og politikerne kan øke
- Spesielt utfordrende for Kautokeino, hvor tre av de fire største partiene har en klar samisk tilknytning
- Større avstand kan gi andre politiske vedtak. Eks. spørsmål om tjenestestruktur og prioriteringer mellom tiltak i ulike deler av den nye kommunen.



Valgloven tillater ikke forhåndsdefinert geografisk representasjon

- De politiske partiene må selv prioriterer geografisk representasjon i sine nominasjonsprosesser før kommunevalg
- Valgloven begrenser hvor mange kandidater hvert enkelt parti kan forhåndskumulere. For en ny storkommune vil dette begrense seg til 6 kandidater.



Nærdemokratiordninger kan hindre svekkelse av demokrati

Tiltak for å styrke sivilsamfunn	Tiltak for å styrke formelle nærdemokratiorgan	
1. Frivillige organisasjoner med et bestemt geografisk nedslagsfelt	2. Foreningsbasert lokalutvalgsmoell	3. Delegert ansvar for beslutninger og tjenester
<u>Hva:</u> Velforeninger, beboerforeninger	<u>Hva:</u> Grendeutvalg, lokalsamfunnsutvalg, utviklingslag	<u>Hva:</u> Bydeler/kommunedeler
<u>Hvordan:</u> Innbyggeraktivitet Ivareta interesser Fellesskap- og identitetsskapende Varierende relasjon til kommunen	<u>Hvordan:</u> Informasjon Initiativ Diskusjonsfora Bindeledd for folkelig engasjement og representative organer	<u>Hvordan:</u> Utforming av budsjett Gjennomføring av tiltak

Kommunelovens § 12 gir kommunen relativt vidtgående fullmakter til å etablere nærdemokratiske ordninger av både type 2 og 3 i tabellen.

Nye oppgaver kan styrke kommunene som politisk arena

- Regjeringen åpnet for at enkelte ekstra oppgaver kan overføres større, sammenslåtte kommuner –bl.a. tannhelse, rehabilitering, landbruksforvaltning, boligtiltak og psykiatri.
- Prinsippet om generalistkommuner ligger fast, men videregående skoler, kollektivtransport, skoleskyss kan overføres til de største kommunene
- Overtagelse av oppgaver vil kunne styrke kommunenes betydning. Revitalisert engasjement for politikk i kommunene?



For lokaldemokratiet kan sammenslåing gi utfordringer – men som er mulig å håndtere

- En sammenslåing vil gi større avstand mellom innbyggere og beslutningstakere – geografisk og i representasjon.
- Spesiell utfordring med Kautokeino og representasjon av lokale-/samiske lister
- Flere oppgaver og styrking av ordninger for nærdemokrati kan bidra til revitalisere kommunen som politisk arena.



Konklusjon og anbefalinger

6

Konklusjon og anbefaling - Fordeler og ulemper

Største ulemper ved en sammenslåing:

- Store utfordringer knyttet til det samiske perspektivet.
- Svakere politisk representasjon.
- Opplevelse av en større avstand til politikere og saksbehandlere.
- Stor geografisk avstand innad i kommunen.

Ulempene ved en sammenslåing kan forebygges gjennom tiltak for nærdemokrati, satsing på digitalisering og lokale servicetorg

Utredning av kommunesammenslåing • Alta, Kautokeino, Loppa og Kvænangen

Største fordeler ved en sammenslåing:

- Økonomisk forutsigbarhet i 20 år.
- Større fagmiljø i de enkelte tjenestene
- Tilgang på mer spesialisert kompetanse
- Større økonomisk fleksibilitet
- Mulighet for å bli en sterkere regional aktør

Fordelene med en sammenslåing er større enn ulempene. Sammen kan de skape en ny og robust kommune som vil bli et sterkt og naturlig tyngdepunkt i Finnmark og i Nord-Norge.

17. november 2015

Interkommunalt samarbeid – alternativ til kommunesammenslåing?

- Kommunene vil ikke kunne oppnå like stor effekt som ved en kommunesammenslåing.
- Den økonomiske gevinsten vil være langt lavere enn ved sammenslåing
- Gjennomføring av økonomiske kutt blir mer krevende
- Utvidet interkommunalt samarbeid kan være relevant dersom kommunene ikke skulle bli enige om kommunesammenslåing, men er ikke et fullgodt alternativ til sammenslåing.

Konklusjon og anbefaling

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