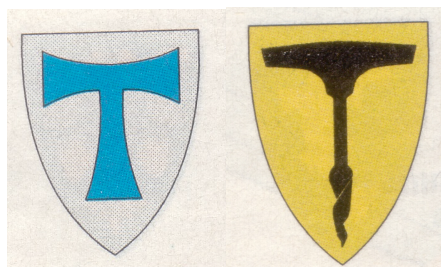


FORDELER OG ULEMPER ved KOMMUNESAMMENSLUTNING

UTREDNING vedrørende mulig sammenslutning mellom kommunene

SKÅNLAND OG TJELDSUND



INNHALDSFORTEGNELSE

1. FORORD	4
2. INNLEDNING	5
2.1 BAKGRUNN	5
2.2 ORGANISERING	5
2.3 FINANSIERING	6
2.4 ARBEIDSFORM OG METODER	6
3. MÅLSETTINGER	7
3.1 PROSJEKTETS MÅLSETTING	7
3.2 GENERALISTKOMMUNEN	7
3.3 TJENESTER, KOSTNADSEFFEKTIVITET, VELGER- OG INNBYGGERROLLEN	10
3.4 LOKALDEMOKRATI	12
3.5 STATLIGE MÅL	14
3.6 FYLKESKOMMUNALE MÅL	17
3.7 KOMMUNALE MÅL	17
4. PRESENTASJON AV OMRÅDET	18
5. REGIONAL INTEGRASJON	20
5.1 KOMMUNIKASJONSUTVIKLING OG OMRÅDEORGANISERING	20
5.2 PENDLING OG SENTERHIERARKI	23
5.3 OFFENTLIGE ARBEIDSPLASSERS BETYDNING FOR KOMMUNESENTRENE	29
5.4 DAGENS INTERKOMMUNALE SAMARBEID I REGIONEN	33
5.5 KIRKELIGE FELLESRÅD	38
5.6 FYLKESGRENSEPROBLEMATIKK	39
5.6.1 INNLEDNING OG JURIDISKE FORHOLD	39
5.6.2 STATLIGE TJENESTER	40
5.6.3 FYLKESKOMMUNALE TJENESTER	51
5.6.4 KOMMUNALE OG INTERKOMMUNALE TJENESTER	54
5.6.5 VURDERING AV GRUNNLAGSOPPLYSNINGENE	54
5.7 HINNØYSIDA – KONGSVIK OG GAUSVIK/SANDTORG	54
5.8 EVENES KOMMUNE OG FYLKESGRENSA – BETRAKTNINGER	56
6. NÆRING OG DEMOGRAFI	57
6.1 SYSSELSETTING OG ARBEIDSMARKED	57
6.2 BEFOLKNINGSUTVIKLING	64
6.3 BEFOLKNINGSFRAMSKRIVING – PERSPEKTIV 2020	73
7. KOMMUNALE TJENESTER OG ØKONOMI	82

7.1	FINANSIELLE ANALYSER	82
7.1.1	SKÅNLAND KOMMUNE	82
7.1.2	TJELDSUND KOMMUNE	84
7.2	FRIE INNTEKTER	86
7.2.1	INNTEKTEKTSSYSTEMET	87
7.2.2	BEREGNINGSFORUTSETNINGER	91
7.2.3	SKÅNLAND KOMMUNE	92
7.2.4	TJELDSUND KOMMUNE	93
7.2.5	SAMMENSLUTTET KOMMUNE	94
7.3	KOMMUNALE TJENESTER OG RESSURSBRUK	97
7.3.1	BARNEHAGER	102
7.3.2	UNDERVISNING	106
7.3.3	BARNEVERN	108
7.3.4	HELSE	110
7.3.5	SOSIALHJELP	111
7.3.6	PLEIE OG OMSORG	113
7.3.7	VURDERING	115
7.3.8	ANDRE METODISKE TILNÆRMINGER	116
7.4	KOSTNADER VED KOMMUNAL ADMINISTRASJON	118
7.5	ADMINISTRASJONSBYGNINGER - BEHOV	124
7.6	ENGANGSKOSTNADER VED SAMMENSLUTNING	126
7.7	KOMPETANSE, PERSONALRESSURSER OG SPESIALISERING	128
8.	<u>SAMMENSLUTNING ELLER DAGENS STRUKTUR– FORDELER OG ULEMPER</u>	<u>135</u>
8.1	GENERELT OM FORDELER OG ULEMPER VED KOMMUNESAMMENSLUTNING	135
8.2	KONSEKVENSER VED Å BEHOLDE DAGENS ORGANISERING OG STRUKTUR	137
8.3	KONSEKVENSER VED KOMMUNESAMMENSLUTNING	139
8.4	ALTERNATIVE ORGANISERINGSFORMER VED SAMMENSLUTNING	146
9.	<u>OPPSUMMERING OG VURDERING</u>	<u>150</u>
10.	<u>VEDLEGG</u>	<u>152</u>

1. FORORD

Utredningen om fordeler og ulemper ved en evt sammenslutning av kommunene Tjeldsund og Skånland ble startet i oktober 2002 og avsluttet i mars 2003. Rapporten gjennomgår og vurderer de fleste aspekter og tenkelige konsekvenser ved en evt kommunesammenslutning.

Kommunene Skånland og Tjeldsund har bestilt og deltatt i utredningen, og har som sådan stilt sin kunnskap til disposisjon for utrederne. Vi vil takke de i kommunene som har bidratt med opplysninger, kunnskap og vurderinger i drøftinger med oss.

Utrederne vil takke styringsgruppa for verdifulle innspill og kritisk gjennomgang av våre delrapporter etter hvert som vi har lagt disse fram. Diskusjonen i styringsgruppa har vært berikende for produktet.

Utredningen er bygd opp kapittelvis med fakta og analysedel, samt en vurderingsdel til slutt. Denne utredningen danner grunnlaget for en kortversjon som skal spres til alle husstandene i Skånland og Tjeldsund kommuner, og skal være ett av grunnlagene for folkeavstemmingen og kommunestyrenes endelige vedtak om sammenslutning eller ikke.

Utviklingssenteret og Bedriftskompetanse ble valgt som utredningsmiljø. Vi er takknemlig og stolte over at vi ble vist denne tilliten, og håper at utredningen vil gi et verdifullt bidrag til den videre debatt og arbeid med en evt sammenslutning.

Vi ønsker å understreke at rapporten er avgitt til styringsgruppa, og at konklusjonene i rapporten er utredernes.

Finnsnes, mars 2003

Kåre Rasmussen
Utviklingssenteret

Sigmund Johnsen
Bedriftskompetanse

2. INNLEDNING

2.1 Bakgrunn

Kommunene Evenes, Tjeldsund og Skånland har i lang tid hatt et tett samarbeid. To av de tre kommunene, Tjeldsund og Skånland, ønsker nå å utarbeide en konsekvensanalyse for kommunesammenslutning. Denne skal danne grunnlaget for å legge problemstillingen ut til folkeavstemming.

Stortinget behandlet i 1996 St.meld nr 32 (1994/95) om den framtidige kommune- og fylkesinndelingen. Flertallet var uenig med regjeringen i at det burde settes i gang en reform med sikte på å endre dagens inndeling, jfr Innst. S.nr. 225(1995-96). Stortinget mente likevel at det i enkelte regioner kan være behov for endringer i inndelingen, men at det i så fall må være frivillige endringer. Ved behandlingen av denne utredningen vedtok også Stortinget at all kommunesammenslutning skal være frivillig.

I ettertid av denne behandlingen inviterte daværende kommunalminister Opseth en rekke områder i landet til å utrede fordeler og ulemper ved kommunesammenslutning. Områdene som ble med på dette var Vinstra og Nord-Fron i Gudbrandsdalen, Hurum og Røyken i Buskerud, Våle og Ramnes i Vestfold, Sunnfjord, Vesterålen og Senja.

Resultatene av disse såkalte KIKS-utredningene har for det meste ført til et visst utvidet interkommunalt samarbeid, men også til den første frivillige kommunesammenslutning på lang tid, mellom Våle og Ramnes i Vestfold. Disse to kommunene sluttet seg sammen til Re kommune 010102 etter en prosess hvor bl.a folkeavstemming gav et flertall for sammenslutning.

Bondevik II-regjeringen har i det siste året gitt en rekke tilskudd til kommuner som vil utrede sammenslutning. Det pågår for tiden slike utredninger i Finnmark, Nordland, Nord-Trøndelag, Sogn- og Fjordane, Hordaland, Buskerud og Oppland. I Troms har Bjarkøy kommune ved folkeavstemming vedtatt å slå seg sammen med Harstad kommune under forutsetning av at man kan gjennomføre betydelige kommunikasjonsinvesteringer.

2.2 Organisering

Kommunene har valgt å etablere ei styringsgruppe for dette arbeidet. Styringsgruppen består av :

Ordfører Bjørnar Pettersen, Tjeldsund,
leder

Sigurd Bjarne Hansen, Tjeldsund

Trygve Henriksen, Tjeldsund

Hermod Kristoffersen, Tjeldsund

Harald Berg, Tjeldsund

Anita Gimsøy, tillitsvalgt Tjeldsund

Stein G Endal, rådmann, Tjeldsund

Bjørnar Andreassen, Nordland
fylkeskommune

Roald Kvitvik, Fylkesmannen i Nordland

Ordfører Svein Berg, Skånland, *nestleder*
(Terje Fjordbakk fram til årsskiftet)

Odd Magne Utnes, Skånland

Laila Benjaminsen, Skånland

Randi Nordlund Tollefsen, Skånland

Johan Thomassen, Skånland

Norodd Markussen, tillitsvalgt Skånland

Birger M Strøm, rådmann, Skånland

Gunnar Davidsson, Troms fylkeskommune

Truls Heitmann, Fylkesmannen i Troms

Sekretærfunksjonen for styringsgruppa har vært ivaretatt av rådmennene og prosjektledelsen. Hovedutredere har vært Kåre Rasmussen fra Utviklingssenteret og Sigmund Johnsen fra Bedriftskompetanse as.

2.3 Finansiering

Utredningen er tildelt Utviklingssenteret i samarbeid med Bedriftskompetanse etter konkurranse med en rekke aktører. Arbeidet er beregnet å koste i underkant av 400 000,-. I tillegg kommer kommunenes egne kostnader til styringsgruppe og til innsamling av data.

Kommunene har søkt KRD om tilskott til arbeidet, og fått et tilskudd på kr 300 000,-.

2.4 Arbeidsform og metoder

Utredningen er gjennomført i tråd med prosjektplanen som styringsgruppa fikk utarbeidet av Utviklingssenteret, med de justeringer som ble vedtatt i første møte. Planen er i utgangspunktet bygd opp i tråd med en analyseveileder som KRD har gitt ut for slike formål. Vi har hentet inn og bearbeidet betydelige mengder med statistisk materiale. Kommunenes regnskap har også vært en viktig informasjonskilde. Det samme gjelder en rekke forskningsrapporter og utredninger som berører relevante tema.

På flere felter har tilgjengelige opplysninger og litteratur vært mangelfulle i forhold til vårt behov. Vi har derfor i en viss utstrekning basert oss på intervju og samtaler med sentrale personer som en av metodene for innsamling av data, og dette har vært til betydelig hjelp. Vi har også basert oss på konstruktive innspill fra styringsgruppas medlemmer.

3. MÅLSETTINGER

3.1 Prosjektets målsetting

Utredningen skal ha som formål å gi et bilde av konsekvenser, fordeler og ulemper ved en sammenslutning av kommunene. Konsekvenser, fordeler og ulemper må vurderes i forhold til mål for kommunalforvaltningen, inkludert kommuneinndelingen. Dette knytter seg blant annet til styrking av lokaldemokratiet, et godt og tilgjengelig tjenestetilbud og administrasjon, effektiv ressursbruk og frigjøring av ressurser til tjenesteyting, sterkere miljøinnsats og mer samordnet samfunnsbygging.

Utredningen skal også se nærmere på forholdene rundt fylkesgrensen og tilhørighet til Hinnøysida. Det er naturlig at man i denne sammenheng også vurderer de regionale forhold, herunder mulighetene for at kommunene skal utvikles til en sterkere nærings- og kommunikasjonsregion, samt hvor et framtidig kommunesenter bør ligge.

Videre i forhold til målene om bedre tilgang til tjenestetilbud og administrasjon, bedre utnytting av eksisterende kompetanse, spesialisering av ulike funksjoner, gjennomføring av overordnet planlegging og utvikling av den framtidige bosettingen i området. I dette er det blant annet viktig å vurdere både kortsiktige og langsiktige effekter.

3.2 Generalistkommunen

Forvaltningen er delt opp i tre nivåer basert på folkevalgt styring - staten, fylkeskommunene og primærkommunene. I de siste 20-30 årene har det skjedd en betydelig desentralisering av oppgaver hvor primærkommunene har fått tillagt stadig flere oppgaver. I samme periode har kommunestrukturen stort sett vært uendret. De få justeringer og sammenslutninger av kommuner i perioden har i all hovedsak skjedd i innklemte byområder (tidlig 90-tall) samt noen få delinger (1977) av kommuner som ble slått sammen i 1964. I Skånland/Tjeldsund har kommunestrukturen vært den samme siden 1964.

Kommunene skal være generalistorganer, dvs at alle kommuner skal løse de samme oppgaver uavhengig av innbyggertallet. Landets minste kommune er Utsira i Rogaland med 210 og den største er Oslo med 515 000 innbyggere. Som generalistorganer skal kommunene ivareta *demokratiske funksjoner, tjensteproduksjon* overfor innbyggerne, *rettssikkerhetsoppgaver* og *utviklingsoppgaver* i lokalmiljøet.

Kommunenes *demokratirolle* understrekes i mange sammenhenger. Et visst lokalt sjølstyre var fundamentet for det lokale sjølstyret som ble opprettet på 1830-tallet gjennom formannskapsloven. Et levende lokaldemokrati tillegges stor vekt i offisielle dokumenter fra staten og Kommunenes Sentralforbund. Dette er særlig understreket det siste året, hvor lokal frihet og lokale variasjoner i tjensteproduksjon og organisering basert på lokaldemokratiet og lokal frihet er gitt en høyere profil enn tidligere. Generelt kan man si at det har gått ei skillelinje i norsk politikk etter krigen, hvor særlig Ap i en tidlig fase stod for sentralstyring som et instrument for likhet og like tjenester, mens flere av de borgerlige partiene ønsket større lokal frihet, bl.a fritt skattøre. I dag er ikke de politiske skillelinjene slik, og stadig flere politiske partier understreker at en størst mulig del av inntektene til kommunene skal være såkalt frie, dvs ikke øremerket av staten.

Til tross alle velmenende strategier, er det et faktum at interessen for lokalpolitikken er nedadgående. Stadig flere kommunepolitikere tar ikke gjenvalg når én valgperiode er over.

Årsaksbildet er komplisert, men vi ønsker i denne sammenheng å fokusere på et forhold som kan være en medvirkende årsak til den negative utviklingen.

Det stilles stadig strengere krav til kostnadseffektivitet i kommunesektoren, og en politikers hverdag i kommunepolitikken er endret i forhold til tidligere. Mens det til langt ut på 80-tallet var slik at det hvert år var tale om å fordele en årlig vekst i budsjettene, har det senere vært stadig mer fokusert på å prioritere mellom oppgaver og foreta økonomiske innstramminger. Denne form for styring fører også til at kostnadseffektivisering, og krav om økonomisk prioritering kan føre til økt sentralisering i og med at det blir mindre makt og frihet til lokalsamfunnet. Flere og flere lokalpolitikere begrunner sin avgang med at man må gjennomføre nedskjæringer på vegne av en stat som eks nettopp har forhandlet fram store lønnsøkninger for offentlig ansatte.

Samtidig har staten hatt en tendens til stadig mer sektororientert detaljstyring av kommunene. Dette skjer gjennom krav til utarbeiding av handlingsplaner og satsinger¹, og med betydelige rapporteringskrav i ettertid. Mange protesterte på denne utviklingen, og muligens var dette bakgrunnen for i det nye forslaget om oppgavefordeling. Som et svar på dette legges det også offisielt opp til mindre rapporteringsplikt fra kommunene til staten.

Kanskje er det slik at når folkevalgte oppdager at handlingsrommet stadig innskrenkes både ved generell innstramming og gjennom statlig sektorstyring, så er det ikke lenger så interessant å drive med lokalpolitikk. Når lokalpolitikk delvis blir synonymt med negative beslutninger knyttet til kommunal service og utvikling, og alt det positive som skjer er knyttet til statlig sektorstyring, er det kanskje ikke så rart at mange lokalpolitikere ikke synes det er så interessant å drive lokalpolitikk. Å drive nasjonal politikk med lokale politikere som ”gissel” eller betalere, er et bilde som mange har brukt de siste årene. Utallige er de krav som er stilt til kommunene uten at det er stilt tilsvarende midler til disposisjon. Det siste gode eksemplet på dette er lønnsoppgjøret våren 2002, med derved påfølgende nedskjæringer i kommunene. Videre kan vi se en tendens til at innbyggerne i større grad kanaliserer sitt engasjement i kommunene inn mot enkeltsaker, og ikke i så stor grad gjennom valg og de lokale partier. Denne glidningen mot et aksjonsdemokrati er tydelig særlig i budsjettbehandlingene i kommunene.

Tegn på hvordan det står til med lokaldemokratiets oppslutning får vi ved hvert valg. Oppslutningen ved lokalvalg er fallende i hele landet.

Tabell 3.1 Valgoppslutning kommunestyrevalget 1999 - kommunevis

Tjeldsund	Skånland	Troms	Nordland	Landet
71,9	56,1	55,8	56,4	60,4

Kommunenes *rettssikkerhetsrolle* utøves i forbindelse med forvaltning av en rekke lover og regler, for eksempel plan- og bygningsloven, lov om sosiale tjenester osv. Kommunen har gjennom denne rollen et stort ansvar for innbyggernes rettssikkerhet. Det kan hevdes at rettssikkerheten ivaretas best i en stor kommune som har større muligheter til å ha spesialkompetanse på hvert felt enn en liten kommune. Det vil også gjennomgående være større avstand mellom innbygger og forvaltning i en stor kommune, og dermed større

¹ Eks er handlingsplan for eldre, psykiatriplan, handlingsplan for helse- og sosialpersonell, alkoholpolitisk handlingsplan, plan for fosterhjemsarbeid, plan for kvalitetsutvikling i helsetjenesten, handlingsplan for barn og helse, plan for skolebøker, sykehjemssatsingen, låneordningen for renovering av skolebygg, satsing på full barnehagedekning og nå sist vedtaket om å ha lik og lavere pris på barnehageplasser.

mulighet for en nøytral saksbehandling. På den annen side kan det for mange være langt lettere å orientere seg i en liten kommune. Dette kan være en styrke i rettssikkerhetsarbeidet. De siste utviklingstrekk er statens ønske om at alle kommunene, forvaltningen som de kaller det, skal ut på internett og dermed bli døgnåpen. Dette gir mange muligheter til å kontakte sin kommune uten å møte opp fysisk, og samtidig få sine søknader behandlet raskere. I store trekk er dette positivt. Det er imidlertid ikke positivt dersom kommunene av økonomiske hensyn tar i bruk nettet til informasjon og ikke følger opp med annen kontakt med innbyggerne. Det vil alltid være en del av befolkningen som ikke kan ta i bruk dette nye mediet.

Kommunenes rolle som *tjenesteprodusent* er stadig styrket de siste 10-årene. Overføring av oppgaver fra staten og fylkeskommunen til kommunene har skjedd gradvis. Mens det inntil slutten av 1980-tallet stort sett dreide seg om de store og mer generelle oppgaver som skolesektoren (9-årig grunnskole) og omsorgstjenester, har overføringene på 90-tallet vært preget av oppgaver som krever større grad av spesialistkompetanse og som også forholdsmessig er mer økonomisk ressurskrevende. Dette gjelder f.eks. ansvarsreformen for psykisk utviklingshemmede og reformen for personer med psykiske lidelser. Innenfor psykisk helsevern har vi fått psykiatrimeldingen, og overføringer av langtidspasienter fra fylkeskommunale/statlige institusjoner til kommunene er for det meste gjennomført. Etter lov om sosiale tjenester har kommunene allerede ansvar for å gi et bo-, pleie- og omsorgstilbud til de som måtte ha behov for det. De store endringene som nettopp er gjennomført mht statlig overtakelse av sykehusene og andre institusjoner, kan føre til at kommunene får et enda sterkere press for å overta pasienter tidlig.

Reformene har gitt enkelte små kommuner ansvaret for å gi tilbud til svært ressurskrevende klienter. Dette har ført til at det ordinære finansieringssystemet ikke har strukket til. Enkelte kommuner har tilfeller hvor kommunen får særskilt store utgifter i forbindelse med sterkt omsorgskrevende klienter, og fylkesmennene har sett seg nødt til bruke skjønnspotten aktivt for å kompensere kostnadene. I en liten kommune i Troms utgjorde en slik klient ca 20 % av det samlede helse- og sosialbudsjettet.

Derfor har staten gått inn med ekstraordinære skjønn til noen kommuner, og når staten må gå inn med mer eller mindre faste spesialordninger for å sette kommunene i stand til å utøve sin generalistrolle, kan det stilles spørsmål ved om overføringene av oppgaver til kommunene har gått for langt med den kommunestruktur vi har. Det siste skuddet på stammen av statlige utfordringer til generalistkommunen er det såkalte barnehageforliket i Stortinget. Dette pålegger kommunene å senke satsene, samt yte full barnehagedekning.

Kommunenes *utviklerrolle* har vokst fram særlig de siste 10-årene. I store byer handler dette i stor grad om tilrettelegging og styring av vekst, særlig gjennom arealplanstyring. I mindre kommuner er behovet for utviklerrollen sterkere, og betydningen underestimert i mange sammenhenger. I utkant-Norge er kommunene ofte betydelige motorer i økonomien, og besitter i stor grad den menneskelige utviklingskompetanse i lokalsamfunnet. Dette stiller kommunene i utkanten overfor store krav og forventninger, noe som gjenspeiles i kommunenes sentrale rolle i statlig igangsatte programmer som f.eks bygdeutvikling. Kommunene er også første instans i bedriftenes møte med virkemiddelsystemet. Konsekvensene av svekkede kommuner både mht økonomi og kompetanse er helt klart svekkede lokalsamfunn. Dette er en av hovedgrunnene til at mange kommuner nå velger å se seg om etter andre løsninger, hvor man kan få en sterkere økonomi men også samlet og beholdt utviklingskompetansen.

3.3 Tjenester, kostnadseffektivitet, velger- og innbyggerrollen

Det er vanlig å dele inn innbyggernes forhold til sin kommune i tre roller:

- velgere
- betalere
- brukere

Velgerrollen ivaretar de demokratiske funksjoner i lokalsamfunnet. Vi velger de politikere vi mener kan ivareta kommunens oppgaver mest i tråd med våre egne oppfatninger og verdier. I *betalerrollen* er vi med på å finansiere kommunens drift gjennom skatter, avgifter og gebyrer. Vårt tredje forhold til kommunen har vi gjennom *brukerrollen*. Som brukere mottar vi tjenester fra kommunen. De tre rollene gir oss forskjellige berøringspunkter med den kommunale organisasjonen. Alle myndige har rett til å delta i valg. Langt fra alle av disse betaler skatt til kommunen, og det er store variasjoner i hvor stor grad vi er brukere av de kommunale tjenestene. Deler av befolkningen, særlig de i arbeid, har kontakt med kommunen først og fremst gjennom andre, eks egne barn og eldre.

I flere rapporter er det undersøkt hvordan innbyggerne vektlegger sine ulike roller. I en rapport redegjør Baldersheim, Bernt, Kleven og Rattsø² for resultatene av en landsomfattende spørreundersøkelse som ble foretatt i 1996. Denne viser at brukerorienteringen er klart viktigst for innbyggerne. Brukerorienteringen var sterkest hos yngre velutdannede kvinner sysselsatt i offentlig sektor, mens betalerorienteringen var sterkest blant eldre menn i privat sektor. Disse resultatene understøttes også av annen forskning på dette felt. I rapportens konklusjon heter det bl.a.:

“I de fleste høytidelige forsamlinger hvor kommunene feires er det den lokale autonomi og det lokale demokrati - de opprinnelige og tradisjonelle verdiene som ble lagt til grunn for det kommunale selvstyret - som utgjør hovedbudskapet i festtalenes innhold. Men resultatene fra de landsomfattende spørreundersøkelser referert her peker i en annen retning: Sett fra innbyggernes synsvinkel er kommunene i hovedsak verdsatt som effektive tjenesteprodusenter. I den grad folk er villige til å gå på barrikadene for å forsvare dagens kommuneinndeling, er det ikke primært for å bevare det lokale demokrati eller den lokale autonomi; det er heller for å bevare den kjente tjenesteproduksjonen som kommunene står for. Og i den grad utøvelse av politisk samhandling og demokrati skal praktiseres på kommunalt nivå, er det stort sett innenfor rammebetingelser fastsatt på nasjonalt nivå... Hovedtendensen (i diverse undersøkelser) er sammenfallende, og samlet sett danner de et robust mønster: Kommunen som politisk arena synes å ha kommet i skyggen av kommunen som tjenesteprodusent.....”

Denne synsvinkelen har bare forsterket seg de siste årene. Det at brukerorienteringen er det viktigste er ikke alltid så lett å få øye på. I en større undersøkelse blant et bredt utvalg i alle KIKS-kommunene i 1999 kom det fram at det ikke er noen spesiell sammenheng mellom fornøydheten til innbyggerne og kommunens økonomi og produsert mengde. Eks i kommuner hvor det var full barnehagedekning og sykehjemsplasser til alle som ønsket det, var man mindre fornøyd med de kommunale tjenestene enn i kommuner med åpenbare ”vekstsmerter”.

Brukerrollen understrekes også i offentlige dokumenter. I St meld nr 4(1996-97)³ poengteres at en videreutvikling av velferdssamfunnet vil kreve en effektiv og brukerorientert offentlig sektor. Større brukerinnflytelse skal være en del av strategien for å bedre offentlige tjenester. I samme melding understrekes det at det vil være begrensede muligheter for å øke

² Kommunalt selvstyre i velferdsstaten(1997)

³ Langtidsprogrammet 1998-2001

ressursbruken i offentlig sektor. Økt innsats på prioriterte områder innen offentlig tjenesteyting, må dekkes inn ved omprioriteringer, økt effektivitet og/eller ved økte brukerandeler på noen områder. BondevikII-regjeringen understreker endog at kommunene skal være effektive bestillere på vegne av sine innbyggere, og at det ikke er av overordnet betydning hvem som gjennomfører oppgavene.⁴ Lønnsoppgjøret 2002 er et godt eksempel på dette, hvor staten la rammene for et lønnsoppgjør med store tillegg, mens kommunenes inntekter øker mindre og omprioritering og effektivisering er nødvendig for å oppnå balanse.

Når kommunene skal bygge opp og tilpasse sine tjenester til brukernes behov, er det viktig å se for seg de generelle trekk i samfunnsutviklingen. Undersøkelser viser altså at dagens unge er langt mer brukerorientert enn dagens eldre. Det er derfor grunn til å anta at brukerorienteringen vil forsterkes etter hvert. Dette vil trolig gjelde alle deler av den kommunale tjenesteproduksjonen: barnehagene, skolene, tjenester overfor eldre, tekniske tjenester osv. Økt brukerorientering fører til at effektiviseringskravene og mengden av produserte tjenester stilles i høysetet. Det vil bli stilt krav om flere og bedre tjenester for samme økonomiske ressursinnsats. Det tradisjonelle folkestyret erstattes av målstyring og brukerstyring (en utvikling som allerede er i gang). Kommunen blir mer og mer lik en bedrift der ordføreren er styreformann og rådmannen er konsernsjef⁵, selv om mange kommuner ennå ikke har organisert seg i hht dette. Debatten om privatisering og konkurranseutsetting må ses i lys av dette.

Det har vært gjennomført flere større brukerundersøkelser i kommunene. En undersøkelse er omtalt i junirapporten(98) fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi⁶. Denne bekrefter inntrykket fra tidligere slike undersøkelser: Folk er stort sett fornøyd med de kommunale tjenestene, og bildet er at brukerne av tjenestene er mer fornøyd enn innbyggerne i kommunene. Forskjellene mellom innbyggernes og brukernes synspunkter kan forklares på flere måter. I egenskap av brukere har disse god kjennskap til vedkommende tjeneste, mens innbyggernes synspunkter kan være farget av bl.a. negative medieoppslag. En bruker som har fått tildelt barnehageplass kan være godt fornøyd med dette. Den som derimot ikke har fått plass, kan gi uttrykk for at tjenesten er for dårlig. I juni 2001 ble det offentliggjort en undersøkelse gjennomført for AAD⁷ som igjen viser at innbyggerne er brukbart fornøyd med tjenestene, men tilfredsheten er synkende i hht tidligere undersøkelser. Både når det gjelder undervisning og omsorg er innbyggerne i små kommuner mer tilfreds enn i store kommuner.

Basert på det som er nevnt ovenfor, kan vi anta at brukerperspektivet vil bli mer og mer framtrædende i årene som kommer. Sterke grupper vil gjennom aksjoner og annen påvirkning sette dagsorden for det arbeid som må gjøres i kommunene. I framtiden vil én slik sterk gruppe være de eldre. Antallsmessig vil pensjonistene øke sterkt de neste 10-årene. Dette vil være dagens 40-50-åringer med god økonomi, god helse og sterke krav til de offentlige tjenestene. De vil være langt mer villige til å bruke egne penger til kjøp av tjenester enn dagens eldre. Samtidig vil kvalitetsbevisstheten være sterk. Kommunene vil bli stilt overfor langt strengere krav til kvalitet og kostnadseffektivitet, og det må derfor finnes løsninger som kombinerer kompetanse og ressursbruk på en effektiv måte, og der brukernes preferanser kommer i første rekke. Kommunene må også regne med økt "konkurranse" fra private løsninger. Kommunens rolle som sysselsetter, vil sannsynligvis bli nedtonet.

⁴ AAD januar 2001 – Redegjørelse om modernisering, forenkling og effektivisering av offentlig sektor

⁵ Jf bl.a. Baldersheim(1993): Den nye kommunen - en politisk bedrift

⁶ Dræge, Løyland og Ringstad(1997)

⁷ Norsk Gallupinstitutt : brukerundersøkelse kommunale, fylkeskommunale og statlige tjenester

3.4 Lokaldemokrati

Kommunenes demokratiske funksjoner og innbyggernes rolle som velgere er viktige problemstillinger i forhold til spørsmålet om sammenslutning av kommuner. På oppdrag av Kommunal- og regionaldepartementet gjennomførte Opinion AS sommeren 1998 en spørreundersøkelse i de 19 kommunene som på landsbasis deltok i de daværende kommuneinndelingsutredningene (KIKS-utredningene). Det foreligger egne omfattende rapporter, både enkeltvis pr. kommune og samlet for alle kommunene, og vi skal her derfor bare gjenta noen av hovedfunnene i undersøkelsen.

Hver person ble stilt 24 spørsmål som i hovedsak hadde som formål å klargjøre innbyggernes synspunkter på følgende forhold:

1. Deltakelse i lokalpolitikken
2. Kommunestyrets representativitet, mulighetene for påvirkning og tillit til forvaltningen
3. Tilhørighet

I de minste kommunene på Tjeldsunds størrelse ble 200 personer intervjuet, mens i kommuner på Skånlands størrelse ble 400 personer intervjuet.

Tabell 3.2 Prosentandel som mener kommunestyret i liten eller ingen grad gjenspeiler hva befolkningen mener

Kommune	% andel	Folketall
Lenvik	31	11 000
Sør-Fron	30	3 400
Hadsel	29	8 500
Røyken	25	15 600
Torsken	25	1 200
Naustdal	24	2 700
Andøy	22	6 000
Øksnes	22	4 800
Hurum	21	8 000
Berg	18	1 100
Bø	18	3 500
Førde	14	10 000
Ramnes	14	3 600
Gaular	13	2 900
Sortland	12	8 900
Sørreisa	12	3 300
Jølster	11	2 900
Nord-Fron	11	6 000
Våle	10	4 000
Gjennomsn	19	

hvilken grad de synes kommunestyret gjenspeiler hva befolkningen i kommunen mener om forskjellige saker. Tabellen under viser hvor stor andel som mener

Når det gjelder deltakelse i kommunale organer, viser undersøkelsen at andelen som har eller har hatt verv er vesentlig større i de små kommunene enn i de store. Dette er naturlig fordi det i de små kommunene er langt flere verv i forhold til innbyggertallet enn i de store kommunene.

I et av spørsmålet ble intervjuobjektene spurt om i

Figur 3.1 Prosentandel av befolkningen som mener at de har svært dårlige eller nokså dårlige muligheter for å påvirke hva som skjer i kommunen

Kommune	% andel	Folketall
Lenvik	63	11 000
Sør-Fron	62	3 400
Hadsel	61	8 500
Naustdal	58	2 700
Førde	57	10 000
Øksnes	55	4 800
Andøy	54	6 000
Hurum	54	8 000
Bø	53	3 500
Røyken	51	15 600
Torsken	51	1 200
Gaular	50	2 900
Sørreisa	50	3 300
Berg	49	1 100
Jølster	46	2 900
Sortland	46	8 900
Nord-Fron	45	6 000
Våle	35	4 000
Ramnes	34	3 600
Hele landet	62	

kommunestyret i liten eller ingen grad gjenspeiler hva befolkningen mener.

Vi har tatt med innbyggertallet i den enkelte kommune for å se om det kan være noen sammenheng mellom svarene og kommunestørrelsen. Oversikten viser at det vanskelig kan dras slike konklusjoner. Det finnes både små og store kommuner som kommer dårlig ut, og det er kommuner i begge kategorier blant de som kommer godt ut.

Et annet forhold som søkes avklart gjennom undersøkelsen, er innbyggernes følelse av å ha påvirkningsmuligheter. Tabellen under viser andelen som svarte at de mener å ha svært dårlige eller nokså dårlige muligheter for å påvirke det som skjer i kommunen.

Også her er det vanskelig å si om det er noen sammenheng mellom svarandeler og kommunestørrelse.

Figur 3.2 Prosentandel av befolkningen som mener at det forekommer ofte eller av og til at kommunen behandler saker på en lite rettferdig og saklig måte

Kommune	% andel	Folketall
Lenvik	67	11 000
Hadsel	57	8 500
Andøy	55	6 000
Berg	54	1 100
Sør-Fron	54	3 400
Øksnes	53	4 800
Førde	52	10 000
Naustdal	52	2 700
Hurum	50	8 000
Torsken	50	1 200
Sørreisa	49	3 300
Bø	48	3 500
Gaular	46	2 900
Røyken	45	15 600
Sortland	37	8 900
Jølster	35	2 900
Nord-Fron	34	6 000
Ramnes	26	3 600
Våle	22	4 000
Hele landet	48	

Tillit til kommuneforvaltningen er viktig, og i ett av spørsmålene ble folk spurt om det forekommer ofte eller av og til at kommunen behandler saker på en lite rettferdig og saklig måte. Tabellen nedenfor viser svarene.

Heller ikke her er det mulig å påvise noen klar forskjell i svarene etter om kommunen er liten eller stor befolkningsmessig.

Det siste hovedpunktet i undersøkelsen, gjelder tilhørighet. Intervjuobjektene ble spurt om de føler stor tilhørighet til bygda/lokalsamfunnet og til kommunen. Det er noen flere som føler stor tilhørighet til kommunen blant Sørreisa-innbyggerne enn blant de andre. Sørreisa og Skånland er omtrent lik av størrelse. Det er færrest i Lenvik som føler stor tilhørighet til sin kommune. Når det gjelder følelse av tilhørighet til bygda/lokalsamfunnet er det innbyggerne i Berg og Torsken som i størst omfang gir uttrykk for dette. Dette er naturlig i og med at kommunene er svært delt geografisk med stor avstand og liten kontakt mellom bygdene. I større kommuner er det en tendens til at man føler tilhørighet til bygda i større grad enn til kommunen. Hvordan dette vil slå ut for en noe større ny kommune Tjeldsund/Skånland er det ikke mulig å si uten at det gjennomføres en egen undersøkelse.

I rapportene fra Opinion AS slås det fast at undersøkelsen gir uttrykk for at det er i de minste kommunene mulighetene for deltakelse i lokalpolitikken er best. Tilhørigheten til egen kommune og bygda/lokalsamfunnet er også større i mindre enn i større kommuner. Både Tjeldsund og Skånland må betraktes som mindre kommuner i denne sammenheng.

Når det gjelder kommunestyrets representativitet, befolkningens påvirkningsmuligheter og folks tillit til den kommunale forvaltningen, gir ikke undersøkelsen noe holdepunkt for å hevde at dette er et «storkommuneproblem». Av de 19 kommunene som deltok i undersøkelsen finner vi også flere mindre kommuner som scorer dårlig på disse punktene. Det

er derfor grunn til å anta at forskjellene i svarandelene i første rekke har å gjøre med kultur, bosettingsmønster og hvordan kommunen har vært drevet de siste årene. Omstridte enkeltsaker i det siste kan også tenkes å ha innvirket på svarene.

I en rapport som vurderte funnene etter KIKS-utredningene sier Høgskulen i Sogn og Fjordane⁸ at de som bor i de minste kommunene mener de har større anledning til å påvirke det som skjer i kommune enn de som bor i større kommuner. De som har stor tilhørighet til kommunen, mener at de også har stor mulighet til å påvirke kommunens beslutninger og har størst tillit til styringa av kommunen. Høgskolen sier også at demokrati ikke bare henger sammen med innflytelse og deltakelse, men også av hva en kan påvirke og at dette reiser spørsmål om kommunens slagkraft. De påpeker at slagkraftige kommuner er mer demokratiske i og med at de evner å skaffe tjenester på spesialiserte områder og ha større evne til å drive aktiv næringsutvikling. De peker også på at når man tar hensyn til problemene med slagkraftige kommuner er det vanskelig å finne fram til en kommunestørrelse som er optimal ut fra demokratihensyn.

3.5 Statlige mål

Regjeringen Bondevik II fremmet våren 2002 en distriktpolitisk redegjørelse for Stortinget. Den følger i store trekk opp tidligere signaler, men understreker viktigheten av en bevisst og langsiktig satsing på regionalpolitikken. Regjeringen lanserte her sin regionsenterstrategi som legger opp til å styrke regionale sentra med mer enn 5000 innbyggere som et bolverk mot fraflytting. De forrige regionalmeldingene la sterk vekt på utkantstrategien, som går ut på å ha særlig fokus på de kommuner som har størst tilbakegang i befolkningstallene. Regjeringen snakker nå mer om at det skal være en balansert utvikling i regioner og man skal opprettholde robuste regioner.

Det tidligere målet for distrikts- og regionalpolitikken som gikk ut på å beholde hovedtrekkene i bosettingsmønsteret, og å utvikle robuste regioner i alle deler av landet er med andre ord endret. Man snakker nå i mye større grad om at ikke alle kommuner kan forventes å få sitt folketall opprettholdt, og at man skal satse på robuste regioner. Det skal fortsatt satses på å sikre full sysselsetting og velferdstilbud i utkantområder med stor nedgang i folketallet.

Regjeringen Stoltenberg fremmet i sin tiltredelseserklæring forslag til et program som kalles moderniseringsprogrammet, og for å vise hvilken rolle kommunene er beregnet å spille her, refereres hovedpunktene i moderniseringsprogrammet:

- døgnåpen forvaltning og effektiv bruk av IKT
- offentlige servicekontorer
- regelforenkling
- samordne tiltak for å dempe veksten i syke og uføretrygden
- ansvars- og oppgavefordeling – stat, fylkeskommune og kommune
- mindre detaljstyring av kommuner
- samordning av tilsynsorganer og ordninger
- bedre sykehus
- bedre skoler
- medvirkning/dialog

⁸ HSF, Oddbjørn Bukve, Samanslåing, samarbeid eller status quo? R-NR 1/99

Alle disse punktene er brakt videre i Bondevik II-regjeringens program. Minst 8 av disse 10 punktene må man regne med berører kommunene i stor grad. I dette programmet framtrer kommunenes viktige rolle som gjennomfører av statlig politikk i klart lys. Staten er ikke i stand til å gjennomføre sin politikk uten medvirkning fra kommunene. Flere forskere, heriblant prof Kjell Arne Røvik⁹ ved UiTø mener disse programmene er en del av den reformretorikk som skiftende regjeringer har tatt i bruk. Han mener bl.a at det såkalte moderniseringsprogrammet skal være med på å legalisere de endringene som er satt i gang på lang sikt.

Stortinget har vedtatt endringer i oppgavefordelingen mellom stat, fylke og kommune¹⁰ hvor en rekke forhold i kjølvatnet av statens overtakelse av sykehusene er behandlet.

Fylkeskommunens rolle som utviklingsaktør er betydelig styrket, mens fylkesmannen skal rendyrkes som statlig kontroll- og veiledningsorgan.

Det er sterkt framhevet at kommunene skal bli mindre detaljstyrt, og i meldingen sier regjeringen flg om kommunene:

”Regjeringen mener at kommunalt selvstyre er en verdi i seg selv, ved at den enkelte gis innflytelse og mulighet til å påvirke egen hverdag. Samtidig sikres at ressursene utnyttes effektivt, og at kommunene og fylkeskommunene selv tar ansvar for utviklingen av omfanget av og kvaliteten på tjenestetilbudet, og på utviklingen i kommunen eller regionen”.

Man sier videre at regler som stiller unødige krav til tjenester, organisering og forvaltning i kommuner og fylkeskommuner skal avskaffes eller endres, og det skal legges særlig vekt på forenklinger i tilknytning til krav om kommunale (handlings)planer, regler om tekniske forhold og regler om faglige kompetansekrav. Dette er helt nytt og man understreker videre at kommunene skal få en kraftig forenkling av rapporteringen til staten og at graden av øremerkede midler skal reduseres kraftig.

Det er her på sin plass å bemerke at dette vil gi grunnlag for at kommunene får større lokal frihet, men også at man vil kunne oppleve uheldige forskjeller mellom kommuner eller deler av landet. Dette er man tydeligvis beredt til å godta politisk som en del av det kommunale selvstyre, selv om dette er før ”motangrepene” fra faggrupper og interessegrupper har satt inn. Vi vil også bemerke at vi i tillegg til et representativt valgt lokalstyre også har innslag av såkalt aksjonsdemokrati hvor enkeltgrupper kun kjemper for sin sak. Endringer i skolekretser er et klassisk lokalt eksempel på dette.

Stortinget har også å tildelt kommunene en del nye oppgaver innenfor miljø, landbruksforvaltning, rusmiddelomsorg og skyss av førskolebarn. Dette vil til dels kreve større lokal kompetanse. Et eksempel på hvor effektive kommunene er til å gjennomføre og tilpasse statlig politikk er den forrige reformen innenfor landbruksadministrasjonen, hvor kommunene igjen fikk ansvaret for dette feltet. Svært mange kommuner har nå bygd ned dette byråkratiet betydelig, uten at det har skjedd tilsvarende endringer lengre opp i systemet. Nå står neste runde for tur, og kommunene skal være gjennomførere.

Som et apropos til disse endringene som er vedtatt, kan også sentrale politikeres forhold og forventninger til kommunene oppsummeres i dette sitatet fra regjeringens pressemelding ved lanseringen av St.melding 31:

”Hvis kommunene var sterkere, ville de i større grad være i stand til å ta på seg flere oppgaver. Regjeringen mener at det er nødvendig å stimulere til frivillige

⁹ Røvik; Moderniseringen som reformretorikk, Senter for kommunalforskning – desember 2000

¹⁰ Stortingsmelding nr. 31 (2000-2001 Kommune, fylke, stat – en bedre oppgavefordeling

kommunesammenslutninger. Av den grunn har regjeringen allerede foreslått å lovfeste at kommuner som slår seg sammen ikke skal få reduserte statlige rammeoverføringer som følge av sammenslutningen, og at de skal få delvis kompensasjon for engangskostnader som er direkte knyttet til sammenslutningsprosessen”.

Rent økonomisk betyr dette at man lar kommunene beholde basistilskuddet og deler av regionaltilskuddet i 10 år ved en frivillig kommunesammenslutning. En av grunnene til dette er at tidligere kommunalminister Opseth tok dette opp i kommunalkomiteen på bakgrunn av bl.a Senjautredningen fra 1998. Denne viste at kommunene på Senja kunne hente ca 12 mill i effektiviseringsgevinst ved å slå seg sammen, men at det samme beløp gikk tapt i form av at basistilskuddet blir borte. Det er nå kommet nye utredninger, bl.i Ytre Namdal og i Sokn, og disse utredningene påpekte at 10 år er for liten tid å beholde rammetilskuddene. Regjeringen har derfor i kommuneproposisjonen for 2003 foreslått og fått vedtatt at basistilskudd og regionaltilskudd skal beholdes i 15 år, med ei nedtrapping på 20 % pr år fra år 11. Dette er et enda tydeligere tegn på at Bondevik II-regjeringen ønsker å stimulere til frivillige kommunesammenslutninger.

De eneste kommunene som frivillig har slått seg sammen i nyere tid, Våle og Ramnes i Vestfold, har fått støtte til engangskostnader etter søknad som i alt dekker ca 50 % av beregnede kostnader. Denne støtten fra KRD er så langt estimert til 10-12 mill og er ment å være tilskott til flytteutgifter, investering i og samordning av datasystem, utvikling av felles saksbehandlingsrutiner mv.

Den nye kommunalministeren i BondevikII-regjeringen har flere ganger erklært at hun ser det som en fordel om kommunene ble større, og at hun tror at det om 10 år vil kunne være inntil 100 færre kommuner i landet. Samtidig understrekes det at alle kommunesammenslutninger skal skje på frivillig grunnlag. Representanter for regjeringen er tydelige på dette, men signaliserer samtidig at kommuner og regioner som går sammen skal gir spesiell oppmerksomhet. For kommuner som vurderer sammenslutning er dette viktige signaler.

En helt annen og interessant vinkling på denne debatten er forholdet mellom mål og midler. De uttalte målene er effektive kommuner og effektiv utnytting av ressursene i kommunene. Debatten dreier seg i stor grad om å slå sammen småkommuner pga effektiviseringsgevinsten i administrasjonen. Den dreier seg i liten grad om de mulighetene man har for bedre kapasitetsutnyttelse og planlegging i de større byområdene. Ved å se på statlige investeringer på 90-tallet finner man at det økonomiske fokus i Norge har vært på Oslo og Akershus. Disse to fylkene har 21 % av befolkningen og det aller meste av tunge offentlige institusjoner i landet. Investeringsandelen på 90-tallet har for disse to fylkene vært fra 20 til 55 % av de samlede offentlige investeringene. Alle år fra 1994 utgjorde investeringene i disse to fylkene over 50 % av landets offentlige investeringer. Nordland og Troms har mindre offentlige investeringer sett i forhold til befolkningsandelen, men investeringene er selvsagt konsentrert om Bodø og Tromsø. Dette framkommer i en rapport fra Asplan Analyse¹¹, og viser klart at offentlige investeringer betyr mye for den økonomiske dynamikken i et område/region, og underbygger argumentene om at en sterk kommuneøkonomi betyr mye for utviklingen av lokalsamfunnet.

¹¹ Asplan Analyse; Statens investeringer i fylker og regioner 1989-1998.

3.6 Fylkeskommunale mål

Fylkesplanen for Nordland har ingen spesielle målsettinger som omhandler Tjeldsund kommune spesielt. Nordland har nå sendt ut et forslag til ny fylkesplan på høring, og denne skal gjelde for perioden 2004-07. Målsettingen er å samle aktører for felles innsats for felles framtid. I Nordland har man operert med BAS-regioner¹² (bo- arbeids- og serviceregion), ca 10 i tallet, men uten å definere enkeltkommuner inn under disse. I området rundt Tjeldsund er Narvik og Sortland nevnt som regionale sentra i en BAS-region. Harstad som senter for en del av kommunene i Nordland er ikke nevnt i utkastet. Fylkeskommunens politikk er godt beskrevet overfor BAS-regionene, og legger i stor grad opp til frivillighet i samarbeidet og partnerskap.

Fylkesplanen for Troms har ingen målsettinger som omhandler Skånland kommune spesielt. Den viktigste målsettingen i fylkesplanen for Troms handler om at Troms skal utvikle seg til å bli et kompetansesamfunn. Videre er det verdt å legge vekt på at fylkesplanen for Troms i en rekke år har operert med regionsenterstrategi, og i den er Tromsø et landsdelssenter, mens byene Harstad og Finnsnes er sentra på nivå 2 og skal inneha et stort register av tjenester.

I mars 2003 sendte man ut på høring fylkesplanforslaget for 2004-07 og peker på at samarbeid over fylkesgrensa er viktig, særlig i Sør-Troms/Nordre Nordland. Under senterstrategien skriver man flg:

”For Harstads vedkommende er nærkommuner i Nordland et naturlig omland i mange sammenhenger. Ved en evt sammenslutning av Skånland og Tjeldsund kommuner tilsier bl.a Harstad kommunes senterfunksjoner for dette omlandet at kommunen bør bli en del av Troms”

3.7 Kommunale mål

Skånland og Tjeldsund har ikke oppdaterte kommuneplaner i lovens ytterste forstand. Dette betyr at ingen av kommunene i kommunestyreperioden har vedtatt en helhetlig kommuneplan som behandler alle kommunens mål og midler. Derimot har begge kommunene i 2002 vedtatt arealplanen for kommunen. Med slike arealplaner er den viktige arealdisponeringen i hovedsak avklart. Videre har kommunene vedtatt en rekke delplaner. Kommune-Norge var generelt mer opptatt av kommuneplanlegging på 80-tallet, mens mange etter hvert har gitt opp å ha oppdaterte overordnede planer. I hht plan- og bygningsloven skal kommunene hvert 4 år revidere en overordnet kommuneplan.

Begge kommunene har det viktigste redskapet, kommuneplanens arealdel, vedtatt, og denne er et godt grunnlag for å fatte viktige og effektive beslutninger om kommunenes framtid.

¹² ”En BAS-region er et geografisk område som i størst mulig grad omfatter både bostedene, arbeidsplassene og det daglige fritids- og servicetilbudet til de som bor i et område. Innen en BAS-region er det et stort omfang av daglige arbeids- fritids- og servicereiser, mens det mellom BAS-regionene er lite omfang av slike reiser”

4. PRESENTASJON AV OMRÅDET

Denne utredningen forholder seg til de to kommunene Skånland og Tjeldsund som er en del av ETS-samarbeidet og hhv Sør-Tromsregionen og Ofotenregionen.

Det finnes ikke et fasttømret begrep for dette området. Det nærmeste er ETS-kommunene som har innarbeidet seg i nyere tid.

Kommunene samarbeider som sagt i ETS-gruppa som i tillegg består av Evenes kommune. I tillegg til at disse tre kommunene samarbeider nært, er det samarbeid i Ofoten, som omfatter kommunene Narvik, Ballangen, Evenes, Tjeldsund og Lødingen, samt et samarbeid i Sør-Troms som omfatter kommunene Harstad, Bjarkøy, Ibestad, Kvæfjord og Skånland..

Kart over området ligger ved.

Nedenfor presenterer vi en del data om de deltakende kommunene, samt de øvrige kommunene i Ofoten og Sør-Troms:

Tabell 4.1 Kommunene

Kommune	Areal km ²	Innbyggere 01.01.02	Kommunesenter
Skånland	494	3 064	Evenskjer
Tjeldsund	317	1 477	Hol i Tjeldsund
Til sammen	811	4 541	

Tabell 4.2 Øvrige kommuner i Ofoten og Sør-Troms

Kommune	Areal km ²	Innbyggere 01.01.02	Kommunesenter
Narvik	2 041	18 495	Narvik
Evenes	242	1 508	Bogen i Ofoten
Lødingen	531	2 358	Lødingen
Harstad	364	23 092	Harstad
Kvæfjord	658	3 151	Borkenes
Ibestad	242	1 715	Hamnvik
Bjarkøy	75	554	Nergårdshamn

Historisk sett er det også av interesse å se på hvordan kommunestrukturen i området har vært, og hvordan den har forandret seg gjennom tidene. Den siste store endringen i kommunestrukturen skjedde i 1964, da Schei-komiteens innstilling ble vedtatt i Stortinget. Den største endringen i dette området var da at Skånland og Astafjord kommune ble slått sammen til Skånland.

Tabell 4.3 Delinger i Ofoten og Sør-Troms

Område- beskrivelse	Folkemengde ved endring	Endrings- tidspunkt	Ny kommuneenhet
Lødingen	3 034	1909	1851 Lødingen
	1 404		1852 Tjeldsund
Trondenes	4 224	1926	1912 Sandtorg
	2 443		1913 Skånland
	3 429		1914 Trondenes
Ibestad	1 420	1926	1916 Andørja
	1 768		1917 Ibestad
	1 018		1918 Astafjord
	1 967		1919 Gratangen

Tjeldsund har mao vært egen kommune fra 1909 da den ble skilt ut fra Lødingen, mens det gamle Skånland oppsto som egen kommune i 1926 da som utskilt fra Trondenes.

Tabell 4.4 Sammenslutninger i Ofoten og Sør-Troms

Områdebeskrivelse	Folkemengde ved endring	Endrings- tidspunkt	Ny kommuneenhet
1851 Lødingen ¹⁾	297		
1852 Tjeldsund	1 808	1964	1852 Tjeldsund
1913 Skånland	2 246		
1918 Astafjord	1 120	1964	1913 Skånland

¹⁾ Området på Tjeldøya

Det er verdt å merke seg at det som i dag er Skånland og Tjeldsund over lang tid har hatt de samme grensene. Videre kan man gjøre seg visse betraktninger over bakgrunnen for de endringene som ble gjort i 1964, som særlig i dette området synes styrt av helt nye kommunikasjoner og dermed forbindelser mellom folk. Videre må vi slå fast at fylkesgrensen har vært absolutt i den forstand at ingen kommunegrenser er justert på tvers av disse.

5. REGIONAL INTEGRASJON

5.1 Kommunikasjonsutvikling og områdeorganisering

Innledning

Over lang tid har det vært gjennomført relativt store endringer innen kommunikasjonsmønsteret i både Sør-Troms og Ofoten. Kommunikasjonene er ikke de samme som den dagen kommunestrukturen ble tegnet eller ved Scheikomiteens framlegg på tidlig 60-tall. Dette gir oss også muligheten til å si noe om tilgjengeligheten for å nå ulike tjenester har blitt bedre, om reisestrømmene har endret retning og om hvordan integrasjonspotensialet er i området. Opplysninger om veiutbygging etc er hentet fra Statens Vegvesen.

Veiutbygginger

Begge kommunene har i lang tid hatt rimelig gode kommunikasjoner, og det er ikke grunnlag for å si at man i nær fortid har hatt endringer som påvirker kommunikasjonsmønsteret i vesentlig grad. Denne utviklingen har gått over lang tid.

Ved en enkel historisk gjennomgang er det følgende kommunikasjonsmessige milepæler som peker seg ut:

- Tjeldsundbrua bygd 1967 (knyttet sammen Hinnøya med fastlandet)
- Grovfjordbrua bygd i 1969 (knyttet Grovfjord til resten av Skånland. Tidligere måtte man kjøre om Bogen for å komme til sitt kommunesenter)
- Ramsundbrua bygd i 1986 (samtidig ble Myklebostad knyttet til veinettet)
- Evenes flyplass tatt i bruk ca 1973
- Ytre kystriksvei Grovfjord-Gratangen tatt i bruk 1975
- E 10 utenom Evenskjer i 1990

Som det framgår av listen over har det skjedd store endringer som har gjort det mye enklere å ferdes, og dette har vært et faktum over tid. Tjeldsund og Skånland er ikke slik som eks Senja hvor utbyggingene skjedde så sent som på 80-tallet. Over lang tid har det vært god tilgjengelighet til de tilbudene regionen har. Kontakten mellom bygd, tettsted og kommunesentra er forsterket. Næringslivet som er avhengig av transport har fått flere muligheter til å transportere sine varer raskere til markedet.

Planlagte kommunikasjonsinvesteringer

Det foreligger ingen planer om veiutbygginger som kan tenkes å påvirke kommunikasjons situasjonen i området i vesentlig grad.

Reiseavstander og kollektivtilbud

For å forstå regionens geografiske forhold, er det viktig å ha en viss oversikt over avstander og reisetider. De oppgitte tider er normalt tid. Klima og geografiske forhold gjør at en del av årets dager går kommunikasjonsmidlene langsommere eller kommer ikke fram, som regel forårsaket av uvær.

Tabell 5.1 Reiseavstander til regionsentrene i kilometer

	Harstad	Narvik
Evenskjer	31	91
Grovfjord	57	73
Hol	57	102
Ramsund	53	98

Kilder: NAF Veibok kart fra Statens vegvesen

Når man skal beregne reisetid er det vanlig å legge til grunn en gjennomsnittlig hastighet på 60 km/t. Da vil avstanden i kilometer tilsvare antall minutter reisetid. Når det er 57 km fra Ramsund til Harstad, vil det ta 57 minutter å reise strekningen.

Kollektivtilbudene som er representert i området er Nordtrafikk og Ofotens Bilruter, samt Tjeldsund kommune som driver ei båt rute.

Det er ikke hensiktsmessig å gjøre beregninger på reisetid til kommuneadministrasjonen på Hol, i og med at dette ikke er et servicesenter. Til det er de kommunale og private tjenestene i Tjeldsund kommune for spredt. Vi gjør bare derfor disse beregningene i forhold til Evenskjer, som har en rekke tilbud, private og offentlige.

Tabell 5.2 Reisetider i minutter til Evenskjer ved bruk av kollektivruter

	Minutter ca.	Daglige tur/returer
Fiskefjord	50	1
Grovfjord	55	2
Ramsund	35	1
Tjeldnes	90	1
Myklebostad	80	1

Kilde: Rutetabeller for Nordtrafikk

Det er ikke tatt med ventetider ved skifte av buss.

Grunnet dårlig korrespondanse mellom avganger på buss, tar det en hel dag for å reise tur retur fra enkelte områder. Dette fører til at de fleste er avhengig av privat bil for å kunne kortene reisetiden.

Når det gjelder flyavganger er det stort sett gode tilbud fra Evenes til Bodø, Trondheim og Oslo, mens tilbudet til Tromsø er fraværende. Til Bodø er det bedre tilbud fra Narvik enn fra Evenes.

Det er daglig anløp av Hurtigruta i Harstad, og rimelig gode hurtigbåtkommunikasjoner fra Harstad mot Finnsnes og Tromsø. Det er ikke hustrigbåtforbindelse mot Vesterålen fra Harstad.

Tabell 5.3 *Avstander fra kommunesentrene til ytterste krets*

<i>Kommunesenter</i>	<i>Ytterste krets</i>	<i>Km</i>
Hol	Tjeldnes	23
	Fiskefjorden	70
	Myklebostad	28
Evenskjer	Grov	36
	Bakkejord	41
	Fiskefjorden	38
	Myklebostad	40
	Tjeldnes	52

Kilde: www.visveg.no

Avstandene mellom kommunesenteret og ytterste krets er innenfor hva Christiansenutvalget foreslo som en veiledende norm for hva som kan anses som akseptabel tilgjengelighet til kommunesenteret, inntil 60 minutters reisetid én vei. I andre sammenhenger opererer man med 45 minutter som pendlingsavstand. Det er ett unntak mht reisetid, og det er forholdet mellom Fiskefjord og Hol. Her kommer imidlertid båtruta over Tjeldsundet inn som et tilbud.

Reiseavstand og tjenestetilbud

Skånland har de fleste av sine tjenestetilbud i kommunesenteret Evenskjer. Noen tilbud, skole og omsorgstjenester, ytes også fra Grovfjord. Få av innbyggerne har kortere avstand til tjenestetilbud i annen kommune. De det gjelder er innbyggerne i Grovfjord som må sies å ha omtrent samme reisetid til Bogen. Evenskjer er kommunens handelssentrum.

Tjeldsund kommune er en todelt kommune siden man må gjennom Skånland og Harstad for å kjøre gjennom kommunen. Tjeldsund kan heller ikke sies å ha et kommunesenter hvor tilbudene er samlet. Tilbudene er spredt på Hol, Ramsund, Fjelldal og Kongsvik.

Begge kommunene har Harstad som sin nærmeste handelsby, hvor også en rekke regionale funksjoner ligger.

Eksisterende områdeorganisering

Områdeorganisering defineres som et tjenestetilbud organisert med et geografisk nedslagsfelt som er mindre enn kommunen. I utgangspunktet er en skole med sin skolekrets en form for områdeorganisering, men i denne sammenheng tenker vi på andre tjenester som er organisert i geografiske områder. Et eksempel på dette er bydelene i Oslo.

Ingen av kommunene har typiske områdeorganiseringer, hvor det også er tillagt beslutningsmyndighet. Det nærmeste man kommer er at begge kommunene har opprettet soner i hjemmetjenestene, som både mht ressurser og styring har et preg av autonomitet.

Det er ikke mulig å peke på at en av kommunene har et tilbud som også dekker andre kommuner. Dersom man får bygd et kulturhus på Evenskjer vil det kunne få en regional funksjon. Det nærmeste vi kommer regionale funksjoner er handelssenteret Evenskjer samt et par tilbud av interkommunal art som dekker flere kommuner.

Vurdering av grunnlagsopplysningene

De siste 30 år har kommunene nådd et betydelig høyere nivå på kommunikasjonene enn før. Mens reisende tidligere var sterkt avhengig av båt og ferge, har man nå flere vei- og bruforbindelser og flyplass. Reisesstrømmene er endret tilsvarende, men man er fortsatt avhengig av en rekke tilbud utenfor regionen, eks lokalsykehus og andre regionale tjenester. Evenskjer er knutepunktet i begge kommunene. Handelsområdet til Evenskjer har økt noe som følge av endringene i reisesstrømmene, men dette er ikke av vesentlig betydning for lokal handel eller for bygging av regionen. Endringene i kommunikasjonene har ført til at flere nå lettere kan benytte seg av servicetilbudene i nærliggende byer, særlig Harstad, herunder også de offentlige tilbud.

Områdeorganisering er forholdsvis lite utviklet i regionen. De endringer som har skjedd i kommunikasjonene gjør imidlertid at det bør være et potensiale for bedre utnytting av ressursene mellom Tjeldsund og Skånland, og da spesielt innenfor kommunal tjenesteyting.

En hovedkonklusjon i dette kapitlet er at kommunikasjonsendringene i området har ført til større muligheter for befolkning og næringsliv. Særlig viktig har bruforbindelsene vært. Man har i dag muligheter til å utnytte både private og offentlige tilbud på en helt annen måte enn tidligere, og befolkningen tilpasser seg slike endringer raskt. Det er grunn til å tro at dersom kommuneinndelingen skulle ha vært foretatt i dag, ville neppe grensene blitt de samme som i dag.

5.2 Pendling og senterhierarki

Innledning

Vi vil her se på viktige elementer i det vi kaller regional integrasjon, dvs hvorvidt arbeids- og tjenestemarkedet brukes uten særlig hensyn til de fastlagte administrative grenser. Vi vil forsøke å definere tettstedsstrukturen og se på pendling, arbeidsplasser og handel. Det er mer materiale om dette under kapitlet om sysselsetting.

Avstander

I mange tilfeller regnes 60 minutters reisetid til arbeidsplasser og service (en vei) som akseptabelt. Dette påvirkes imidlertid av historiske og ikke minst klimatiske forhold samt transporttilbud. I nasjonal transportplan 2002-2011 avgrenses imidlertid en ABS-region (Arbeid, Bolig og Service) av akseptabel reisetid til arbeidsplasser og service. Dette er for tilgang til arbeidsplasser definert som maksimum 45 minutters reisetid (med bil) til tettsteder med minst 2000 innbyggere.

Med utgangspunkt i den innledningsvis definerte regionavgrensning er reisetidene mellom kommunesentrene i regionen presentert nedenfor.

Tabell Reisetid mellom kommunesentrene – minutter (NVDB)

	Til	1805	1851	1852	1853	1901	1913	1919
Fra								
1805 NARVIK		0	116	89	49	94	71	48
1851 LØDINGEN		116	0	73	69	64	51	96
1852 TJELDSUND		89	73	0	34	50	26	82
1853 EVENES		49	69	34	0	45	23	56
1901 HARSTAD		94	64	50	45	0	28	73
1913 SKÅNLAND		71	51	26	23	28	0	56
1919 GRATANGEN		48	96	82	56	73	56	0

Med 60 minutters reisetid som begrensning vil regionen for Skånland kun ekskludere de sentrale deler av Narvik, dvs byen, mens Bjerkvik med forsvarrets installasjoner er innenfor. Dette viser at Skånland med kommunesenteret Evenskjer har en meget sentral plassering midt mellom 2 av Nord-Norges befolkningstygdepunkt – Harstad og Narvik. For Tjeldsund vil ABS-regionen være knyttet til Skånland, Evenes og Harstad samt deler av Narvik (Bjerkvik). Deler av kommunen vil også ligge innenfor akseptabel avstand til Lødingen.

Når 60 minutter benyttes i denne avgrensningen til tross for NTP sin begrensning på 45 minutter, er dette ut fra at ytterpunktene i de definerte regionene er regionsentre med langt mer enn 2000 innbyggere.

Pendling

Her presenterer vi data om regional pendling, jfr også merknader i forhold til ”arbeidsmarkedet” Tjeldsund/Skånland under kapittelet næring og demografi. Normalt sett bør en kommunes arbeidsmarked kunne knyttes til dagpendling. Pr dato finner en imidlertid ikke statistikk som skiller mellom dag- og ukependling. Det er derfor nødvendig å gjennomføre en skjønnsmessig vurdering i denne sammenheng.

I tabellen (matrisen) nedenfor er sysselsettingen etter bosted (pendlingen) i 2001 vist. Det gjøres oppmerksom på at disse dataene fra SSB ikke samsvarer med foran angitte data for sysselsetting mv. Dette hovedsakelig på grunn av at en i PANDA opererer med sysselsatte med mer enn 30 timers arbeidsuke.

Tabell Regional pendling 2001 (SSB)

Arb.sted. Bosted	1805	1851	1852	1853	1901	1913	1919	Øvrige	SUM
1805 Narvik	7626	3	1	15	65	1	13		
1851 Lødingen	11	882	3	1	16	0	0		
1852 Tjeldsund	12	6	441	38	68	21	0	84	670
1853 Evenes	37	1	5	472	40	24	2		
1901 Harstad	59	15	12	27	9691	89	3		
1913 Skånland	31	1	26	110	226	881	8	188	1471
1919 Gratangen	35	0	0	0	10	2	380		
Øvrige			55			173			
SUM			543			1191			

Sammenholdt med avstandsmatrisen foran vil en måtte kunne anta at den regionale pendlingen hovedsakelig skjer i form av dagpendling og at det er disse 7 kommunene som utgjør arbeidsmarkedsregionen for Tjeldsund/Skånland. I en framtid hvor distriktenes største svakhet ligger i et ensidig næringsliv, gir disse kommunenes geografiske plassering mellom to

sysselsettingsmessige tyngdepunkt mulighet til å tilfredsstille forskjellig yrkesbehov innen en og samme familie, dvs et bosettingsmessig fortrinn som bør gi muligheter framover.

Dette gir mulighet for forsterkning av en situasjon hvor hhv 229 (34,2%) og 590 (40,1%) av de yrkesaktive bosatt i henholdsvis Tjeldsund og Skånland har sin arbeidsplass utenfor kommunen. Av disse pendler henholdsvis 36,7 og 31,9% til arbeid utenfor regionen – sannsynligvis ukependling. Samlet innpendling til kommunene er henholdsvis 102 og 310. Av disse kommer henholdsvis 46,1 og 44,2% fra andre kommuner i regionen. Ut fra dette kan pendling betraktes som en betydelig verdi for de to kommunene.

Matrisen viser også at fra Tjeldsund pendler 68 personer til Harstad mens 12 pendler motsatt vei – en netto pendling på –46. Tilsvarende nettoppendling til Narvik er –11 (-12/+1). Nettoppendlingen i forhold til Evenes er –33 (-38 / +5) mens den i forhold til Skånland er +5 (-21 / +26), jfr. dog tidligere merknad vedrørende Ramsund Orlogsstasjon (ROS) i Tjeldsund. Skånland har også sin pendling hovedsakelig rettet mot Harstad med en nettoppendling på –137 (-226/+89). Nettoppendlingen i forhold til Narvik er –30 (-31/+1) mens den i forhold til Evenes er –86 (-110/+24). Både reisetid og pendling indikerer en klar regional tilknytning for Tjeldsund/Skånland mot Harstad i Troms sett i forhold til Narvik i Nordland. Dette forsterkes når en vurderer næringsstruktur og vareleveranser. Her framstår koblingen mellom Tjeldsunds hjørnesteinsbedrift ROS og verftsmiljøet i Harstad sentralt. Herunder sto Harstad i 1999 for leveranser av varer og tjenester til en verdi på 17,2 mill kr tilsvarende 31,1% av ROS sine samlede innkjøp (Nordland fylkeskommune – FS 2000).

Skånland, Tjeldsund og Evenes synes å ha en rimelig stor integrasjon rent pendlingsmessig, dog mindre enn eks Midt-Troms. Harstad betyr mye for Skånland særlig og delvis for Tjeldsund. Narvik synes ikke å ha arbeidsmessig betydning for disse to kommunene. Integrasjonen mot Troms og regionsenteret Harstad er betydelig større enn mot Nordland og regionsenteret Narvik. I forhold til Vesterålen er arbeidsintegrasjonen minimal.

Tettsteder og senterhierarki

Et tettsted blir i denne sammenheng definert ut fra SSB's definisjon om et sted som har minst 200 innbyggere og der det er mindre enn 50 meter mellom husene i gjennomsnitt. Det er SSB i samarbeid med Statens Kartverk som etter forslag fra kommunens kartmyndighet fastsetter grensene for et tettsted.

SSB's siste oversikt over tettsted viser at det pr 01.01.00 var det følgende tettsteder i regionen,

Tabell *Tettsteder i Ofoten og Sør-Troms*

Navn	Kommune	Innbyggere 1999	Innbyggere 2002
Fjelldal	Tjeldsund	327	333
Ramsund	Tjeldsund	292	285
Bogen	Evenes	410	424
Liland	Evenes		297
Narvik	Narvik	13.874	14.093
Bjerkvik	Narvik	1.192	1.238
Lødingen	Lødingen	1.797	1.777
Evenskjer	Skånland	587	622
Grov	Skånland	296	307

Tovik	Skånland	212	216
Harstad	Harstad	18.380	19.297
Kilbotn ¹	Harstad	744	0

¹Tettstedet Kilbotn er sannsynlig slått sammen med Harstad i perioden.

Tettsted er altså et klart definert og avgrenset område, og gir ikke alltid et rett bilde av befolkningstetthet. I dette området vil vi likevel tro at tettstedbildene gi et tilnærmet korrekt bilde. Bosettingen i Skånland tyder likevel på at Evenskjer har en større befolkning i sitt nærområde enn tettstedbefolkningen tilsier. Nabokretsens størrelse tyder på at Evenskjer har et nærområde på ca 1000 personer.

I begge kommunene er det godt under 50 % som bor i definerte tettsteder. Landsgjennomsnittet er 74 %, og 63 % av landets befolkning bor i tettsteder større enn 2000 innbyggere.

Det er ikke en enkel oppgave å klassifisere tettstedene i et senterhierarki, dvs en kategorisering av sentrene etter hvilken funksjon de har som service- og tjenesteder for befolkningen i området. Det er ingen sentrale retningslinjer som viser hvilke kriterier som bør legges til grunn. Troms fylkeskommune initierte i 1993 et større prosjekt hvor senterstrukturen i fylket ble vurdert, herunder pendling mellom kommunene¹³. Funksjonalitet som hovedsenter ble et sentralt begrep i disse vurderingene. Rapportens senteranalyser dannet grunnlag for vurderingene om senterhierarki i Troms. Denne vurderingen ble fulgt opp i fylkestingsvedtak.

I rapporten blir Tromsø definert som landsdels- og fylkessenter, Harstad og Finnsnes som hovedsenter som fungerer godt, og Bardufoss, Sjøvegan og Nordreisa som sentra som ikke fungerer tilfredsstillende. Denne vurderingen har den svakhet at den bare vurderer de i fylkesplanen utpekte sentra, og ikke andre tettsteder som har betydelige funksjoner. Gjeldende vedtak i Troms er nå at man har Tromsø som regionsenter på nivå 1, Harstad og Finnsnes på nivå to, samt 5 sentra på nivå 3. Ingen av de siste er i Sør-Troms. Rapporten slår fast at Harstad fungerer godt som tjenestesenter for en region som er større enn Sør-Troms, dvs har influensområde også i Ofoten, Vesterålen og delvis Indre Sør-Troms. Rapporten slår også fast at en rekke kommunesentre fungerer godt, men nevner ikke disse spesielt.

I Nordland har man ikke hatt en tilsvarende vurdering av sentra og funksjonalitet. I fylkesplanen opererer man med sentra med regionale funksjoner, og i nærheten av Tjeldsund er disse sentrene hhv Narvik og Sortland. Ser vi på eks handelsstatistikk er det åpenbart at disse to sentrene har regionale funksjoner.

Regionale offentlige tilbud, herunder kommunale

Det er kun Skånland av disse to kommunene som har regionale statlige og fylkeskommunale tilbud, dvs har nedslagsfelt som rekker ut over egen kommune. Det dreier seg i korthet om videregående skole som dekker ETS-kommunene og apoteket, selv om det ikke er et offentlig tiltak. Alle disse tilbudene er lokalisert på Evenskjer. De øvrige offentlige tiltak ytre etat og etter hvert også tilbud som i dag er lokalisert i den enkelte kommune, eks likningskontor og trygdekantor.

Tjeldsunds lensmannskontor ligger i Lødingen. For øvrig er alle andre statlige og fylkeskommunale funksjoner med et regionalt nedslagsfelt lokalisert i hhv Harstad og Narvik.

¹³ Troms fylkeskommune: "Senterstrukturen i Troms"

I Tjeldsund ligger Norges Brannskole. Den dekker hele landet og er som sådan en meget viktig institusjon for aktivitet i området, og er et faglig støtteapparat til brannvernet i regionen.

Handelsstatistikk

Ved å se på hvordan handelen er fordelt mellom kommunene, kan man danne seg et grunnlag for å vurdere den regionale integrasjonen. Vi har hentet inn tall fra SSB for å sammenlikne kommunene med hverandre mht omsetning i detaljhandelen. Tallene er fra 1 kv 2002, og skulle gi et godt og oppdatert bilde på denne omsetningen.

Tabell Detaljhandelsomsetning pr innbygger 1. kv 2002. (Kilde SSB)

KOMMUNE	Omsetning pr innbygger inkl. kjøretøyer, bensin mv.	Omsetning detaljhandel pr innbygger
Skånland	37.735	26.287
Tjeldsund	7.313	7.313
Evenes	17.217	17.217
Lødingen	20.148	18.053
Gratangen	16.000	16.000
Harstad	90.000	56.000
Sortland	56.884	32.819
Narvik	88.000	58.000
Tromsø	84.000	57.000
Troms	72.000	48.000

Som det framgår er det store forskjeller kommunene imellom. Skånland har detaljomsetning som ligger betydelig under Tromssnittet. Sammenlikner vi Skånland med kommuner på samme størrelse, Sørreisa, Lyngen, Skjervøy, så ligger Skjervøy og Lyngen over i omsetning pr innbygger, mens Sørreisa ligger under. Tjeldsund har lav omsetning pr innbygger, noe som selvsagt skyldes svært få butikktilbud i kommunen og mange som handler i nabokommunene i fbm pendling. Evenskjer fungerer helt åpenbart som et handelssenter for særlig Skånland og Tjeldsund, men har tross det en kraftig handelslekkasje til Harstad. Tilbudet på Evenskjer er utvidet betydelig de siste årene.

Kommunene har sannsynlig begge en kraftig handelslekkasje til Harstad og Narvik, og den er pga avstand sannsynlig størst til Harstad. Ingen av de andre kommunene kan konkurrere med byene i omsetning pr innbygger. Spørsmålet om Evenskjer har et større potensiale er vanskelig å forutse. Sammenlikner man med en annen kommune som ligger nært et stort handelssenter, Sørreisa, så har Skånland større lokal omsetning. Nærheten til Harstad spesielt begrenser kommunens potensiale, men med dyktig handelsstand kan potensialet være større.

Vurdering

Opplysningene foran viser et område med stor grad av integrasjon mellom kommunene hva gjelder arbeids- og handelsmarked. Området har noe mindre integrasjon enn eks Midt-Troms, men likevel er det utstrakt samhandling på tvers av kommunegrensene. Evenskjer er ikke et regionalt senter, men har som handelssted vokst betydelig de siste årene, og klarer seg godt tatt i betraktning av at man har flere handelsbyer i umiddelbar nærhet.

Harstad er for både Tjeldsund og Skånland et dominerende arbeids- og handelssenter. Narvik og særlig Sortland betyr i denne sammenheng lite for Tjeldsund og Skånland.

Sannsynlig er det større pendling mellom kommunene enn det som framkommer i statistikken. Dette skyldes måten forsvaret sine arbeidstakere ikke er med i statistikken over pendling. Vi vet at forsvarsarbeidsplassene i Tjeldsund øker integrasjonen mellom kommunene. Skånland, Tjeldsund, Evenes og Harstad fungerer i stor grad som et felles arbeidsmarked.

For Tjeldsunds befolkning på fastlandet og Tjeldøya er det klart at Evenskjer fungerer som tjenestesenter. Det er sannsynlig at også befolkningen på Hinnøya bruker Evenskjer en del, og at det samme er tilfelle for den nærmeste delen av Harstads befolkning, men Evenskjer kan ikke gjøre Harstad rangen stridig som handelssenter. Derimot kan Evenskjer utvikles til å bli et supplement til Harstad og utnytte sitt potensielle omland så godt som mulig.

Den regionale integrasjonen vil kunne øke i årene som kommer, i og med at det er sannsynlig at Harstad som regionalt senter i Hålogaland kan styrke sin posisjon i fht en rekke offentlige tjenester. Dette manifesteres bl.a gjennom en total endring av sykehusgrensene i regionen, hvor Tjeldsunds innbyggere har et offentlig sykehus betydelig nærmere enn Narvik og Stokmarknes. Vi viser i denne forbindelse til kapitlet om fylkesgrensa.

5.3 Offentlige arbeidsplassers betydning for kommunesentrene

Innledning

For mange av de små kommunesentrene i distriktene er det slik at de offentlige arbeidsplassene i kommuneadministrasjonen og i lokal statsforvaltning betyr mye for opprettholdelse av bosettingen. På bakgrunn av den strukturen man har i de to kommunene, forutsetter vi at kommunesenteret i en eventuell ny sammenslått kommune vil bli Evenskjer. Mest omfattende konsekvenser vil inntreffe ved en tradisjonell sammenslutning, dvs. samling av all administrasjon på det nye kommunesenteret. Dersom man velger delt administrasjonen, kan situasjonen bli annerledes.

Nedenfor skal vi se på hvilke konsekvenser en flytting av offentlige arbeidsplasser kan få for dagens kommunesentre.

Antall offentlige arbeidsplasser som vil bli berørt ved sammenslutning

Ved en sammenslutning av de to kommunene vil det i første rekke være de rent administrative arbeidsplassene i kommunene som vil bli berørt. Litt avhengig av valgt organisering vil også mange fagstillinger bli berørt. Vi tenker da på stillinger som leger, helsesøstre, sosialkuratorer, næringsmedarbeidere og ingeniører, kort sagt de fleste som har arbeidsplass på kommunehusene. Når det gjelder andre typer stillinger som lærere, førskolelærere, assistenter, sykepleiere, hjelpepleiere, driftspersonale innen teknisk etat osv., vil disse i hovedsak være knyttet til tjenestested og ikke administrasjonssted. En eventuell flytting av kommuneadministrasjonen vil derfor bare indirekte influere på disse stillingenes plassering og antall.

I tillegg til de kommunale stillingene vil også noen få stillinger innen lokal statsforvaltning kunne bli berørt, selv om det ser ut som om staten på egenhånd er i ferd med å endre sine lokale strukturer uavhengig av kommunestrukturen. I første rekke gjelder dette både for statlige stillinger innenfor trygd og politietaten.

Følgende omtrentlige antall stillinger kan tenkes å bli direkte berørt ved en tradisjonell sammenslutning:

Tabell 5.4 Stillinger i offentlig forvaltning som direkte vil berøres ved kommunesammenslutning

	<i>Tjeldsund</i>	<i>Skånland</i>
Administrative stillinger i kommunen	18,0	21,0
Fagstillinger i kommunen	13,0	25,0
Statlige etater	4,5	8,0
SUM	35,5	52,0

Vi gjør oppmerksom på at antall stillinger ikke er finjustert, og at det dermed kan være små avvik. Videre at vi har tatt med delstillinger, som det er noen av i begge kommunene. Vi har i tabellen ovenfor valgt å ta med alle de stillingene som er aktuelle for endring dersom kommunene velger å slå seg sammen, dvs stillinger i administrasjon, teknisk etat (ikke vaktmestre og uteseksjon), helseetaten, sosialetaten, kulturetaten osv. Totalt sett vil en sammenslutning direkte kunne berøre vel 85 årsverk i de tre kommunene. Hvor mange av disse som eventuelt må skifte arbeidssted, vil imidlertid avhenge av hvilken organiseringsmåte som velges. Velges tradisjonell sammenslutning med flytting av administrasjon og sentrale fagstillinger til det nye kommunesenteret, vil mange bli berørt. Velges andre former for organisering vil færre kunne bli berørt.

I følge SSB består gjennomsnittshusholdningen av 2,3 personer. Statistisk sett skulle derfor inntil 195 mennesker kunne bli berørt direkte dersom hele administrasjonen m/fagstillinger flyttes etter en eventuell sammenslutning. Imidlertid er det slik at en kommunesammenslutning sannsynligvis vil føre til at Evenskjer blir det nye kommunesenteret, og mellom de fleste stedene i Tjeldsund og Evenskjer er det allerede utstrakt grad av pendling og regional integrasjon. Derfor vil en sammenslutning med derpå følgende nedjustering av bemanningen i administrasjon og evt fagstillinger, føre til større konsekvenser enn det å evt flytte arbeidssted i og med at alle fortsatt vil være innenfor akseptabel pendlingsavstand.

Arbeidsplasser totalt sett i kommunesentrene

Det finnes ingen statistikk over fordelingen av antall arbeidsplasser på kommunesenternivå. I Tjeldsund er det heller ingen tettsteder og i realiteten ikke et sted som kan kalles kommunesenter med de kjennetegn man vanligvis har på det. I Tjeldsund har man et administrasjonssted, Hol. Vi har derfor valgt å bare se på Tjeldsund som kommune, i og med at det er størst sannsynlighet for at et nytt kommunesenter blir lokalisert til Evenskjer. Tabellen viser en oversikt over antall arbeidsplasser i Tjeldsund. De som pendler inn til Tjeldsund er med, mens de som pendler ut ikke er med. Tabellen er kun ment å skulle gi en viss oversikt over fordelingen av arbeidsplassene.

Tabell 5.5 Sysselsettingsfordeling Tjeldsund(antall personer) 2001

Jordbruk	26
Fiske og oppdrett	6
Bygg, anlegg mv	13
Varehandel	36
Transport, post, tele	21
Bank	8
Tjenesteyting for øvrig	12
Kommune	143
Stat	192
Sum	457

Av de 143 personene i kommunen er det vel 30 stillinger som enten vil bli nedlagt i sin nåværende form pga effektivisering eller blir flyttet til Evenskjer. Det er selvsagt forutsatt at man i en ny organisasjon skal få anledning til å konkurrere om de forskjellige stillingene, og at evt overtallige blir ivaretatt på en god måte. Uansett kommunesammenslutning vil demografien i begge kommunene over tid føre til at stillinger må legges ned pga at inntektssystemet er sterkt koplet til folketallet.

Flytting av kommunesenteret – generelle konsekvenser

En sammenslutning av kommunene med nytt kommunesenter på Evenskjer vil kunne få visse konsekvenser for Tjeldsund. Omfanget vil variere i forhold til hvilke organisatoriske løsninger som velges. Flytting av hele kommuneadministrasjonen til det nye Evenskjer, vil være det alternativet som vil få de største konsekvensene. Det vil direkte berøre de som arbeider i de aktuelle administrative stillingene og deres familie i begge kommunene, særlig når det blir færre stillinger. Det vil også kunne få betydning for kommunal tjenesteproduksjon, for privat næringsliv, boligmarkedet og for fritids- og kulturaktiviteter.

Et vedtak om å flytte kommuneadministrasjonen vil kunne føre til at pessimistiske holdninger til bygdas og stedets framtid brer seg i befolkningen. Tjeldsund er dog godt innenfor pendlingsavstand til et felles kommunesenter på Evenskjer. Vi har da forholdt oss til at 45 km eller 45 min er holdt for å være maksimal pendlingsavstand. Selvsagt er det mange som pendler lengre, men det er ingen ønskelig situasjon. For de som blir direkte berørt er det derfor neppe aktuelt å flytte, heller å pendle til Evenskjer. I området Fjelldal-Ramsund bor en stor del av Tjeldsunds befolkning, og disse vil ha marginalt større avstand til Evenskjer enn til Hol.

Ovenfor har vi vist at offentlig sektor er den største og dominerende næringsveien for folk i Tjeldsund. Innen det offentlige er det slik at det til flere av de aktuelle administrative arbeidsplassene kreves personer med høyere utdanning. En flytting av kommuneadministrasjonen til nytt kommunesenter kan derfor føre til større ensidighet når det gjelder arbeidstilbud. Dette vil ha uheldige virkninger, men den antatte nedgangen i folketallet vil uansett føre til endringer i kommunene.

Evenskjer som nytt senter for ny kommune – konsekvenser for privat næringsliv

Foruten de mer generelle virkningene, er det spesielt to forhold som kan tenkes å virke inn på det lokale næringslivet ved en sammenslutning med Evenskjer som nytt senter. For det første vil kundegrunnlaget i Tjeldsund kunne gå ned. Det andre er arbeidsmulighetene for par. Færre arbeidsplasser i offentlig regi, vil kunne gjøre det vanskeligere å skaffe arbeid for begge i en familie, og kan virke inn på etableringsviljen.

Det finnes 2 dagligvareforretninger (Ramsund og Kongsvik) og minimalt med private butikktilbud ut over dette i Tjeldsund. Det finnes post i butikk i Ramsund og Kongsvik og Tjeldsund Sparebank har hovedkontor i Ramsund. I tillegg er det 5 drosjer og ambulansen for Tjeldsund og Evenes er lokalisert på Fjelldal. Det er bensinstasjoner både i Ramsund og Kongsvik. Ut over dette er det en rekke småbedrifter som yter service.

I Skånland er næringslivet mer variert, og da særlig på Evenskjer som har et variert offentlig og privat tilbud.

Spørsmålet er om det private næringslivet blir direkte berørt av en flytting av stillinger i kommuneadministrasjonen, og om noen tilbud må legges ned. Det er så vidt mange faktorer som spiller inn, at det er vanskelig å kunne gi en klar konklusjon. Vi skal imidlertid se på noen forhold som vil virke inn. Vi vil likevel kunne konkludere med at pendlingen og integrasjonen er så sterk at folk vil slippe å flytte for å beholde jobben eller finne ny, men at det ”tapende” sted kan få en svakere utvikling enn det ”vinnende” sted. En flytting av arbeidsplasser fra kommuneadministrasjonen i Hol vil neppe få konsekvenser for det private næringsliv.

Dagligvareforretninger

Et viktig tilbud lokalt er dagligvarebutikkene. I Tjeldsund er det i dag to dagligvareforretninger, og en storkiosk planlegger å åpne på Fjelldal. Potensiell kundemasse utgjør ca. 1500 personer. Detaljhandelsomsetningen i Tjeldsund i 2001 var på 7300 ¹⁴pr innbygger, dvs ca 11 mill kr, mens gjennomsnittet for Troms er 48 000 pr år. Omsetningspotensialet skulle derfor ligge betydelig høyere rent teoretisk. Når man tar i betraktning spredt bosetting, mangel på senter i Tjeldsund og andre sentra nært, herunder stor utpendling, er det neppe et stort potensiale for å øke detaljhandelsomsetningen i Tjeldsund i betydelig grad. Vi kan vel heller ikke se at en sammenslutning skal kunne føre til lavere omsetning.

Dersom administrasjonen i Tjeldsund flyttes til Evenskjer vil dette neppe være årsaken som fører til endringer i bosettingsmønsteret, noe som skyldes pendlingsnærhet og pendlingsmuligheter. Vi antar derfor at etterspørselen i handelen ikke går ned. NIBR¹⁵ hevder at en årsumsetning på 5-8 mill. kroner kan anses som et minimumskrav for å kunne drive en moderne dagligvareforretning. Dersom folketallet fortsetter å gå ned, er det derfor grunn til å anta at betingelsene for å oppnå lønnsom drift vil bli dårligere for distriktsforretningene

Bank- og posttjenester

Tjeldsund har i dag egen lokal sparebank med filial på Evenskjer, mens postkontoret er flyttet inn i butikk. Evenskjer har posthandel. En analyse som Norges Bank gjorde i 1997¹⁶ konkluderte med at banknæringen framdeles vil bli preget av overkapasitet, og at nye runder med rasjonalisering vil tvinge seg fram. I dette ligger nok også en reduksjon av antall filialer.

¹⁴ Terminvis omsetningsstatistikk 2001, SSB

¹⁵ Vanberg: Etablering av privat og offentlig tjenesteyting i lokalsentra(Rapport 1997:25)

¹⁶Norges Bank: Det framtidige konkurransemiljøet i banknæringen

NIBR mener det er vanskelig å tenke seg en nyetablering av bankfilialer i områder med mindre enn 2000-3000 innbyggere. På den annen side er Sparebank 1's uttalte politikk at deres største konkurransefortrinn er å være tilstede i mange lokalsamfunn, og de siste årene har vi faktisk sett at de minste sparebankene har klart seg meget godt i konkurransen om kunder og de har også tjent penger. Dette lokale fortrinnet vil øke nå som posten, med unntak av Evenskjer, i realiteten er forsvunnet fra lokalsamfunnene som bank og rådgiver.

Annen privat virksomhet

Utenom Evenskjer er det bare i svært beskjeden utstrekning private tjenester som verksteder, spesialforretninger, installatører osv. De svært få slike tjenester som eksisterer vil neppe merke endringer ved en tradisjonell sammenslutning med Evenskjer som kommunesenter, men heller som en følge av en generell nedgang i folketallet.

Begge kommunene har drosje- og ambulanses virksomhet. NIBR antyder at en taxiløype bør ha et kundeomland svarende til 500-1000 personer, men understreker at det er vanskelig å operere med slike normtall. Landsgjennomsnittet er ca. 750 innbyggere pr. løype. I vårt område kommer en ikke uvesentlig del av inntektene til drosjenæringen fra transport av personer til sykehusene. Med regionens avstander antar vi at inntektene fra slik virksomhet ligger noe over landsgjennomsnittet. Det er derfor sannsynlig at kravet til kundeunderlag er noe lavere her enn det gjennomsnittsbetraktningene tilsier. Vi antar derfor at disse tjenestene i begge kommunene kan opprettholdes også etter en eventuell sammenslutning. Folketallsendringene er nok en større trussel.

Vurdering

En flytting av administrative funksjoner til et nytt kommunesenter på Evenskjer vil neppe få merkbare negative konsekvenser for Tjeldsund.

Man skal selvsagt ikke se bort fra flytting av viktige offentlige arbeidsplasser fra Hol til Evenskjer vil kunne føre til noen selvforsterkende negative holdninger i forbindelse med etablering, boligbygging, næringslivssatsing osv, og at etableringslysten vil kunne gå ned. Vi tror dog neppe denne risikoen vil bli merkbar.

En viktig påpeking til slutt: Tilstedeværelsen av kommunale administrative arbeidsplasser er ingen garanti for og heller ikke en nødvendig betingelse for å oppnå livskraftige lokalsamfunn. Gode eksempler på dette finnes særlig i mange mindre fiskerisamfunn, eks Melbu, Senjahopen og Sommarøy. Her finnes nesten ikke offentlige arbeidsplasser, men derimot et svært aktivt næringsliv.

5.4 Dagens interkommunale samarbeid i regionen

Lovgrunnlaget

Kommuneloven har nå flere bestemmelser som regulerer forholdet mellom flere kommuner. I tillegg er det kommet en ny lov om interkommunale selskaper som også gir store muligheter for å organisere interkommunalt samarbeid på en klarere måte.

Det er i grove trekk følgende metoder for styring av det interkommunale samarbeidet:

- Kommunelovens § 27
- Interkommunalt selskap
- Kjøp av tjenester fra enkeltkommuners etater

- Kjøp av tjenester fra enkeltkommuners foretak
- Stiftelser
- Aksjeselskaper

Vi skal ikke her gå nærmere inn på alle punktene, men ta for oss KL § 27 og loven om interkommunale selskap. Disse bestemmelsene er særlig interessante, men ut over dette kan kommunene velge å kjøpe tjenester fra hverandre, eller opprette stiftelser eller aksjeselskaper.

Kommunelovens § 27 har flg bestemmelse:

§ 27. Interkommunalt og interfylkeskommunalt samarbeid.

*1. To eller flere kommuner, to eller flere fylkeskommuner, eller en eller flere kommuner og en eller flere fylkeskommuner, kan **opprette et eget styre til løsning av felles oppgaver**.*

Kommunestyret og fylkestinget gjør selv vedtak om opprettelse av slikt styre. Til slikt styre kan kommunestyret eller fylkestinget selv gi myndighet til å treffe avgjørelser som angår virksomhetens drift og organisering.

Kongen kan gi pålegg om opprettelse av styre som nevnt i første ledd.

2. Vedtektene for det interkommunale styre skal inneholde bestemmelser om:

a. styrets sammensetning og hvordan det utpekes,

b. området for styrets virksomhet,

c. hvorvidt deltakerkommunene skal gjøre innskudd til virksomheten,

d. hvorvidt styret har myndighet til å ta opp lån eller på annen måte pådra deltakerne økonomiske forpliktelser,

e. uttrede fra eller oppløsning av samarbeidet.

3. Den enkelte kommune og fylkeskommune kan i alle fall med ett års skriftlig varsel si opp sitt deltakerforhold i det interkommunale samarbeid og kreve seg utløst av det.

Utløsningssummen fastsettes til andelens nettoverdi ved oppsigelsesfristens utløp, men ikke til mer enn verdien av de midler vedkommende kommune eller fylkeskommune har skutt inn.

Oppsigelse av avtale om interkommunalt styre kan bringes inn for departementet.

Departementet kan gi pålegg om at samarbeidet skal fortsette i et nærmere bestemt tidsrom eller inntil videre, hvor samfunnsmessige interesser eller hensynet til samarbeidende kommuner tilsier dette.

4. For interkommunale selskaper og andre interkommunale samarbeidstiltak som er egne rettssubjekter med ubegrenset deltakeransvar, gjelder lov om interkommunale selskaper.

Departementet avgjør i tvilstilfelle om et samarbeidstiltak omfattes av første punktum.

Det er denne lovbestemmelsen som er grunnlaget for oppretting av styre av felles anliggender mellom kommunene. Dagens interkommunale samarbeidstiltak er opprettet i medhold av KL § 27. Alternativet til å benytte denne delen av kommuneloven er å gå videre og utvikle interkommunale selskap.

Det er også på sin plass å nevne at kommuneloven er utvidet med et nytt kapittel om **kommunale foretak**. Dette gir kommunen mulighet til å legge store deler av sin tradisjonelle virksomhet i egne foretak med eget styre og egen daglig leder. Ved en slik organisering har ikke rådmannen instruksjonsmyndighet over foretaket, men kan utsette iverksettelsen av vedtak i påvente av kommunestyrets behandling som eier. Rådmannen kan også være styre

for foretaket. Dersom man ønsker å ta i bruk denne bestemmelsen i forholdet mellom kommuner, må det skje ved at en av kommunene selger tjenester til de andre gjennom et foretak. Dersom kommunene skal fristille samarbeidstiltak mer, må man ta i bruk **lov om interkommunale selskaper**.

Med interkommunalt selskap menes et selskap hvor alle deltakerne er kommuner, fylkeskommuner eller interkommunale selskaper. Dersom flere kommuner går sammen om å stifte et interkommunalt selskap, hefter kommunene for sin andel av selskapet. Det skal opprettes en selskapsavtale som skal vedtas av kommunestyret, hvor det bl.a skal framgå at det skal etableres et styringssystem hvor alle kommunene/eierne skal være representert. Selskapet skal ha et styre på minst 3 medlemmer, og medlemmer av representantskapet kan ikke være medlem av styret.

Et IK-selskap skal ha en daglig leder som ansettes av styret. Dersom det ikke er avtalt i selskapsavtalen, kan et IK-selskap ikke oppta lån eller garantere for forpliktelser. Det er gitt detaljerte regler for uttreden og oppløsning av selskapet. Hovedregelen er at en deltaker med 1 års varsel kan si opp og kreve seg utløst, at den som går ut av selskapet skal få tilbakebetalt innskuddet men fortsetter å hefte for andel av gjeld. Det er videre gitt bestemmelser om at man ikke kan sitte i styret for IK-selskapet og samtidig sitte i representantskapet for selskapet. Den mest vanlige måten å styre et IK-selskap på vil nok være at man velger politiske representanter til hhv selskapets representantskap og selskapets styre. Lovens intensjon er at det skal være størst mulig grad av profesjonalitet i styret, og at eierrepresentantene skal utøve sitt eierskap i representantskapet.

En annen måte å styre et IKS på er å la noen fra administrasjonen utgjøre selskapets styre, og la folkevalgte sitte i representantskapet. Det bør i så fall være sentrale personer i kommunen, helst rådmennene eller nestleder. Spørsmålet om hvorvidt en rådmann er valgbar er avklart med departementet. Dersom man velger en slik løsning vil det være i tråd med prinsippene om at ikke-prinsipielle og kurante saker skal delegeres lengst mulig ned i organisasjonen.

Klassifisering av interkommunal samarbeid

I kommunene er det vanlig å bruke begrepet interkommunalt samarbeid om et vidt spekter av ordninger, alt fra det uformelle til det formelt organiserte. Telemarksforskning¹⁷ har delt inn samarbeidsspekteret i fire hovedpunkter:

- 1 Uformelle nettverk
- 2 Interkommunalt samarbeid om enkeltsaker
- 3 Helhetlig kommunalt samarbeid
- 4 Regionalt samarbeid

Vi skal nedenfor gi en kort generell beskrivelse av de enkelte kategorier.

1. Uformelle nettverk

I grove trekk er uformelle nettverk arenaer hvor ansatte eller politikere utveksler erfaringer og drøfter forhold av felles interesse. Det kan være ulike fora hvor man jevnlig møtes og hvor saksfelt blir drøftet. I liten grad innebærer denne formen for samarbeid noen forpliktelser.

2. Interkommunalt samarbeid om enkeltsaker

Dette begrepet brukes mest om det interkommunale samarbeidet i sin tradisjonelle form, hvor kommunene går sammen om å løse en oppgave som er konkret, jfr KL § 27. Begrunnelsen for

¹⁷ Sanda, Telemarksforskning; Nå skal det samarbeides

slike samarbeidstiltak har som oftest vært at det er økonomisk fordelaktig. Et annet moment kan være at det er vanskelig for den enkelte kommune å skaffe seg nødvendig kompetanse, og at dette kan løses gjennom et samarbeid.

3. Helhetlig kommunalt samarbeid

Nylehn (1993) opererer med denne formen for samarbeid som en videreutvikling av samarbeidet om enkeltsaker, eksempelvis på planområder.

4. Regionalt samarbeid

Denne typen samarbeid har en annen innretning enn de øvrige. I regionalt samarbeid har kommunene fokus på «utenrikspolitikken», og legger i stor grad vekt på å representere kommunene utad og skape felles holdninger i forhold til fylke og stat på vegne av regionen. Denne typen samarbeid blir som oftest sett på som lett å få til, i og med at det som oftest handler om felles interesser overfor utenverdenen.

Opplysningene i dette kapitlet er basert på samtaler med kommunens ledere, samt på et spørreskjema som vi har sendt alle topplederne i de 2 kommunene. Det kan være at samarbeid som oppfattes som viktig ikke er kommet med i våre opplysninger, men dette har vi søkt kompensert ved å samtale med flest mulig av topplederne. Vi har videre søkt å klassifisere samarbeidet mellom kommunene i de 4 kategoriene som Telemarksforskning opererer med, men har kommet til at det er svært vanskelig å skille mellom samarbeid om enkeltsaker og helhetlig interkommunalt samarbeid, og har derfor valgt å slå disse sammen.

Tabell 5.1 Samarbeidstiltak ETS-kommunene er engasjert i

SAMARBEIDSTILTAK	Type	Skån- land	Tjeld- sund	Evenes	Andre
ETS-rådet	4	X	X	X	
Regionrådet for Sør-Troms	4	X			X
Ofostrådet	4		X	X	X
OIP	2/3		X	X	X
Destinasjon Harstad	4	X	X	X	X
Revisjonssamarbeid	2	X			X (Sør-Troms)
Revisjonssamarbeid	2		X	X	X (Ofoten)
Interkommunalt kontaktutvalg skole mv	2	X			X (Sør-Troms)
RKK Ofoten	2		X	X	X (Ofoten)
PPD Sør-Troms	2	X			X (Sør-Troms)
PPT Ofoten	2		X	X	X (Ofoten)
Nettverksbarnehagene	1	X			X (Sør-Troms)
Legevakt	2	X	X	X	
Legevaktsentral	2	X	X	X	
Næringsmiddelkontroll	2	X	X	X	
Skånland Fysioterapi AS	2	X	X	X	
Jordmortjeneste	2	X	X	X	
Kulturkollegiet	1	X	X	X	
Musikk og kulturskole	2	X	X	X	
Samisk/norsk bokbuss	2	X	X	X	
Samarrangement kultur	1	X	X	X	
Sceneinstruktørordninga i Ofoten	2		X		Narvik, Tysfj, fylkesko
Ofoten friluftsråd	2		X	X	Ofoten
Felles miljøvernleder	2	X	X		
Skogmester	2		X	X	
Skogbrukssjef	2		X	X	Narvik, Ballangen
Skogbrukssjef	2	X			Sør-Troms
Feietjenesten	2	X	X	X	Kjøpes hos Harstad
Oppmålingsutstyr	2		X	X	
Branntj. – kjøp fra Harstad til Kongsvik	2		X		Harstad
Redningshenger	2	X		X	Samarbeid med Avinor
Felles renovasjon	2	X	X	X	Sør-Tr og Nordre Nordl
Felles slaminnnsamling	2	X	X	X	Sør-Tr og Nordre Nordl

Det er vel 30 samarbeidstiltak som kommunene har opplyst om via spørreskjema og intervju. Det kan være at det er flere tiltak som ikke er kommet med, og det er og slik at flere av de tiltak som er nevnt har svak karakter av interkommunalt samarbeid.

Vi har klassifisert samarbeidet i hht Telemarksforsknings modell med uformelle nettverk, samarbeid om enkeltsaker og helhetlig regionalt samarbeid.

Tabell 5.6 Klassifisering av samarbeid hvor ETS-kommunene deltar

	Uformelle nettverk	Samarbeid enkeltsaker	Regionalt samarbeid	SUM
Samarbeid hvor bare en av kommunene deltar	1	5	1	7
Samarbeid hvor 2 av kommunene deltar		9	1	10
Alle 3 eller flere kommuner deltar	2	10	2	14
Sum	3	24	4	31

Ikke uventet er det samarbeid om enkeltsaker som dominerer. På nettverkssiden er det uventet få uformelle nettverk når man tenker på hvor mange år de 3 samarbeidende kommunene har hatt ETS-samarbeidet. Av de 10 tiltakene hvor 14 tiltakene hvor 3 eller flere kommuner deltar, er det fire som også inkluderer andre kommuner. Det er to områder som peker seg ut som spesielt ETS-samarbeid; helse og kultur.

Vurdering

Sammenlikner man med tre andre områder, Senja, Lyngenfjord og Ytre Namdal, er det interkommunale samarbeidet i ETS ikke spesielt utviklet. I alle disse sammenlikningsområdene er det fra 40 til mer enn 50 samarbeidstiltak, og det er betydelig flere uformelle nettverk.

ETS-rådet er et formelt beslutningsorgan, men etablering av dette kan ikke sies å ha gjenspeilet seg i et sterkt samarbeid. I samtaler med lederne kommer det fram at man ikke har etablert formelle møtepunkter for andre enn den politiske ledelsen, og det er ikke knyttet til formelle strukturer som gjør at man møtes fast. Det er to områder som peker seg ut med forholdsvis mange samarbeidstiltak, helse og kultur. Flere av de vi har snakket med gir uttrykk for at det er de personlige relasjonene som er avgjørende for om samarbeidet skal utvikle seg eller ikke.

Et annet forhold som er framtrедende er at Skånland og Tjeldsund er knyttet opp til hhv Sør-Troms og Ofoten, og at det er statlige føringer og initiativ som på flere områder har ført til at samarbeidsretningen er i forhold til fylket og regionene (hhv Ofoten og Sør-Troms), eks innenfor skolesektoren, i stedet for på tvers av fylkesgrensa.

På denne bakgrunnen kan det slås fast at det interkommunale samarbeidet ikke er spesielt mer utviklet enn det som er vanlig i andre regioner, heller noe lavere, og at det er satset på tradisjonelle områder. Det er derfor et betydelig potensiale for utvidet samarbeid på mange av de områdene kommunene yter tjenester, på felles administrasjon og ikke minst på næringssida.

Samtidig er det viktig å være klar over de begrensinger som interkommunalt samarbeid har i seg, særlig når man ikke strukturelt og kulturelt har bygd seg sammen over lang tid. Gevinsten i samarbeid ligger ofte på kompetanse og administrative kostnader, og dette er kjerneområder som blir knyttet til det å eksistere som kommune.

5.5 Kirkelige fellesråd

I dette området finnes det i dag to prosti, Ofoten og Trondenes, med seter i hhv Narvik og Harstad. Skånland er eget prestegjeld med et kirkelig fellesråd, 3 menighetsråd og 1 sokneprest. Ofoten prestegjeld utgjøres av Tjeldsund menighet/menighetsråd/sokn og Evenes menighet/råd/sokn med felles sokneprest. Det er egne kirkeverger for de to prestegjeldene.

Menighetsrådene er små organisasjoner og har små budsjett. Arbeidet er basert på mange deltidsstillinger og det er knyttet et eget lovverk til drift og administrasjon. Kirka har egen arbeidsgiverorganisasjon. Budsjettet for Tjeldsund menighet er på vel 850 000, Evenes på vel 1,2 mill og Skånland på vel 2 mill.

Det er knyttet formaliteter til endringer av prostiene. Dersom kommunegrensene blir flyttet har det så langt vært tradisjon å endre prostigrensa automatisk, mens endringer i sokn gjøres av bispedømmerådet. Det er unntaksbestemmelser i kirkeloven som åpner for forsøk hvor det ikke er nødvendig at soknet følger kommuneinndelingen.

Hvert fellesråd mottar et statstilskudd som går direkte til fellesrådet. Beløpet på landsbasis er 96 mill og ca 70 % fordeles likt pr kommune og resten etter folketall. Tjeldsund får i 2003 kr 155 000 og Skånland kr 167 000. Departementet opplyser at man ikke har noen vedtatte retningslinjer å forholde seg til ved sammenslutninger, men man har lagt seg på samme linje som KRD, dvs lar det sammenslåtte beløp gå videre som et inndelingstilskudd. Dette ble gjort ved nye Re kommune, og antas videreført. Vi slår derfor fast at en sammenslutning ikke fører til tap av tilskott for fellesrådene de første 10 år.

Skånland har 3 sokn. Tjeldsund er ett, og Evenes er ett sokn. Hvert sokn krever eget regnskap, og en sammenslutning av flere sokn vil føre til mindre administrasjon, men også færre folk engasjert i kirkelig styre og stell.

For tjenestemottakerne kan vi ikke se at en kommunesammenslutning vil føre til noen problemer. Tjeldsund og Skånland ville tvert imot samle kreftene og blir en enhet som får større ressurser til rådighet.

For tjenesteyterne oppstår en del administrative og tekniske spørsmål. En del av stillingene i Ofoten prosti og prestegjeld er knyttet til et samarbeid mellom Tjeldsund og Evenes. Dersom en ny kommune velger Troms, vil man måtte etablere egne avtaler mellom prostiene hvor en del av Nordlands ressurser "selges" eller overføres til Troms. Dette er neppe et uoverstigelig hinder, og en kan ikke se at det er grunnlag for nedjusteringer i den totale mengden stillinger som følge av en kommunesammenslutning, i og med at det fortsatt vil være samme antall personer som kirka skal betjene. Noe annet vil det selvsagt være dersom man mener at det kan være grunnlag for rasjonaliseringer. Vi kan imidlertid ikke se at dette ikke også skal kunne være tilfelle også med dagens struktur, da det som sagt er samme mengde menighetslemmer som skal motta betjening.

Vi kan ikke se at det er tungtveiende argumenter som taler for at kirka ikke skal kunne yte et minst like godt tilbud etter en sammenslutning som nå.

5.6 Fylkesgrenseproblematikk

5.6.1 Innledning og juridiske forhold

Dette har vært tema for en egen utredning fra OIP. Vi ønsker å gå løs på denne problematikken med utgangspunkt i et innbyggerperspektiv. Det er derfor viktig for oss å avdekke de mulige utfordringer knyttet til fylkesgrensen og en evt sammenslutning. Så langt ser vi at vi kan dele denne problemstillingen inn i

- Statlige
- Fylkeskommunale
- Kommunale

- Interkommunale
- Kirkelige

,og andre forhold som kan ha betydning for innbyggerne og tjenestene overfor disse.

Det blir da viktig å avdekke om dette er utfordringer for de som skal yte tjenestene eller de som skal motta dem.

Så langt har vi startet med å tenke gjennom hvilke innretninger den offentlige tjenesteproduksjonen har, og har registrert statsinstitusjoner uavhengig av tjenesteproduksjonen overfor innbyggerne på kommunenivå. I det videre kan det være greit å tenke gjennom hvilke av disse statsetatene som produserer direkte tjenester til innbyggerne og om tilhørighet i kommune eller fylke kan innvirke på innretningen eller resultatene.

Som bakteppe for det videre arbeidet kan man ha Christiansenutvalgets mening i 1994 om fylkesinndelingen:

Uhensiktsmessige avgrensninger som berører enkeltkommuners fylkestilhørighet, bør løses på en slik måte at kommunens egne ønsker tillegges stor vekt.

Endring av kommunegrenser og fylkesgrenser er regulert av en egen lov, inndelingsloven. Loven fastslår i detalj hvordan man skal gå fram ved sammenslutning av kommuner og ved endring av fylkesgrensa.

Det er kongen (regjeringa) som gjør vedtak om sammenslutning mellom kommuner når kommunene, dvs et flertall i kommunestyret, har sluttet seg til endringen. Justering av fylkesgrensa er det regjeringa som vedtar, dersom det ikke får virkning for et større antall mennesker enn det står bak et stortingsmandat fra fylket. I tilfellet Tjeldsund/Skånland er det derfor nok med kongelig resolusjon.

Dersom en grenseregulering skulle komme fra eks 2005, kan vi ikke se at det er noen forhold som skal kunne hindre dette eller skape spesielle vansker. Valgene i 2003 vil måtte gå som vanlig, både på kommune og fylkesnivå, og det er neppe trolig at man ved ei grenseregulering har behov for å endre mandatfordeling osv med såpass liten befolkning berørt.

5.6.2 Statlige tjenester

På **statlig** sektor har vi registrert følgende tjenesteprodusenter på fylkesnivå:

- | | |
|---|--|
| • Regionale helseforetak | • Arbeidstilsynet – regionalt |
| • Politi – regionalt og lokalt | • Jordskifteretten – regionalt |
| • Likning/skatteetaten- regionalt og lokalt | • Skattefogden – regionalt og lokalt |
| • Trygdekontoret – regionalt og lokalt | • Fiskeridirektoratet – regionalt |
| • A-etat – regionalt | • Kystverket – regionalt |
| • Sorenskriverier – regionalt | • SND – fylkesnivå |
| • Vegvesenet – regionalt | • Statsbygg – regionalt og lokalt |
| • Luftfartsverket - regionalt | • Fylkesveterinæren og mattilsynet – regionalt og lokalt |
| • Forsvaret/HV – regionalt og lokalt | • Statsskog – regionalt |
| • Høgskolesystemet – regionalt | • Forbrukerkontoret – regionalt |
| • Lånekassa – regionalt | |
| • Fylkesmannen med avdelinger – regionalt | |

Oppramsingen av statlige etater på fylkes- og kommunenivå er neppe helt uttømmende. Spørsmålene vil være hvorvidt noen av disse områdene kan påvirke tjenesteproduksjonen overfor innbyggerne om enten Skånlands eller Tjeldsunds innbyggere blir organisert i et annet fylke. Nedenfor søker vi å gå gjennom hver enkelt tjeneste og beskrive den ut fra faktiske forhold, men også søke å vurdere den sett fra et innbyggerperspektiv. Vårt utgangspunkt for dette arbeidet er at dersom kommunene blir slått sammen, vil den nye kommunen enten tilhøre Nordland eller Troms. Dersom en ny kommune skal tilhøre Nordland får fylket tilført vel 3000 innbyggere, mens Troms vil få tilført om lag 1500 innbyggere dersom en ny kommune legges til Troms. Tilsvarende vil det selvsagt være en nedgang av innbyggere i det evt "tapende" fylke.

Regionale helseforetak

Tidligere har sykehusvesenet og 2.linjetjenesten vært et fylkeskommunalt ansvar. Dette er fra 2002 endret slik at staten gjennom egne sykehusforetak har overtatt disse tjenestene, noe som betyr at tjenester som sykehus, fødestuer, psykiatriske spesialisthelsetjenester, geriatriske spesialisthelsetjenester, barnevernsinstitusjoner osv er statlig drevet.

Denne store reformen i norsk offentlig virksomhet er iverksatt i et stort tempo, og det er nå departementet som oppnevner styringsorganer. Samtlige av disse tjenestene er organisert i helseforetaket Helse Nord, og hovedkontoret er lagt til Bodø. Helse Nord er igjen inndelt i 5 regionale sykehusforetak, hvorav Hålogalandssykehuset representerer vårt område med sykehus i Stokmarknes, Narvik og Harstad. Til tross for at det er fritt sykehusvalg i landet og at det finnes ventelistetelefoner som gjør at pasientene har et teoretisk valg, er de fleste pasientene tro mot sitt nærmeste sykehus. Foretakene drøfter nå funksjonsfordelinger/spesialiseringer mellom sykehusene, og dette kan på sikt føre til at innbyggerne må reise til andre sykehus enn det som ligger nærmest.

Innbyggerne i Skånland bor svært lagelig til i forhold til Harstad sykehus. Innbyggerne i Tjeldsund tilhørte tidligere Nordlandssykehusene og hadde Narvik som sitt nærsykehus til tross for at Harstad sykehus ligger ca 35-50 km fra de fleste i Tjeldsund, mens Narvik ligger fra 90 km og mer unna for Tjeldsunds innbyggere. For Kongsvik ligger Stokmarknes sykehus omtrent i samme avstand som Narvik sykehus.

Ved å sammenlikne innleggelser fra Tjeldsund på de to nærmeste sykehusene kan vi danne oss et bilde av hvor innbyggerne og deres leger foretrekker å få sine sykehustjenester dekket.

Tallene overfor er bygd på statistikk vi har innhentet fra Hålogalandssykehuset, og vi har valgt å vise 2001 i fht Narvik sykehus, i og med at det viser de høyeste tallene for innleggelser i årene 2000-2002. Tjeldsunds innbyggere hadde i 2000 vel 350 innleggelser i Harstad, noe som er et betydelig antall når man tenker på at dette også medfører besøk av slektninger og således stor trafikk.

Vi slår derfor fast at Tjeldsunds innbyggere har brukt Harstad som sitt nærmeste sykehus også før sykehusreformen ble innført. I så

Tabell 5.7 Innleggelser på sykehus fra Tjeldsund kommune år 2000 til Harstad og år 2001 til Narvik sykehus¹

Type	Narvik sykehus	Harstad sykehus
Fødeavdeling	0	22
Kirurgisk	0	71
Medisinsk	1	231
OPS	20	0
DPS	1	
Gynekologisk		5
Rehabilitering		7
ØNH		15
Totale innleggelser	22	353

henseende har fylkesgrensen i praksis vist seg å være uten betydning for innbyggerne. Kvalitetsmessig skulle vi anta at det ikke er noen forskjell på sykehusene. Dersom vi snakker om tjenester som må ytes i nærmeste by er det uomtvistelig en fordel for Tjeldsunds innbyggere å få disse utført i Harstad framfor Narvik og Sortland/Stokmarknes. Vi snakker da i grove trekk om avstandskriterier. De samme kriteriene lagt på Skånland slår uomtvistelig fast at Harstad er nærmeste by og tjenestesenter.

Tallene for Evenes kommune viser at man har fra 60-85 innleggelser ved Narvik sykehus de tre siste år. Dette er mer enn for Tjeldsunds vedkommende, men ser vi på totaltall er det grunn til å tro at flertallet av innleggelser også fra Evenes kommune går til Harstad sykehus.

På dette viset har folks og legers praksis samt sykehusreformen kommet evt reformer i kommuneinndelingen i forkjøpet. Fylkesgrensen har i så måte neppe hatt noen betydning for innbyggerne i Tjeldsund og vil neppe heller ha det i og med at reformen er gjennomført. En helt annen sak er at en funksjonsfordeling mellom sykehusene kan føre til at innbyggerne ikke i alle tilfellene kan benytte sitt nærmeste sykehus, men dette vil da være uavhengig av fylkes- og kommunegrenser.

For tjenesteyterne kan en ikke se at en endring av kommunegrensene fører til konsekvenser.

Politi – regionalt og lokalt

Lensmannskontorene er bygd opp med sjølstendige kontorer i de fleste kommuner.

Tabell 5.8 Lensmannskontorene ; bemanning 2001

Kommune	Antall årsverk
Lødingen og Tjeldsund	5
Skånland	4
Sum	9

Politidistriktene har nettopp vært vurdert i St.meld 22 (2000-2001). Politireform 2000, hvor det ble vedtatt en betydelig rasjonalisering av politidistrikt, førte til at Midtre Hålogaland politidistrikt ble etablert. Dette omfatter Lofoten, Vesterålen, Ofoten og Sør-Troms samt deler av Indre Sør-Troms. Harstad er administrativt senter for distriktet. Regjeringens uttalte målsetting var å bringe flere politifolk over i rent politiarbeid og bort fra administrasjon, og man legger på denne måten opp til å omfordele 400 stillinger på landsbasis. Man reduserte antall politikamre betydelig.

Lensmannskontorene er organisert etter en lang tradisjon, og således har Lødingen og Tjeldsund felles lensmannskontor plassert i Lødingen, mens Skånland og Evenes har egne lensmannskontorer i henholdsvis Evenskjer og Bogen. Pr tidlig 2003 er fungerer lensmannen i Evenes som lensmann i Skånland.

Før politireformen var Lødingen/Tjeldsund og Evenes lagt under Narvik. Slik det er organisert i dag er det etablert vaksamarbeid for Skånland og Evenes med Harstad politistasjon, mens Lødingen/Tjeldsund har vaksamarbeid med Vesterålen.

Det er nå naturlig at man i neste omgang skal starte en vurdering av de enkelte grenser mellom lensmannsdistriktene. Så langt foreligger det ikke noen signaler om det vil bli endringer i grensene eller om man vil foreslå at man skal følge de samme prinsippene på lensmannsdistriktene som på politidistriktene, men det er vel ikke helt utenkelig. Dette skal nå utredes, men man kan ikke si noe om når ei slik utredning er ferdig. Uttalelser fra

politiadministratorer kan tyde på at man på sikt ser for seg endringer/tilpasninger, og det er svært sannsynlig at nye lensmannskontorer følger evt endrede kommunegrenser.

For befolkningen i Tjeldsund må det være en åpenbar fordel å få tilknytning til Skånland lensmannskontor, selv om Lødingen har 1 dag pr uke kontordag i Ramsund. Alle kommunikasjoner og andre naturlige tilknytninger taler for dette ved en sammenslutning, og disse endringene er naturlige å ta initiativ til også dersom kommunene ikke blir slått sammen. En endring av lensmannsgrensene må føre til en styrket bemanning på Evenskjer, og dette til tjene befolkningen i begge kommunene. Dagens ordning er til ugunst for befolkningen i Tjeldsund, og dermed må de gamle strukturene som også var opphengt i fylkesgrensene sies å være et hinder for nærhetsprinsippet til politiet.

For tjenesteyterne, i dette tilfellet politidistriktet og dets ansatte, vil en endring i kommunegrenene kunne føre til en mindre justering på plassering av ansatte, men dette kan ikke være et argument mot en sammenslutning. Disse endringene som her er skissert bør gjennomføres uansett kommunegrenser.

En sammenslutning av kommunene vil åpenbart være en fordel for politidekning og nærheten til Tjeldsunds befolkning.

Likning- regionalt og lokalt

Hver av kommunene har gjennom lang tid hatt sitt eget likningskontor. Dette er nå forandret, og henger sammen med at Finansdepartementet har vedtatt å reformere skatteetatens organisering. Dette betyr i korte trekk at likningskontorene er samlet i regionale enheter, i dette området i er det Sør-Troms og Ofoten likningskontor som har denne funksjonen. Det skal være representasjon i hver enkelt kommune, enten i form av et såkalt etatskontor, kontor med etatsfunksjoner eller et offentlig servicekontor. I praksis vil dette si at etatskontorene blir mindre kontorer med noen få ansatte, mens man i andre sammenhenger vil kunne etablere seg i et offentlig servicekontor. Dette siste betyr at kommunen eller en annen statsetat på lokalnivå overtar de daglige funksjoner og bistår med en del enkle oppgaver, og at likningsetaten bemanner kontoret et visst antall dager pr mnd. Skattedirektoratet har antydnet at en organisasjon på 10-15 ansatte er en ideell størrelse. I Sør-Troms likningskontor er det 32 ansatte, men man skal ned mot 25 over tid. I en slik organisasjon er direktoratets mål at forholdene skal være lagt til rette for et bredt og høyt faglig nivå, god utnyttelse av menneskelige og økonomiske ressurser og et tilfredsstillende servicenivå. Større kontorer henger sterkt sammen med at man har digitalisert mye av likningen, og at folk i mye mindre grad enn før besøker sine lokale likningskontorer. I kommuner med mange personlige skattytere (eks små kommuner med lite næringsliv) er det betydelig mindre å gjøre pga digitaliseringen. Skatteetaten bruker nå anslagsvis 20 % av tida på personlige skattytere, mens resten brukes rettet mot næringslivet.

Tabell 5.9 Likningskontorene; status 2003

<i>Hovedkontor</i>	<i>Lokalisering</i>	<i>Status</i>
Sør-Troms likningsktr	Harstad	Distriktskontor
Sør-Troms likningsktr	Evenskjer	Avtale med kommunekassen på Evenskjer om enkelte oppgaver
Ofoten likningsktr	Narvik	Distriktskontor
Ofoten likningsktr	Kongsvik	Samarbeid med trygdekontoret om enkelte oppgaver

Sør-Troms likningskontor betjener kommunene Harstad, Bjarkøy, Kvæfjord, Ibestad og Skånland, mens Ofoten har kommunene Lødingen, Tjeldsund, Evenes, Narvik, Ballangen, Tysfjord og Hamarøy.

I samtale med de lokale likningssjefene framkommer det at endringene er gjennomført. Det slås også fast at det ikke vil ha betydning for distriktskontorene i Narvik og Harstad om Tjeldsund eller Skånland bytter tilhørighet. For tjenesteyterne vil det mao ikke ha vesentlig betydning.

Spørsmålet som kan reises er om folk i på Tjeldøya har et godt tilbud når kontoret ligger i Kongsvik. Videre om en konsentrasjon rundt et etatskontor på Evenskjer vil kunne gi bedre tjenester for innbyggerne de to kommunene. Slik det hele har utviklet seg må man kunne slå fast at et felles kontor på Evenskjer ville ha styrket tjenestetilbudet i begge kommunene. Det måtte i så fall være et kontor som har fast bemanning. Rene representasjoner fra likningskontoret ved hjelp av andre kontorer, eks trygdekontoret, er neppe en bedring av tilgjengeligheten. Alternativet må være at det på Evenskjer opprettes et OSK med deltakelse fra kommune og statlige etater etter en evt kommunesammenslutning. Dette, men helst et etatskontor med fast bemanning, ville kunne styrke tjenestene og tilgjengeligheten til og for befolkningen i en ny kommune. Slik det er i dag er det ikke hensiktsmessig organisert for store deler av Tjeldsunds befolkning, som nok tar direkte kontakt med Narvik når de har behov. Ved en sammenslutning vil man i Tjeldsund få kortere avstander til sitt distriktskontor i Harstad enn forholdet er til Narvik. En helt annen sak er at også i dette tilfellet viser det uhensiktsmessigheten av fylkesgrensa når Lødingens befolkning får sine tjenester fra Narvik heller enn fra Sortland og Harstad som ligger nærmere.

Trygd – regionalt og lokalt

De to kommunene har hvert sitt trygdekontor med beliggenhet henholdsvis på Evenskjer og i Kongsvik for Tjeldsund. Nærmeste overordnede myndighet er fylkestygdekontorene i Bodø og Tromsø. Neste overordnede ledd er Rikstrygdeverket, som igjen er underlagt Sosial- og helsedepartementet.

Tabell 5.10 Trygdekontorene ; bemanning 2003

<i>Kommune</i>	<i>Antall årsverk</i>
Tjeldsund	2,5
Skånland	4,0
SUM	6,5

Bemanningen ved trygdekontorene er ikke større enn at det er små og sårbare miljøer. Fylkestygdekontoret mener at det er vanskelig for de små kontorene å tilegne seg nødvendig spesialkompetanse på alle felt og man har derfor i begge fylkene foretatt en viss spesialisering mellom kommunene. Tjeldsund har enkeltoppgaver for hele Ofotenregionen.

Trygdekontoret i Kongsvik ligger ikke plassert sentralt i forhold til befolkningen i kommunen. I så måte er Evenskjer mer sentralt. Etter hvert er det slik at mye av kontakten mellom innbyggerne og trygdekontoret foregår skriftlig og pr telefon, men i Tjeldsund innkaller man mellom 50-100 personer til konferanser hvert år. I Skånland er tallet sikkert høyere. De som skal oppsøke trygdekontoret i Kongsvik fra fastlandet og Tjeldøya kan selvsagt bruke båten over sundet, men det antas at det er få som benytter dette tilbudet. De fleste bruker nok bil.

Sett fra et innbyggerperspektiv vil en samling til ett felles kontor på Evenskjer være en fordel for et flertall av innbyggerne i Tjeldsund. For tjenesteprodusentene er det neppe noen store ulemper for de sentrale og regionale ledd. Til det er det for få innbyggere det er snakk om. De som arbeider på trygdekontoret i Kongsvik må regne med å få lengre arbeidsvei ved en sammenslutning.

A-etat – regionalt

A-etat er en frittstående forvaltningsenhet lagt under KRD. Etaten har nylig gjennomgått store endringer, noe som henger sammen med de positive endringene vi har sett på arbeidsmarkedet. A-etat brukte tidligere store ressurser på ledighetstrygd mv, mens man nå bruker betydelig større ressurser på formidling av arbeidskraft. Kort sagt har A-etat både oppgaver som formidler av arbeid og forvalter av ledighetsmidler.

A-etat har kontor i Narvik som dekker Ofotenkommunene og i Harstad som dekker Sør-Troms kommunene. Lødingen er knyttet til Vesterålen. Ved samtaler med lederne for de respektive A-etater framkommer det at innbyggerne forholder seg til sine fylkesgrenser og at folk fra Tjeldsund benytter A-etat i Narvik når det gjelder rettigheter. Fra Harstadkontoret sies det at innbyggere og arbeidsgivere fra Evenes og Tjeldsund jevnt henvender seg til kontoret, men man har ikke statistikk på dette. A-etat skal uansett bistå publikum uavhengig av hvor de henvender seg fra. Tjeldsund er en liten kommune med forholdsvis få arbeidsledige og det vil bety lite for fordelingen av stillinger og aktivitet mellom de to A-etatskontorene dersom Tjeldsund blir overført til Troms. Tjeldsund utgjør vel 5 % av innbyggerne i Ofoten. Dersom en evt ny kommune blir en del av Nordland, vil det nok måtte justeres på ressursene fylkene imellom.

For innbyggerne i Tjeldsund vil det avstandsmessig være en fordel å være betjent fra Harstad. Videre er det slik at det arbeidsmessig er større tilknytning mellom Tjeldsund og Harstad enn mellom Tjeldsund og Narvik, jfr pendlingstall.

Posten

Posten Norge er nå en helt fristilt forvaltningsbedrift eid av staten, og har fått helt nye rammebetingelser å forholde seg til. Dette betyr at man har redusert antall postkontorer kraftig, og foretatt en overgang til posthandel, Post i offentlig servicekontor (OSK) og post i butikk. Post i butikk er den suverent vanligste ordning.

I Skånland og Tjeldsund er det lagt opp følgende tjenester fra posten:

- Posthandel på Evenskjer
- Post i butikk i Grovfjord
- Post i butikk i Ramsund
- Post i butikk i Kongsvik

De øvrige delene av kommunene dekkes av landpostruter. Det som er bemerkelsesverdig er at Evenskjer har lyktes å opprettholde posthandel, noe større tettsteder som Sjøvegan, Sørreisa, Storsteinnes, Lyngseidet og Skjervøy ikke har lyktes med. Det å ha posthandel betyr i realiteten at man har et konkurransedyktig tilbud også på banksida, og er som sådan verdt å opprettholde.

En kommunesammenslutning som fører til at Evenskjer blir det nye kommunesenteret vil kunne føre til større trafikk og derigjennom større mulighet til å befeste posthandel på Evenskjer. Ut over dette kan en ikke se at kommunesammenslutning eller ikke skal kunne ha noen praktisk innvirkning på postens tilbud i de to kommunene.

Tingretten

St.meld 23 (2000-2001) "Førsteinstansdomstolene i framtiden", er vedtatt av Stortinget. Denne førte ikke til vesentlige endringer i og med at man konkluderer med at det fortsatt skal være tingrett i Harstad (Trondenes) og Narvik (Ofoten).

Dette betyr at man konserverte ordningen slik at

- Trondenes tingrett betjener av Harstad, Kvæfjord, Bjarkøy, Ibestad og Skånland kommuner
- Ofoten tingrett betjener av Narvik, Ballangen, Tysfjord, Lødingen, Tjeldsund, Evenes, Gratangen, Lavangen og Salangen kommuner.

Begge tingrettene har da omtrent likt folketall, og de har også lik bemanning, dvs 4 dommerstillinger og ca 6 støttestillinger hver. Saksmengden på tingrettene er omtrent den samme opplyser domstolsadministrasjonen. Etter hvert blir tinglysing sentralisert til Hønefoss, og et av de viktigste argumentene for å være nært publikum forsvinner. Domssoknene kan endres gjennom forskriftsendring, dvs departementsvedtak.

Det er lite trolig at endring av grensene kan sies å føre til vesentlige endringer for innbyggerne i de to kommunene. Dersom Tjeldsund ble overført til Trondenes ville det føre til mindre avstand, men folk flest oppsøker sjelden domstolene. Internt mellom tingrettene er det lite trolig at en overføring av Tjeldsund vil kunne føre til endringer i bemanningen, men på sikt kan det selvsagt være mulig.

Avstandsmessig er det ubetinget en større fordel om Tjeldsund blir overført til Trondenes ved en sammenslutning enn om Skånland skulle bli overført til Ofoten. Uansett er ikke dette et vesentlig argument for eller mot en evt kommunesammenslutning.

Vegvesenet – regionalt

Statens vegvesen er kraftig omorganisert det siste året. All produksjon er skilt ut i et eget aksjeselskap, og forvaltningen og bestillingen er reorganisert. Det regionale vegvesenet er styrt fra Harstad og omfatter Sør-Troms, deler av Indre Sør-Troms, Ofoten, Vesterålen og det meste av Lofoten.

Vegadministrasjonen mener derfor at kommunegrenser ikke betyr noe i denne sammenheng, og for Tjeldsund og Skånland spesielt er det nærmeste kontoret i Harstad det som yter alle tjenester til innbyggerne. Dermed må man konkludere med at verken for innbyggerne eller for tjenesteprodusentene er det noe som peker i retning av at fylkesgrensen skulle ha noen betydning.

I utredningen til OIP hevdes det at fylkene har prioritert forskjellig innenfor veisektoren. Nordland har prioritert fergefrie løsninger for øysamfunn, mens Troms i større grad har prioritert standarden på eksisterende riksveier. Om dette skulle være tilfelle, kan en ikke se at en evt kommunesammenslutning eller ikke skal være et moment i denne sammenheng.

Endelig trekker vegvesenet selv fram at små kommuner ofte har liten kompetanse på vei, og at en større enhet vil kunne inneha denne kompetansen og som sådan være en sterkere partner overfor vegmyndigheten.

Luftfartsverket/Avinor – regionalt

Også luftfartsverket er reorganisert det siste året som et ledd i den såkalte moderniseringsprosessen og fristillingsprosessen. Det kalles nå Avinor og er i stor grad fristilt. Selskapet er organisert i regioner og Troms og Finnmark utgjør en region med

hovedkontor i Alta, mens Nordland er en region styrt fra Bodø. Evenes flyplass (også kalt Harstad/Narvik lufthavn, Evenes) ligger i Nordland, og har lokal representasjon fra Avinor.

Det er ofte pekt på som en ulempe at flyplassen ligger på fylkesgrensa, som et monument over de gamle grenser, og at grensa fører til en manglende helhetlig politikk overfor flyplassen og da særlig overfor flyrutene.

Vi har ikke funnet grunnlag for å hevde at regionens innbyggere ikke har fått et godt nok tilbud som følge av dette, og uansett vil en grensejustering berørende en kommune ikke kunne ha noen betydning sett i forhold til Avinor og flyplassen. Dersom Evenes kommune blir overført til Troms, vil situasjonen muligens bli noe annet i og med at man der er vertskommune for flyplassen.

Forsvaret/HV – regionalt og lokalt

Forsvaret har mange og store betydningsfulle anlegg i Sør-Troms og Ofoten. Tjeldsund er en betydelig forsvarskommune. Heimevernet er organisert med områder mens resten av forsvaret ikke har slik områdeorganisering.

Vi kan ikke se at ei endring av fylkesgrensa har noe å si. Det eneste område vi mener ei endring kan ha en viss betydning er på området politikk overfor forsvaret, hvor kommunene i Sør-Troms og Nordre Nordland har fellesinteresser. I så måte kan eks felles utviklingsarbeid mellom Harstad, Tjeldsund og evt Narvik og Lødingen ha verdi. Særlig kan dette være interessant mht Tjeldsund – Harstad som har mange knyttingspunkter mht sjøforsvaret.

Høgskolesystemet

I vårt område finnes en rekke høgskoler samt universitet i Tromsø. De nærmeste høgskolene er Harstad og Narvik. Disse har noe begrensede tilbud, men har seg imellom startet et samarbeide. De store og tunge utdanningsinstitusjonene i landsdelen er foruten Universitetet i Tromsø, høgskolene i Bodø, Tromsø og Narvik.

Det er fritt valg av skoler i landet, og man konkurrerer om studentene og får ”betalt” bl.a etter antall studenter. For studentenes valg har ikke fylkesgrensa noen betydning, ei heller kommunetilhørighet. Et annet og politisk moment er om det kan være og ha vært en ulempe for høgskoletilbudets utbygging i Ofoten/Sør-Troms at regionene tilhører to fylker. Dette er dog ikke tema her.

Lånekassa – regionalt

Statens lånekasse for utdanning har landsdelskontor i Tromsø, og dekker alle de tre nordligste fylkene. Det eneste geografiske kriteriet i lånesystemet er reisestipend til studenter. Om man eks bor i Nordland eller Troms og studerer i Trondheim eller Bergen, får man samme reisestipend fra lånekassa. Det er med andre ord ingen forskjell på fylkene, og fylkesgrensa har i denne sammenheng ingen betydning.

Fylkesmannen med avdelinger – regionalt

Regional statsforvaltning er pålagt å føre tilsyn med kommunal, fylkeskommunal og privat virksomhet.

Fylkesmannsembetene har i grove trekk og med lokale variasjoner omtrent følgende avdelinger:

- helseavdeling (samordning underveis mellom fylkeslegen og fylkesmannen)
- landbruksavdeling

- justis og sosialavdeling
- kommunal avdeling
- beredskapsavdeling
- miljøvern
- utdanningsavdeling (samordning underveis mellom Statens Utdanningskontor og fylkesmennene)

Fylkesmannen er et statlig forvaltningsorgan og skal arbeide aktivt for at Stortingets og regjeringens vedtak blir gjennomført. En sentral oppgave er å medvirke til samordning og effektivisering av den statlige virksomhet i fylket. I tillegg skal fylkesmannen ivareta fylkets interesser overfor sentraladministrasjon samt holde disse orientert om viktige spørsmål i fylket. Fylkesmannen er administrativt underlagt Arbeids- og administrasjonsdepartementet og må i tillegg forholde seg til fagdepartementer og direktorater.

I tillegg til å være statens representant i fylket, er de mest sentrale funksjonene:

- **Rettsikkerhet for publikum**, herunder klagebehandling i fht en rekke lover
- **Sektormyndighet**, for embetet er utøvelse av forvaltningsoppgaver for fagdepartementer og direktorater, knyttet til aktiv iverksetting av regjeringens politikk på de ulike fagområdene.
- **Samordningsmyndighet** overfor kommuneforvaltningen. herunder planlegging og operasjonalisering innen det sivile beredskap i forbindelse med krig, krigsfare, katastrofer og større ulykker.
- **Informasjonsknutepunkt**, formidle informasjon til kommunale, fylkeskommunale og statlige organ

Oppgavene er like fra fylke til fylke. Det er så langt vi har brakt på det rene ingen lover eller regler som skiller Nordland og Troms og som får betydning for disse to kommunene. Ved en sammenslutning vil det måtte gjennomføres nye beregninger i inntektssystemet mv, men dette kan ikke tillegges hensyn i en slik utredning. For innbyggerne i begge kommunene kan vi ikke se at det skal kunne føre til noen konsekvenser i fht den tjenesteyting som gjennomføres fra fylkesmannsembetet. Dersom Tjeldsund blir overført til Troms fører det til et høyere beløp i inntektssystemet, og dermed høyere kostnader for staten. Dette momentet behandles i et annet kapittel, og tillegges ikke vekt her.

Arbeidstilsynet – regionalt

Arbeidstilsynet er i stor grad en etat som fører tilsyn med arbeidsgivere og arbeidsssteder. Tilsynet er organisert i distrikt og distrikt 10 er Troms og Finnmark og distrikt 9 er Nordland. Regionalt er det et kontor for Sør-Troms som omfatter Harstad, Bjarkøy, Ibestad, Kvæfjord og Skånland, mens Narvik-kontoret har kommunene Narvik, Ballangen, Tysfjord, Evenes og Tjeldsund. Tidligere, før 1995, lå Tjeldsund og Evenes til Harstadkontoret.

Arbeidstilsynet har etablert en svartjeneste som svarer på spørsmål fra hele landet, mens inspektørene fortsatt forholder seg til sine distrikt. En sammenslutning av Tjeldsund og Skånland vil neppe virke inn på bemanningen på kontorene i Harstad eller Narvik, og heller neppe på tjenesteytingen overfor bedrifter og arbeidstakere. Til det foregår for store deler av kontakten på telefon. En annen sak er at arbeidsgivere eller arbeidstakere som skal oppsøke kontoret til arbeidstilsynet vil få kortere vei om man ble betjent fra Harstad heller enn fra Narvik.

Jordskifteretten – regionalt

Ofoten og Sør-Troms jordskifterett er en ny konstruksjon fra 2003 hvor kontoret i Narvik er lagt ned og i realiteten flyttet til Harstad. Dette betyr at Tjeldsund, Evenes, Narvik og Ballangen kommuner nå blir dømt fra Harstad.

For saker fra Tjeldsund betyr dette kortere vei til kontoret. For Skånland er alt som før. Også på dette området har statens reorganiseringer kommet ei evt endring i fylkesgrensa i forkjøpet.

Skattefogden – regionalt og lokalt

Skattefogden er statsetatenes ”kasse” samt at de har kontrollfunksjoner for skatteinnkreving, noe kommunene ennå har som oppgave. Skattefogden er organisert fylkesvis, og en overføring av en av kommunene til et annet fylke vil ikke ha noe å si for service eller bemanning på noen av skattefogdkontorene. Når det i tillegg både er svært få arbeidsgivere og statlige lønsmottakere, forsvaret har sitt eget lønssystem, i begge kommunene, vil ikke en grensejustering ha betydning.

Fiskeridirektoratet – regionalt

Fiskeridirektoratets ytre etat, tidl hhv fiskerikontoret og kontrollverket, er for ikke lenge siden omorganisert til en enhet.

Det finnes et kontor for fiskeridirektoratet i Harstad, men dette er pt ubetjent og styres fra Finnsneskontoret. Kommunene som sokner til dette kontoret er Sør-Troms. Tjeldsund får sine tjenester fra fiskeridirektoratets kontor på Sortland, som også for øvrig betjener deler av Ofoten. Dette er de eneste to kontorene som finnes i området.

Regjeringen arbeider nå med nok en reorganisering som får betydning for ytre etat og for kommunene. Mattilsynet og deler av fiskeridirektoratets virksomhet skal samordnes, men hvordan dette kommer til å skje i praksis er uklart. Dersom dette fører til at kontoret i Harstad blir bemannet, vil det være en fordel for Tjeldsund å bli betjent fra Troms. Til det er avstandene til Sortland for store. Vi antar dog at dette er et lite problem i og med at det er få fiskere i disse to kommunene (18 fiskere på blad A og B til sammen i Skånland).

Kystverket – regionalt

Kystverket er en organisasjon som har ansvar for farleder, og Tjeldsundet er en svært viktig sådan. Også Kystverket er reorganisert de siste årene, og får nå et utvidet ansvar, herunder ansvaret for forurensing.

Kystverket er styrt i Nordland fra Kabelvåg, mens Troms er styrt fra Honningsvåg. Det er ikke mulig å se at dette kan føre til problemer for kommunene, evt med en overføring fra ett fylke til et annet, men det er rimelig å anta at det er en fordel å se det lange Tjeldsundet, og Ramsundet med, som ett område, og med det tiltak og handlinger styrt fra samme kontor. Om kontoret ligger i nord eller sør antas neppe å ha betydning, selv om Kabelvåg er betydelig nærmere enn Honningsvåg.

Statens nærings- og distriktsutviklingsfond

SND er bygd opp med fylkesvise enheter, og SND er i stor grad styrt av forskrifter fra ulike departement. Ved samtale med SND opplyses det at det i dette området ikke er noen regler som skiller tiltakshavere i de to kommunene. De regler som er spesielle i fht resten av landsdelen gjelder for Nord-Troms og Finnmark. For de som skal søke støtte fra SND er Tromsø noe nærmere enn Bodø for begge kommunene, men dette kan neppe tillegges særlig vekt isolert sett. For tjenesteyterne vil det neppe ha noen konsekvenser om en evt ny

kommune blir liggende i Troms eller Nordland. En samlet kommune vil utgjøre 3 % av Troms' befolkning og under 2 % av Nordlands befolkning, og vil kunne føre til mindre justeringer i rammene til det enkelte SND-kontor.

Statsbygg – regionalt og lokalt

Statsbygg forvalter statlige bygg og har landsdelskontor i Tromsø. Vi kan ikke se at sammenslutning eller fylkestilhørighet skal kunne ha noe å si for tjenestene denne etaten yter.

Fylkesveterinæren – regionalt og lokalt

Fylkesveterinæren er enn så lenge i Harstad. ETS-kommunene har felles distriktsveterinær på Evenskjer, og kommunene samarbeider om næringsmiddeltilsynet. Det er grunn til å tro at det fortsatt vil være plassert en veterinær i ETS-kommunene selv om det fra sentralt hold legges opp til at det skal være færre og større enheter, og at det er sannsynlig at organisering og administrasjon vil være tilknyttet Harstad i framtida. Dagens næringsmiddeltilsyn skal inn i mattilsynet, og det som kommunene kan drive videre er laboratorier.

Tjeldsund er i dag rettet mot Troms hva gjelder næringsmiddeltilsyn og distriktsveterinær, og vil sannsynlig fortsatt være det om man slår seg sammen eller ikke. For de som mottar tjenester fra veterinær og tilsyn er nok den omorganiseringen som kommer med mattilsynet viktig, i og med at man med omorganiseringen risikerer en sentralisering av tjenesten til Harstad mot Evenskjer nå.

Statskog – regionalt

Statskog er et statlig foretak og organiserer ikke sine avdelinger etter fylker. Statskog er forvalter av statlig grunn og kontoret i Troms har en rekke kommuner i Ofoten og Vesterålen i sitt distrikt. Dette gjelder foruten hele Troms, kommunene Narvik, Ballangen, Evenes, Tjeldsund, Lødingen og Andøy i Nordland.

Denne organiseringen antas ikke å ha noen innvirkning på tjenesteproduksjonen overfor innbyggerne.

Forbrukerkontoret – regionalt

Forbrukerrådet er den organisasjonen som har styrt de lokale forbrukerkontorene i landet. I Troms har man hatt kontorer i Tromsø og Harstad, men Harstadkontoret er nå i realiteten lagt ned. Det er nå fremmet et forslag om at det skal være 10 kontorer igjen i landet, og da vil nærmeste kontorer for Tjeldsund og Skånland være i Tromsø og Bodø. Med den nye strukturen anses det ikke for realistisk at man får opprettholdt/gjenopprettet kontoret i Harstad, og uansett vil forbrukerhenvendelsene ikke være styret etter bosted til den som trenger bistand. I forhold til denne etaten vil kommuneinndelinga og fylkesgrensa ikke ha noen betydning.

Sivilforsvaret

Sivilforsvaret er i dag organisert med enheter i Harstad (Senja), Narvik og Svolvær. Det opplyses at det er en reorganisering underveis hvor KS har uttalt seg på vegne av kommunene. Dette forslaget som ligger i departementet til behandling innebærer at man legger ned kontorene i Narvik og Svolvær og flytter disse til et nytt kontor i Harstad. Tanken er at denne organiseringa skal stemme med politidistriktenes nyorganisering.

Reorganiseringen vil ikke ha betydning for innbyggerne i kommunene. Sivilforsvaret peker imidlertid selv på det forhold at færre kommuneenheter gir en enklere administrasjon for sivilforsvaret.

5.6.3 Fylkeskommunale tjenester

Etter at sykehusene og spesialisthelsetjenestene ble overtatt av staten, er fylkeskommunens betydning som tjenesteprodusent betydelig redusert. Vi skal i det følgende søke å gå gjennom de gjenværende tjenestene og se på betydningen for innbyggerne i kommunene.

Videregående skoler

Videregående skoler er nå fylkeskommunens største tjenesteproduserende område. Begge fylkeskommunene har overkapasitet/overdekning, kort sagt ledige skoleplasser. Dette har de siste årene ført til betydelige debatter om hvor nedjusteringene skal settes inn, med årlige prioriteringsdebatter mellom regioner internt i fylkene. Fylkene forsøker å organisere bredden i tilbudet i såkalte skoleregioner, og Sør-Troms utgjør en slik i Troms og Ofoten i Nordland. Både pendleavstand og fagvalg avgjør hvilken skole elevene får plass ved.

Tabell 5.11 Videregående skoler i Sør-Troms og Ofoten – plasser og kapasitetsutnyttelse 2002/2003¹⁸

Beliggenhet	Skole	Plasser	Kapasitets- utnyttelse
Narvik	Frydenlund vgs	465	91 %
Narvik	Solhaugen vgs	220	81 %
Narvik	Oscarsborg vgs	223	95 %
Lødingen	Lødingen vgs	90	61 %
Skånland	Skånland vgs	125	74 %
Kvæfjord	Rå vgs	99	75 %
Harstad	Stangnes vgs	435	94 %
Harstad	Heggen vgs	412	94 %

Vi har ikke tatt med følgende skoler i og med at de ligger utenfor de to regionene Sør-Troms og Ofoten: Sjøvegan vgs., Andøy vgs., Melbu vgs., Kleiva vgs, Sortland vgs. og Stokmarknes vgs.

Nordland har delt inn fylket i 11 skoleområder, og Tjeldsund og Evenes tilhører Narvik skoleområde. Tidligere var Tjeldsundelevene fra Hinnøya tilhørende Lødingen skoleområde, men dette er nå opphevet. Samtidig har man inngått en avtale med Troms hvor elever fra Evenes og Tjeldsund får like rettigheter som elever fra Skånland til Skånland vgs, samt at elevene fra Tjeldsund får plass i Harstad dersom det er ledige plasser. Dette gjelder ikke elever fra Evenes. Elever fra Kvæfjord har samme betingelser i fht Nordland. Betaling er ordnet gjennom en sentralt styrt avtale hvor det er satser pr elev og pr studieretning. Nordland betalte i 2002 vel 2,2 mill for disse skoleplassene, mens Troms betalte vel 0,3 mill til Nordland. Nordland fylkeskommune har den praksis at elever fra andre fylker får skoleplass på ledige plasser uten at det kreves betaling for dette, mens Troms ikke har tillatt dette

Skånland vgs er i en særstilling ettersom den gir tilbud til elever i begge fylkene. Skolens størrelse gjør at hele driften blir påvirket i større grad av justeringer i elevtall og budsjetter

¹⁸ Kildene er fylkeskommunal statistikk. For Troms er elevtallene en blanding av antall elever og plasser, og kapasitetsutnyttelsen er angitt for grunnkurset

enn andre og større skoler. Gjestelevordningen hvor Nordland betaler for de elevene som går på Skånland vgs er et tiltak som har fungert godt. Skolens spesielle stilling gjør at det er interessant å se på hvor elevene kommer fra:

- 62 % av elevene kommer fra Skånland
- 12 % av elevene kommer fra Tjeldsund
- 22 % av elevene kommer fra Evenes
- 4 % av elevene kommer fra Harstad

Andelen elever fra Tjeldsund og Evenes som går på skoler i Nordland har gått ned fra 2001 til 2002. Fra Evenes er det bare 19 elever på videregående skoler i Nordland, mens det i 2002 var 22 tilsvarende fra Tjeldsund. Det er 14 elever fra Tjeldsund som går på Skånland vgs skoleåret 2002/03. Samme år er det 77 personer i Tjeldsund som er fra 16-19 år, mens det er 199 tilsvarende i Skånland.

Skoleåret 2001/2002 omfattet grenseavtalen 50 elever fra Nordland og 5 elever fra Troms. Av de 50¹⁹ elevene fra Nordland går 43 ved Skånland videregående skole og 7 ved videregående skoler i Harstad.

Vi har ikke tall som viser hva elevene ville ha foretrukket av skolevalg dersom det var fritt valg mellom de to fylkene på alle skoletilbud i de to regionene. Det er imidlertid grunn til å tro at flere ville valgt skoler i Troms, og da særlig i Harstad.

For Tjeldsunds befolkning spesielt, er det et problem at mange av kommunens skoleungdommer deles mellom to regioner på videregående skole. Tjeldsundelevene som bor på Hinnøya får skoleplass i Harstad, mens de øvrige elevene må reise til Narvik. Reiseavstanden gjør at man må bo på hybel i Narvik, mens det er uproblematisk å dagpendle til skole i Harstad.

Dersom en ny kommuneenhet blir liggende i Troms, vil Tjeldsunds elever tjene på dette i forhold til nærmere tilbud på videregående skoler. For Skånland vil tilbudet være det samme, og overføring av 1500 innbyggere til Troms vil ikke føre til unødvendig press på tilbudene i Sør-Troms. De videregående skolene antas å ha god plass. Dersom en ny kommune skal ligge i Nordland er det behov for å etablere et betydelig sterkere tilbud i nærområdet, eks ved en utvidelse av Skånland vgs eller som en utvidet avtale med Troms for skoletilbudene i Harstad. Evenes er ikke tema for denne utredning, men det synes som at det vil være en fordel for elevene fra Evenes dersom man også fikk lettere tilgang til skoleplasser i Troms.

For Tjeldsunds elever fungerer dagens avtale rimelig greit, men gir ikke full tilgang til de nærmeste skoleplassene. Det vil derfor være en fordel for elevene om Tjeldsund blir en del av Troms.

Kulturspørsmål, eks museer

Kultur er en relativt liten andel av fylkeskommunens virksomhet, men omfatter bl.a bibliotek og museer. I Sør-Troms konsentreres en stor del av midlene rundt Trondarnes regionmuseum, mens i Nordland er det Ofoten museum som organiserer 6 kommuner. Det er ikke store museumsanlegg i Tjeldsund og Skånland.

¹⁹ Det er ikke samsvar mellom de tall Nordland fylkeskommune og Skånland vgs opplyser som er en del av grenseavtalen. De tall Skånland vgs oppgir er noe lavere. Hovedpoenget er imidlertid at det er en stor del av elevene i Evenes og Tjeldsund kommuner som foretrekker å ta videregående skoleutdanning i Troms.

Det finnes regionale samarbeid på biblioteksida, initiert av fylkeskommunene men drevet av kommunene. En sammenslutning vil føre til at regionmuseumstilknytningen må endres, og dette synes uproblematisk. Vi kan ikke se at det skulle være andre momenter omkring fylkeskommunens tjenesteyting på kulturområdet som skal kunne tillegges vekt i den ene eller andre retningen.

Samferdsel

Fylkeskommunene har ansvaret for fylkesveier og gir tilskudd til kollektivtrafikk. Vi kan ikke se at fylkesveiene representerer noen utfordring ved ei evt sammenslutning. Det vil bare være snakk om tekniske grep i statens rammesystem.

Kollektivtrafikk er også fylkeskommunens ansvar i den forstand at man forvalter statlige tilskudd og egne tilskudd til kollektivtrafikk. Den trafikken som er interessant for kommunene i Skånland og Tjeldsund er tilknytning til fly, båt og tilgjengelighet til kommunesenter og regionsentra. Det meste av dette er redegjort for i et eget kapittel. Fylkeskommunene har et visst samarbeid om kollektivtrafikken, og det forsøkes nå opprettet gjennomgående ruter fra Lofoten/Vesterålen til Narvik og med god korrespondanse til Harstad og hurtigbåtrutene der. Dette har tidligere vært et samarbeidsproblem for fylkene og de forskjellige selskapene som har ansvaret for trafikken til de to fylkeshovedstedene. Nordtrafikk har konsesjon i begge fylkene. I Nordland forventer man at man tidligst kan kjøre anbud på rutene om 4 år.

En kommunesammenslutning vil i liten grad påvirke fylkenes kollektivtransport. Dersom en ny kommune går til Troms, antar vi at det kan bli en del mer samordning av kollektivrutene i de to kommunene, og da retta mot et nytt kommunesenter på Evenskjer og mot Harstad.

Fylkeskommunenes samferdselsetater mener at man løser offentlige kommunikasjoner på en god måte på tvers av fylkesgrensene.

Fylkesplanlegging, herunder arealplanlegging

Fylkeskommunene vedtar planer på sitt nivå, og disse skal angi retning for utviklingen i fylket. Videre har fylkekommunen innsigelsesmyndighet i fbm kommunal planlegging. Ved en evt sammenslutning må den nye kommunen inn i fylkeskommunens planverk. Dette kan på enkelte områder utgjøre ei utfordring, eks dersom det er satt i gang prosesser som eks er kommet langt i Nordland, mens tilsvarende i Troms ikke er igangsatt. Eksempler på slike prosesser er kystsoneplanleggingen. I våre samtaler med fylkeskommunene kan vi ikke se å ha avdekket noen store utfordringer med dette, og antar at det å overføre et større areal til et nytt fylke ikke er forbundet med problemer som kan tillegges vekt når innbyggerne skal gjøre sine valg.

Regional utvikling

Fylkeskommunen er aktør for regional utvikling og dette området skal være et viktig satsingsområde. Det er i gang prosesser for å utvikle dette området i hvert enkelt fylke, og regionene i fylkene er viktige i så måte. En overføring av en av kommunene til et annet fylke vil føre til justeringer i regionale utviklingsmidler mellom fylkene, men dette er stort sett av teknisk art. Viktigere er det at de to regionene, Ofoten og Sør-Troms, kan få forrykket sin tyngde i eget fylke som følge av hhv tap av eller tilføring av innbyggere og areal. Likevel er folketallet såpass lite, særlig dersom Tjeldsund blir en del av Troms, at det neppe kan sies å ha betydning for fylkeskommunen og for forholdet mellom regionene i Troms. For Ofotenområdet kan nok konsekvensen bli større dersom også Evenes hadde vært med i vurderingene. Da ville ”tapet” av disse to kommunene i tillegg til Lødingens overgang til Vesterålen for kort tid siden, føre til at Ofoten i Nordlandssammenheng ville få mindre

betydning og gjennomslagskraft. Spørsmålet er om ikke det da ville være naturlig å drøfte om også Narvik burde vurdere sin fylkestilknytning. Nordland ser ei mulig løsning å satse på sterkt partnerskap med regionene, og dersom dette fører til at det blir tillagt virkemidler, vil en overføring av Tjeldsund til Troms føre til en svekkelse av Ofoten.

En overføring av Tjeldsund til Troms vil nok kunne styrke Sør-Troms' egenutviklingskraft, og som sådan på lang sikt være en fordel for innbyggerne i Skånland og Tjeldsund.

5.6.4 Kommune og interkommunale tjenester

Kommune og interkommunale tjenester har vi gått nærmere inn på i egne kapitler. Vi har kartlagt de interkommunale samarbeidstiltakene, og en generell konklusjon på dette er at samarbeid mellom kommuner ikke er avhengig av en fylkesgrense, selv om det i dette området synes å være en rekke områder hvor samarbeidet er initiert av statlige og fylkeskommunale etater og linjene derav følger fylkesgrensa. Særlig er dette tilfelle der hvor det har fulgt med tiltaksmidler fra fylke eller stat. Sett i forhold til interkommunalt samarbeid har vi ikke belegg for å hevde at en overføring av en av kommunene vil kunne påvirke interkommunalt samarbeid i særlig grad.

Den eneste påviselige effekten kan være at dersom Tjeldsund blir overført til Troms, vil Evenes i noen sammenhenger kunne oppleve økte kostnader og mindre muligheter for å dele på kompetanse med nabokommunene. Dette er imidlertid helt opp til kommunene som sjølstendige enheter og i liten grad styrt av fylkesgrensa. Man skal ikke se bort fra at Evenes i en slik situasjon vil foretrekke å forflytte noe interkommunalt samarbeid til Troms, og dette vil i så fall føre til at aktiviteten med utgangspunkt i Narvik må nedjusteres noe.

5.6.5 Vurdering av grunnlagsopplysningene

Vi har i dette kapitlet gjort et forsøk på å gå gjennom de statlige, fylkeskommunale, interkommunale og kirkelige tjenester som berøres av fylkesgrensa. Vi har under hvert delkapittel forsøkt å gjøre vurderinger for hvert tjenestoområde.

Et overveiende bilde viser at flertallet av tjenester nå ytes fra Harstad, og at Narvik har fått mindre betydning. Statlige etater har i sine handlinger vist at fylkesgrensa ikke har stor betydning.

I og med dette faktum, organisering av statlige etater samt opplysninger i øvrige kapitler, viser bildet at Tjeldsund har en større tilhørighet til Troms enn Skånland har til Nordland. Skånland er på svært mange vis svært nært knyttet til Harstad. Tjeldsund er etter hvert også sterkt knyttet til tjenester og arbeidsmarked i Harstad.

Videre påviser vi at det på de aller fleste områder ikke kan sies å ha stor betydning for folk om de tilhører Nordland eller Troms. Gjennom avtaler er de viktigste områdene regulert. Likevel viser nødvendigheten av de avtaler som er inngått at det er behov for å tilpasse tjenestene de begrensningene fylkes- og kommunegrenser setter. Det er fortsatt en del viktige begrensninger i de avtalene som er etablert, og i så måte vil ei endring i fylkesgrensa hvor Tjeldsund blir overført til Troms være en fordel. Dette gjelder i første rekke ungdom og videregående skoletilbud.

5.7 Hinnøysida – Kongsvik og Gausvik/Sandtorg

Kongsvikområdet omfatter både Kongsvik, Hårvik og Fiskefjord kretser. Det er ca 370 innbyggere i Hinnøydelen av Tjeldsund, hvorav noen få personer er bosatt i Fiskefjord. Denne fjorden har sitt nærmeste tettsted i Lødingen, 21 km mot 38 til Evenskjer. I Kongsvik er det

egen skole og barnehage, men ingen eldreinstitusjoner. Folk i Kongsvik har lang vei til sitt kommunesenter dersom man da ikke regner med båtruta over Tjeldsundet. Vi kan ikke se at en slik rute tilfredsstiller dagens krav til rask kommunikasjon, og ser det slik at folk i Kongsvik har stor avstand til sitt kommunesenter. Det vil være en forbedring på de fleste tjenesteområdene om Kongsvik fikk sitt kommunesenter på Evenskjer.

Det er 54 km fra Kongsvik til Hol, 45 km fra Kongsvik til Harstad sentrum og det er 28 km fra Kongsvik til Evenskjer. Dette betyr at Evenskjer er det nærmeste og mest naturlige kommunesenter for folk i Kongsvik.

Gausvik og Sandtorg er de to kretsene i Harstad kommune som ligger sør for Tjeldsundbrua, og tilhørte den tidligere Sandtorg kommune som ble slått sammen med Harstad i 1964. Det bor ca 440 innbyggere i Gausvik/Sandtorg kretser som strekker seg fra Tjeldsunds kommunegrense og omtrent til Tjeldsundbrua. Elevene fra Gausvik har egen barneskole med ca 33 elever fra 1-7 trinn, mens ungdomskoleelevene går i Sørvik. Det er ingen annen kommunal tjenesteproduksjon i Gausvik krets enn skolen og en barnehage. Fra Gausvik er det 28 km til Harstad og 10km til Evenskjer.

Det er ikke vedtatt noe mandat for å foreta en nærmere vurdering av Gausvik-kretsen og kommunetilhørighet. Det er det bare Harstad kommune og folk i Gausvik som selv kan gi. Vi skal her bare nøye oss med å slå fast at de forhold som gjelder for Kongsvik også i stor grad vil gjelde for Gausvik.

For Kongsvik er fordelene med en sammenslutning mellom Tjeldsund og Skånland helt klare. Kommunesenteret vil komme betydelig nærmere og vil stemme bedre med det sannsynlige handle- og arbeidsmønster som i dag finnes. Harstad som by, arbeids- og tjenestesenter vil uansett ha samme betydning uavhengig av hvilken kommune Kongsvik tilhører; Tjeldsund, en sammenslått Tjeldsund/Skånland eller Harstad kommune. De kommunale tjenestene kan nærmest og best ytes fra Evenskjer.

Økonomisk har vi foretatt en beregning av inntektene for kommunene med følgende utgangspunkt:

- Kongsvik som en del av Harstad vil gi en sammenslått Tjeldsund/Skånland ca 7,6 mill i mindre i frie inntekter (skatt og rammetilskudd)
- Gausvik som en del av Tjeldsund/Skånland vil gi den nye kommunen ca 7,2 mill mer i frie inntekter (skatt og rammetilskudd) og noe større tap (ca 8 mill) til Harstad kommune

Ved en overføring av Gausvik til en ny kommune vil det være nok kapasitet i ungdomsskolen på Evenskjer til at disse elevene kan integreres uten nye klassedeling. Avstandene tilsier ikke at skolene i Kongsvik og Gausvik bør slås sammen, noe som også er problematisk ut fra de nye forventinger til areal på skolene. For barnehagesektoren vil vi anta at det vil være en fordel med flere barnehager å velge mellom, eks Kongsvik, Gausvik og Evenskjer. Dette vil kunne styrke integrasjonen i regionen. I forhold til omsorgstjenesten har vi få data som sier noe om behovene for tjenester ut over de to kommunene. Vi vil imidlertid anta at den kvalitet og mengde som i dag ytes fra Tjeldsund og Skånland setter kommunene godt i stand til å overta tjenesten for omkring 500 innbyggere. Det som vil kunne bli underdimensjonert er institusjonsplasser, men med de utbyggingene som er planlagt antar vi ikke dette vil utgjøre et stort problem, noe som underbygges ved at det forventes en svak nedgang av antall gamle eldre i Tjeldsund/Skånland de nærmeste 20 år.

Vi har ikke hatt tilgjengelig alle data som er nødvendige for å få til en fullgod analyse av alle forhold. Det viktigste er at vi ikke kan se at Kongsvikområdet har noe å tape på en større

kommune, heller tvert imot. Kommunesenteret og de fleste tjenestene vil komme nærmere. Det har ikke vært tema å utrede forhold i andre kommuner, eller Kongsviks tilknytning til andre kommuner, men vi mener at de forhold vi her har redegjort for mht Kongsvik også vil gjelde Gausvik. I den grad det er ønskelig, kan man i folkeavstemmingen ha et eget tema i Kongsvik krets som avklarer om man ønsker å være i Tjeldsund, i en sammenslått Tjeldsund/Skånland eller Harstad.

5.8 Evenes kommune og fylkesgrensa – betraktninger

I og med at Evenes kommune ikke deltar i denne utredningen, gjør vi ingen analyser med Evenes som utgangspunkt. Likevel har vi i deler av utredninga vært innom en del problemstillinger som også berører Evenes i stor grad.

Vi skal kort bare slå fast at de faktaopplysninger som vi har for Tjeldsund spesielt, også i stor grad vil gjelde for Evenes. Evenes er sannsynlig i større grad knyttet til Harstad som regionsenter enn til Narvik. Dette har ikke bare med avstander å gjøre, men også til arbeidspendling, skoleelevers valg og folks fritidsmønster å gjøre. Bindingene til Harstad er nok ikke så sterke som for Tjeldsunds del, men likevel betydelige. Et endelig bilde vil man kun finne ved en mer detaljert utredning enn vi har anledning til her. Videre viser gjennomgangen av tjenesteytingen i fht fylkesgrensa at en rekke store og viktige etater har endret sin organisering slik at styring og tjenesteyting i stor grad skjer fra Harstad. Dette tilsier at Evenes bør vurdere sin fylkestilknytning.

Evenes er også i ganske stor grad knyttet sammen med Tjeldsund og Skånland i fht regional integrasjon. Kommunene har i stor grad felles arbeidsmarked, noe pendlingstallene viser. Flyplassen, brannskolen og forsvaret er eksempler på dette.

Kommunene har også i stor grad lik demografi og dermed like utfordringer i de kommunale tjenestene. De største utfordringene for alle tre kommunene er å oppnå en utvikling i befolkning og arbeidsplasser som gjør at man kan opprettholde eller øke befolkningen og derigjennom sikre framtidige tjenester for befolkningen. Dette er noe som framkommer klart av de demografiske og økonomiske beregningene hvor befolkningen, og dermed kommunenes økonomiske muligheter, er beregnet å gå ned.

6. NÆRING OG DEMOGRAFI

6.1 Sysselsetting og arbeidsmarked

Innledning

Vurderingene i dette kapitlet tar utgangspunkt i erkjennelsen av at befolkningsutviklingen i stor grad styres av utviklingen i sysselsetting via arbeidsmarkedet. Vi går derfor først gjennom nærings- og arbeidsliv. Deretter tar vi i et eget kapittel for oss den historiske og framskrevne befolkningsutvikling som blant annet danner grunnlag for vurdering av kommunenes økonomiske framtid.

Utviklingen sammenlignes med Norge, Nordland, Troms og region definert som kommunene Narvik, Evenes, Lødingen og Tjeldsund i Nordland samt Gratangen, Harstad og Skånland i Troms (TS-region). Tidsmessig går vi tilbake til 1980 (befolkning) og 1986 (sysselsetting) og ser i denne sammenheng fram til siste tilgjengelige offisielle statistikk 31.12.2001²⁰.

Vurderingene legges i neste omgang til grunn for å prognostisere og beskrive sannsynlige utviklingstrekk i perspektiv 2020 i et eget kapittel. Innledningsvis finner vi grunn til å presisere en del sentrale begreper i denne sammenheng:

Sysselsetting: Lønnstakere og selvstendige som har sin arbeidsplass i regionen – i dette tilfelle kommunene Tjeldsund og Skånland. Dette er synonymt med antall arbeidsplasser i regionen, eller sysselsatte etter arbeidssted.

Sysselsatte: Summen av lønnstakere og selvstendige som har sin arbeidsplass i eller utenfor regionen. Dette er synonymt med alle som er sysselsatt i regionen eller sysselsatte etter bosted.

Netto pendling: Differansen mellom sysselsetting og sysselsatte, dvs. mellom antall arbeidsplasser i en region og antall som er sysselsatt i samme region. Er det flere arbeidsplasser i regionen enn sysselsatte bosatt i regionen er netto pendling positiv, motsatt er netto pendling negativ.

Yrkesaktiv netto flytting: Antall yrkesaktive som flytter. Dette tallet beregnes. Det antas at tilnærmet 50% av nettoflyttingen i en region er yrkesaktiv.

Yrkesaktive etter flytting: (Arbeidsstyrken 15-74) Sysselsatte 15-74 år bosatt i regionen + arbeidsledige.

Yrkesaktive før flytting: Arbeidsstyrken 15-74 + yrkesaktiv nettoflytting.

Dersom ikke annet er oppgitt er kilden for denne beskrivelsen data fra PANDA. Datagrunnlaget i PANDA er i hovedsak hentet fra SSB.

Sysselsetting

Nedenfor presenteres sysselsettingen i Skånland og Tjeldsund aggregert på 11 næringssektorer samt uspesifisert. Fra og med 1996 er registreringene knyttet til 4 kvartal det respektive år. Før 1996 er 2 kvartal benyttet som registreringstidspunkt. SSB sine endringer i referansetidspunkt de enkelte år betyr at dataene ikke er direkte sammenlignbare år for år.

I utgangspunktet er sysselsettingen registrert på 30 sektorer. Detaljert oversikt på 28 sektorer er tatt med som vedlegg. Det gjøres i denne forbindelse oppmerksom på at SSB fram til 1990

²⁰ Årsangivelsene for registrerte data i presentasjonen er knyttet til 31.12. det enkelte år. Dette i motsetning til SSB som benytter 1.1. det enkelte år som dato for sin angivelse.

mangler nødvendige opplysninger for å foreta korrekt fordeling mellom primærnæringene. Videre er det statistiske grunnlag her lavt, slik at mindre feil i rapportering mv gir relativt store utslag.

Sysselsettingsbildet for Skånland og Tjeldsund blir også noe fortegnet i og med at pendlingen ut fra kommunene er av vesentlig karakter. Denne er kommentert foran, men vurderingene av sysselsettingen i de 2 kommunene bør også ses i lys av at 34% av Tjeldsund og 40% av Skånland sine sysselsatte har sitt arbeid utenfor kommunen – pendler (SSB 2001).

Tabell 6.1 Sysselsettingsutvikling etter næring – Skånland og Tjeldsund 1990-2001

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	1999	2001
Primærnæringer	98	94	86	85	90	82	76	103	107	95	97	93
Verkstedindustri	53	55	51	40	43	46	48	55	60	67	69	57
Annen industri	35	30	30	28	27	22	27	28	23	20	27	24
Kraft & Vann / B & A	86	102	79	74	82	81	92	98	92	78	80	79
Varehandel/Hotell	164	152	143	171	165	174	155	164	166	171	171	149
Transport	39	33	44	38	44	37	42	48	54	58	67	70
Post og tele	35	35	34	47	35	36	35	25	26	28	21	19
Forretningsmessig tj	28	29	29	29	28	31	34	27	28	34	38	37
Private tjenester	52	54	57	40	51	40	120	109	118	120	114	127
Kommunale tjenester	443	422	415	429	464	493	534	516	496	506	503	468
Statlige tjenester	306	305	303	338	328	324	306	300	322	317	306	281
Uspesifisert	102	132	125	127	124	103	6	2	3	2	2	1
SUM sysselsetting	1441	1443	1396	1446	1481	1469	1475	1475	1495	1496	1495	1405
Tjeldsund	540	524	517	540	587	563	580	571	538	534	510	457
Skånland	901	919	883	907	894	906	895	904	957	962	985	948

I 1999 er den statlige sysselsetting her angitt til 317 hvorav 219 i Tjeldsund. Gjennom oppdrag tilknyttet "Forsvarsstudie 2000" ble sysselsettingen i tilknytning til forsvarets aktivitet i Ramsund registrert til 280-285. Avviket skyldes at forsaret melder inn/registrerer sine ansatte etter bosted. Dette i motsetning til øvrig virksomhet hvor arbeidssted er avgjørende for registrering av sysselsetting. Dersom dette prinsippet legges til grunn også for forsvarets personell, bør antall sysselsatte i Tjeldsund ut fra tilgjengelige opplysninger økes med omlag 130. Dette gjelder personell som pendler inn til kommunen hvorav 46 bosatt i Skånland i 1999 som derved får en tilsvarende reduksjon i sin sysselsetting. Korrigeres det for disse dataene anslås den samlede sysselsetting i kommunene i 2001 til vel 1.450 fordelt med om lag 540 i Tjeldsund og 910 i Skånland. En prosentvis fordeling på henholdsvis 37 og 63 %.

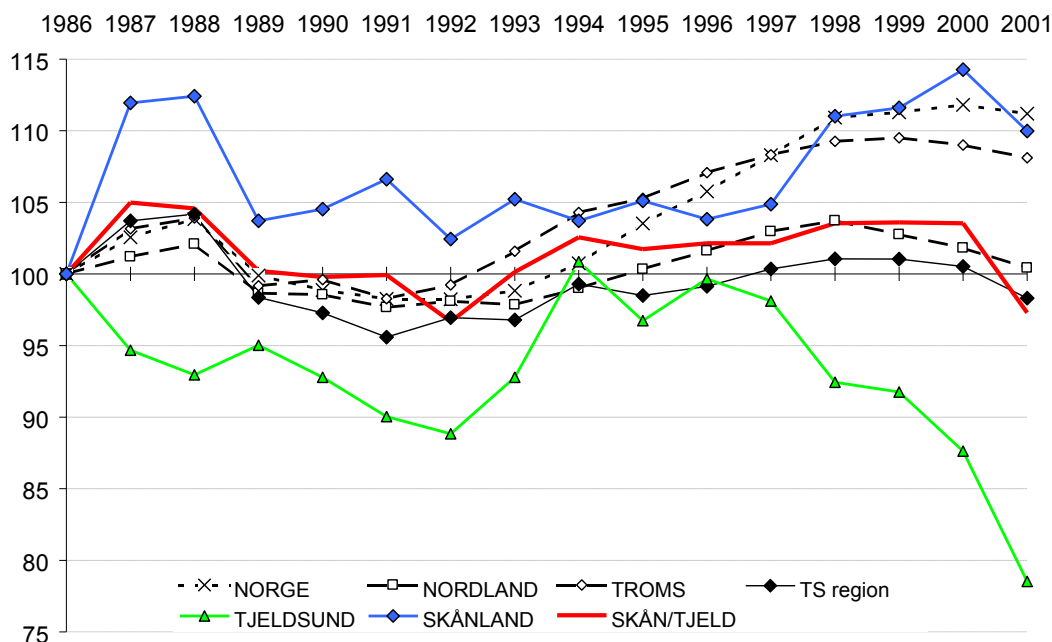
Av tabellen framgår det at sysselsettingen i de 2 kommunene er redusert med 2,5 % tilsvarende 36 sysselsatte fra 1990. Skånland har hatt en økning på 5,2 % mens Tjeldsund har hatt en reduksjon på 15,4 % i perioden.

Vekstnæringen i regionen kan se ut til å være privat tjenesteyting med en økning på over 140 % siden 1990. Denne sektoren må sannsynligvis ses i sammenheng med registreringen på uspesifisert næring og samlet sett flates derved sektoren ut på 1990-nivå. Transport framstår derved som vekstsektoren med en økning på nærmere 80 %. Annen industri har hatt en reduksjon på vel 30 % mens forretningsmessig tjenesteyting har hatt tilsvarende økning, noe som kan betraktes som positivt i forhold til framtidig utvikling. Reduksjonene innen primærnæringene må betraktes som dempet sett i forhold til utviklingen nasjonalt. Dette kan igjen bety at en har akkumulert en framtidig reduksjon gjennom forestående

generasjonsskifter. Samlet sett er sysselsettingen i privat sektor redusert med vel 5 % siden 1990.

I figuren nedenfor er sysselsettingsutviklingen sammenlignet med Norge, Nordland, Troms og TS-region (Tjeldsund/Skånland).

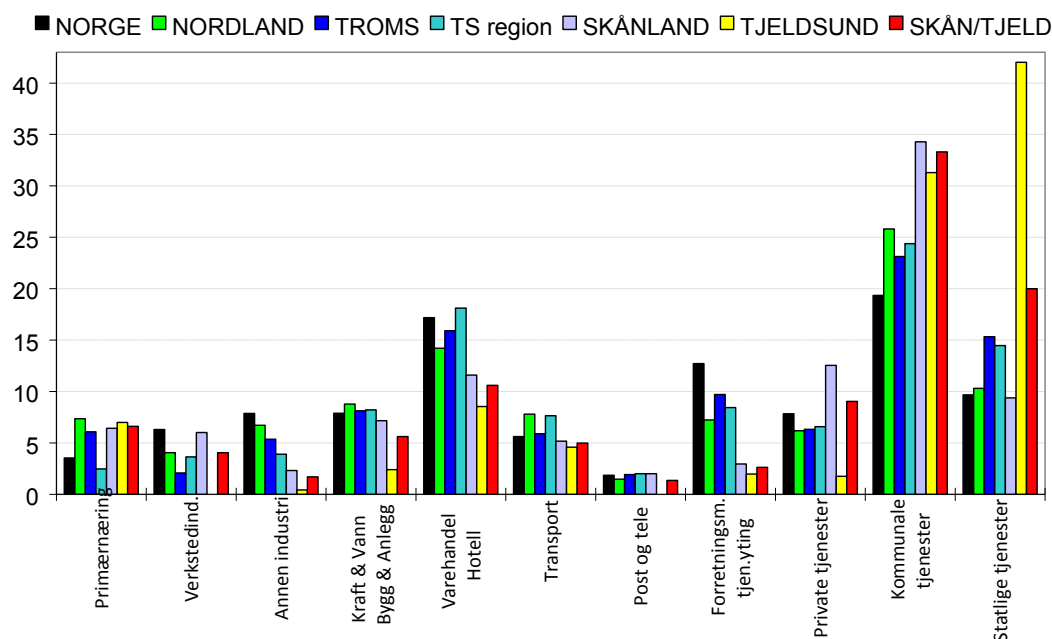
Figur 6.1 Relativ sysselsettingsutvikling 1986-2001 (1986=100)



Sysselsettingen i Skånland ligger i 2001 10% over 1986-nivået. Skånland har ut fra dette hatt en utvikling på linje med Norge og Troms (Tromsø gjør at Troms vokser omtrent på linje med landet) mens Tjeldsund etter 1995 har hatt en reduksjon på 22%, jfr. forsvarrets reduksjoner. Samlet har de 2 kommunene en stabil utvikling i hele perioden nært opp til TS-region og Nordland.

Utviklingen har gitt en sektorvis sammensetning som vist i figuren under.

Figur 6.2 Sektorfordelt sysselsetting - 2001



Til tross for vekst innen forretningsmessig tjenesteyting de senere år er kun 2,6% av den samlede sysselsetting knyttet til denne sektoren mot 12,7% nasjonalt. Sektoren er nasjonalt ansett for å være en framtidig vekstsektor.

Statlig sektor utgjør 20 % av sysselsettingen i de 2 kommunene og 42 % i Tjeldsund. Kommunal sektor (kommune og fylkeskommune) har også en vesentlig høyere andel i Tjeldsund/Skånland enn i sammenligningsområdene. Primærnæringene i Tjeldsund/Skånland ligger i andel av sysselsettingen på nivå med fylkeskommunene og vesentlig over landsgjennomsnittet. Når sektoren her i det alt vesentlige er knyttet til landbruk vil en her kunne rammes sterkt av en forventet rasjonalisering/nedbygging av antall bruk.

Arbeidsmarked

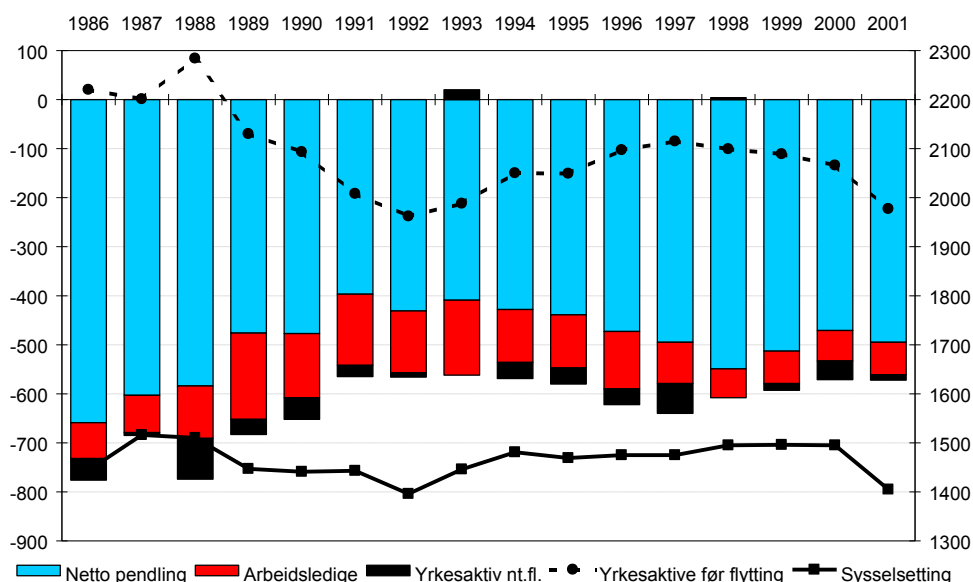
Vi vil her innledningsvis se på utviklingen i "arbeidsmarkedet" i Tjeldsund/Skånland. Det understrekes at vi her opererer på kommunenivå med klare begrensninger med hensyn til arbeidsmarkedets størrelse og funksjonalitet. Det presenterte materiale bør ses på som et forsøk på å illustrere størrelser og utvikling i grove trekk.

Innledningsvis presenteres en del hovedtall med hensyn til arbeidsmarkedsutviklingen.

Tabell 6.2 Arbeidsmarkedsutviklingen 1990-2001 – Hovedtall Tjeldsund og Skånland

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Sysselsetting	1 441	1 443	1 396	1 446	1 481	1 469	1 475	1 475	1 495	1 496	1 495	1 405
Yrkesaktive før fly.	2 093	2 008	1 962	1 988	2 050	2 049	2 097	2 115	2 099	2 089	2 066	1 977
Ubalanse	-652	-565	-566	-542	-569	-580	-622	-640	-604	-593	-571	-572
Netto pendling	-477	-397	-431	-409	-428	-439	-473	-495	-549	-513	-471	-495
Arbeidsledige	-131	-145	-126	-153	-108	-108	-117	-84	-59	-66	-62	-66
Yrkesaktiv nt.fl.	-44	-23	-9	20	-33	-33	-32	-61	4	-14	-38	-11
Yrkesaktive etter fly.	2 049	1 985	1 953	2 008	2 017	2 016	2 065	2 054	2 103	2 075	2 028	1 966
Befolkning 15-74	3 604	3 586	3 559	3 618	3 587	3 529	3 481	3 418	3 414	3 388	3 370	3 346
Yrkesprosent	56,9	55,4	54,9	55,5	56,2	57,1	59,3	60,1	61,6	61,2	60,2	58,8
Indeks (1986=100)	99,4	96,7	95,9	97,0	98,3	99,8	103,7	105,0	107,7	107,0	105,2	102,7

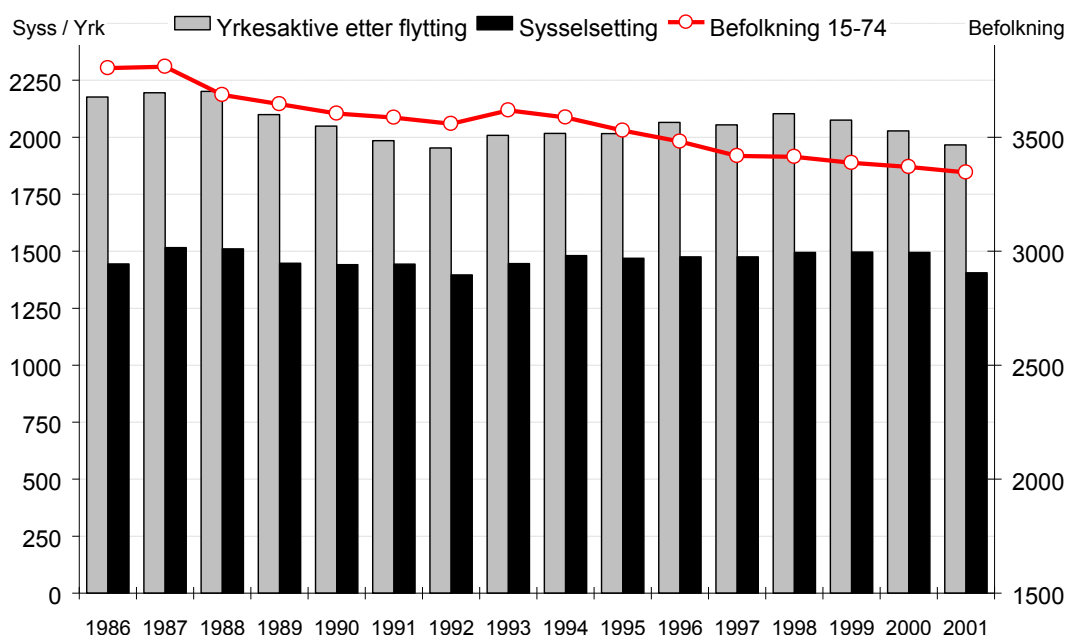
Befolkningens tilpasning til endringer i arbeidsmarkedet skjer vanligvis gjennom ledighet, pendling og flytting. Når det gjelder Tjeldsund og Skånland er dette søkt illustrert i figuren under. At vi her opererer med negative søyler tilsier at antall arbeidstakere i disse kommunene er større enn antall arbeidsplasser. Denne underdekningen balanseres gjennom at flere pendler ut fra kommunene enn inn, at en har arbeidsledighet og at folk flytter ut fra kommunene for å få seg arbeid. Innledningsvis vil vi her påpeke at endringer i sysselsettingen (antall arbeidsplasser) i kommunene ser ut til å følges av tilnærmet samme endring i antall yrkesaktive (sysselsatte bosatt i kommunene), jfr bidiagram (linje) i figuren nedenfor. Dette kan indikere at endringer i etterspørselen etter arbeidskraft fanges opp ved endringer i yrkesdeltaking (yrkesprosent). Samtidig reduseres antall yrkesaktive gjennom flytting og ubalansen i arbeidsmarkedet avtar. Det understrekes også at den beregnede yrkesaktive nettoflytting inkluderer flyktninger hvis flytting neppe kan sies å være påvirket av arbeidsmarkedet.

Figur 6.3 Arbeidsmarkeditilpasning 1986-2001 – Tjeldsund og Skånland


Ubalansen i arbeidsmarkedet er klart størst i perioden fram til 1990 hvor yrkesaktiv flytting tiltar og netto pendling erstattes av ledighet – overskuddet på arbeidskraft i markedet reduseres. På første halvdel av 90-tallet stabiliseres pendling og ledighet mens den yrkesaktive flytting tiltar. Videre utover på 90-tallet øker netto pendling (utpendlingen), ledigheten stabiliseres på i overkant av 60 med dempet yrkesaktiv nettoflytting.

Nedenfor presenteres forholdet mellom utviklingen i arbeidsplasser og yrkesaktiv befolkning sammen med utviklingen i befolkningen i yrkesaktiv alder i kommunen.

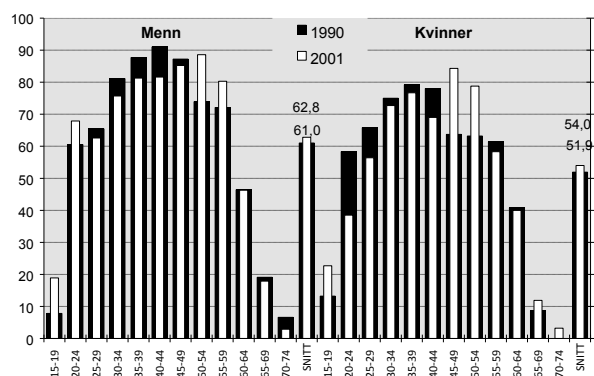
Figur 6.4 Registrert utvikling i arbeidsplasser, yrkesaktive og befolkning 15-74 år



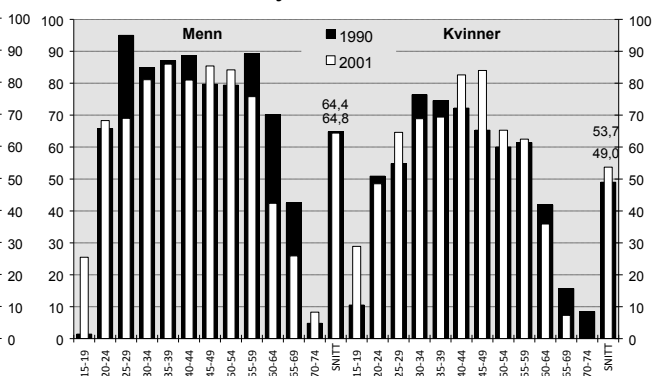
Selv om en ser en viss sammenheng mellom utviklingen i befolkningsgruppen 15-74 år og yrkesaktive etter flytting synes koblingen mellom sysselsetting og yrkesaktive å være sterkere. Den yrkesaktive del av befolkningen sank etter en topp på 2.201 i 1988 ned til 1.953 i 1992. Etter dette ser vi en viss økning fram mot 1998 for så igjen å falle ned mot 1992-nivet. Fallet i sysselsettingen etter 1993 ser nå ut til å gi seg utsag på antall yrkesaktive. Yrkesprosenten har i siste halvdel av 90-tallet ligget på vel 60% etter en bunn i 1992 på 54,9.

Yrkesdeltaking fordelt på kommune, alder og kjønn er presentert i figurene nedenfor. Eventuelle endringer over tid er søkt illustrert ved presentasjon av årene 1990 og dagens situasjon knyttet til 2001. I figurene er yrkesfrekvensene i 1990 vist med mørk skravor mens 2001 er lagt foran med lys skravor.

Figur 6.5 Yrkesfrekvenser 1990/2001
Skåmland



Tjeldsund

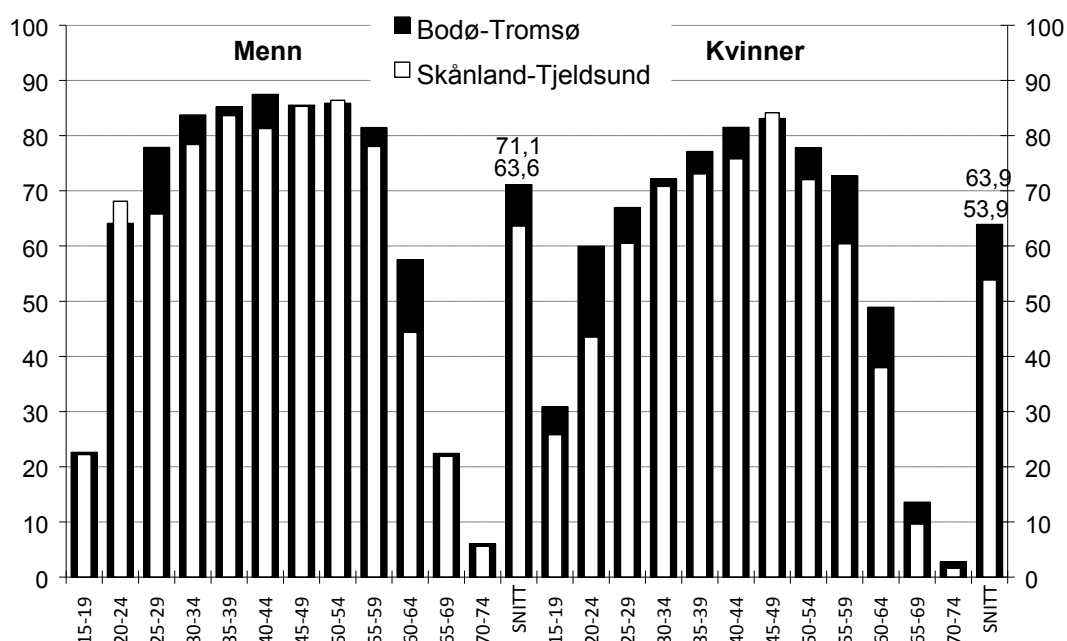


Den mest markante endringen ligger i økt yrkesdeltaking blant kvinner. Kvinnenes yrkesdeltakelse i Tjeldsund har økt med 4,7% fra 49 i 1990 til 53,7% i 2001. Økningen i Skåmland var på 2,1% og frekvensen er nå oppe i 54%. Frekvensen blant menn er redusert fra

1990 til 2001 i Tjeldsund og ligger nå på 64,4%. Dette er dog litt høyere enn i Skånland som til tross for en økning i perioden har en frekvens blant menn på 62,8%.

Gjennomsnittlig yrkesfrekvens for de 2 kommunene samlet har i siste 10-årsperiode ligget på 62,2%. Blant menn har frekvensen ligget på 67,4% mens den for kvinner har vært 56,5%. I lys av stadig høyere utdanningsnivå spesielt blant jenter antas det at en utjevning mellom kjønnene vil fortsette. Dette tilsier at en stabilisering av innbyggertallet vil kreve flere arbeidsplasser (2-inntekts familier) i kommunene og /eller regionen. Det samme tilsier det faktum at yrkesfrekvensene i mer sentrale strøk ligger atskillig høyere enn det vi har registrert her og i andre distriktsregioner.

Figur 6.6 Yrkesfrekvenser Skånland-Tjeldsund / Bodø-Tromsø - 2001



Figuren over viser at gjennomsnittlig yrkesfrekvens blant kvinner i Skånland-Tjeldsund ligger 10 % lavere enn snittet for Bodø-Tromsø. For menn er avviket 7,5 %.

Foran er arbeidsledigheten kun presentert for kommunene samlet. I denne sammenheng vil det også være interessant å vurdere eventuelle avvik mellom kommunene.

Tabell 6.3 Arbeidsledige 1990-2001

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Tjeldsund	27	40	28	46	34	30	35	25	29	21	12	22
% befolkning 15-74	2,2	3,3	2,4	4,0	2,9	2,6	3,1	2,2	2,6	1,9	1,1	2,1
Skånland	104	105	98	107	74	78	82	59	30	45	50	44
% befolkning 15-74	4,3	4,4	4,1	4,3	3,1	3,3	3,5	2,6	1,3	2,0	2,2	1,9

Tabellen viser at Skånland på begynnelsen av 90-tallet hadde en markert høyere ledighet enn i Tjeldsund. I siste halvdel har dette jevnnet seg ut og ledigheten må nå betraktes som jevnbyrdig – det er tydelig at kommunen tilhører samme arbeidsmarkedet. Arbeidsledigheten kan i mange tilfeller ses på som siste fase før flytting – manglende arbeid i kommunen forsøkes først kompensert gjennom dagpendling, så ukependling, ledighet og til slutt flytting. Nedgangen i ledigheten de senere år skulle derved tilsa at flyttepotensialet her er redusert, men

dette må selvsagt også ses i sammenhengen med arbeidsmarkedet nasjonalt – høykonjunkturer nasjonalt bidrar ofte til økt flytting fra distriktene.

Vurdering

Foran er data for "arbeidsmarkedet" Tjeldsund/Skånland presentert. Dette for å få på plass en del data som viser utviklingen i de 2 kommunene og eventuelle avvik mellom dem. Det er imidlertid også klart at det reelle arbeidsmarked knyttet til Tjeldsund/Skånland har en helt annen geografisk avgrensning – det favner i det alt vesentlige aksene Harstad – Narvik (Bjerkvik), jfr tidligere presenterte matriser for reisetider og pendling.

Sysselsettingsutviklingen i Tjeldsund har vært preget av forsvarrets omstilling med konsekvenser for servicenæringene. Skånland kommune har økt sysselsettingen gjennom privat og offentlig tjenesteyting. Med en pågående omorganisering i offentlig sektor er en statlig sysselsettingsandel på over 40% i Tjeldsund og 20% samlet for de to kommunene, et vesentlig usikkerhetsmoment med tanke på framtida. Samtidig kan den relativt beskjedne reduksjon innen primærnæringene fram til i dag bety en tilsvarende sterkere reduksjon framover. Den sentrale "næring" i kommunene er imidlertid pendling som sysselsetter nær 40% av den yrkesaktive befolkning. Befolkningsutviklingen i kommunene er som følge av dette vel så mye avhengig av utviklingen i regionen for øvrig som internt i kommunene – en utvikling utenfor kommunal "kontroll".

6.2 Befolkningsutvikling

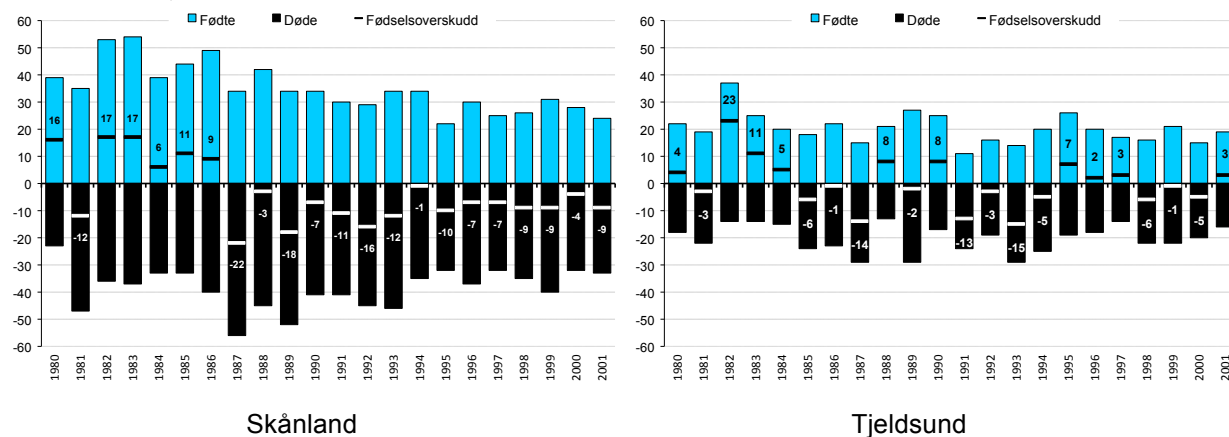
Innledning

Den demografiske utviklingen i hver kommune og i regionen gir et grunnlag for å vurdere endringer i inntektene, det kommunale tjenestetilbudet, framtidig økt eventuelt redusert etterspørsel etter kommunale tjenester og framtidig investeringsbehov. Prognosene framover kan også si noe om hvordan kommunene vil kunne møte utfordringene mht å fylle rollen som generalistorganer og ikke minst hvilken vekt man må legge på utviklerrollen. Også når det gjelder befolkningsutviklingen settes fokus på regionen med Nordland, Troms og Norge som referanse. Det benyttes data for perioden 1980-2001.

Fødselsoverskudd

Fødselsoverskuddet framkommer som differansen mellom fødte og døde. Grafisk presentert framkommer dette slik for perioden 1980-2001 for kommunene Skånland og Tjeldsund.

Tabell 6.4 Fødselsoverskudd 1980-2001



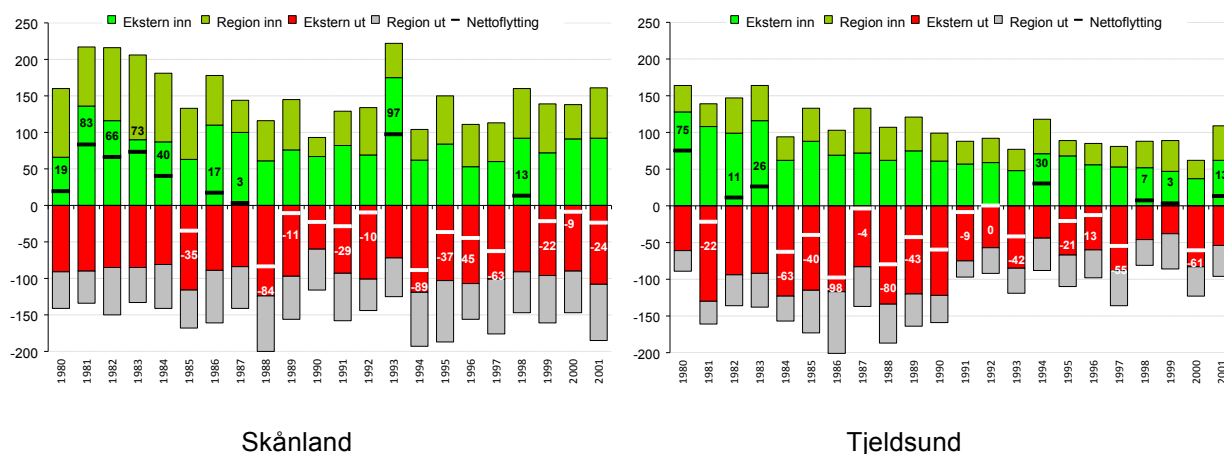
Figuren viser antall fødte (positiv) og døde (negativ) de enkelte år i perioden 1980-2001. I tillegg er fødselsoverskuddet (fødte – døde) markert med merke og tall. Perioden sett under ett er gjennomsnittlig fødselstall i Tjeldsund kommune 20,3 pr år. Antall døde er i gjennomsnitt også 20,3 slik at gjennomsnittlig fødselsoverskudd over perioden balanserer. For Skånland er snittet for fødte 35 mens det for døde er 38,7 – et gjennomsnittlig fødselsoverskudd på –3,7 pr år.

Fødselsoverskuddet er i siste 5-årsperiode redusert til –1,2 for Tjeldsund og –7,6 for Skånland. Foreløpige befolkningstall for 2002 tilsier fødselsoverskudd på henholdsvis +1 og –15.

Flytting

Flyttingen er den andre sentrale faktoren som påvirker befolkningsutviklingen. I figurene nedenfor er innflyttingen vist som positive søyler mens utflyttingen vises som negative. På toppen/bunnen av søylene er intern regional flytteandel vist.

Figur 6.7 Nettoflytting 1980-2001 (utflytting – og innflytting +)



Skånland hadde på begynnelsen av 80-tallet en positiv nettoflytting, mens den etter 1988 kun unntaksvis har vist positive tall. Den samme trenden har stort sett også gjort seg gjeldende for Tjeldsund. Her har en i 3 av de siste 5 årene også kunnet registrere positiv nettoflytting, men disse har blitt mer enn nøytralisert av tilsvarende store negative flyttetall senest i år 2002 hvor nettoflyttingen i henhold til foreløpige befolkningstall viser –38. For Skånland viser de foreløpige tallene fra SSB en negativ nettoflytting på –8.

I perioden 1980-2001 flyttet det 3.350 personer inn til Skånland mens 3.420 flyttet ut. En nettoflytting på –70 tilsvarende –3,2 pr år. I siste 5-årsperiode kom 42,8% av de som flyttet til kommunen fra TS-regionen mens 40,4% av de som flyttet ut flyttet til andre kommuner i regionen. For Tjeldsund sin del har 2.382 personer flyttet inn til kommunen siden 1980 mens 2.828 har flyttet inn. Dette gir en nettoflytting på –446 tilsvarende –20,3 pr år. Den regionale andelen av flyttingene i siste 5-årsperiode har vært på 41,5 (innflytting) og 40,8% (innflytting).

Når det gjelder flyttingen mellom de 2 kommunene har det siden 1980 flyttet 117 personer fra Skånland til Tjeldsund mens 156 har flyttet motsatt vei. Dette utgjør for Tjeldsund sin del 4,9% av den samlede innflytting og 5,5% av utflyttingen i perioden. Tilsvarende for Skånland er 4,6 og 3,4%. I siste 5-årsperiode dreide dette seg tallmessig om 39 personer som flyttet fra Tjeldsund til Skånland mens 19 flyttet motsatt vei.

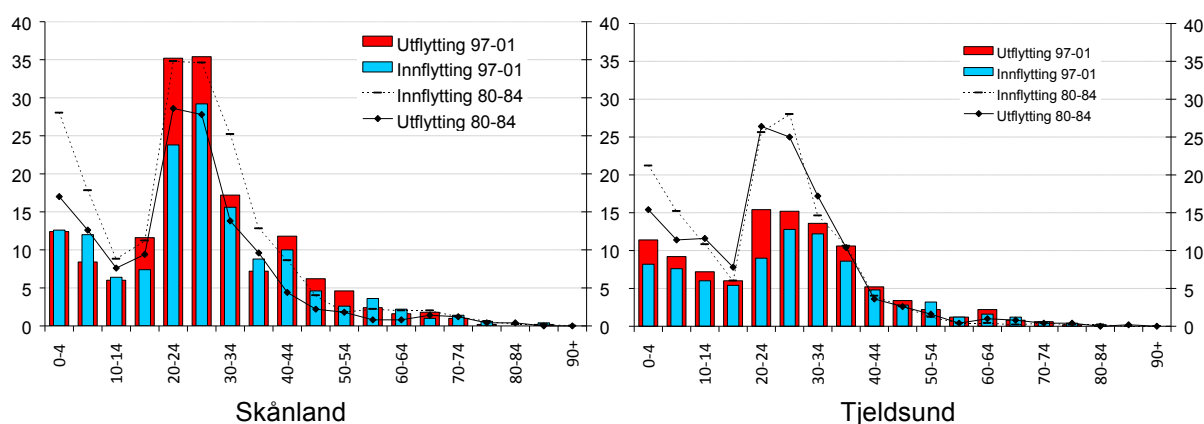
Tabellen under viser gjennomsnittlig nettoflytting pr år alt etter hvor langt tilbake .

Tabell 6.5 *Periodisk nettoflytting – gjennomsnitt pr år*

	Skånlund	Tjeldsund
1999-2001 (3 år)	-18,3	-15,0
1997-2001 (5 år)	-21,0	-18,6
1992-2001 (10 år)	-18,9	-13,9
1980-2001 (22 år)	-3,2	-20,3

Når det gjelder alderen på de som flytter er dette figurativt presentert nedenfor. Figuren viser årlig gjennomsnittlig inn- og utflytting for 5-års periodene 1980-84 (linjediagram) og 1997-2001 (stolpediagram) fordelt på alder - femårsgrupper.

Figur 6.8 *Gjennomsnittlig inn- og utflytting 1980-84 / 1997-2001 fordelt på 5-årsgrupperr*

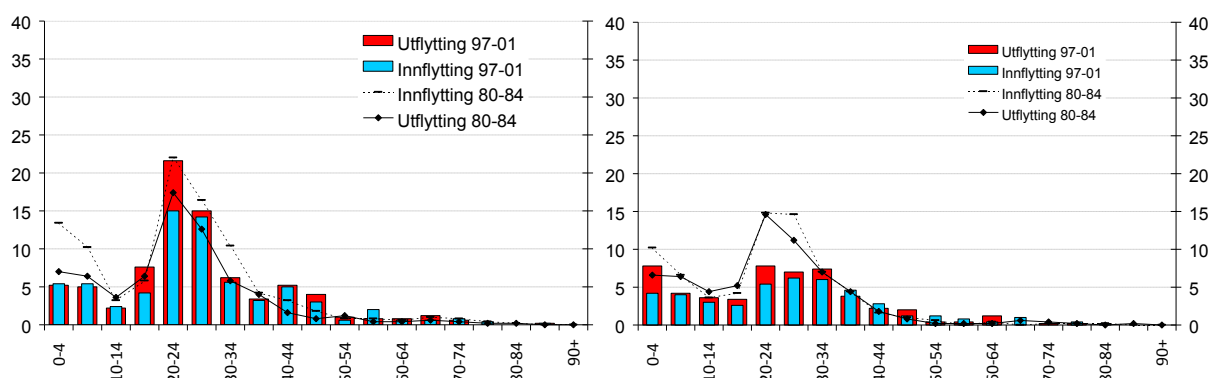


Som påpekt foran viser figuren for Skånlund at mens flyttingen på begynnelsen av 80-tallet var positiv er en nå i en negativ situasjon. Samtidig er alderssammensetningen på de som flytter er tilnærmet lik – hovedtyngden av de som flytter er i aldersgruppen 20-30 år og det er også i denne gruppen en finner hovedtyngden av nettoflyttingen.

Når en sammenligner de 2 tidsperiodene for Tjeldsund sin del finner en at flyttevolumet (antall personer som flytter) er redusert, men at nettoflyttingen fortsatt den samme. Samtidig ser en at den i 1980-84 markante pukkelen i aldersgruppen 20-30 år er dempet. Dette kan ha en sammenheng med den sterke utflyttingen som har funnet sted siden 1980 med et snitt på – 20,3 pr år, jfr. forsvarrets vesentlig endrede virksomhet.

Nedenfor presenteres tilsvarende data for den kvinnelige delen av flyttingene. Bildet avviker ikke vesentlig i forhold til den samlede flytting. Heller ikke den kvinnelige andelen av flyttingene er endret vesentlig over tid og ligger i de store årsklassene på vel 50%.

Figur 6.9 *Gjennomsnittlig inn- og utflytting 1980-84 / 1997-2001 fordelt på 5-årsgrupperr - kvinner*



Skånland

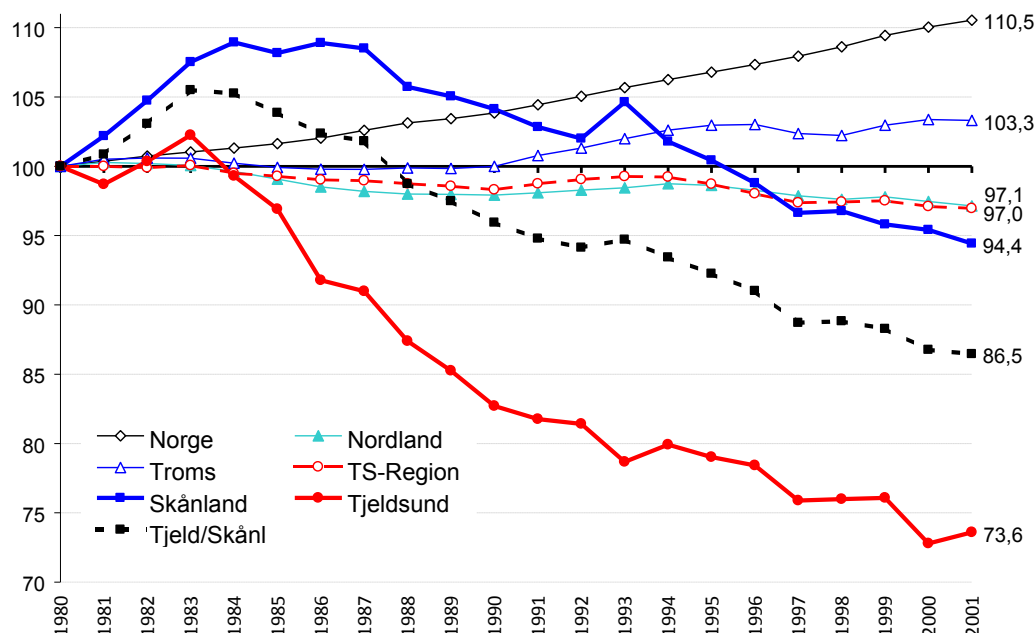
Tjeldsund

Uansett kjønn ser en at de som flytter ut erstattes av noen færre, men av folk i samme aldersgruppe. Denne "erstatningen" danner også det tradisjonelle bilde av en stabil befolkning - til tross for at om lag 10% av befolkningen er i bevegelse (flytter) hvert år.

Totalbefolkning

Summen av fødselsoverskudd og nettoflytting gir befolkningsendringen det enkelte år - befolkningsutviklingen. For å kunne vurdere denne utviklingen vil vi måtte se den i sammenheng med utviklingen i referanseområdene. Figuren nedenfor viser relativ utvikling i totalbefolkningen for Skånland og Tjeldsund sammenholdt med utviklingen i Nordland, Troms, TS-region og Norge. I figuren under er befolkningsutviklingen indeksert med 1980 som basisår = 100.

Figur 6.10 Relativ befolkningsutvikling 1980-2001



Som påpekt foran hadde Skånland en positiv nettoflytting på begynnelsen av 80-tallet. Dette ga seg utslag i en befolkningsvekst fram mot 1984 på 290 personer (8,9%) til 3.535 innbyggere. Deretter flater kurven ut før en fra og med 1987 går inn i en vedvarende nedadgående trend med unntak av 1993. Etter 1987 er befolkningen i Skånland redusert med 457 innbyggere tilsvarende -13%. Pr 1.1.02 var kommunens innbyggertall redusert til 3.064 innbyggere eller 5,6% under 1980-nivået.

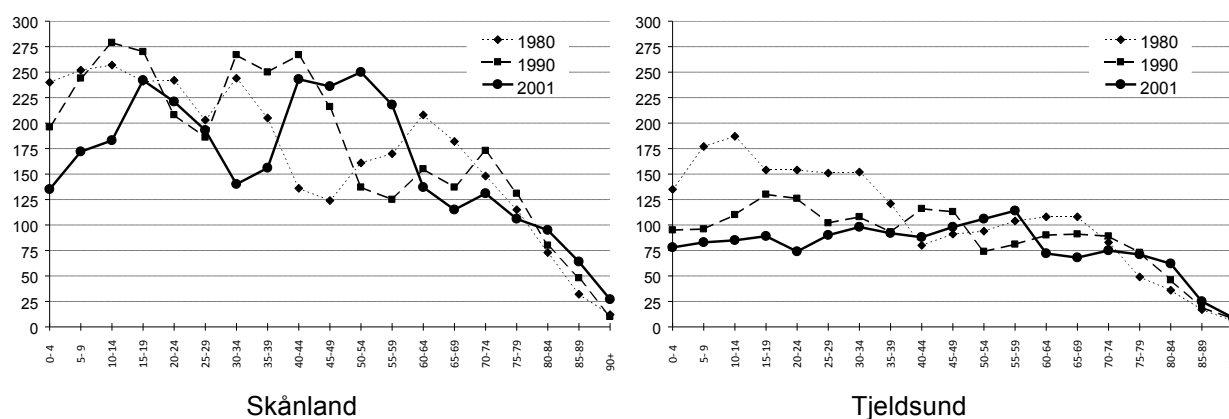
Tjeldsund kommune har i dag 1.477 innbyggere noe som betyr at kommunen har tapt 16,4% av sine innbyggere siden 1980. Den største reduksjonen skjedde i perioden 1983-90 hvor folketallet reduseres med nærmere 20% (-392) til 1660 innbyggere.

Tar en utgangspunkt i foreløpige befolkningstall pr 1.1.2003 har befolkningsutviklingen vært relativt lik i de 2 kommunene i siste 10-årsperiode med en prosentvis reduksjon på -10,4% i Skånland og -8,8% i Tjeldsund.

Samlet sett er innbyggertallet i de 2 kommunene redusert til 86,5% av nivået i 1980. For TS-regionen er endringen -3% (97%) mens nivåene for fylkene er endret til 97,1 og 103,3% for henholdsvis Nordland og Troms. På landsbasis er endringen +10,5%. Det mest bekymringsfulle for Tjeldsund/Skånland er at en til tross for sentral beliggenhet mellom 2 befolkningstygdepunkt i landsdelen, reduseres befolkningen her sterkere enn i regionen som helhet.

Befolkningsendringene har selvsagt gitt seg utslag i endrede størrelser i aldersgruppene. Dette er vist for 5-årsgruppene og årene 1980, 1990 og 2001 i figuren under. Antall innbyggere i aldersgruppene er her vist for de respektive år.

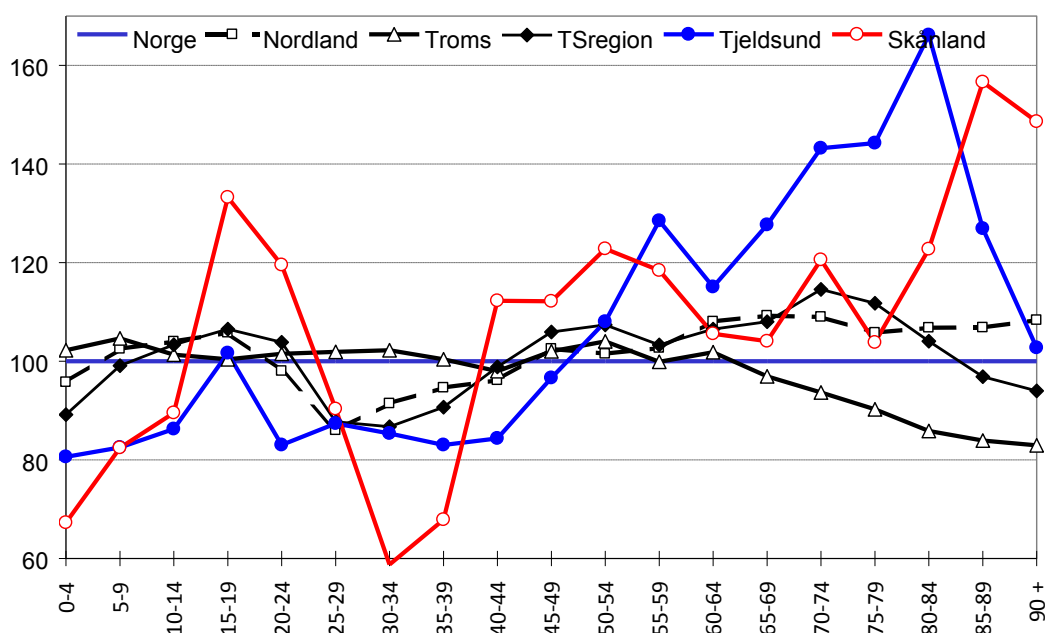
Figur 6.11 Aldersgruppertt befolkning 1980-1990-2001



For begge kommunene finner en de største negative endringene i aldersgruppene under 15 år. For Skånland sin del er aldersgruppene mellom 40 og 60 år nærmest fordoblet fra 1980 til i dag, jfr. her parallellforskyvningen av gruppen 30-50 år i 1990. Gruppene 30-40 år er imidlertid samtidig halvert de siste 10 årene. For Tjeldsund blir utslagene mindre, men en merker seg at aldersgruppene 15-35 år er tilnærmet halvert etter 1980.

For å sammenligne forskjeller innenfor de enkelte aldersgrupper mellom geografiske områder, settes referanseområdet (Norge) lik 100 i alle aldersgruppene. Andelen for den enkelte aldersgruppe i sammenligningsområdene sammenholdes så med tilsvarende andel for Norge. En får derved fram det relative avvik i forhold til Norge.

Figur 6.12 Relativ alderssammensetning 2001 (Norge=100)



Figuren viser at befolkningsutviklingen i Tjeldsund og Skånland har ført til en alderssammensetning som nå preges av at andel innbyggere over 55 år har en overrepresentasjon i forhold til landsgjennomsnittet på rundt 20%. Derved blir det en underrepresentasjon i gruppene 0-15 og 20-40 år som ligger omlag 20% under landsgjennomsnittet. I Skånland er aldersgruppen 15-19 år framdeles større enn landsgjennomsnittet noe som blant annet kan forklares med tidligere store barnekull og at mobiliteten er mindre i befolkningsgruppene med barn i skolepliktig alder.

De 2 figurene over viser som nevnt en overrepresentasjon (store grupper) i aldersgruppene over 40 år spesielt i Skånland. Underrepresentasjon er tilsvarende i gruppene mellom 20 og 40 år spesielt i Tjeldsund. Dette gir interessante perspektiver med hensyn til befolkningsutviklingen framover. Som vist foran halveres yrkesfrekvensene erfaringsvis ved 60 år. Under forutsetning av at sysselsettingen opprettholdes vil dette frigjøre arbeidsplasser som de små gruppene under 40 år bare delvis vil kunne fylle. Dette skulle ideelt sett gi redusert befolkningsnedgang i tiden framover, jfr dog forventede økte yrkesfrekvenser spesielt blant kvinner og det faktum at 35-40% av sysselsettingen skjer utenfor kommunene - pendling.

I tabellen nedenfor vises andel kvinner i prosent av befolkningen i samme aldersgruppe.

Tabell 6.6 Andel kvinner

	1980	1985	1990	1995	2000	2001	1980	1985	1990	1995	2000	2001
Totalbefolkning	3 245	3 510	3 379	3 259	3 096	3 064	2 007	1 945	1 660	1 586	1 461	1 477
Kvinner	1 542	1 672	1 630	1 585	1 523	1 522	955	935	814	789	739	758
Andel kvinner	47,5	47,6	48,2	48,6	49,2	49,7	47,6	48,1	49,0	49,7	50,6	51,3
Andel kv. 16-19	41,8	45,8	47,2	51,1	45,7	47,7	47,9	48,6	41,4	49,4	37,9	41,6
Andel kv. 20-24	46,3	42,0	40,4	47,4	50,0	49,3	44,2	45,8	42,1	45,2	47,1	44,6
Andel kv. 25-29	45,3	49,2	42,5	38,5	44,4	48,7	48,3	52,0	41,2	42,9	48,2	53,3
Andel kv. 30-39	45,4	46,7	50,3	48,5	44,0	42,6	43,2	47,0	50,7	49,0	46,2	49,5

Skånland

Tjeldsund

Samlet sett har kvinneandelen i Tjeldsund ligget noe over nivået i Skånland. I 2001 er kvinneandelen henholdsvis 51,3 og 49,7%. Også når vi ser på gruppene 25-39 år gjør dette forholdet seg gjeldende. Men i gruppene 16-24 år finner vi at kvinneandelen i Skånland ligger om lag 5% over nivået i Tjeldsund. Spesielt etter 1990 har andelen kvinner i aldersgruppen 16-19 år ligget lavt i Tjeldsund – ned mot 40%.

Kommunal demografi - Tjeldsund

Befolkningsutviklingen internt i kommunene er vurdert ut fra endringene på grunnkrets nivå.

Tabell 6.7 Tjeldsund kommune – befolkningsutvikling på kretsnivå (registrering 1.1)

	1980		1990		2000		2002		Endring 80-02
	Antall	Andel	Antall	Andel	Antall	Andel	Antall	Andel	
0000 Ikke koblet	9	0,5 %	6	0,4 %	1	0,1 %	5	0,3 %	-44,4 %
0101 Fiskefjord	59	3,0 %	48	2,9 %	37	2,4 %	44	3,0 %	-25,4 %
0102 Kongsvik	321	16,1 %	289	17,3 %	237	15,5 %	242	16,4 %	-24,6 %
0103 Hårvik	156	7,8 %	112	6,7 %	86	5,6 %	86	5,8 %	-44,9 %
0104 Fjelldal	363	18,3 %	375	22,5 %	359	23,5 %	348	23,6 %	-4,1 %
0105 Ramstad	145	7,3 %	138	8,3 %	129	8,4 %	121	8,2 %	-16,6 %
0106 Selnes	0	0,0 %	0	0,0 %	0	0,0 %	0	0,0 %	0,0 %
0107 Rambø	85	4,3 %	66	4,0 %	56	3,7 %	56	3,8 %	-34,1 %
0108 Ramsund	329	16,5 %	165	9,9 %	186	12,2 %	179	12,1 %	-45,6 %
0109 Lasletta	132	6,6 %	163	9,8 %	178	11,7 %	166	11,2 %	25,8 %
0110 Hol	180	9,1 %	131	7,9 %	101	6,6 %	92	6,2 %	-48,9 %
0111 Vargenes	0	0,0 %	0	0,0 %	0	0,0 %	0	0,0 %	0,0 %
0112 Myklebostad	73	3,7 %	78	4,7 %	75	4,9 %	66	4,5 %	-9,6 %
0113 Kjerstad	136	6,8 %	96	5,8 %	82	5,4 %	72	4,9 %	-47,1 %
SUM	1 988	100 %	1 667	100 %	1 527	100 %	1 477	100 %	-25,7 %
Hinnøy (101-103)	536	27,1 %	449	27,0 %	360	23,6 %	372	25,3 %	-30,6 %
Tjeldøy (110-113)	389	20,2 %	305	18,8 %	258	17,3 %	230	16,1 %	-40,9 %
Ramsundet (106-109)	546	32,8 %	394	28,6 %	420	32,6 %	401	32,5 %	-26,6 %
Tjeldsundet (104-105)	508	27,7 %	513	33,0 %	488	33,9 %	469	33,7 %	-7,7 %

Tabellen over viser utviklingen i Tjeldsund kommune. Med unntak av Lasletta har samtlige kretser hatt nedgang i folketallet i perioden 1980-2002. Størst er nedgangen i Hol krets (rådhuskretsen) med -48,9% til 92 innbyggere pr 1.1.2002. Kretsens andel av kommunens befolkning er redusert fra 9,1% i 1980 til 6,2% i 2002. Når det gjelder utviklingen i kretsen Lasletta (kretsen sør for Ramsund) kan det se ut for at denne påvirkes av en grensejustering mellom 1980-90 eller feilregistrering i forhold til Ramsund i folketellingen for 1980.

Vi har vurdert utviklingen i noe større geografiske områder knyttet til kommunens arealer på Hinnøy, Tjeldøya, Ramsundet (Selnes, Rambø, Ramsund, Lasletta) og Tjeldsundet (Fjelldal, Ramstad). Tjeldsund-området har ut fra dette økt sin relative andel av kommunens befolkning fra 27,7% i 1980 til 33,7% i 2002 til tross for en faktisk reduksjon i befolkningen på -73,7%. Ramsund-området har opprettholdt sin andel av befolkningen, men har hatt en befolkningsreduksjon på -26,6%. Tjeldøya har hatt den største befolkningsreduksjon på -40,9% og befolkningsandelen er nå nede i 16,1%. Hinnøy-sida av Tjeldsund kommune har nå en befolkningsandel på 25,3% mot 27,1% i 1980 og har hatt en reduksjon på -30,6% i perioden.

I tabellen nedenfor er utviklingen i andel barn og eldre angitt for årene 1980, 1990, 2000 og 2002.

Tabell 6.8 Tjeldsund kommune - Andel 0-15 år og 67 år og eldre pr grunnkrets (registrert 1.1.)

	1980		1990		2000		2002	
	0-15	67 +	0-15	67 +	0-15	67 +	0-15	67 +
0101 Fiskefjord	22,0	11,9	16,7	22,9	10,8	29,7	22,7	18,2
0102 Kongsvik	30,8	15,0	16,6	15,2	13,9	20,7	18,2	18,6
0103 Hårvik	25,0	21,8	9,8	28,6	8,1	25,6	11,6	27,9
0104 Fjelldal	26,7	10,2	20,8	18,1	17,0	16,7	15,5	19,0
0105 Ramstad	24,8	14,5	23,9	13,8	21,7	10,9	20,7	10,7
0106 Selnes	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
0107 Rambø	20,0	10,6	12,1	13,6	8,9	33,9	17,9	30,4
0108 Ramsund	34,0	2,1	26,1	3,0	24,7	9,1	22,3	10,1
0109 Lasletta	16,7	10,6	20,2	17,8	25,8	15,7	21,7	16,9
0110 Hol	21,7	23,9	13,0	29,8	8,9	31,7	9,8	34,8
0111 Vargenes	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
0112 Myklebostad	26,0	19,2	23,1	12,8	21,3	14,7	12,1	19,7
0113 Kjerstad	20,6	15,4	18,8	25,0	25,6	28,0	16,7	27,8
SUM	26,4	12,8	18,9	17,5	18,1	18,7	17,5	19,3
Hinnøy (101-103)	28,2	16,6	14,9	19,4	12,2	22,8	17,2	20,7
Tjeldøy (110-113)	22,1	20,1	17,4	23,9	17,8	25,6	12,6	28,3
Ramsundet (106-109)	27,7	5,5	21,3	10,9	23,1	15,2	21,4	15,7
Tjeldsundet (104-105)	26,2	11,4	21,6	17,0	18,2	15,2	16,8	16,8

I 1980 var andelen barn i alderen 0-15 år i Tjeldsund kommune 26,4% mens den i 2002 er på 17,5%. Den høyeste andel barn finner vi nå i Ramsund-området med 21,4% mens den laveste andelen er på Tjeldøya med 12,6%. Her finner vi også den største andelen eldre over 67 år på 28,3% mens Hol innehar eldretoppen av grunnkretsene med hele 34,8%. Den høyeste andelen barn i grunnkretsene finner vi i Fiskefjord med 22,7%.

Kommunal demografi - Skånland

Tabell 6.9 Skånland kommune – befolkningsutvikling på kretsnivå (registrering 1.1)

	1980		1990		2000		2002		Endring 80-02
	Antall	Andel	Antall	Andel	Antall	Andel	Antall	Andel	
0000 Ikke koblet	3	0,1 %	9	0,3 %	5	0,2 %	19	0,6 %	
0101 Boltås	205	6,3 %	233	6,9 %	202	6,5 %	191	6,2 %	-6,8 %
0102 Breistrand	298	9,2 %	396	11,7 %	383	12,3 %	377	12,3 %	26,5 %
0103 Trøssemark	235	7,2 %	242	7,2 %	211	6,8 %	207	6,8 %	-11,9 %
0104 Kjønnå	102	3,1 %	123	3,6 %	97	3,1 %	96	3,1 %	-5,9 %
0105 Skånland/Bø/Elvenes	756	23,3 %	785	23,3 %	816	26,2 %	804	26,2 %	6,3 %
0106 Kvitnes/Lilleskånland	206	6,3 %	227	6,7 %	210	6,8 %	208	6,8 %	1,0 %
0201 Sandstrand/Tennevik	330	10,2 %	357	10,6 %	317	10,2 %	299	9,8 %	-9,4 %
0202 Tovik/Sandmark	177	5,4 %	165	4,9 %	142	4,6 %	156	5,1 %	-11,9 %
0203 Rensa	73	2,2 %	65	1,9 %	64	2,1 %	71	2,3 %	-2,7 %
0204 Djupvik	69	2,1 %	96	2,8 %	100	3,2 %	93	3,0 %	34,8 %
0205 Holtet/Miklevoll	46	1,4 %	37	1,1 %	33	1,1 %	31	1,0 %	-32,6 %
0206 Laberg	129	4,0 %	75	2,2 %	51	1,6 %	47	1,5 %	-63,6 %
0207 Saltvann	151	4,6 %	108	3,2 %	74	2,4 %	72	2,3 %	-52,3 %
0208 Grov/Stræte	471	14,5 %	454	13,5 %	404	13,0 %	393	12,8 %	-16,6 %
SUM	3 251	100 %	3 372	100 %	3 109	100 %	3 064	100 %	-5,8 %
Skånland (101-106)	1802	55,5 %	2006	59,6 %	1919	61,8 %	1883	61,8 %	4,5 %
Astafjord (201-204)	649	20,0 %	683	20,3 %	623	20,1 %	619	20,3 %	-4,6 %
Grovfjord (205-207)	797	24,5 %	674	20,0 %	562	18,1 %	543	17,8 %	-31,9 %

Av grunnkretsene i Skånland har Djupvik hatt den største veksten siden 1980 med +34,8% til 93 innbyggere tilsvarende 3% av kommunens befolkning. Den største reduksjonen har skjedd i Laberg hvor befolkningen er redusert fra 129 til 47 tilsvarende -63,6%.

Av de store kretsene har Breistrand hatt den største veksten siden 1980 på 26,5% og økt sin andel av befolkningen med 3,1%. Økningen kommer som et resultat av kommunens vekst (boligfelt) på begynnelsen av 80-tallet. Siden 1990 er imidlertid innbyggertallet i kretsen redusert med 22 personer tilsvarende -4,8%. På 90-tallet er det kun Rensa og rådhuskretsen (Skånland/Bø/Elvenes) som har hatt en økning i befolkningen med 9,2 og 2,4%. Deres andel av kommunens befolkning er i 2002 henholdsvis 3 og 26,2%.

Gamle Skånland kommune har siden 1980 hatt en økning i folketallet på 4,5%, men har etter 1990 hatt en reduksjon på -6,1%. I dag bor 61,8% av kommunens befolkning i denne delen av kommunen mot 55,5% i 1980. Kretsene ut mot Astafjorden er tallmessig redusert med 30 personer, men har opprettholdt sin andel av befolkningen på vel 20%. Befolkningsandelen i Grovfjord-kretsene er siden 1980 redusert fra 24,5 til 17,8% - en tallmessig reduksjon på 254 personer tilsvarende -31,9%.

Ser en på andelen under 15 år og over 67 år i den enkelte grunnkrets finner vi at Skånland i dag har en andel over 67 år på 16% mot 15,5% i 1980. Tilsvarende for gruppen 15 år og under er 17,4 og 24,1%. Andelen barn er altså redusert med 6,7% mens andelen eldre bare er økt med 0,5% siden 1980. Av områdene har Grovfjord hatt den største endringen med henholdsvis -8,3 og +6,4% for barn og eldre. I Skånland-området har andelen eldre vært stabil mens andelen barn er redusert med nærmere 8%.

Av kretsene har Boltås hatt den største reduksjon i barnegruppen med -14,6% mens Djupvik har hatt den største økningen med +15,3%. Tallmessig snakker vi her om endringer på henholdsvis 22 og +17 personer. Når det gjelder eldre er andelen i Rensa redusert med -20%

mens Laberg har hatt en økning på 15,6%. Tallmessig dreier endringene seg om reduksjoner på henholdsvis –14 og –6 personer.

Tabell 6.10 Skånland kommune - Andel under 15 år og 67 år og eldre pr grunnkrets

	1980		1990		2000		2002	
	0-15	67 +	0-15	67 +	0-15	67 +	0-15	67 +
0101 Boltås	28,8	8,8	20,6	9,0	16,8	9,9	14,1	13,1
0102 Breistrand	27,9	11,1	24,7	9,8	23,2	8,1	21,2	8,2
0103 Trøssemark	17,4	14,9	28,5	9,9	22,7	13,7	19,3	14,5
0104 Kjønnå	20,6	18,6	22,8	20,3	17,5	17,5	13,5	19,8
0105 Skånland/Bø/Elvenes	28,0	13,0	25,7	12,1	19,2	15,6	18,9	14,8
0106 Kvitnes/Lilleskånland	25,7	15,0	18,5	20,3	14,3	15,7	14,4	16,3
0201 Sandstrand/Tennevik	26,7	18,5	21,8	21,3	18,0	21,5	14,7	21,1
0202 Tovik/Sandmark	19,2	24,3	17,6	23,6	21,1	17,6	19,2	16,7
0203 Rensa	20,5	30,1	18,5	30,8	18,8	17,2	23,9	9,9
0204 Djupvik	11,6	30,4	29,2	18,8	25,0	15,0	26,9	11,8
0205 Holtet/Miklevoll	21,7	21,7	16,2	24,3	21,2	21,2	22,6	22,6
0206 Laberg	17,8	16,3	14,7	29,3	5,9	31,4	2,1	31,9
0207 Saltvann	9,3	19,9	11,1	28,7	6,8	28,4	6,9	25,0
0208 Grov/Stræte	25,9	13,4	21,8	15,2	14,9	19,1	14,5	20,1
SUM	24,1	15,5	22,7	15,8	18,5	16,0	17,4	16,0
Skånland (101-106)	26,0	13,0	24,3	12,5	19,5	13,4	18,2	13,7
Astafjord (201-204)	22,3	22,7	21,5	22,4	19,9	19,1	18,7	17,3
Grovfjord (205-207)	21,2	15,6	19,0	19,4	13,3	21,5	12,9	21,9

Vurdering

Befolkningsreduksjonene har øyensynlig gått hardest ut over Tjeldsund som på grunn av markant utflytting ikke lenger er i stand til å reproducere seg. Perioden 1980-2002 sett under ett har Skånland øyensynlig klart seg bedre, men dette kun som følge av en markant innflytting i første halvdel av 80-tallet - kommunen flyter på 80-tallsbølgen.

Demografisk har det skjedd en tydelig konsentrasjon inn mot Tjeldsundets fastlandsside med klare tendenser til forgubbing rundt Tjeldøya, Hinnøy-siden og Grovfjorden. Kvinneandelen av befolkningen er derimot ikke vesentlig svekket.

6.3 Befolkningsframskriving – perspektiv 2020

Innledning

Spørsmål om framtidig kommunal inndeling og organisering er blant annet et spørsmål om hvilken inndeling og organisering som vil være best egnet for å handtere framtidens utfordringer. Perspektivene framover vil derfor være avgjørende for å definere utfordringer i forhold til målsettinger og vurdere de ressursrammer som vil bli tilgjengelig for å møte disse.

Foran er historisk utvikling og dagens situasjon presentert for kommunene Tjeldsund og Skånland. I perspektiv 2020 vil denne beskrivelsen legges til grunn med hensyn til å vurdere sannsynlig demografisk utvikling og disponible økonomiske ressurser for de i denne sammenheng alternative inndelinger – dagens inndeling kontra en sammenslutning av kommunene Tjeldsund og Skånland.

I denne sammenheng vil fokus innrettes mot demografisk utvikling og kommunenes framtidige økonomiske rammer knyttet til frie inntekter – skatt og rammeoverføringer – i perspektiv 2020 (horisontår), jfr neste kapittel.

I utarbeidingen av prognosene har det vært et mål å reflektere en sannsynlig utvikling basert på historiske fakta samtidig som forutsetningene for utviklingsløpene skulle være mest mulig nøytrale og sikre konsistens mellom de forskjellige elementer – sysselsetting, befolkning og i neste omgang kommunaløkonomiske rammer. De basisforutsetningene som er valgt er den regionale nedbrytingen av regjeringens langtidsprogram - LTP. Disse forutsetningene er brutt ned på fylkesnivå og gjort tilgjengelig for PANDA av SSB/NIBR.

Det er lagt inn forutsetninger om eksogen styring av følgende næringssektorer: Primærnæringene, produksjon av metaller, bygging av skip og oljeplattformer og elforsyning. Utviklingen i disse sektorene vil derfor styres av de nasjonale forutsetningene om vekst, og ikke påvirkes av regionale strukturer og endringer. Endringene i disse sektorene påvirker dog øvrige sektorer.

Beregningene er gjennomført med utgangspunkt i siste tilgjengelige statistikk for sysselsetting og befolkning – basisår 2001. Registreringstidspunktet for sysselsetting er 4. kvartal, mens befolkningsdataene er pr 31.12. Pr dato foreligger også foreløpige befolkningsdata pr 31.12.02. Når nærings- og befolkningsmodulene i PANDA kjøres sammen –felleskjøring – er en imidlertid avhengig av å benytte felles basisår. Ut fra dette er det gjort særskilte tilpasninger for 2002 spesielt med tanke på beregning av kommunenes frie inntekter.

Sysselsettingsutviklingen i tråd med forutsetningene fra LTP kan altså beregnes direkte i den regionaløkonomiske modellen PANDA. Men når vi ønsker å se konsekvenser for arbeidsmarkedet, befolkning mv. i tillegg, må alle disse forholdene ses i sammenheng. Det er derfor gjennomført en analyse som innebærer at utviklingen i produksjon og sysselsetting knyttes sammen med utviklingen i befolkning og arbeidsstyrke. I tillegg til de økonomiske forutsetningene har vi derfor også måttet trekke inn forutsetninger om hvordan arbeidsmarkedet fungerer.

Beregningene som er gjennomført baseres på et opplegg hvor utviklingen i næringsliv (produksjon og sysselsetting), arbeidsmarked og befolkning behandles under ett. Ved dette beregningsopplegget vil "etterspørselsiden" på arbeidsmarkedet bli styrt av utviklingen i næringsliv og sysselsetting. "Tilbudet" blir i første omgang bestemt av arbeidsstyrken.

Ved eventuell ubalanse i markedet vil en klarering i neste omgang medføre endringer i pendling, flytting og arbeidsledighet. I tillegg til at dette kan gi endringer i arbeidsstyrken gjennom flytting, vil også inntekter og overføringer bli endret. Dette påvirker igjen konsumutvikling, regional produksjon og sysselsetting. Utviklingen i det private konsum og produksjon, og sysselsetting knyttet til dette, vil derfor henge sammen med utviklingen i arbeidsmarked og demografi.

Dette beskriver i korthet hvilke sammenhenger som er forutsatt mellom næringsliv, arbeidsmarked og demografi når disse områdene behandles samtidig innenfor beregningsopplegget i PANDA

"Vi vil aldri slippe unna det dilemma at all vår kunnskap er om fortiden og alle våre beslutninger om framtiden."

Forutsetninger

I den demografiske framskrivningen er PANDA (Plan- og Analyseverktøy for Næring, Demografi og Arbeidsmarked benyttet. Følgende forutsatte demografivariable er lagt til grunn i samtlige framskrivninger:

- *Regioneksterne ut- og innflyttingsprofiler etter kjønn og alder:* Glattede regionspesifikke flytterater basert på gjennomsnittet for 1982-2001.

- *Fødselsfrekvenser:* SSB fødselsfrekvenser (1995), nivåjustert med utgangspunkt i perioden 1992-2001
- *Dødssannsynligheter:* SSB's dødssannsynligheter (1995), nivåjustert med utgangspunkt i perioden 1992-2001

I den arbeidsmarkedsstyrte befolkningsframskrivningen (sysselsettingsutviklingen anses styrende for befolkningsutviklingen via arbeidsmarkedet) legges i tillegg følgende forutsetninger til grunn:

- *Sysselsetting:* Regjeringens langtidsprogram legges til grunn for framskrivning av sysselsettingen i ETS-regionen.
- *Yrkesfrekvenser:* I basisåret regionspesifikke yrkesfrekvenser etter alder og kjønn som i 2001 som gradvis endres opp til dagens gjennomsnittsfrekvenser for Bodø og Tromsø (horisontåret).
- *Arbeidsmarkedstilpasning:* Ved overskudd på arbeidskraft utbalanseres denne ubalansen gjennom utflytting (50%), utpendling (25%) og ledighet (25%). Utpendlingen justeres dog i forhold til antall yrkesaktive i ETS-regionen.
Ved underskudd på arbeidskraft utbalanseres dette ved innflytting (40%) og innpendling (60%). Innpendlingen justeres dog i forhold til utviklingen i antall arbeidsplasser i regionen.

Selv om prognosene angis tallmessig eksakt må dette leses og forstås som anslag og i størrelsesorden. En får selvsagt ikke fram årlige svingninger som vil oppstå i det virkelige liv. Det en tilstreber er å finne fram til den aksene disse svingningene vil bevege seg rundt. Det er trendene og de generelle utviklingstrekk en i beste fall kan lese ut av materialet.

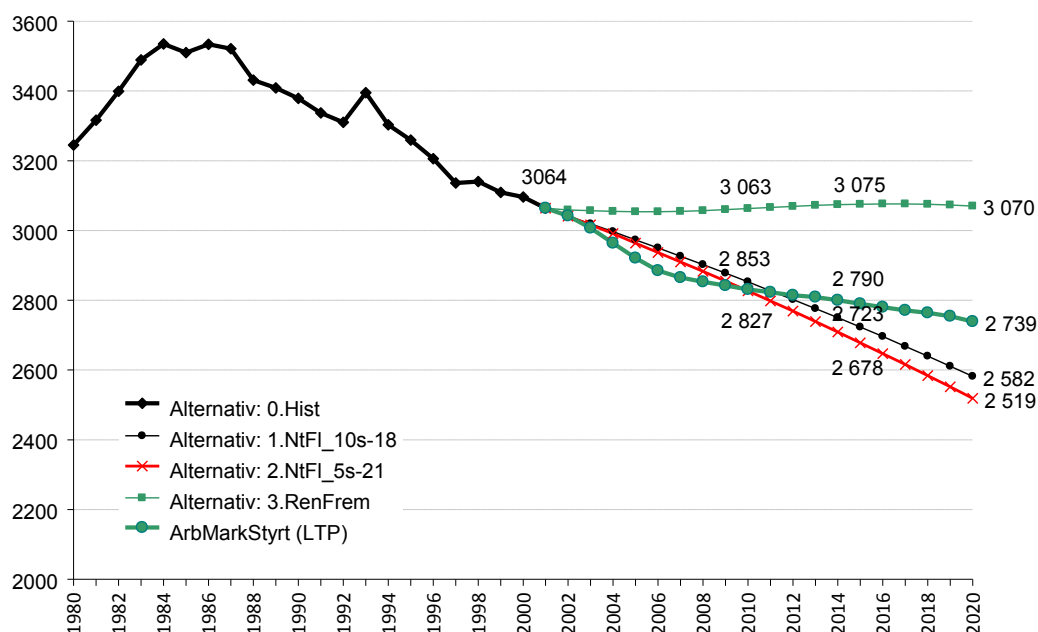
Skånland kommune – befolkningsframskriving

Innledningsvis har vi gjennomført en ren framskrivning av befolkningen i kommunen. Dette tilsier at vi ser hvordan befolkningen vil utvikle seg i kommunen med de angitte fødsels- og dødsfrekvenser dersom ingen får flytte ut eller inn i kommunen.

Gjennomsnittlig nettoflytting pr år i Skånland kommune har i siste 10-årsperiode (1992-2001) vært -18,9. I siste 5-årsperiode (1997-2001) har nettoflyttingen vært -21,0. I siste 3-årsperiode (1999-2001) var nettoflyttingen -18,3. Ut fra dette er det gjennomført trendframskrivninger basert på forutsatt nettoflytting lik -18 pr år (NtFl = siste 3/10 år) og -21 pr år (NtFl = siste 5 år). Disse 2 alternativene er i tillegg justert for utviklingen i 2002, jfr. SSB sine foreløpige befolkningstall pr 1.1.03.

I tillegg er det gjennomført en beregning hvor utviklingen i sysselsettingen i regionen styrer befolkningsutviklingen via arbeidsmarkedet. Befolkningsutviklingen basert på disse alternativene er vist i figuren under.

Figur 6.13 Alternative befolkningsframskrivninger



Den rene framskrivningen viser en utflating på dagens nivå med 3.070 innbyggere i 2020. Framskrivningen viser at kommunen har en kjønns- og alderssammensetning i befolkningen som tilsier at en er i stand til å reproducere seg.

Når framskrivningene baserer seg på gjennomsnittlig registrert nettoflytting de siste 5 og 10 årene betyr dette at trendene fra de senere årene videreføres, trendframskrivninger. Med en nettoflytting lik snittet for siste 5-årsperiode (-21) vil befolkningen i 2010 være redusert med 237 personer tilsvarende -6,7% fra dagens 3.064 innbyggere. I 2020 vil befolkningen være redusert med ytterligere 308 personer og kommunen ha 2.519 innbyggere – en reduksjon i forhold til dagens nivå på -17,8%. Dersom nettoflyttingen i siste 10-årsperiode legges til grunn forbedres situasjonen i 2020 med 63 innbyggere. Disse alternativene med en befolkningsreduksjon ned mot 2.550 innbyggere kan betraktes som et "worst case".

Den arbeidsmarkedsstyrte framskrivningen baseres på regjeringenes LTP-program som gjort gjeldende for regionen gir en sysselsettingsutvikling ned mot 858 i 2020. I forhold til dagens nivå er dette en reduksjon på 89 tilsvarende -9,4%. Blant annet som følge av forutsatt økende yrkesfrekvenser vil ubalansen i arbeidsmarkedet vokse og derved bidra til flytting.

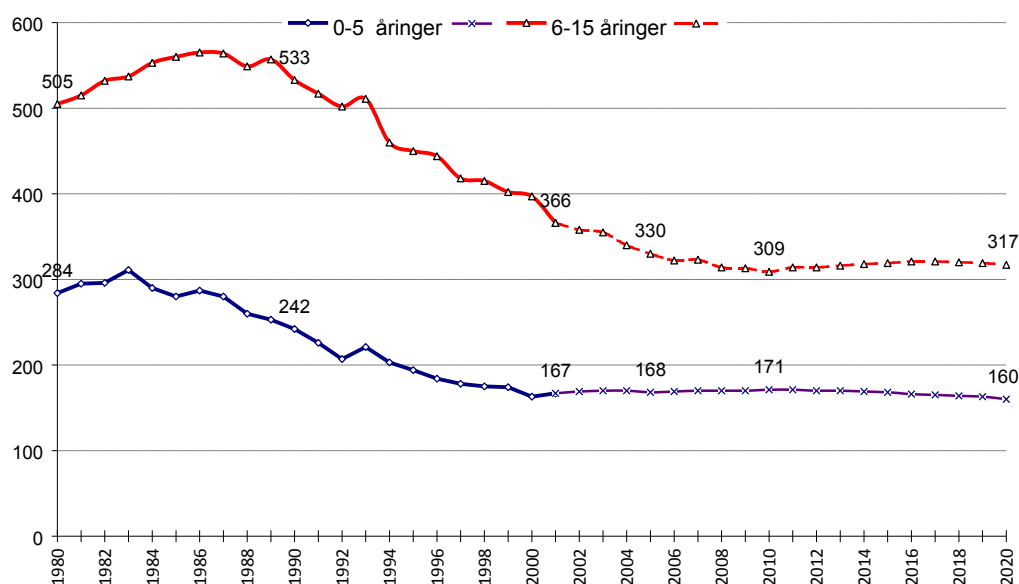
Den prognostiserte flyttingen vil være sterkest de nærmeste 6 årene med et snitt på -21 pr år. Det vil da være etablert en balanse i arbeidsmarkedet og nettoflyttingen vil flate ut slik at gjennomsnittlig nettoflytting i perioden 2002-2020 vil utgjøre -4 pr år. Fødselsoverskuddet med denne forutsetningen vil i snitt bli liggende på -13 pr år, dvs fødselsunderskudd.

Med denne forutsetningen vil befolkningen i 2020 være redusert med 325 personer tilsvarende -10,6% i forhold til registrert befolkning pr 1.1.2002. I 2010 gir prognosen en befolkning på 2.831 innbyggere eller 7,6% under dagens nivå. 2/3 av den prognostiserte befolkningsreduksjonen vil derved finne sted i første 10-årsperiode. Dette til tross vil ikke reduksjonen fram mot 2008 ikke være sterkere enn det en ser av historisk utvikling i perioden 1993-98.

I det videre legges den arbeidsmarkedsstyrte befolkningsframskrivningen til grunn og prognostisert aldersinndeling i henhold til inntektssystemets befolkningskriterier

(kostnadsbærere) presenteres i nedenfor. Denne prognosen legges også til grunn for beregning av kommunens frie inntekter i påfølgende kapittel.

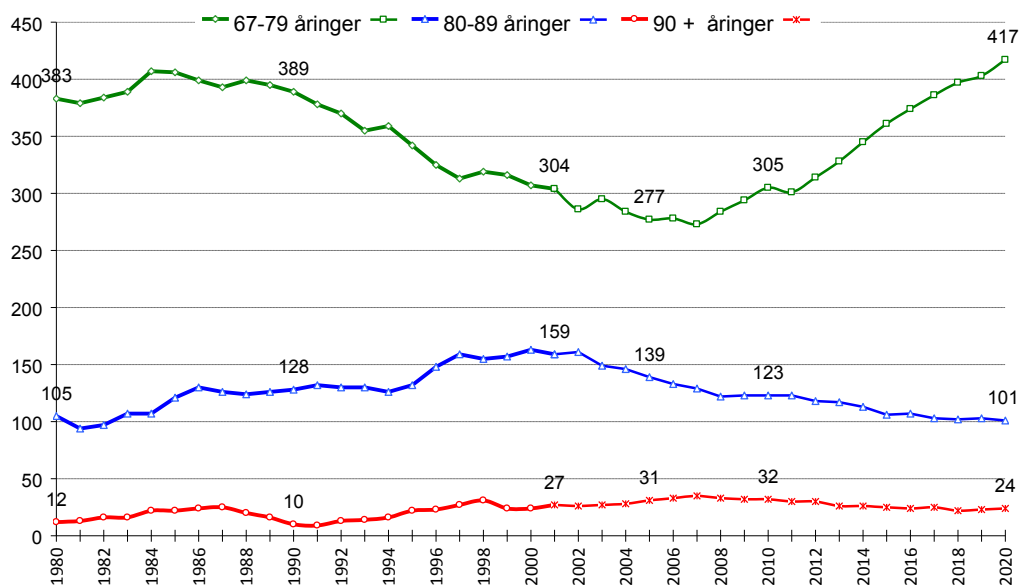
Figur 6.14 Historisk og prognostisert utvikling i barnegruppene – 1980-2001-2020



Antall 0-5 åringer (barnehage) vil ut fra dette vokse svakt fra dagens 167 til vel 170 i 2010. Deretter vil antallet igjen synke ned mot 160 i horisontåret.

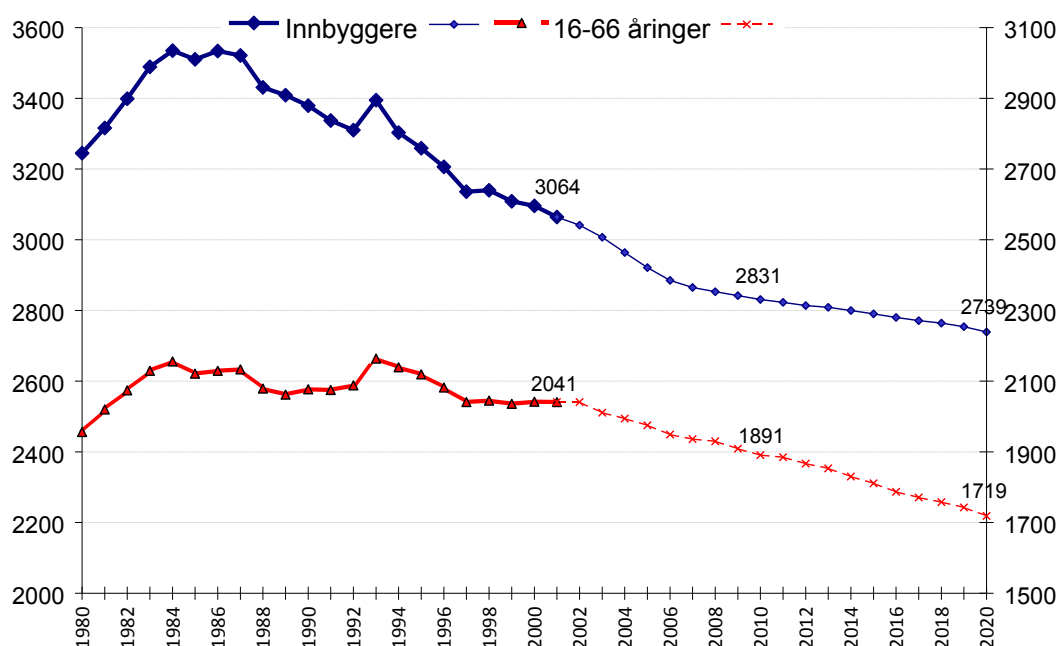
Aldersgruppen 6-15 år (grunnskole) vil fortsette å synke fra dagens nivå på 366 til 309 i 2010 for så å flate ut og bevege seg opp mot 320 i perspektiv 2020.

Figur 6.15 Historisk og prognostisert utvikling i eldregruppene – 1980-2001-2020



Den yngste eldregruppen 67-79 år som i dag teller 304 personer vil reduseres til om lag 275 personer rundt 2007 for så å vokse sterkt fram mot 2020 hvor gruppen vil telle nærmere 420 personer. Gruppen 80-89 år vil reduseres jevnt ut over mot 2020 fra dagens nivå på vel 150 ned mot 100. Aldersgruppen over 90 år (tunge brukere) vil øke med 10-20% fram mot 2010 for så å reduseres i perspektiv 2020 til dagens nivå.

Figur 6.16 Historisk og prognostisert utvikling i gruppen 20-66 år og totalt – 1980-2001-2020



Antall innbyggere i produktiv alder 20-66 år vil med dette reduseres fra dagens nivå på 2041 til i overkant av 1700 i perspektiv 2020. Denne gruppen påvirker kommunens rammeoverføringer minst, men er styrende i forhold til kommunens skatteinntekter og derved inntektsutjevnen tilskudd. Videre er gruppen spesielt interessant i forhold til utviklingen i arbeidsmarkedet og derved befolkningsprognosen som sådan.

Tjeldsund kommune - befolkningsframskriving

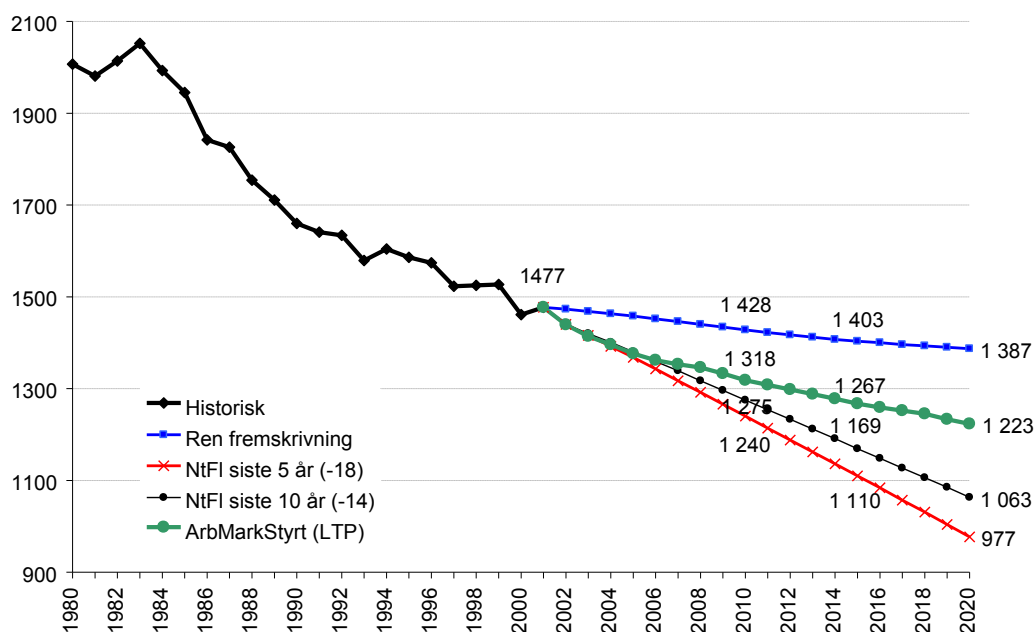
Også for Tjeldsund er det innledningsvis gjennomført en ren framskriving av befolkningen i kommunen. Dette tilsier at vi ser hvordan befolkningen vil utvikle seg i kommunen med de angitte fødsels- og dødsfrekvenser dersom ingen får flytte ut eller inn i kommunen.

Gjennomsnittlig nettoflytting pr år i Tjeldsund kommune har i siste 10-årsperiode (1992-2001) vært -13,9. I siste 5-årsperiode (1997-2001) har nettoflyttingen vært -18,6. I siste 3-årsperiode (1999-2001) var nettoflyttingen -15,0.

Ut fra den historisk registrerte utviklingen er det gjennomført framskrivninger basert på en videreført nettoflytting av de registrerte flyttedata for henholdsvis de 5 og 10 siste årene samt en arbeidsmarkedsstyrt befolkningsutvikling. Foreløpige data for 2002 er ikke medregnet i denne sammenheng, men prognosen for 2002 er korrigert for å fange opp nivåendringen.

Utviklingsbanene for disse framskrivningene er vist i figuren nedenfor:

Figur 6.17 Alternative befolkningsframskrivninger



Den rene framskrivningen som forutsetter en utvikling i befolkningen uten ekstern flytting til/fra kommunen viser en reduksjon fram mot 2020 på 90 personer eller –6,1%. Dette viser at med dagens alders- og kjønnsfordeling vil kommunen med de forutsatte fødsels og dødsrater ikke klare å reproducere seg selv.

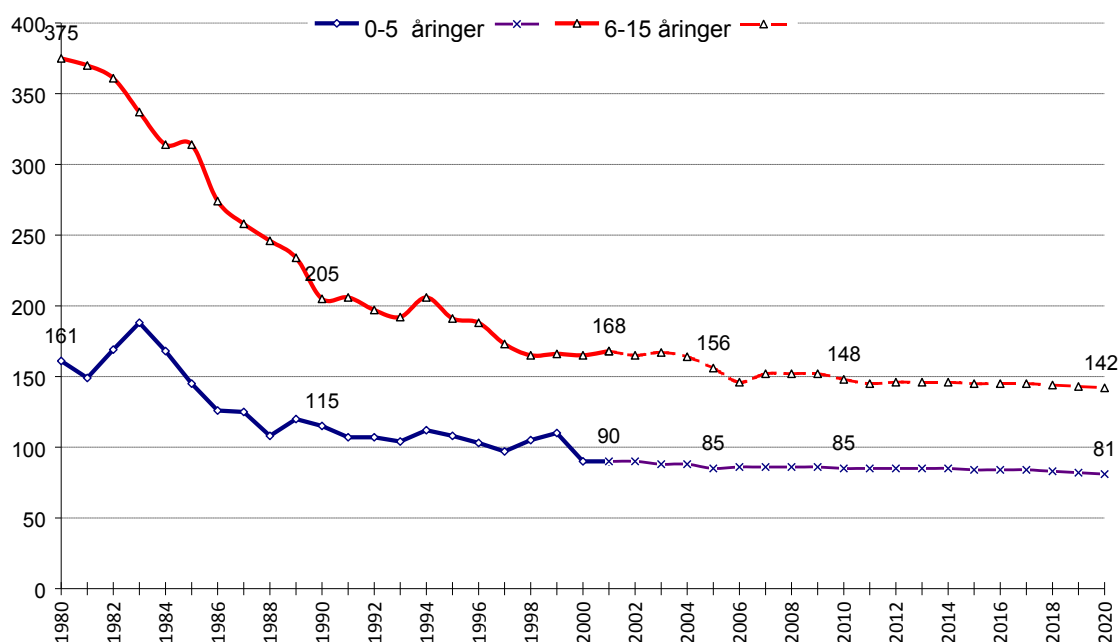
Legger vi til grunn framskrivningen basert på gjennomsnittlig nettoflytting siste 10 år som også er sammenfallende med siste 3-årsperiode, gir dette en samlet befolkning i Tjeldsund i 2020 på 1.063 innbyggere. Dette er en reduksjon på 414 personer og betyr at innbyggertallet reduseres med 13,7% fram mot 2010 og i 2020 ligge 28% under dagens nivå.

”Worst case” er selvsagt en utvikling hvor nettoflyttingen videreføres på siste 5-årsnivå tilsvarende –18 pr år. Dette gir en jevn befolkningsreduksjon med en befolkning i 2020 på under 1.000 personer, en reduksjon i forhold til dagens nivå på –500 tilsvarende –33,9%.

Den arbeidsmarkedsstyrte utviklingen gir en reduksjon i sysselsettingen på 12,7% i perspektiv 2020. Befolkningsmessig betyr dette et innbyggertall på 1.223 eller 17,2% under dagens nivå. Nettoflyttingen vil i snitt være negativ med –7 pr år og fødselsoverskuddet vil bli liggende på –6 i perioden, dvs 6 flere fødte enn døde i snitt pr år. Nettoflyttingen vil være sterkest fram mot 2007 hvor den pr år er beregnet til –14.

Prognosen vil gi en utvikling i inntektssystemets befolkningskriterier som vist nedenfor.

Figur 6.18 Historisk og prognostisert utvikling i barnegruppene – 1980-2001-2020

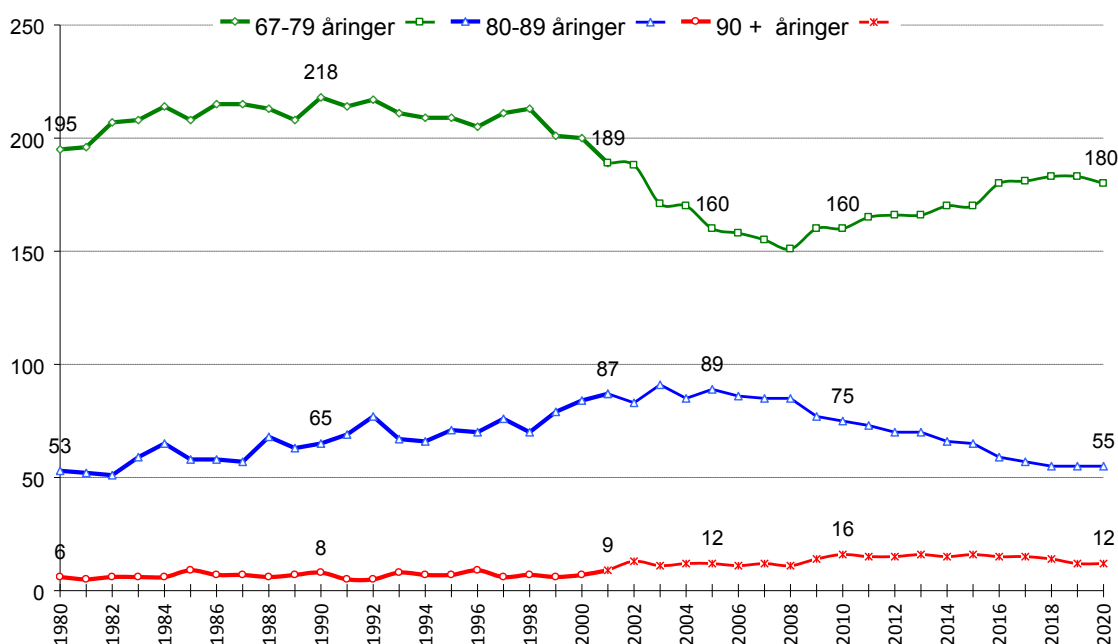


Barnehagegruppen 0-5 år vil ut fra prognosen reduseres fra dagens nivå på 90 personer ned mot 80 i 2020. 6-15 åringene vil flate ut på dagens nivå de nærmeste 3-5 årene for så å reduseres og i 2020 telle om lag 140 personer - en reduksjon på nærmere 30 elever i grunnskolen.

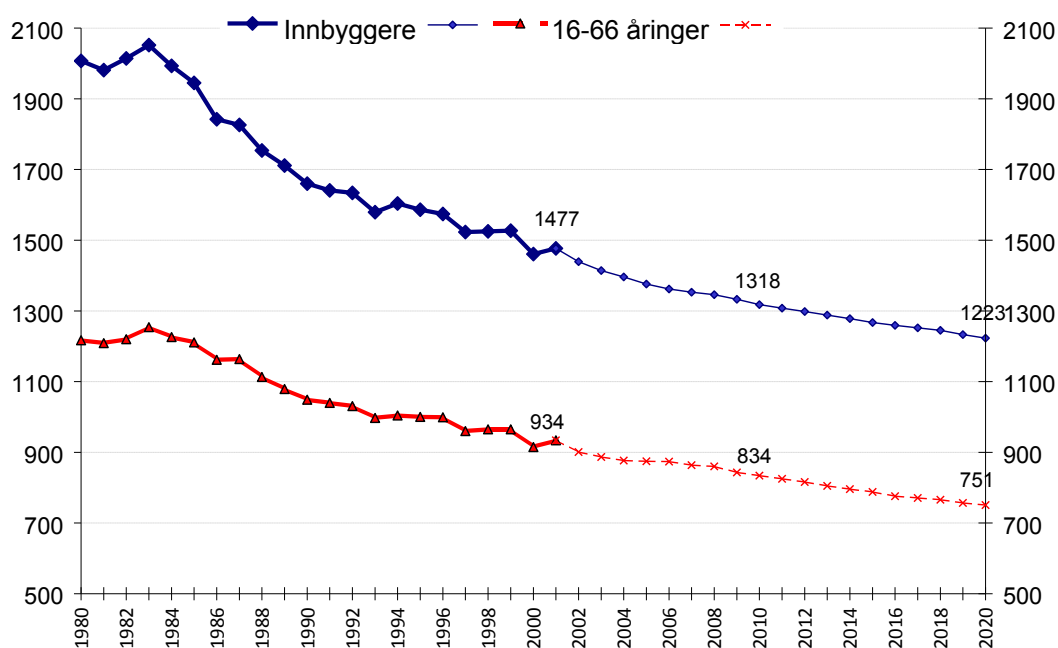
Antall yngre eldre – aldersgruppen 67-79 år - vil reduseres med om lag 40 personer fram mot 2008 og da telle 150 personer. Deretter vil gruppen vokse og i årene fram mot horisontåret ligge på om lag 180 personer.

Gruppen 80-89 år som i dag teller 87 personer vil bli liggende på dette nivået de nærmeste 5 årene for så å reduseres ned mot 55 personer i 2020 – en reduksjon på rundt 30 personer. Den eldste gruppen over 90 år vil øke fra dagens 9 til vel 15 fram mot 2010 for deretter å flate ut og reduseres svakt inn mot år horisontåret for framskrivningen.

Figur 6.19 Historisk og prognostisert utvikling i eldregruppene – 1980-2001-2020



Figur 6.20 Historisk og prognostisert utvikling i gruppen 16-66 år og totalt – 1980-2001-2020



Den yrkesaktive del av befolkningen – gruppen 16-66 år – teller i dag 934 personer. Gruppen vil reduseres og i 2010 telle rundt 830 personer og i 2020 rundt 750.

Vurdering av grunnlagsopplysningene

Med høyere yrkesfrekvenser spesielt blant kvinner og en generelt sterkere tendens til regional sentralisering synes den prognostiserte befolkningsreduksjon på 12% i perspektiv 2020 ikke usannsynlig.

7. KOMMUNALE TJENESTER OG ØKONOMI

Innledning

I dette kapitlet vil vi vurdere kommunenes økonomiske situasjon og perspektivene fremover. Sentralt i denne vurderingen står spørsmålet om hvorvidt kommunene vil tape eller tjene på sammenslåing til en kommune (en juridisk enhet kontra dagens to) i form av reduserte/økte frie inntekter – skatt og rammeoverføring. Videre hvorvidt ressursbruken i dagens kommuner er høyere eller lavere enn sammenlignbare kommuner og hvorvidt en sammensluttet kommune vil oppnå stordriftsfordeler slik at den kan tilby samme volum og kvalitet på fremtidige tjenester med bruk av færre ressurser.

Den finansielle situasjon beskrives og vurderes ut fra en gjennomgang av kommunenes regnskaper – drift, investering, balanse – for perioden 1991-2001 – finansierings-/trendanalyse.

Frie inntekter – skatt og rammeoverføringer er kommunenes sentrale inntektskilde. Disse inntektene fordeles mellom kommunene ved hjelp av det såkalte inntektssystemet for kommunene. På bakgrunn av inntektssystemets sentrale betydning mht å vurdere inntektene i en eventuelt sammensluttet kommune, gis en kortfattet presentasjon av systemet. Videre beregnes kommunenes fremtidige frie inntekter ved hjelp av regnearkmodellen KomRam med input fra bl.a. den prognostisert befolkningsutvikling. Dette gjøres også for en sammensluttet kommune.

Kommunenes tjenesteomfang og ressursbruk vurderes med bakgrunn i databasen KOSTRA - Kommune-Stat-Rapportering. Fra og med 2001 gikk KOSTRA over fra prosjekt til driftsfase og alle kommunene rapporterer nå etter KOSTRA-modellen. Dette tilsier at det kun er for 2001 vi har ”komplette” datasett og vurderingene er derved knyttet til dette året. Et annet problem i denne forbindelse har vært at Tjeldsund kommune ikke var registrert med regnskapsdata for 2001 i databasen pr 010103. På bakgrunn av kommunens rapport til SSB er imidlertid de aktuelle data beregnet. Dette forholdet kan også være gjeldende for andre kommuner i sammenligningsgruppene uten at vi har vært i stand til å korrigere for slike forhold. Kommunene Skånland og Tjeldsund sammenlignes med hensyn til dekningsgrader og ressursbruk. Det gjøres også vurderinger i forhold til sammenlignbare kommuner. Videre vurderes mulig ressursbruk knyttet til en eventuell sammensluttet kommune – også dette med utgangspunkt i sammenlignbare kommuner.

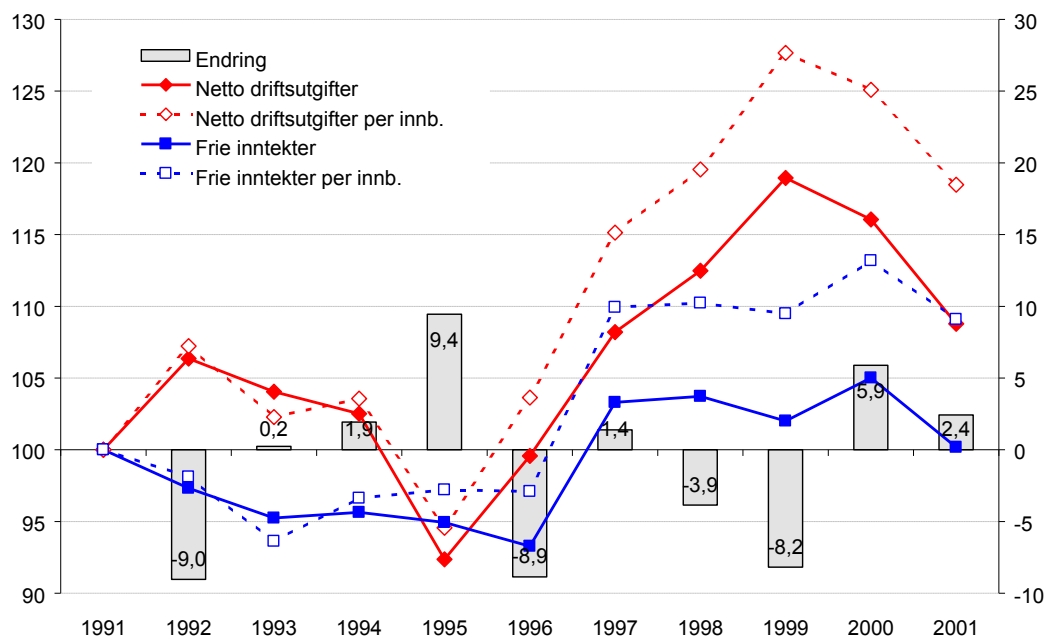
7.1 Finansielle analyser

For å kunne vurdere kommunenes økonomiske utvikling og status har vi gjennomført finansielle analyser basert på regnskapene for 1991-2001 – drift og balanse.

7.1.1 Skånland kommune

Kommunens driftsinntekter har reelt sett lagt på samme nivå i perioden - rundt 120 millioner som svakt øker til vel 130 millioner de siste årene.

Figur 7.1 Relativ endring i netto driftsutgifter og frie inntekter med årlige endringer



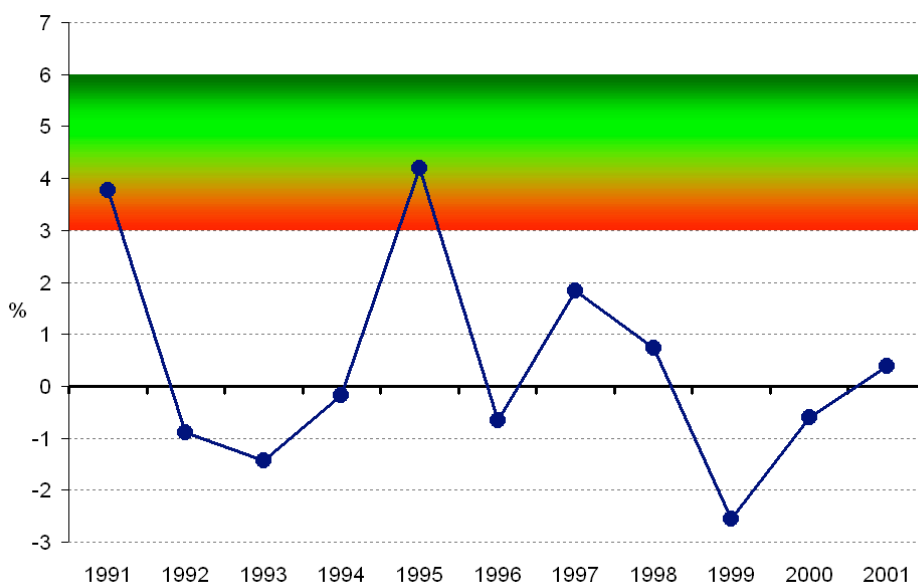
Skattdekningsgraden er svakt synkende noe som betyr at kommunen blir mer avhengig av overføringer fra staten eller driftsavhengige inntekter (betaling for tjenester). Skatte og rammedekningsgraden er og synkende noe som betyr at kommunen blir stadig mer avhengig av driftsavhengige inntekter.

Brutto driftsresultatet faller i hele perioden noe som indikerer at driftsutgiftene vokser uten at inntektene vokser tilsvarende. Netto renter synker kraftig i perioden mens avdragene vokser tilsvarende. I perioden har kommunen svakt (veldig svakt) økende netto rente og avdragsutgifter.

Skånland bruker en stadig økende andel av brutto driftsresultat til å dekke opp renter og avdrag og har siden midten av 90 tallet hatt problemer med å betale renter og avdrag. Kommunen bruker ca 10% av de frie inntektene til renter og avdrag noe som isolert sett ikke er høyt, men sett i forhold til for eksempel brutto driftsresultatet burde ikke rente og avdragsbelastningen øke.

Renter og avdrag øker imidlertid noe og brutto driftsresultatet synker. Det betyr at netto driftsresultatet synker litt mer enn brutto driftsresultatet. Kommunen har hatt negativt netto driftsresultat så å si hele perioden. På tross av at kommunen de siste årene har hatt noen driftsmidler til investeringer er andelen for lav. Kommunens evne til å møte uforutsette utgifter og framskaffe driftsmidler til investeringer er svak. Skal kommunen finne midler til nye tiltak må dette i all hovedsak skje ved effektivisering/omstilling.

Figur 7.2 Skånland kommune - Netto resultatgrad 1991-2001



Netto resultatgrad (driftsinntekter eksklusive renter i forhold til netto driftsresultat) bør normalt ligge mellom 3 og 6%. I Skånland har netto resultatgrad i perioden stort sett ligget rundt 0%.

Kommunen har hatt et relativt høyt investeringsnivå. På tross av dette har andelen lånefinansiering ikke økt nevneverdig og egenkapitalandel har lagt på mellom 20 og 30%.

Kommunens likviditet er svak. Både arbeidskapitalen og arbeidskapitalens driftsdel er synkende. Arbeidskapitalens driftsdel har vært negativ i så å si hele perioden, noe som betyr at kommunens likviditet har vært holdt oppe av kortsiktig gjeld, fonds og ubrukte lånemidler.

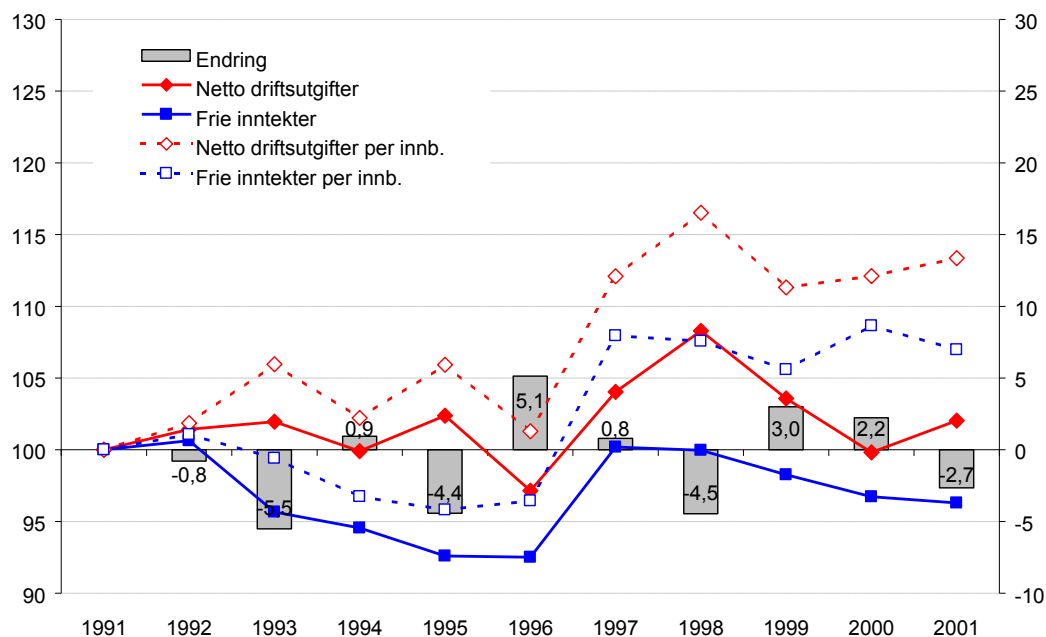
Oppsummering:

- Skånland kommune sine inntekter har ikke økt nevneverdig i perioden mens utgiftene har økt noe slik at brutto driftsresultatet synker i perioden.
- Det generelle rentefallet i første halvdel av nittiåra førte til reduserte renteutgifter men en aktiv investeringspolitikk gjorde at den økonomiske gevinsten av rentefallet ble spist opp av økt avdragsutgifter. Dette har medført stort sett negative netto driftsresultat.
- Skånland kommune har svak evne til å møte uforutsette utgifter eller finansiere nye behov. Det må i all hovedsak skje ved omstilling/effektivisering.
- Kommunen har og lite driftsmidler å sette inn i investeringer.
- Kommunens likviditet er svak.

7.1.2 Tjeldsund kommune

Tjeldsund kommune sine inntekter har ikke økt nevneverdig i perioden. Dersom vi justerer for oppgaveendringer vil kommunen ha hatt reduserte inntekter.

Figur 7.3 Relativ endring i netto driftsutgifter og frie inntekter med årlige endringer



Skattedekningsgraden har gått noe ned noe som indikerer at kommunen er mer avhengig av rammeoverføringer og andre driftsavhengige inntekter. Også Tjeldsund er en overføringsavhengig kommune.

En svakt synkende skatte- og ramme finansieringsgrad viser at av andelen av kommunens utgifter som finansieres ved hjelp av sektoravhengige inntekter, brukerbetaling og øremerkede tilskudd er svakt økende.

Brutto driftsresultatet har gjennomsnittlig sunket noe de siste årene. Det betyr at det er en svak ubalanse i veksten i inntekter og utgifter.

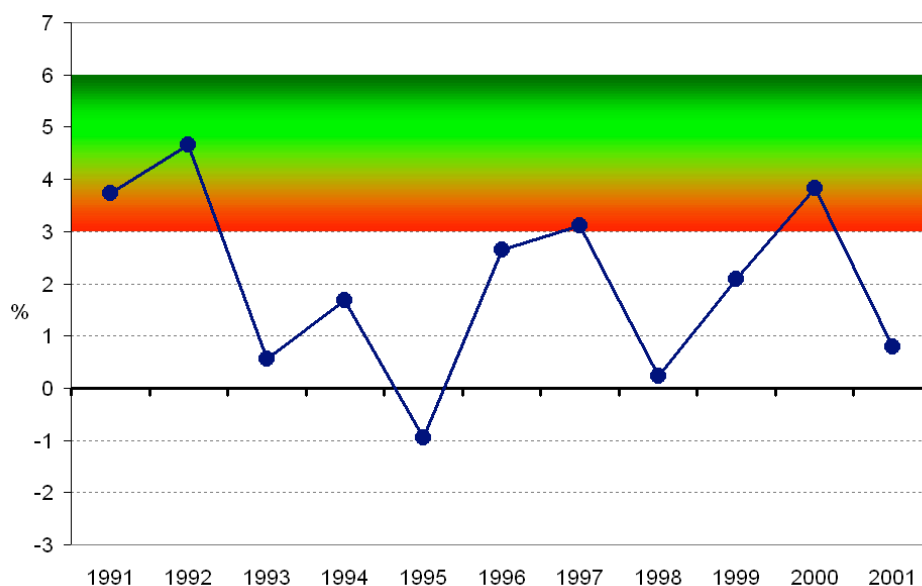
Renteutgiftene har falt kraftig i perioden mens avdragene vokser etter 1996, noe som tyder på at kommunen har investert relativt mye etter 1996. Rente og avdrag sett under ett har holdt seg mer eller mindre konstant på mellom 2,5 og 3 millioner kroner. Fra 2000 til 2001 gjorde imidlertid finansutgiftene et hopp oppover på vel en million.

Renter og avdrag sin andel av brutto driftsresultatet har variert noe, men stort sett lagt på et akseptabelt nivå. Fra 2000 til 2001 er utviklingen ugunstig og i 2001 var rente og avdragene en halv gang høyere enn brutto driftsresultatet. Renter og avdragenes andel av de frie inntekter ligger på ca 6% noe som er fullt ut akseptabelt.

Kommunen har hatt et veldig varierende netto driftsresultat, men stort sett på den rette siden av den røde streken. Fra 2000 til 2001 er netto driftsresultatet kraftig redusert.

Netto resultatgrad har i gjennomsnitt for perioden ligget på 2% mens den normalt sett bør ligge mellom 3 og 6%.

Figur 7.4 Tjeldsund kommune – Netto resultatgrad 1991-2001



Tjeldsund har vært aktive på investeringssiden fra 1996. Fram til år 2000 fikk kommunen lite tilskudd og refusjoner slik at investeringene i all hovedsak måtte dekkes opp ved lån og egenkapital. De to siste årene har investeringene nådd en topp, men ca halvparten av brutto investeringsutgifter dekkes opp av tilskudd og refusjoner. Lånefinansieringsandelen steg fra ca 10% i 1993 til 80% i 1998. Fra 1999 har låneandelen gått ned i all hovedsak fordi tilskudd og refusjonenes andel av bruttoinvesteringene har økt.

Egenfinansieringsandelen og andelen driftsmidler til investeringer har gått kraftig ned de siste årene.

Kommunen har hatt en positiv arbeidskapital i hele perioden. Arbeidskapitalens driftsdel har og vært positiv selv om den i lengre perioder har vært holdt opp av ubrukte lånemidler.

Oppsummering

- Det ser ut til at Tjeldsund kommune sin økonomi har vært knapp, men velordnet.
- Kommunen har stort sett greid å vedlikeholde driftsmarginene selv om det kan se ut som om kommunen har en liten ubalanse i driften.
- Det har vært et relativt høyt investeringsnivå.
- Egenkapitalandelen og andelen driftsmidler brukt til investeringer har gått ned.
- Kommunens likviditet er knapp.

Det store spørsmålet blir: representerer den negative utviklingen fra 2000 til 2001 vendepunktet til en dårligere periode?

7.2 Frie inntekter

Kommunenes driftsinntekter kommer i hovedsak fra fire hovedkilder: Egne skatteinntekter, rammetilskudd fra staten, øremerkede tilskudd fra staten og salgs- og leieinntekter. En del andre inntekter, spesielt renteinntekter, kan for noen også utgjøre betydelig beløp. De to førstnevnte inntektskildene - skatt og rammetilskudd - benevnes som de frie inntektene, dvs. de inntektene som kommunene selv bestemmer bruken av innenfor gjeldende lovverk. For

øremerkede tilskudd og salgs- og leieinntekter er det i stor grad knyttet betingelser til bruken. Andre enn kommunen bestemmer i realiteten hvor - og ofte hvordan - midlene skal benyttes.

Kommunenes frie inntekter – skatt og rammeoverføringer – fastsettes av Stortinget og fordeles mellom kommunene ved hjelp av inntektssystemet for kommunene.

7.2.1 Inntektssystemet

Hensikten med å ha et inntektssystem er å fordele midlene som blir tilført kommunesektoren på en mest mulig rettferdig måte. Fordi kommunene er svært forskjellige både demografisk, geografisk og sosialt, og fordi skatteinntektene varierer må det finnes et system som tar hensyn til disse forskjellene. Inntektssystemet skal ivareta den overordnede målsettingen å utjevne slike forskjeller slik at alle kommuner skal være i stand til å gi sine innbyggere et mest mulig likeverdig tjenestetilbud.

I tillegg skal inntektssystemet ivareta politiske målsettinger om en livskraftig distriktpolitikk, jfr. Nord-Norge tilskuddet og regionaltilskuddet til små kommuner.

Inntektssystemet ble gjort gjeldende fra og med 1986, men dagens system er i hovedsak basert på revisjon av inntektssystemet gjennomført på bakgrunn av "Rattsø-utvalget" sin tilråding og iverksatt i 1997.

Rammen

Nivået på rammetilskuddet / rammeoverføringen er politisk bestemt. Den blir drøftet og vedtatt av Stortinget under behandlingen av statsbudsjettet i lys av kommunenes oppgaver og ikke minst i lys av hva den nasjonale økonomi vil tåle. Gjennom Stortingets behandling av Statsbudsjettet for 2003 er kommunenes samlede skatteinntekter anslått til 79.4 mill kr mens rammeoverføringene er fastsatt til 38.1 mill kroner.

Fordelingen av skatteinntektene og rammeoverføringene skjer hovedsakelig gjennom elementer/ordninger som samlet sett gir nevnte beløp. 6 av disse ordningene "betales av staten" mens 3 av ordningene kun er omfordeling mellom kommunene. Disse presenteres og gjennomgås i det følgende.

Regionaltilskuddet

Regionaltilskuddet ble foreslått av regjeringen som en korrigering/justering av Rattsø-utvalget sitt forslag. Tilskuddet skulle kompensere for at det ellers ville skje en betydelig omfordeling av tilskudd fra små til store kommuner.

Det er bare kommuner med færre enn 3 000 innbyggere og skatteinntekter under 110% av landsgjennomsnittet som får tilskuddet. Tilskuddet fordeles etter prioriteringsområde for distriktpolitiske virkemidler. Beløpene ble trappet opp frem mot 2001 i takt med overgangsordningen for innføring av det nye systemet. I Statsbudsjettet for 2003 ble satsene for 2002 foreslått videreført uendret med henholdsvis 8.332.000 kr og 3.610.000 kr. Ut fra dette synes det som om en ikke kan forvente noen prisjustering av tilskuddet fremover. Samlet sett disponeres 582,838 mill kr til regionaltilskuddet i 2003.

Hovedstadstilskudd

Hovedstadstilskuddet ble innført i 1999 og skulle kompensere om lag 50% av Oslo kommune sitt beregnede tap som følge av at selskapsskatten falt bort som kommunal skatt. Jfr. innføring av naturressursskatten som kompensasjon for kraftkommunene. I 2003 utgjør tilskuddet 152,609 mill kr.

Storbytilskudd

Fra og med 2003 innførtes et storbytilskudd på 70 mill kr som fordeles likt per innbygger til kommunene Fredrikstad, Drammen, Kristiansand, Stavanger, Bergen, Trondheim og Tromsø. Tilskuddet er midlertidig i påvente av en justering av eller nye kriterier som fanger opp storkommunenes særskilte utgifter innen rus- og psykiatrisektoren.

Nord-Norge tilskudd

Kommuner og fylkeskommuner i Nord-Norge får et eget tilskudd, dette er begrunnet med at Nord-Norge skal sikres et godt kommunalt tjenestetilbud. Tilskuddet gis som en fast sats per innbygger. Det er en felles sats for alle kommunene innenfor hvert fylke. Satsene som er 1.233 kr for Nordland, 2.365 for Troms og 5.780 for Finnmark, har de senere årene vært justert i forhold til forventet prisstigning i kommunesektoren. I 2003 ble imidlertid 2002-satsene videreført uendret – en ordning som forutsettes videreført. Verdien av tilskuddet vil derved forringes i takt med prisstigningen og bare delvis kompenseres gjennom innbyggertilskuddet. Totalt sett benyttes 1.077,719 mill kr til NordNorge-tilskudd i 2003.

Skjønn

Det ordinære skjønnstilskuddet skal brukes til å fange opp spesielle lokale behov herunder spesielt tunge/kostnadskrevende brukere, samt kompensere kommuner som opplever en uforutsett inntektssvikt. Skjønnsmidlene kan også brukes som kompensasjon til kommuner med store investeringsutgifter. Fra og med 2002 tildeles skjønnnet av Fylkesmannen på bakgrunn av gitt ramme fra KRD.

Rammen for skjønnstilskuddet forutsettes vedtatt av Stortinget under behandlingen av kommuneproposisjonen om våren og er i 2003 satt til 2.176,686 mill kr.

Ekstraordinært skjønn

Det ekstraordinære skjønnnet vedtok Stortinget å opprette i forbindelse med behandlingen av omleggingen av inntektssystemet i 1997 – Stortingets korleksjon av Rattsø. Hensikten med dette var å kompensere kommuner som ville få en etter Stortingets mening for sterk reduksjon i rammetilskuddet på grunn av omleggingen av inntektssystemet – en tapskompensasjon.

På mange måter har tapskompensasjon nøytralisert overgangen til Rattsø-systemet. Bevilgningen nasjonalt ble økt fra 292,1 mill kr i 1997 til 1.472,399 mill kr i 2001. I forbindelse med innføring av nye bosettingskriterier er tapskompensasjonen besluttet avvirket over 5 år slik at bevilgningen i 2003 utgjør 60% av 2001 bevilgningen.

Innbyggertilskuddet

Når elementene i inntektssystemet er beregnet/fastlagt fremkommer innbyggertilskuddet som restbeløpet, differansen mellom samlet ramme og de øvrige tilskuddene. (Nord-Norge-tilskuddet, skjønnstilskuddet og regionaltilskuddet er fastlagt.)

Det samlede innbyggertilskuddet fordeles i utgangspunktet med et likt beløp til alle innbyggerne i hele landet. "Restbeløpet" i 2003 er på 33.140,475 mill kr som gir et tilskudd pr innbygger på om lag 7.280 kr.

Skatteinntektene - inntektsutjevnerende tilskudd

Hensikten med det inntektsutjevnerende tilskuddet er å utjevne de store forskjellene i skatteinntekter mellom kommunene, grunnlaget er den politiske utjevningstanken.

Fram til og med 1999 ble kommunenes skatteinntekter 2 år tilbake i tid utjevnet mellom kommunene i inntektssystemet det angjeldende år. Fra og med år 2000 ble løpende inntektsutjevning innført. Dette tilsier at skatteinntektene i år 2003 utjevnes fortløpende i tilknytning til terminvise utbetalinger av rammetilskuddet. Avregning skjer derved først i februar 2004 i tilknytning til skatteoppgjøret for desember måned. Avregningen inntektsføres imidlertid i regnskapet for 2003 slik at endelig overføring fra staten for 2003 først er klar i februar 2004.

Beregningen av det inntektsutjevnenende tilskuddet gjennomføres slik:

1. Utgangspunktet er gjennomsnittlig skatteinntekt for alle innbyggerne i landet.
2. Kommunenes kompensasjon baserer seg fra og med 2001 på 110% av gjennomsnittlig skatteinntekt per innbygger nasjonalt – referansenivå. (Referansenivået er gjennom overgangsordningen for inntektsutjevningen bygd opp fra 100% i 1997 til 110% fra og med 2001.)
3. Differansen mellom kommunen sin skatteinntekt pr innbygger og referansenivået kompenseres med 90% - kompensasjonsgraden. (Kompensasjonsgraden er i overgangsordningen trappet ned fra 95% i 1997 til 90% fra og med 2001.)
4. I og med at inntektsutjevningen ikke skal koste staten noe – kun være en utjevning mellom kommunene – må beløpene som de respektive kommunene har til gode finansieres av kommunene selv. Dette skjer gjennom at tilgodebeløpet fordeles likt pr innbygger i landet og samtlige kommuner trekkes et likt kronebeløp pr innbygger. Endelig tilgodehavende for 2003 vil først foreligge i februar 2004.

Systemet tilsier at dersom skatteinntektene i en kommune blir større enn budsjettet, mens inntektene nasjonalt blir som anslått i statsbudsjettet, vil om lag 90% av kommunens merinntekt overføres til kommunene med lavere skattevekst. Motsatt vil en vekst nasjonalt og budsjettet inngang kommunen bety at den økte differansen mellom kommunen og landsgjennomsnittet kompenseres med grovt sett 90%.

En kommune med skatteinntekter over 140% av landsgjennomsnittet har de senere år fått trukket inn 50% av det overskytende beløpet. Høyinntektsnivået på 140% er nå vedtatt gradvis senket med 2% pr år slik at det inneværende år er 136% og fra og med 2006 vil ligge på 130%. Dette tilsier at finansieringsbehovet (trekket) reduseres noe i årene fremover.

Utgiftsutjevning

Fordi kostnadsforholdene er forskjellige fra kommune til kommune, må det foretas en utjevning av inntektene for at de ulike kommunene skal kunne gi et likeverdig tjenestetilbud til sine innbyggere.

Det gjennomføres derfor en omfordeling av innbyggertilskuddet. En tar fra de relativt sett lettdrevne kommunene og gir til de relativt sett tungdrevne. Samlet sett gir de lettdrevne kommunene like mye fra seg som de relativt tungdrevne mottar. Om en ønsker å sammenlikne med inntektssystemet før den siste omleggingen, ser en at det som var et utgiftsutjevnenende tilskudd tidligere, nå er endret til et innbyggertilskudd og et utgiftsutjevnenende element som omfordeler dette innbyggertilskuddet.

For å finne ut hvorvidt en kommune er mer lettdreven eller tungdreven enn gjennomsnittet, gjennomførte Rattsø-utvalget regresjonsanalyser på hvilke faktorer som har betydning for variasjonen i kostnadene ved tjenesteproduksjonen i kommunene. Analysene resulterte i nye kostnadsnøkler for kommuner og fylkeskommuner. Kostnadsnøklerne er ment å gi objektive kriterier for beregnet utgiftsbehov. Tabellen nedenfor viser den nå gjeldende kostnadsnøkkel i forhold til *tidligere system*, Rattsø-utvalgets forslag og stortinget sitt vedtak for 1997 basert

på forslag fra Rattsø. Endringene fra 1997 til 2002 er i hovedsak knyttet til endringer i oppgaver og innlemminger av øremerkede overføringer i inntektssystemet samt kriteriendringer (forbedringer). Sistnevnte er knyttet til endringer i bosettingskriteriene fra og med 2001 mens kriteriene Psykisk utviklingshemmede gjenspeiler HVPU-reformen i 1998. Endringer i vektning har ellers kommet som følge av blant annet Reform97 og endringer i pensjonsansvar mv.

Kriterie	Vekt i %					
	Andel (kommune / nasjon)	Tidlig.	Rattsø	1997	1998	1999> 2002>
Innbyggere 0-5 (-98: 0-6 år)			3,2	3,2	3,0	2,5
Innbyggere 6-15 (-98: 7-15 år)			29,3	28,9	28,0	30,0
Innbyggere 0-15	5,4					
Innbyggere 16-66	16,0	18,2	18,3	13,7	13,2	12,5
Innbyggere 67-79	8,2	9,3	9,3	8,6	8,4	8,7
Innbyggere 80+	17,5					
Innbyggere 80-89		13,2	13,2	12,9	12,5	13,7
Innbyggere 90+		4,8	4,8	4,7	4,6	5,1
7-15 år med skoleskyss	1,2					
Beregnet reisetid	2,2	3,4	3,4	3,3	3,6	1,5
Reiseavstand I ("sone")						1,0
Reiseavstand II ("nabo")						1,1
Innbyggere bosatt spredt		0,8	1,1	1,0	1,1	
Sosialklienter	3,4					
Enpers. hush 67+	3,9					
Ikke gifte 67+		2,6	2,6	2,5	2,4	2,6
Skilte og separerte 16-59		7,1	7,1	6,9	6,7	6,3
Arbeidsledige 16-59		2,4	2,4	2,4	2,3	2,2
Innvandrere		0,5	0,5	0,5	0,4	0,4
Psykisk utviklingshem. 15-				0,4	0,4	0,3
Psykisk utviklingshem. 16+				6,9	6,7	6,3
Dødelighet		2,6	2,6	2,5	2,4	2,6
Beregnet timetall	34,1					
Storbytillegg	2,2					
Troms/Finnmark	0,3					
Basistillegg 1/435	5,6	2,6	2,6	2,7	2,8	2,6
SUM	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Kostnadsnøkklene brukes sammen med kriteriedata til å lage de sentrale *indekser for beregnet utgiftsbehov* for hver enkelt kommune. Dette skjer gjennom at det enkelte kriterie for kommunen deles på kriterie for landet og ganges med kostnadsnøkkelen. Summen av denne operasjonen for samtlige kriterier gir andel utgiftsbehov som delt på andel befolkning gir indeks utgiftsbehov for kommunen. Når denne indeksen er høyere enn 1 tilsier det at kommunen har et høyere utgiftsbehov enn gjennomsnittet av kommunene. Indeksen ganges igjen med "gjennomsnittlig kostnad for produksjon av de nasjonale velferdstjenestene" sentralt beregnet til 22.391 kr per innbygger i 2003. Det er disse indeksene som legges til grunn når utgiftsutjevningen for den enkelte kommune skal beregnes. I praksis skjer dette ved et fratrekk eller tillegg i innbyggertilskuddet. Utgiftsutjevningen er altså en omfordeling mellom kommunene som ikke betyr noen "utgift" for staten i form av egen bevilgning i inntektssystemet - et 0-sum spill.

Overgangsordningen

Når kommunene overtar ansvaret for nye oppgaver eller øremerkede tilskudd innlemmes i inntektssystemet, legges disse midlene oftest inn med en annen fordeling mellom kommunene enn fordelingen etter inntektssystemets kriterier. Midlene skal gradvis fordeles etter inntektssystemets kriterier for at ikke overgangen for den enkelte kommune skal skje for brått. Det skal ta 5 år fra første året tilskuddet skal innlemmes til hele prosessen er ferdig. Det samme gjelder endringer i tilskuddsfordelingen som følge av at inntektssystemet endres.

Tidligere fungerte overgangsordningen ved at fjorårets tilskudd korrigert for oppgaveendringer, skjønn, Nord-Norge-tilskudd og endring i skattekompensasjon - **BASIS** - telte 80% mens årets inntekts og utgiftsutjevnerende tilskudd telte 20%. Ordningen bidro til å dempe svingninger i overføringene fra år til år. Nå får imidlertid endringer i kriteriene (befolkningsendring) umiddelbar konsekvens for overføringene.

Inndelingstilskudd

Når to eller flere kommuner velger å slå seg sammen vil kriteriene med et par unntak, kommer vi fram ved å summere kriteriene for hver enkelt kommune. Unntakene gjelder basistillegget og bosettingskriteriene.

Basistillegget er et grunntilskudd som er likt for alle kommuner uansett størrelse, og er ment å dekke opp for den grunnadministrasjon som er nødvendig i enhver kommuneenhet. Dersom 2 kommuner slår seg sammen, vil 2 basistilskudd bli redusert til ett.

Beregnet reisetid er et kriterium som sier noe om bosettingsmønsteret i en kommune. Med basis i SSBs grunnkretsdatabase beregnes hvor lang samlet tid samtlige innbyggere vil bruke på å reise inn til kommunesenteret, sonesenteret (grunnskoleinndeling) og nabokretsen. Når to eller flere kommuner slår seg sammen, vil beregningen av reisetiden kunne endres vesentlig avhengig av valg av kommunesenter -rådhuskretsen.

Dette er hovedtrekkene i inntektssystemet slik det framstår i 2003.

7.2.2 Beregningsforutsetninger

I utviklingen av prognoser for kommunenes frie inntekter benyttes modellen KomRam med følgende input/forutsetninger:

- Kommunale befolkningsprognoser utviklet ved hjelp av PANDA.
- Kommunenes oppgaver/ansvar i 2003 videreføres uendret.
- Kommunenes skatteinntekter forutsettes å vokse i takt med utviklingen nasjonalt, men justeres i forhold til endring i relativ andel av nasjonal befolkning i aldersgruppen 16-66 år (skatteyttere).
- Kommunenes økonomiske ramme (Stortingets bevilgning) til kommunene i 2003 videreføres – reell 0-vekst i den prognostiserte perioden.
- Det kompenseres dog for nasjonal vekst i befolkningen - gjennomsnittlig 0,5% per år.
- Befolkningsutviklingen nasjonal knyttes til SSB-prognose 2002 – middelalternativet.
- Prisstigningen i kommunal sektor - deflatoren - forutsettes redusert til 3% fra og med 2005 – fra dagens forutsetning i statsbudsjettet for 2002 på 3,75% via 3,25% i 2004.

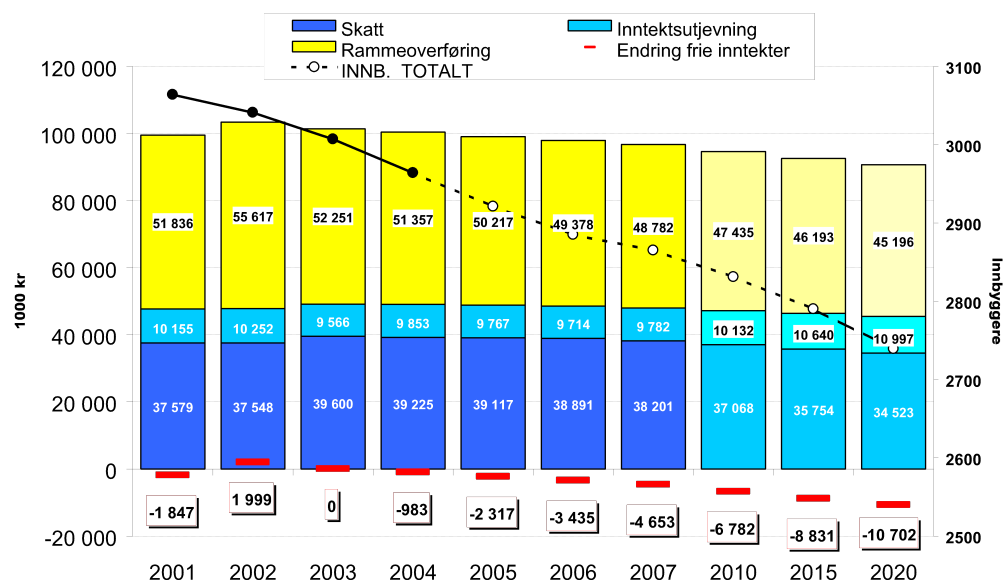
Det understrekes at kommunenes frie inntekter beregnes på bakgrunn av någjeldende inntektssystem for kommunene. Det er fra kommunalministeren signalisert en større gjennomgang/revisjon 10 år etter Rattsø. Eventuelle endringer vil i så tilfelle bli gjort gjeldende fra og med 2007.

I de beregningene som følger nedenfor har vi lagt til grunn de prognosene som er utarbeidet i forrige kapittel, og det er det såkalte sysselsettingsalternativet som benyttes.

7.2.3 Skånland kommune

Når dagens inntektssystem legges til grunn for utviklingen i kommunens frie inntekter skatt og rammeoverføringer gir dette en utvikling som vist i figuren nedenfor, jfr. forutsetninger foran. Det understrekes at beregningene nedenfor er deflatert til 2003-nivå slik at endringene direkte vil kunne måles i forhold til årets budsjett.

Figur 7.5 Skånland kommune - frie inntekter – 1998-2002 / 2003-2020



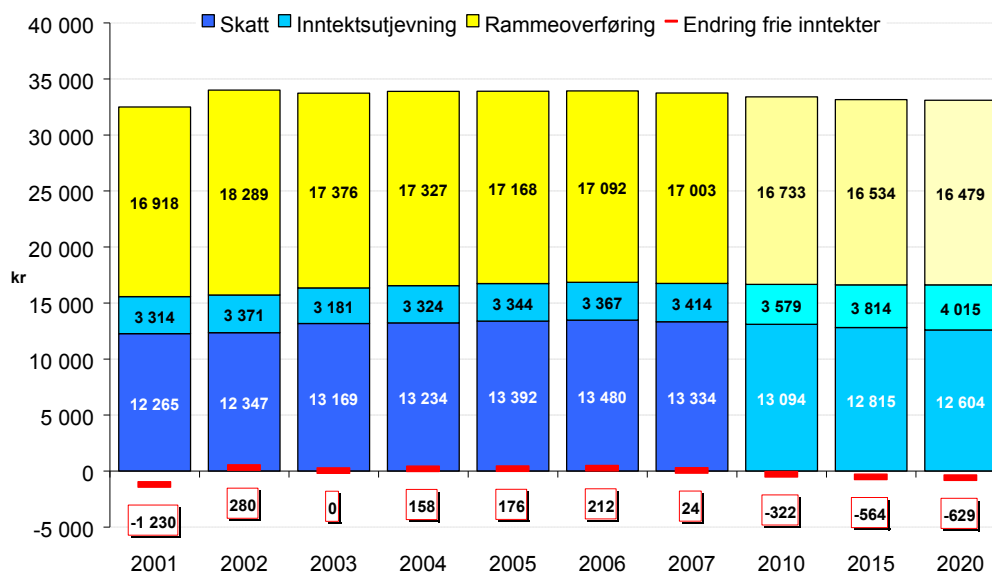
For Skånland kommune sin del betyr dette at frie inntekter vil reduseres med 4,6 mill kr frem mot 2007 – kommunen vil disponere 4,6 mill kr mindre i 2007 enn i inneværende år. Fra og med 2006 vil kommunen også motta regionaltilskudd med 3,6 mill kr. Dette er i henhold til praksis forutsatt dratt inn gjennom redusert skjønn – her handtert gjennom en inndragning på 3,4 mill kr slik at gevinsten av regionaltilskuddet blir på 200.000 kr.

Med beregnede frie inntekter i 2003 på 101,4 mill kr vil inntektene i 2010 være redusert med 6,8% sett i forhold til dagens nivå. (Kompensasjon for omlegging av tidspunkt for befolkningskriteriene er beregnet til 1,1 mill kr i 2003, men ikke tatt med i beregningene)

I 2015 og 2020 vil omstillingsbehovet – behovet for å redusere utgiftene i forhold til inneværende år være i størrelsesorden 8,8 og 10,7 mill kr tilsvarende 8,8 og 10,6% under dagens nivå.

Folketallet etter AMS-alternativet er i 2020 redusert til 2.739 og ser en på frie inntekter per innbygger får en følgende bilde:

Figur 7.6 Skånland kommune - frie inntekter per innbygger 1998-2002-2020

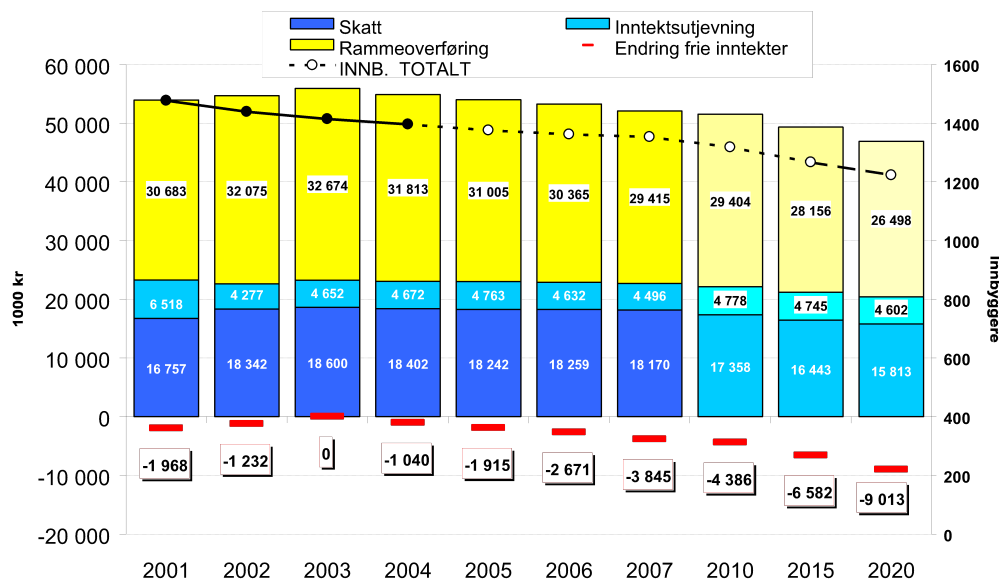


De frie inntektene per innbygger vil på grunn av den sterke befolkningsreduksjonen de nærmeste årene øke noe og i 2007 ligge 24 kr over dagens nivå (2003-nivå) - inneværende år. Deretter vil imidlertid frie inntekter per innbygger reduseres og i 2010 ligge 322 kr under dagens nivå økende til 629 kr i 2020.

7.2.4 Tjeldsund kommune

Når den befolkningsutviklingen etter sysselsettingsalternativet legges inn som forutsetninger i dagens inntektssystem for kommunene, gir dette en utvikling i Tjeldsund kommune sine frie inntekter som vist nedenfor. Beregningene er gjennomført i løpende priser, men deflatert og presentert ut fra dagens prisnivå – 2003-kr.

Figur 7.7 Frie inntekter – skatt og rammeoverføringer – 1998-2002 / 2003-2020

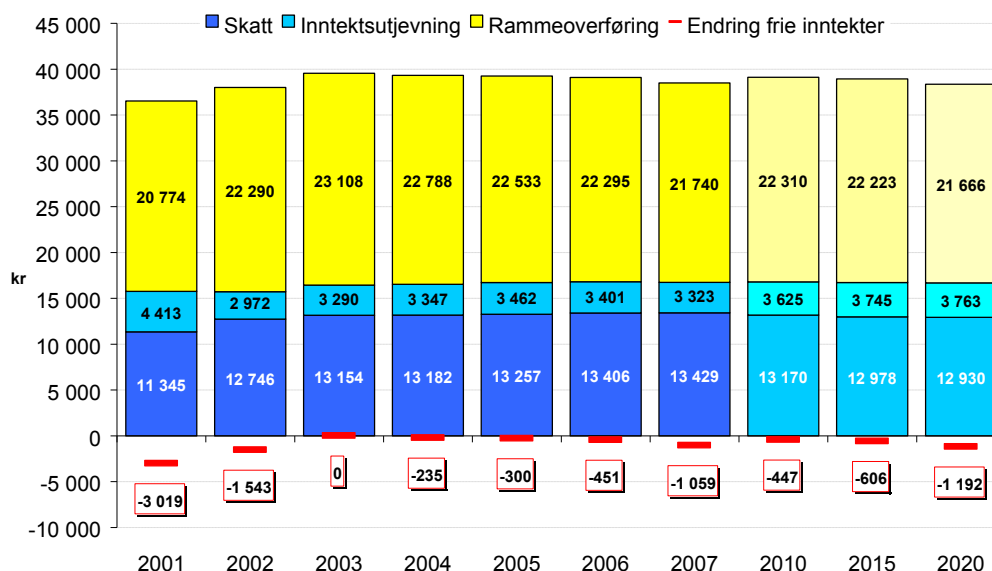


Med beregnede frie inntekter i 2003 på 55,9 mill kr vil inntektene i 2007 være redusert med 6,5% sett i forhold til dagens nivå tilsvarende 3,6 mill kr.

I 2010, 2015 og 2020 vil omstillingsbehovet – behovet for å redusere utgiftene i forhold til inneværende år – være henholdsvis i størrelsesorden 4,1 mill kr., 6,4 mill kr og 8,8 mill kr. Det vil si at en i 2010 vil ha fått redusert inntektene i forhold til 2003 med 7,5% mens de i perspektivåret 2020 vil ligge vel 15% under dagens nivå.

Folketallet er da redusert og ser en på frie inntekter per innbygger får en følgende bilde:

Figur 7.8 Frie inntekter per innbygger 1998-2002-2020



Figuren viser at de frie inntektene per innbygger vil bli liggende på dagens nivå (39.552) frem mot 2007 – en reduksjon pr innbygger på om lag 1.000 kr. Videre vil frie inntekter pr innbygger i 2010 ligge knappe 450 kr under dagens nivå mens en i 2020 vil disponere nærmere 1200 kr mindre pr innbygger enn i 2003.

Omstillingsbehovet vil imidlertid utvilsomt føles sterkest i forhold til den samlede reduksjon på 9 mill kr i perspektiv 2020.

7.2.5 Sammensluttet kommune

I beregningen av frie inntekter ved en kommunesammenslutning legges samme befolkningsforutsetninger til grunn som for de 2 kommunene hver for seg. Det forutsettes derved ingen positive effekter på befolkningsutviklingen av en sammenslutning. Grunnlaget for beregning av frie inntekter for den sammensluttete kommunen vil være nøyaktig lik de 2 separate kommunene. Eksempelvis vil skatteinntektene være summen av skatteinntektene for de 2 separate kommunene og forskjellen mellom summen av frie inntekter til de 2 kommunene og den sammensluttete kommunen vil fremstå som konsekvens av inntektssystemet.

I og med at Nord-Norgetilskuddet er forskjellig i Nordland og Troms beregnes inntektene i 2 alternativer – en hvor den sammensluttete kommunen tilhører Nordland (1814 Skånland-Tjeldsund) og en med tilhørighet i Troms (1905 Tjeldsund-Skånland).

Kriteriene i inntektssystemet for kommunene vil med unntak av avstandskriteriene være lik summen for de 2 kommunene. Avstandskriteriene for den sammensluttete kommunen er beregnet på ordinær måte av SSB. Her er Evenskjer forutsatt å være den sammensluttete kommunes senter.

Beregningene er gjennomført ved hjelp av modellen KomRam. Dagens inntektssystem er videreført med de per dato vedtatte system- eller oppgaveendringer og med 2020 som perspektivår. Vedtatte og iverksatte endringer/justeringer av systemet er innebygd i prognosene. Beregningene er gjennomført i løpende priser med en forutsatt vekst i den kommunale deflator (prisstigning i kommunal sektor) på 3%. Det er videre lagt inn en realvekst på 0,5% per år som kompensasjon for gjennomsnittlig befolkningsvekst nasjonalt – SSB middelalternativ. I beregningene forutsettes sammenslutningen å ha skjedd per 1 januar 2003 for derved å ha 2003 som faktisk referanse med hensyn til bevilgninger.

I tabellen nedenfor oppsummeres beregningene deflatert til faste priser – prisnivå 2003.

Tabell 7.1 Beregnede frie inntekter – bestående / sammensluttede kommuner (Prisnivå 2003)

	2003	2004	2005	2006	2007	2010	2015	2020
1852 Tjeldsund	55 926	54 886	54 222	53 462	52 284	51 736	49 527	47 085
1913 Skånland	101 418	100 435	99 031	97 914	96 698	94 571	92 525	90 657
SUM kommuner	157 344	155 321	153 253	151 376	148 982	146 306	142 052	137 742
1814 TjeldSkån	145 173	143 332	140 166	138 294	136 126	134 059	130 667	127 076
1905 SkånTjeld	150 314	148 244	145 634	143 547	141 170	138 620	134 583	130 455
AVVIK 1814	-12 170	-11 989	-13 087	-13 082	-12 856	-12 247	-11 385	-10 666
AVVIK 1905	-7 030	-7 077	-7 619	-7 829	-7 812	-7 686	-7 469	-7 287
DIFF 1814-1905	-5 140	-4 912	-5 468	-5 253	-5 044	-4 561	-3 916	-3 379

Tabellen ovenfor viser beregnede frie inntekter for perioden 2003 –2007 og årene 2010, 2015 og 2020 under forutsetning av at kommunene har vært og er selvstendige kommuner – det har ikke funnet sted noen sammenslutning og kommunene er i en ordinær driftssituasjon.

Avvikene viser differansen mellom sum beregnede frie inntekter for Tjeldsund og Skånland og den simulerte kommunen tilhørende henholdsvis Nordland (1814 Tjeldsund-Skånland) og Troms (1905 Skånland-Tjeldsund).

Den nederste raden i tabellen ”DIFF 1814-1905” viser forskjellen på fylkestilhørighet. Nordlandskommunen 1814 ville ha hatt 5,14 mill kr mindre disponibelt enn Tromskommunen 1905 på grunn av NordNorge-tilskuddet som utgjør 1.233 kr per innbygger i Nordland og 2.365 i Troms. Når differansen avtar utover i perioden skyldes dette den prognostiserte (forutsatte) befolkningsreduksjonen samt at NordNorge tilskuddet ikke forutsettes prisjustert i perioden, jfr. endring i Statsbudsjettet 2003.

Avviksberegningene ”AVVIK 1814” og ”AVVIK 1905” viser hvor mye storkommunene med tilknytning til henholdsvis Nordland og Troms vil tape i forhold til summen av frie inntekter i kommunene Tjeldsund og Skånland. Avvikene fremkommer som følge av NordNorge-tilskuddet (DIFFen) og at en kommune kun vil få 1 basistilskudd samt at storkommunen ville ha over 3.000 innbyggere og derved miste regionaltilskuddet som Tjeldsund mottar. Dette beløper seg i 2003 til 3,61 mill kr. Heller ikke regionaltilskuddet forutsettes prisjustert i den prognostiserte perioden og taper derved verdi i perspektiv 2020. Basistilskuddet er i 2003 beregnet til 5,989 mill kr.

Ut fra dette kan en konkludere at en Nordlandskommune tilsvarende dagens kommuner Skånland og Tjeldsund ville ha hatt 12,17 mill kr tilsvarende 7,7% mindre å disponere av frie inntekter i 2003 enn Skånland og Tjeldsund til sammen. Differansen vil avta til 11,4 mill kr (8%) i 2015 og 10,6 mill kr (7,7%) i 2020.

En sammensluttet kommune pr 1. januar 2003 ville imidlertid ha krav på et inndelings-tilskudd tilsvarende tapt basistilskudd på 5,989 mill kr og regionaltilskudd på 3,61 mill kroner tilsvarende 9,581 mill kr i 10 år fremover for så å trappes ned over 5 år med 20 % per år. Inndelingstilskuddet vil derved være avviklet i 2018. I Statsbudsjettet for 2003 er det forutsatt at inndelingstilskuddet skal prisjusteres og derved ikke reduseres i verdi i perioden.

Tabell 7.2 Beregnede frie inntekter inkludert inndelingstilskudd (Prisnivå 2003)

	2003	2004	2005	2006	2007	2010	2015	2020
1852 Tjeldsund	55 926	54 886	54 222	53 462	52 284	51 736	49 527	47 085
1913 Skånland	101 418	100 435	99 031	97 914	96 698	94 571	92 525	90 657
SUM kommuner	157 344	155 321	153 253	151 376	148 982	146 306	142 052	137 742
1814 TjeldSkån	154 754	152 913	149 747	147 875	145 707	143 640	134 499	127 076
1905 SkånTjeld	159 895	157 825	155 215	153 128	150 751	148 201	138 415	130 455
AVVIK 1814	-2 589	-2 408	-3 506	-3 501	-3 275	-2 666	-7 553	-10 666
AVVIK 1905	2 551	2 504	1 962	1 752	1 769	1 895	-3 636	-7 287

I tabellen over er inndelingstilskuddet påplussert de frie inntektene til de sammensluttete kommunene i henholdsvis Nordland og Troms. En ser nå at i 2003 vil Nordlandskommunen 1814 disponere 2,5 mill kr mindre enn dagens kommuner mens Tromskommunen 1905 vil disponere 2,5 mill kr mer. Årsaken til dette ligger i at i tillegg til å beholde et prisjustert basis- og regionaltilskudd (inndelingstilskuddet) gir bosettingskriteriene for storkommunen utslag i en gevinst på 2,589 mill kr – avstanden til kommune og sonesenter samt nabokretsen blir lenger for gjennomsnittsinbyggeren i storkommunen og denne driftsulempen kompenseres.

Nedenfor presenteres beregningene av frie inntekter per innbygger.

Tabell 7.3 Beregnede frie inntekter pr innbygger inkludert inndelingstilskudd (Prisnivå 2003)

	2003	2004	2005	2006	2007	2010	2015	2020
1852 Tjeldsund	39 552	39 317	39 405	39 253	38 643	39 253	39 090	38 500
1913 Skånland	33 727	33 885	33 903	33 939	33 751	33 405	33 163	33 098
SUM kommuner	35 590	35 624	35 665	35 643	35 320	35 263	35 014	34 766
1814 TjeldSkån	35 004	35 072	34 849	34 819	34 544	34 620	33 152	32 074
1905 SkånTjeld	36 047	35 984	35 802	35 777	35 620	36 016	35 056	34 331
AVVIK 1814	-586	-552	-816	-824	-776	-643	-1 862	-2 692
AVVIK 1905	457	359	137	134	300	753	42	-435

Tabellen viser at Nordlandskommunen 1814 i 2003 vil disponere 586 kr mindre pr innbygger enn dagens kommuner mens Tromskommunen 1905 vil kunne disponere 457 kr mer til produksjon av tjenester for sine innbyggere. Etter overgangsperioden (2020) vil imidlertid tjenesteproduksjonen måtte skje innenfor en kostnad som avhengig av fylkestilhørighet ligger henholdsvis 435 kr (Troms) og 2.692 kr (Nordland) under disponibelt beløp for eksisterende kommuner.

Spørsmålet blir derved om en gjennom sammenslutning av kommunene Tjeldsund og Skånland er i stand til å effektivisere drifta i den sammensluttete kommunen i

overgangsperioden (inndelingstilskuddet) slik at en kan produsere de samme kvalitative tjenester som dagens kommuner innenfor de beregnede reduserte rammer.

7.3 Kommunale tjenester og ressursbruk

I vurderingene for og mot en sammenslutning av kommunene Tjeldsund og Skånland ville det ideelle vært å kunne beskrive hvordan tilbudet til kommunens innbyggere ville endre seg gjennom en sammenslutning. En slik fremstilling vil imidlertid være tilnærmet umulig. Dette for det første på grunn av at situasjonen ikke er statisk – også eksisterende kommuner vil og bør måtte endre sitt tilbud som følge av endringer i befolkningen – antall, alder og bosted – med påfølgende endringer i kommunenes inntekter – rammebetingelser. Disse endringene er forsøkt beskrevet foran. Tilpasningene av tjenestetilbudet i forhold til nye rammebetingelser vil heller ikke ha noen kjent logisk eller teknisk løsning, men besluttes politisk gjennom samordning av interesser, demping av konflikter og løse problemer.

Kommunenes tjenestetilbud vil altså variere på grunn av ulike rammebetingelser, ulike politiske prioriteringer, historiske forhold osv. I dette kapitlet foretar vi derfor kun en sammenligning av tjenestetilbud og kostnader i de to kommunene samt en sammensluttet kommune basert på opplysninger fra databasen KOSTRA. Vi ønsker å få fram eventuelle forskjeller i tilbud og kostnader. Store variasjoner på utgiftssiden kan være et uttrykk for ulik kvalitet på tjenestetilbudet, ulikt behov for tjenester mellom kommunene og/eller en indikasjon på muligheter for mer effektiv drift.

Det er knyttet betydelige problemer til måling av produksjon, kvalitet og verdi på den kommunale tjenesteytingen. Størst problem er det å måle verdiskapningen. I privat sektor måles denne som differansen mellom salgspris og kostnadene i produksjonen. I den kommunale sektor blir ikke tjenestene omsatt i et marked, og det er ikke mulig å måle verdiskapningen i kroner og øre. Dette har ført til at det er utviklet alternative mål for den kommunale produksjonen - såkalte tjenesteproduksjonsindikatorer. Det er beheftet vesentlige svakheter med mange av disse, men en samlet vurdering kan gi oss en indikasjon på tjenestenivå og kvalitet på tjenestene.

Vi deler som regel indikatorene inn i tre typer:

Produktivitet/standard. Her brukes volummål, dvs. antall leverte tjenester som f.eks. plasser, klasser, mottakere osv., relatert til ressursinnsatsen – brutto driftsutgifter. Det er vanskelig å skille mellom produktivitet og standard fordi volummålet bare er en tilnærming til det vi egentlig ønsker å få fram. Vi ønsker egentlig å måle utfallet av den kommunale tjenesteytingen, men har per i dag generelt sett ikke noen gode målemetoder. Det ønskede resultat av grunnskoleundervisningen vil f.eks. være økt og god kunnskap, sosiale veltilpassede barn osv. Dette kan vi ikke måle. Antall lærerårsverk per klasse er derfor en av erstatningsindikatorene, og der vi som regel tolker en øking i antall årsverk som et uttrykk for standardheving, selv om dette selvsagt ikke alltid vil være resultatet.

Dekningsgrad defineres som antall faktiske brukere (eller plasser) i forhold til antall personer som etterspør en tjeneste (behovsgruppe). Det er imidlertid vanskelig å finne fram til hvilke personer som ønsker å være brukere av en tjeneste. Derfor benyttes ofte folketallet i den aktuelle alderskategori som behovsgruppe.

Prioriteringer viser hvor mye økonomiske ressurser som legges inn i en tjeneste. Normalt sett er netto driftsutgifter et grunnleggende mål på prioriteringer i og med at dette viser hvor mye kommunen bruker av egne ressurser (frie inntekter) på det enkelte område, jfr. her selvfinansierende områder som vann og avløp.

Vi vil nedenfor vurdere dagens ressursbruk på kommunale tjenester for kommunene Skånland og Tjeldsund med utgangspunkt i ovennevnte og ved bruk av KOSTRA-data.

KOSTRA

KOSTRA (Kommune-Stat-Rapportering) er et nasjonalt informasjonssystem som gir styringsinformasjon om kommunal virksomhet. Informasjonen om kommunale tjenester og bruk av ressurser på ulike tjenesteområder blir registrert og sammenstilt for å gi relevant informasjon til beslutningstakere både nasjonalt og lokalt. Informasjonen skal gi bedre grunnlag for analyse, planlegging og styring samt grunnlag for å vurdere om nasjonale mål oppnås.

Sammenligningsgrupper

I utgangspunktet sammenligner KOSTRA den enkelte kommune med fylke, landet og en gruppe av kommuner – KOSTRA-gruppen hvor egen kommune inngår. De geografisk avgrensede sammenligningene er som regel lite relevante med hensyn til ressursbruk, produktivitet og tilgang på tjenester. Til det er forutsetningene/rammebetingelsene til de kommunene som inngår i områdene for forskjellig. Dette er forsøkt korrigert gjennom etablering av sammenlignbare grupper av kommuner. Prinsippet er at kommuner som har sammenlignbare rammebetingelser vil ha sammenlignbare resultater. Derfor grupperes de 434 kommunene i 29 kategorier etter folkemengde og økonomiske rammebetingelser. Metodikk og kriterier som ligger til grunn for grupperingen er redegjort for i SSB Rapport 2001/35²¹. Kommunene er her trinnvis gruppert langs tre ulike dimensjoner.

1. Folkemengde, hvor det skilles mellom små, mellomstore og store kommuner. Små kommuner har færre enn 5000 innbyggere, mellomstore har fra 5000 til 19999 innbyggere, mens store kommuner har 20000 eller flere innbyggere
2. Bundne kostnader per innbygger, som er et mål på kommunenes kostnader for å innfri minstestandarder og lovpålagte oppgaver. Dvs. at det beregnede utgiftsbehovet bare omfatter bundne kostnader innenfor sektorene utdanning, pleie og omsorg og sosiale tjenester som kommunene blir kompensert for gjennom inntektssystemet. Disse kostnadene varierer med demografiske, sosiale og geografiske forhold. For bundne kostnader per innbygger er det benyttet kvartilgrenser for å foreta grupperingen. Kommuner med "lave bundne kostnader" omfatter de 25 prosent av kommunene med lavest bundne kostnader. Kommuner med "høye bundne kostnader" omfatter de 25 prosent av kommunene med høyest bundne kostnader mens øvrige 50 prosent av kommunene har middels bundne kostnader.
3. Frie disponible inntekter per innbygger, som er et mål på hvor mye inntekter kommunene har til disposisjon etter at de bundne kostnadene er dekket, dvs. de inntektene som er til overs når minstestandarder og lovpålagte oppgaver er dekket. De gir en antydning av kommunenes økonomiske handlefrihet. Også for de frie disponible inntektene per innbygger er kvartilene (25/50/25) benyttet for å foreta grupperingen av kommunene.

Klassifiseringen er foretatt på grunnlag av data for 1998 ved hjelp av SSBs modell KOMMODE. Modellen gir resultater som avviker fra anslagene for utgiftsbehov i inntektssystemet. Dette skyldes forskjeller i det metodiske grunnlaget og modellspesifikasjonen i forhold til de analysene som utgiftsutjevningen baserer seg på.

²¹ SSB Rapport 2001/35 "Gruppering etter folkemengde og økonomiske rammebetingelser 1998" (Langørgen, Aaberg og Åserud)

Det er flere av de 29 kategoriene som ikke omfatter noen kommuner. Det er f.eks. ingen av de små kommunene som har lave bundne kostnader per innbygger, og enkelte av kategoriene omfatter bare noen få kommuner. Klassifiseringen er derfor forenklet ved å utelate tomme kategorier og ved å overføre noen kommuner i de minste gruppene til nabokategorier. I tillegg er Oslo kommune skilt ut fra de fire største byene i en egen gruppe siden Oslo også ivaretar fylkeskommunale oppgaver. Dette gir en klassifisering med 16 kategorier. Med unntak for Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger omfatter alle kategorier minst 8 kommuner. Den største kategorien omfatter 51 kommuner. De 10 kommunene med høyest frie disponible inntekter per innbygger er skilt ut som en egen kategori, og omfatter i hovedsak kraftkommuner.

Tjeldsund og Skånland tilhører hovedgruppen "Små kommuner med høye bundne kostnader". Det som skiller dem er "frie disponible inntekter" hvor Skånland sammen med 42 andre kommuner er skilt ut med "middels frie disponible inntekter" mens Tjeldsund sammen med 50 andre kommuner er definert inn i gruppe med "høye frie disponible inntekter".

Skånland er ut fra dette plassert i kostragruppe 5 "Små kommuner med høye bundne kostnader og middels frie disponible inntekter" mens Tjeldsund er plassert i kostragruppe 6 "Små kommuner med høye bundne kostnader og høye frie disponible inntekter", jfr. vedlegg inneholdende kommunene som inngår i disse gruppene.

Sett i forhold til klassifiseringskriteriene i kostrasystemet er derved Tjeldsund og Skånland relativt like kommuner.

Sammensluttet kommune

Når vi ønsker å vurdere en sammensluttet kommune gjennom KOSTRA er det nødvendig/ønskelig å finne frem til relevant sammenligningsgruppe i KOSTRA også for denne kommunen. Nedenfor gjøres dette med utgangspunkt i plasseringen av Skånland og Tjeldsund.

Første grupperingskriterie folkemengde gir seg selv. Skånland og Tjeldsund med henholdsvis 3.064 og 1.477 innbyggere vil etter en eventuell sammenslutning ha mindre enn 5.000 innbyggere og dermed plasseres i gruppen "små kommuner". Samlet teller denne gruppen 235 kommuner hvorav 41 har mer enn 4000 innbyggere.

Når det gjelder bundne kostnader per innbygger er 133 kommuner plassert i gruppen med middels høye bundne kostnader hvorav 37 med mer enn 4000 innbyggere. Gruppen med høye bundne kostnader teller 102 kommuner hvorav kun 4 med mer enn 4000 innbyggere. Det finnes ingen små kommuner med lave bundne kostnader.

Grensen mellom lave og middels bundne kostnader er angitt til 14.189, mens den var 19.764 mellom middels og høye bundne kostnader. Landsgjennomsnittet har vi ut fra SSB Rapport 2001/35 beregnet til 17.321 kr per innbygger. Gjennomsnittlig for kommunene med høye bundne kostnader var 21.802 med et maksimum på 35.443 kr og et minimum på 19.765 kr.

På bakgrunn av angitt indekserte bundne kostnader i rapporten (angitt med kun 2 siffer) er Skånland og Tjeldsund sine bundne kostnader i 1998 beregnet til henholdsvis 19.920 og 21.130 kr per innbygger, noe som plasserte begge kommunene i gruppen "Små kommuner med høye bundne kostnader".

Ut fra dette lå Skånland 155 kr over grensa for høye bundne driftskostnader – altså i overgangen mellom middels og høye kostnader. Utgiftsbehovet er da beregnet ved hjelp av modellen KOMMODE. Når vi ikke har tilgang til denne modellen for å vurdere den sammensluttete kommunens bundne driftsutgifter i forhold til grenseverdiene i 1998, har vi

sett på de i KomRam (Inntektssystemet) beregnede utgiftsbehov for Skånland og den sammensluttete kommunen.

Tabell 7.4 Inntektssystemet for kommunene - indeksert utgiftsbehov

	1998	2003
Tjeldsund	1,3739	1,4324
Skånland	1,2781	1,2524
Sammensluttet		1,2566

I tabellen ovenfor er beregnede indekser etter inntektssystemet for kommunene for 2003 med nye bosettingskriterier beregnet også for en sammensluttet kommune. Ut fra dette vil utgiftsbehovet pr innbygger for den sammensluttete kommunen ligge om lag 90 kr over Skånland og dermed kunne plasseres i samme kategori – høye bundne kostnader.

Men kun 4 av de 235 små kommunene med høye bundne kostnader har mer enn 4000 innbyggere mens de 37 andre er plassert i gruppen med middels bundne kostnader. Sannsynligheten burde derfor være liten for at den sammensluttete kommunen skulle inngå i gruppen høye bundne kostnader. Vurderes kommunene med over 4000 innbyggere i forhold til indeksert utgiftsbehov i KomRam (Inntektssystemet) finner en at gjennomsnittlig utgiftsbehov i gruppen med middels bundne kostnader er 1,0817 med laveste indeks på 0,9367 og høyeste på 1,2078. I gruppen med høye bundne kostnader er ytterpunktene 1,2004 og 1,2933 med et gjennomsnitt på 1,2465.

Heller ikke dette røkkes ved en plassering av den sammensluttete kommunen i gruppen ”Små kommuner med høye bundne kostnader”.

Som nevnt foran skiller Skånland og Tjeldsund lag når det gjelder det tredje grupperingskriteriet ”frie disponible inntekter per innbygger”. Her er Tjeldsund i gruppen med høye frie disponible inntekter beregnet til 11.730 kr mens Skånland med beregnede frie disponible inntekter på 9.020 kr er i gruppen middels. Dette gir et snitt på vel 9.900 kr. Grensen mellom lav og middels var på 5 203 kr, mens grensen mellom middels og høy var 11 202 kroner. Landsgjennomsnittet er på bakgrunn av dokumentasjon i SSB-rapporten beregnet til 9.830 kr per innbygger.

Tjeldsund kommune befinner seg altså i grenseområdet mellom middels og høye frie disponible inntekter – vel 500 kr over grenseverdien for høye frie disponible inntekter. Denne gruppen teller 50 kommuner med variasjoner i frie disponible inntekter på fra 2.486 til 31.544 og et gjennomsnitt på 11.976 kr per innbygger. Skånland ligger midt i gruppen på 41 kommuner med middels frie disponible inntekter varierende fra 1 til 29.909 kr og et gjennomsnitt på 9.099 kr per innbygger. Skånland ligger altså nærmere 2.200 kr under grenseverdien for høye frie disponible inntekter.

Når den sammensluttete kommunen ut fra indeksert utgiftsbehov får et litt høyere utgiftsbehov per innbygger enn Skånland, men lavere enn Tjeldsund reduseres frie disponible inntekter forutsatt at samlede inntekter opprettholdes. I dette tilfelle vil frie inntekter øke med opp til 600 kr per innbygger som følge av inndelingstilskuddet. Men samtidig har Skånland dobbelt så mange innbyggere som Tjeldsund slik at de høye frie disponible inntektene i Tjeldsund utvannes og gjennomsnittet nærmer seg snittet for Skånland. Etter overgangsperioden vil den sammensluttete kommunen også miste et basistilskudd og et regionaltilskudd tilsvarende 9,6 mill kr tilsvarende 2.300 kr per innbygger.

Ut fra dette forutsettes den sammensluttete kommunen plassert i gruppen med middels frie disponible inntekter.

Sammenligningsgrunnlag

Ut fra drøftingene foran vil den sammensluttete kommunen bli plassert i (sammenlignet med) KOSTRA-gruppen "Små kommuner med høye bundne utgifter og middels frie disponible inntekter". Dette er KOSTRA-gruppe nr 5 hvor også Skånland inngår. Tjeldsund tilhører gruppe nr 6 "Små kommuner med høye bundne utgifter og høye frie disponible inntekter". I forhold til Skånland og den sammensluttete kommunen skiller Tjeldsund seg ut med høye frie disponible inntekter.

Mens det er en klar sammenheng mellom kommunestørrelse og bundne kostnader er ikke sammenhengen like klar når det gjelder frie disponible inntekter. Det forekommer like vel oftere høye frie disponible inntekter blant små kommuner enn blant store. I 1998 hadde om lag 36% av småkommunene høye frie disponible inntekter mens tilsvarende tall for store kommuner var 8%. At relativt flere småkommuner har både høye bundne kostnader og høye frie disponible inntekter kan tyde på at små kommuner er overkompensert i inntektssystemet. I små nordnorske kommuner kan i tillegg regionaltilskudd og NordNorge-tilskuddet virke favoriserende. For at en kommune skal kunne tilby tjenester av større omfang eller bedre kvalitet enn snittet på landsbasis er kommunen avhengig av at den har inntekter per innbygger som ligger over landssnittet eller tilsvarende har lavere bundne kostnader per innbygger.

Hvorvidt tallene er sammenlignbare er avhengig av at kommunene tolker retningslinjene for KOSTRA likt dvs. har samme praksis når aktivitetene sorteres inn under de ulike funksjonene. Ulik organisasjonsoppbygging kan vanskeliggjøre inndelingen av aktiviteter i ulike funksjoner og ulike organisering av fellesfunksjoner og interne serviceenheter kan føre til ulik registreringspraksis. Avvik i ressursbruk mellom kommunen og gruppene kan altså delvis skyldes ulik klassifiseringspraksis. Å ta endelige beslutninger på bakgrunn av overordnede analyser som her er derfor ikke å anbefale. Kostra-analyser som gir store avvik bør heller anspore til mer dyptgående analyser før det tas beslutninger om framtidig ressursbruk og organisering. Herunder kan det eksempelvis være formålstjenlig å gjennomføre sammenligninger med kommuner som er mer lik i størrelse enn gruppen som helhet.

Tabell 7.5 KOSTRA – Grunnlagsdata for gruppe 5 (Skånland) og 6 (Tjeldsund)

	KOSTRA 5 (Skånland)	KOSTRA 6 (Tjeldsund)
Antall kommuner	41	50
Antall innbyggere	84 358	79 405
Største kommune	4 070	4 192
Minste kommune	669	489
Gjennomsnitt	2 058	1 588
Egen kommune	3 136	1 523

Kommunene i gruppene er listet i eget vedlegg

I tabellen overfor er de aktuelle gruppene presentert med antall kommuner, samlet innbyggertall i 1998, minste og største kommune og gjennomsnittlig størrelse. Som vist er gjennomsnittlig størrelse gruppe 6 tilnærmet lik Tjeldsund mens Skånland har vel 1000 innbyggere mer enn sin gruppe. Det er også denne gruppen den sammensluttete kommunen vil sammenlignes med til tross for at den målt i antall innbyggere vil være over dobbel så stor som gjennomsnittet – 4500 mot gjennomsnittet på 2500. Med så stort avvik i størrelse må en også kunne forvente avvik i ressursbruk og dermed tas med i betraktningene når sammenligningene gjennomføres. Her blir kommunene primært sammenlignet med gjennomsnittet i kostragruppen.

I sammenligningene benyttes både korrigert brutto driftsutgift og netto driftsutgift. Brutto driftsutgifter viser primært nivået på eller omfanget av tjenesten mens netto driftsutgifter viser kommunens bruk av sine frie inntekter til tjenesten. Netto driftsutgifter kan ut fra dette si noe om kommunens prioritering av tjenesten og mulighetene for reduksjon eller økning av utgiftene i forhold til sammenligningsgruppene.

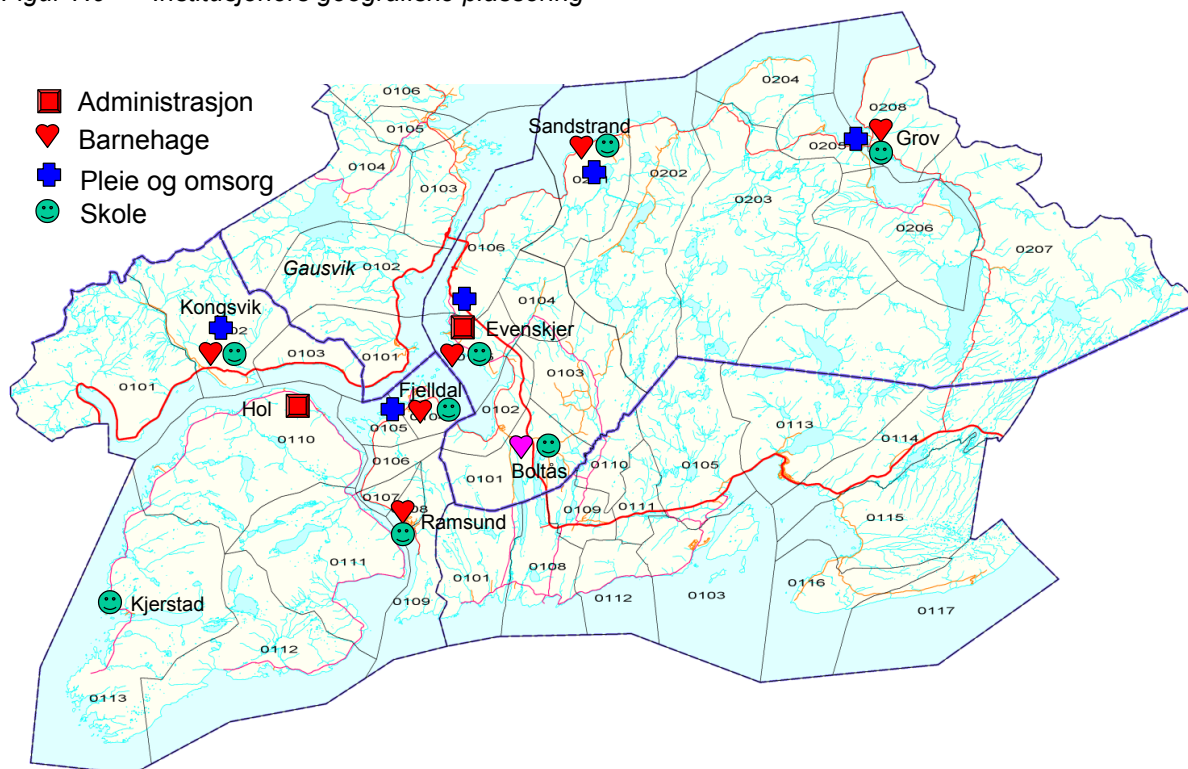
I sammenligningene som gjøres vil den sammensluttete kommunen bli sammenlignet med kostragruppe 5 eller med Skånland kommune. I utgangspunktet er Tjeldsund og Skånland kommune sammenlignbare og der Skånland kommune eller Tjeldsund ligger lavere enn snittet i Kostragruppen kan det være mulig å tenke seg hva effektiviseringspotensialet ville bli hvis hele den nye kommunen la seg på det driftsnivået som er realisert i en av kommunene.

I denne gjennomgangen vurderer vi følgende 7 områder på et overordnet nivå:

- | | |
|--------------------------------|--------------------|
| 1. Administrasjon (se kap 7.4) | 5. Sosialhjelp |
| 2. Barnehager | 6. Barnevern |
| 3. Undervisning | 7. Pleie og omsorg |
| 4. Helse | |

Normalt sett står disse områdene for 75-85% av kommunens driftsutgifter. Grunnlaget for sammenligningene er knyttet til regnskapsåret 2001. I figuren nedenfor er lokalisering av sentrale institusjoner som inngår i vurderingene geografisk plassert.

Figur 7.9 Institusjoners geografiske plassering



7.3.1 Barnehager

Tjeldsund kommune tilbyr barnehageplasser på Fjelldal, Kongsvik og Ramsund. Sistnevnte har 2 avdelinger for barn i aldersgruppene 0-3 og 3-5 år mens de 2 andre er 1-avdelings barnehager. I Kongsvik kombineres barnehage og SFO. Foreldrebetalingen er oppgitt til 2.300 kr per plass og i forhold til etterspørsel angis det å være tilnærmet full dekning.

Skånland har sine tilbud lokalisert til Grov, Sandstrand og Evenskjer. Sistnevnte er en 2 avdelings barnehage, men i dette området er det registrert større behov. Barnehagen i Grov har derimot ledige plasser. I tillegg til disse kommunale barnehagene drives en privat samisk barnehage på Boltås.

Å vurdere tilgangen på barnehageplasser er viktig for å kunne vurdere ressursbruken i barnehagesektoren. Gjennom lover og forskrifter kobler staten bemanning og annen tilrettelegging til barnas alder. Kommunen vil tilby et visst antall barnehageplasser knyttet til alder, normalt 0 til 1 år, 1 til 2 år og 3 til 5 år. Tilgangen kan illustreres gjennom dekningsgrader som viser hvor stor andel av en befolknings-/aldersgruppe som kan motta tjenester fra kommunen. Hvis dekningsgraden for gruppen 1 til 2 år er 41 betyr det at 41% eller 41 av hver 100 barn i denne aldersgruppen kan få barnehageplass.

Ut fra kostra var det 51 og 74 barn med tilbud i kommunale barnehager i henholdsvis Tjeldsund og Skånland.

Tabell 7.6 Barnehager - Dekningsgrad for ulike aldersgrupper

	Sammen- slått	Tjeldsund	Skånland	Kostra- Tjeldsund	Kostra- Skånland	Landssnitt
Dekningsgrad 0 til 5 år	56,0	56,7	55,7	63,3	60,6	56,3
Dekningsgrad 0 til 5 år kom. b.	48,6	56,7	44,3	61,9	56,7	43,8
Dekningsgrad 1 til 2 år	41,0	35,5	44,2	52,6	45,0	39,4
Dekningsgrad 1 til 2 år kom. b.	32,5	35,5	30,8	51,4	40,6	30,1
Dekningsgrad 3 til 5 år	82,8	92,5	78,4	87,1	88,3	83,1
Dekningsgrad kom. b. 3 til 5 år	74,2	92,5	65,9	85,2	83,7	64,7
Andelen barn 33 timer eller mer	47,9	45,1	48,6	47,0	30,4	49,3

Både Tjeldsund og Skånland hadde en dekningsgrad for barn i alderen 0 til 5 år som lå under gjennomsnittet i sine kostragrupper, men omtrent på landsgjennomsnittet. Tjeldsund hadde en dekningsgrad på 56,7% (51 plasser) mens den i Skånland var på 55,7% (74 plasser). Landsgjennomsnittet var 56,3% mens gjennomsnittet i Skånlands og Tjeldsunds kostragrupper var henholdsvis 60,6% og 63,3%. Skånland sitt tilbud til barn i barnehagealder lå ut fra dette ca 12% under snittet i sammenligningsgruppen mens Tjeldsund ligger knappe 6% under.

En sammensluttet kommune vil kunne tilby barnehageplasser likt med landsgjennomsnittet, men vil ha et dårligere tilbud enn gjennomsnittet i sin kostragruppe. Den sammensluttete kommunen vil imidlertid kunne gi et bedre tilbud av kommunale plasser enn landsgjennomsnittet, men også her vil tilbudet være dårligere enn for kostragruppen.

Kommunene gir et noe ulikt aldersmessig tilbud. I Skånland vil 44 av 100 i aldersgruppen mellom 1 og 2 år få plass mens tilsvarende tall for Tjeldsund er 35. I en sammensluttet kommune vil tilbudet være på nivå med landsgjennomsnittet, men under snittet i kostragruppen.

For 3 til 5 åringer har sannsynligvis Tjeldsund full behovsdekning med en dekningsgrad på 92,5% mens Skånland har en dekningsgrad på 78,4. Landsgjennomsnittet er 83,1. Tjeldsunds dekningsgrad ligger over tilsvarende dekningsgrad i sammenligningsgruppen mens Skånland ligger under. I en sammensluttet kommune vil dekningsgraden ligge opp mot landsgjennomsnittet, men under nivået i sammenligningsgruppen.

Den prognostiserte befolkningsutvikling i aldersgruppen 0-5 år tilsier en videreføring på dagens nivå i Skånland mens Tjeldsund får en svak nedgang. Dekningsgradene vil som følge

av dette ikke endres vesentlig som følge av dette. En forventet sterkere sentralisering av bosettingen i kommunene vil imidlertid kunne føre til underdekning i området Fjelldal-Evenskjer.

Foreldrebetaling og statstilskudd bidrar i betydelig grad til finansieringen av barnehagene.

Tabell 7.7 Barnehager - Statstilskudd og gjennomsnittlig foreldrebetaling (Per barn i kommunale barnehager)

	Sammen- slått	Tjeldsund	Skånland	Kostra- Tjeldsund	Kostra- Skånland	Landssnitt
Statstilskudd	32 372	32 098	32 392	28 271	22 826	33 039
Foreldrebetaling	21 984	22 961	21 311	19 252	17 496	21 295

Så vel statstilskudd som foreldrebetaling ligger tilnærmet likt i Skånland og Tjeldsund. Kommunene har høyere tilskudd per barn enn gjennomsnittet i sine sammenlikningsgrupper - Skånland med ca 9000 kr og Tjeldsund med vel 4000 kr. Begge kommunene ligger ca 1000 kroner under landsgjennomsnittet.

Den gjennomsnittlige årlige foreldrebetaling per barn i Tjeldsund ligger vel 3 500 kr over snittet i kostragruppen mens Skånland ligger ca 4 000 kr over i forhold til sin gruppe. I forhold til landsgjennomsnittet ligger Skånland likt mens Tjeldsund ligger 1 500 kr over.

Tabell 7.8 Barnehager - Brutto driftsutgifter per barnehagebarn i kommunale barnehager

	Sammen- slått	Tjeldsund	Skånland	Kostra- Tjeldsund	Kostra- Skånland	Landssnitt
Styrket barnehage tilbud	2 944	1 216	4 135	5 835	2 558	6 734
Førskole	73 880	89 765	62 932	68 888	53 487	59 996
Barnehagelokaler og skyss	8 640	8 882	8 473	8 623	6 868	7 250

Korrigerte brutto driftsutgifter for styrket barnehage tilbud ligger for Tjeldsunds vedkommende langt under gjennomsnittet i kostragruppen og landsgjennomsnittet. Tjeldsund brukte 1.216 kr mens gjennomsnittet var 5.835 kr og landsgjennomsnittet 6.734 kr. Skånland ligger med 4.135 kr under landsgjennomsnittet, men over kostragjennomsnittet for sin gruppe som var 2.558 kr. Den sammensluttete kommunen vil ha korrigerte brutto driftsutgifter per kommunale barnehagebarn med 2.944 kr eller ca 400 kr over snittet i sammenlikningsgruppen. Dersom den sammensluttete kommunen beveger seg mot gjennomsnittet i sin kostragruppe vil utgiftene til styrket barnehage tilbud kunne reduseres med nærmere 50.000 kr. Utgiftene til styrket barnehage tilbud er imidlertid lite forutsigbare. De kan endres dramatisk ved for eksempel inn og utflytting av familier med barn med fysiske og psykiske handikap.

Korrigerte brutto driftsutgifter for førskolen ligger over gjennomsnittet i de respektive kostragruppene med henholdsvis 20.877 kr i Tjeldsund og 9.445 kr i Skånland. Den sammensluttete kommunen ligger 20.400 kr over gjennomsnittet i sin gruppe (Skånlandsgruppen). Forskjellen i gjennomsnittet mellom Skånland og Tjeldsundgruppen er på hele 15.400 kr. Dette bidrar til at avviket mellom den sammensluttete kommunen og gjennomsnittet i kostragruppen blir høyt. To forhold som kan være med på å forklare det høye nivået på korrigerte brutto driftsutgifter er at begge kommunene har høyere foreldrebetaling og et betydelig høyere statstilskudd per barn. Hvis korrigerte brutto driftsutgifter hadde nærmet seg gjennomsnittet i kostragruppen vil de har vært ca 2,5 mill kr lavere.

Korrigerte brutto driftsutgifter til barnehagelokaler og skyss ville i en sammensluttet kommune ligge på 8.640 kr mens gjennomsnittet i sammenligningsgruppen er 6.868 kr per barnehagebarn. Hvis korrigerte brutto driftsutgifter i den sammensluttete kommunen beveger seg mot gjennomsnittet i sammenligningsgruppen vil de korrigerte brutto driftsutgiftene reduseres med ca 220.000 kr.

Netto driftsutgifter er brutto driftsutgifter korrigert for driftsavhengige inntekter – her i hovedsak statstilskudd og foreldrebetaling. Netto driftsutgifter må dekkes opp med kommunens frie inntekter, dvs. skatt og rammeoverføringer.

Tabell 7.9 Barnehager - Netto driftsutgifter per barn i kommunale barnehager

	Sammen- slått	Tjeldsund	Skånland	Kostra- Tjeldsund	Kostra- Skånland	Landssnitt
Barnehagesektoren	31 752	38 902	26 824	33 754	25 718	30 864
Førskole	19 920	25 275	16 230	24 247	16 010	19 178
Førskolelokaler og skyss	8 488	8 882	8 216	8 701	7 113	7 279
Styrket barnehagetilbud	3 344	4 745	2 378	1 844	1 708	4 236

Netto driftsutgifter til barnehagesektoren var i Tjeldsund 38.902 som var 5.150 kr over gjennomsnittet i sin gruppe. Skånland hadde netto driftsutgifter på 26.842 kr som lå 1.100 kr over snittet i sin sammenlikningsgruppe.

Netto driftsutgifter kan gi et bilde av hvor høyt kommunen prioriterer en tjeneste. Ut fra dette kan det se ut som om politikerne prioriterer barnehagene høyere i Tjeldsund enn i Skånland. Netto driftsutgifter legges også til grunn når vi vurderer mulige innsparinger gjennom sammenslutning.

I den sammensluttete kommunen ville netto driftsutgiftene til barnehagesektoren vært 31.752 eller vel 6000 kr høyere enn i snittet i sammenlikningsgruppen. Dersom den sammensluttete kommunen hadde hatt netto driftsutgifter på nivå med gjennomsnittet i sammenlikningsgruppen ville netto driftsutgifter vært ca 750 000 kr lavere. En sammensluttet kommune vil derved kunne redusere sin bruk av frie inntekter med 750.000 kr og fremdeles opprettholde et kvalitativt tilbud på nivå med gjennomsnittet i sammenligningsgruppa.

Av besparelsene vil nærmere 500.000 kr kunne tas ut på førskolenivået mens resten fordeles på lokaler/skyss og styrket tilbud. Besparelsene muliggjøres hovedsakelig gjennom redusert bemanning hvor en nå har en noe høyere faktor enn i de respektive kostragrupper. Skånland har en bemanning tilnærmet lik landsgjennomsnittet mens Tjeldsund ligger over. Mulighetene for redusert bemanning vanskeliggjøres imidlertid av en demografisk betinget barnehagestruktur hovedsakelig bestående av 1-avdelings barnehager. Ut fra dette kan det hevdes at de potensielle innsparingene ikke betinger en sammensluttet kommune.

Tabell 7.10 Barnehager - Årsverk per barn

	Sammen- slått	Tjeldsund	Skånland	Kostra- Tjeldsund	Kostra- Skånland	Landssnitt
I alt	0,229	0,275	0,204	0,237	0,187	0,200
I kommunale barnehager	0,232	0,275	0,203	0,238	0,187	0,209

Oppsummering

Skånland og Tjeldsund har et tilnærmet likt tilbud med hensyn til dekningsgrad og foreldrebetaling. Dekningsgraden som ligger på landsgjennomsnittet er imidlertid noe lavere enn for sammenlignbare kommuner. Skånland har et bedre tilbud for barn i aldersgruppen 1 til 2 år mens Tjeldsund har et bedre tilbud i gruppen 3 til 5 år.

Begge kommunene har høyere korrigerte brutto driftsutgifter enn sammenligningsgruppene. En sammensluttet kommune vi ha et potensial på å redusere netto driftsutgifter med 0,75 mill kr hovedsakelig gjennom å senke bemanningen ned mot snittet for sammenligningsgruppen. Mulighetene til å redusere utgiftene styrkes imidlertid lite gjennom sammenslutning – reduksjonen kan like gjerne skje innenfor dagens struktur. En demografisk barnehagestruktur betinger muligens endrede åpningstider for realisering av innsparingspotensialet.

7.3.2 Undervisning

Undervisningssektoren omfatter grunnskoleundervisning, spesialundervisning og skolefritidsordning.

Tjeldsund har kombinerte barne og ungdomsskoler i Kongsvik og Ramsund. Det er anført at skolen i Ramsund ikke er tilpasset Reform97. I Fjelldal tilbys 1-5 skole mens en på Kjerstad har en udelt skole med 7 elever. I henhold til KOSTRA var det samlede elevtall 162 i 2001.

Skånland tilbyr en kombinert barne- og ungdomsskole i Grov med 75 elever. På Sandstrand og Boltås finner en henholdsvis 1-6 og 1-7 skoler med rundt 40 elever hver. Sentralskolen på Evenskjer dekker alle trinnene (1-10) og har med knappe 200 elever god kapasitet. I henhold til KOSTRA var det samlede elevtall 372 i 2001.

Tabell 7.11 Undervisning - Korrigerte brutto driftsutgifter per elev

	Sammen- slått	Tjeldsund	Skånland	Kostra- Tjeldsund	Kostra- Skånland	Landssnitt
Grunnskole, SFO og spesialsksk.	83 468	71 543	88 661	85 295	72 095	66 642
Grunnskole	81 053	69 269	86 185	83 665	69 939	63 584
Spesialskskole	5 204	0	20 081	16 740	15 035	45 678
Lønnsutgifter	65 942	62 043	67 640	64 729	55 487	

Tjeldsunds korrigerte brutto driftsutgifter til grunnskole, skolefritidsordning og spesialskskole lå godt under gjennomsnittet i kostragruppen. Tjeldsund brukte kr 71.543 per elev, 2,2 millioner mindre enn sammenligningsgruppen. Skånland lå derimot betydelig over gjennomsnittet i sin gruppe. Utgiftene per elev var 88.661 kr noe som var 16.500 kroner eller 6,2 millioner kroner over sammenligningsgruppens snitt. I en sammensluttet kommune ville korrigerte brutto driftsutgifter lagt ca 6,0 millioner kroner over sammenligningsgruppen.

Tjeldsund kommune har ingen utgifter til spesialskskole mens Skånland brukte 20.081 per elev i grunnskolen noe som lå knappe 5.000 kr over gjennomsnittet for sammenlikningsgruppen. I forhold til landsgjennomsnittet brukte Skånland knappe halvparten.

Lønnsutgiftene følger samme mønsteret. Tjeldsund ligger under snittet i sin gruppe med 435.000 kroner mens Skånlands lønnsutgifter ligger ca 4,5 millioner kroner over gjennomsnittet i sin gruppe. I en sammensluttet kommune ville lønnsutgiftene lagt omlag 5,5 millioner kroner over gjennomsnittet.

Skolefritidsordningen utgjør en relativt liten del av kommunens utgifter til undervisning.

Tabell 7.12 SFO – Andeler og dekningsgrad

	Sammen- slått	Tjeldsund	Skånland	Kostra- Tjeldsund	Kostra- Skånland	Landssnitt
Andel SFO 15 t+ / SFO 6 til 9 år	48,2	53,6	45,3	48,0	44,0	56,7
Dekningsgrad SFO 1 til 4 klasse	38,0	41,2	36,6	39,4	33,4	41,9
Minstetimetallet per elev	64,472	79,049	58,124	74,199	60,997	55,072

Kommunene har en dekningsgrad for kommunal skolefritidsordning som ligger litt over gjennomsnittet i de respektive sammenlikningsgrupper. Andelen elever som er i skolefritidsordningen 15 timer eller mer er vel halvparten for Tjeldsund mens i Skånland er den litt under.

Tabell 7.13 SFO – Driftsutgifter og foreldrebetaling

	Sammen- slått	Tjeldsund	Skånland	Kostra- Tjeldsund	Kostra- Skånland	Landssnitt
Korrigerte brutto driftsutgifter	15 926	13 179	17 377	17 275	18 432	17 418
Netto driftsutgifter per elev	5 561	1 000	7 547	7 714	8 043	5 797
Foreldrebetaling kom per bruker	7 111	7 893	6 698	5 881	6 919	8 528

De korrigerte brutto driftsutgiftene til skolefritidsordning i Skånland lå i forhold til sammenlikningsgruppen ca 1.000 kr under per bruker, men likt med landsgjennomsnittet. Tjeldsund lå ca 4.100 kroner under gjennomsnittet i sin gruppe eller ca 115.000 kroner for kommunen som helhet. I en sammensluttet kommune ville utgiftene ha lagt ca 2,0 millioner kroner under gjennomsnittet i sammenlikningsgruppen.

Skånland ligger omtrent likt med gjennomsnittet i sin sammenlikningsgruppe når det gjelder foreldrebetaling mens Tjeldsund i snitt tar inn ca 2.000 kroner mer per barn per år. Foreldrebetalingen er i begge kommunene mindre enn landsgjennomsnittet.

Skånlands netto driftsutgifter til skolefritidsordningen lå ca 500 kroner under sammenlikningsgruppen mens forbruket var likt med landsgjennomsnittet. Tjeldsund ligger imidlertid langt under både sin kostragruppe og landsgjennomsnittet. Med 1.000 kroner i netto driftsutgifter per elev bruker Tjeldsund ca 200.000 kroner mindre enn kostragruppen og ca 135.000 kroner mindre enn landsgjennomsnittet.

Tabell 7.14 Undervisning - Netto driftsutgifter per elev

	Sammen- slått	Tjeldsund	Skånland	Kostra- Tjeldsund	Kostra- Skånland	Landssnitt
Grunnskole, SFO, spesialunderv.	73 595	65 049	77 317	79 540	67 579	61 930
Grunnskole	74 125	64 969	78 113	82 435	68 713	62 892
Spesialscole	0	0	0	2	59	424

Netto driftsutgifter per elev i grunnskolen i Skånland var 78.113 kroner mens sammenlikningsgruppen hadde et gjennomsnitt på 68.713 kroner. Dette var 9.400 kroner mer

per elev eller ca 3.5 millioner mer totalt. Tjeldsund lå under sin gruppes gjennomsnitt med ca 17.500 kroner per elev eller 2,8 millioner kroner mindre for kommunen som helhet. Elevtallet per klasse var i Skånland 16,2 tilsvarende sammenligningsgruppa, mens det i Tjeldsund var 12,5 mot 13,6 i gruppa. Landsgjennomsnittet var 20,1. Ser en på elever per årsverk i grunnskolen var disse henholdsvis 6,7 og 7,0 med 8,8 og 7,4 i de respektive grupper. Landssnittet var her 10,7.

I en sammensluttet kommune ville netto driftsutgifter ha vært ca 5.400 kroner mindre per elev enn sammenligningsgruppen. Totalt sett ville kommunen ha brukt ca 2,9 millioner kroner mindre enn gjennomsnittet i sammenligningsgruppen.

Netto driftsutgifter til grunnskole, skolefritidsordning og spesialundervisning ville i en sammensluttet kommune lagt på 73.595 kr per elev mens gjennomsnittet i sammenligningsgruppen ville ha vært 67.579 kr. I en sammensluttet kommune ville netto driftsutgifter vært 3,2 millioner kroner høyere enn sammenligningsgruppen. Tjeldsund lå 2,3 millioner under sin gruppe mens Skånland lå 5,2 millioner kroner over.

Isolert sett kunne en sammensluttet kommune ved å senke netto driftsutgifter til gjennomsnittet for sammenligningsgruppa ha redusert sine netto utgifter med 3,2 mill kr. Men sannsynligvis er en slik reduksjon ikke betinget av sammenslutning – reduksjonene vil sannsynligvis kunne gjennomføres innenfor eksisterende inndeling. Potensialet for samordningsgevinster ligger primært i området Ramsund/Fjelldal – Evenskjer.

I dette bildet må det også tas hensyn til at Skånland i 2002 har gjennomført tiltak innenfor undervisningssektoren som fører til reduserte utgifter slik at utgiftene.

Oppsummering

Skolestrukturen i Skånland og Tjeldsund må kunne karakteriseres som lik. Ressursmessig har Skånland høyere utgifter per elev enn Tjeldsund, noe som ut fra kommunestørrelse burde være motsatt. Dette til tross for at antall elever pr klasse i Skånland teller 16,2 mot 12,5 i Tjeldsund.

Netto driftsutgifter lå for Tjeldsunds vedkommende 2,3 millioner kroner under gjennomsnittet mens Skånland lå 5,2 millioner over. En sammensluttet kommune ville lagt ca 3,2 millioner kroner over snittet for sin gruppe. Ved å senke netto driftsutgifter ned mot sammenligningsgruppen ville den sammensluttete kommunen bidra til å redusere netto driftsutgifter med 3,2 mill kr. Dette potensialet anses dog i det alt vesentlige mulig å ta ut også innenfor dagens struktur. Potensialet økes imidlertid gjennom sammenslutning spesielt for området Fjelldal – Evenskjer.

7.3.3 Barnevern

Utgifter til barnevern er ikke like forutsigbare som andre lovpålagte tjenester. Disse tildeles familier og barn etter en vurdering av hjelpebehov. Barnevernstiltakene er gruppert i to hovedkategorier hjelpetiltak og omsorgstiltak. Hjelpetiltak er begrensede støttetiltak, ofte av forebyggende karakter, som tilbys stønadsmottakeren mens omsorgstiltak er mer omfattende tiltak der det offentlige kan gå inn å ta ansvaret for klienten.

Nedenfor skilles det, i samsvar til funksjonsinndelingen i kostra, mellom tre typer hovedtiltak, barnevernstjeneste, barneverntiltak i familien og barnevernstiltak utenfor familien.

Barneverntjenesten inkluderer oppfølging av vedtak av ansatte i kommunen samt utgifter til bistand fra advokat, hjelpeapparat etc. Barneverntiltak i familien omfatter blant annet utgifter til støttekontakter, tilsynsførere, barnehager og avlastning i hjemmet. Barneverntiltak utenfor

hjemmet inneholder alle utgifter i forbindelse med plassering av barn utenfor familiehjemmet som fosterhjem, barne- og ungdomshjem, beredskapshjem etc.. Midlertidig plassering faller og innenfor denne kategorien.

Tabell 7.15 Barnevern - Barn med tiltak (andel av aldersgruppen 0-17 år)

	Sammen- slått	Tjeldsund	Skånland	Kostra- Tjeldsund	Kostra- Skånland	Landssnitt
Barn med tiltak	1,8 %	2,7 %	1,4 %	3,3 %	4,3 %	3,5 %
Barn med hjelpetiltak	1,6 %	2,7 %	1,1 %	3,2 %	3,8 %	3,0 %
Barn med omsorgstiltak	0,2 %	0,0 %	0,3 %	0,5 %	0,9 %	0,6 %

Tjeldsund har om lag dobbelt så høy andel barn med tiltak av aldersgruppen 0-17 år enn Skånland. Dette kan indikere forskjeller i tjenesteomfang like mye som behov. Begge ligger imidlertid under gjennomsnittet for sine sammenligningsgrupper. Mens 2,7% av barna mottok ulike former for tiltak fra barnevernet i Tjeldsund var tilsvarende tall for kostragruppen 4,3%. Tjeldsund lå også under landsgjennomsnittet som var 3,5%. Skånland er i samme situasjon. Her mottok 1,4% av barn og unge hjelp mens tilsvarende i kostragruppen var 3,3.

Omfanget på tiltak forklarer også hvorfor kommune har betydelig lavere brutto driftsutgifter til barnevern enn både sammenligningsgruppene og landsgjennomsnittet.

Tabell 7.16 Barnevern - Brutto driftsutgifter per barn og unge i aldersgruppen 0 til 17 år

	Sammen- slått	Tjeldsund	Skånland	Kostra- Tjeldsund	Kostra- Skånland	Landssnitt
Barnevernstjeneste	550	1 147	275	1 086	938	986
Tiltak i familien	45	14	60	735	548	589
Tiltak utenfor familien	492	3	717	1 709	1 105	1 455

Det samme bildet gjør seg gjeldene ved vurdering av netto driftsutgifter. Netto driftsutgifter totalt er lavere i den sammensluttete og i enkelte kommunene enn tilsvarende sammenligningsgruppe og landsgjennomsnitt. Dette gjør seg gjeldende for samtlige funksjoner.

Tabell 7.17 Barnevern - Netto driftsutgifter per barn og unge i aldersgruppen 0 til 17 år

	Sammen- slått	Tjeldsund	Skånland	Kostra- Tjeldsund	Kostra- Skånland	Landssnitt
Barnevern	1 061	1 106	1 040	2 828	2 193	2 695
Barnevernstjeneste	535	1 099	275	1 041	924	950
Tiltak i familien	42	3	60	707	512	567
Tiltak utenfor familien	483	3	704	1 545	991	1 309

I en sammensluttet kommune måtte netto driftsutgifter økes med 1,1 millioner kroner hvis forbruket skulle ha lagt på snittet for sammenligningsgruppen. Tilsvarende tall for Tjeldsund og Skånland ville ha vært henholdsvis 0,5 og 0,7 millioner kroner.

Oppsummering

Tjeldsund og Skånland har færre mottakere av barnevernstiltak enn sammenligningsgruppene og landsgjennomsnittet. Hovedtyngden av tiltakene ligger på barnevernstjenester og tiltak i

hjemmene. Kommunene har relativt færre omsorgsovertagelser enn gjennomsnittet i sammenligningsgruppene.

Et behov tilsvarende gjennomsnittet for kostragruppene ville betydd at netto driftsutgifter ville ha økt med 0,5 og 0,7 mill kr for henholdsvis Tjeldsund og Skånland. For en sammensluttet kommune ville dette betydd økte netto driftsutgifter på 1,1 mill kr.

7.3.4 Helse

Helsekapitlet består av funksjonene

- Diagnose, behandling og rehabilitering
- Forebyggende skole og helsestasjonstjeneste
- Forebyggende arbeid helse og sosial

Diagnose, behandling og rehabilitering omfatter alle utgifter til allmennmedisin, utgifter til helsesenter, fysioterapi, ergoterapi etc. Profesjoner som er knyttet til spesielle institusjoner som sykehjem etc. føres under de funksjonene som disse tjenestene faller inn under.

Forebyggende tjenester innenfor skole og helsestasjonstjenester tar for seg alle helsestasjonstjenestene inkludert tjenester til innvandrere samt vaksinasjon av skolebarn og andre forebyggende tiltak utført av skolesøster.

De korrigerte brutto driftsutgiftene var for Skånland og Tjeldsunds vedkommende under gjennomsnittet for sine respektive grupper. Tjeldsund brukte 1.286 kr per innbygger mens snittet i gruppen var 2 013 kr. Tjeldsund og Skånland brukte henholdsvis 1,2 og 1,0 mill kr mindre enn snittet i sine grupper.

Tabell 7.18 Helsetjenesten - korrigerte brutto driftsutgifter per innbygger

	Sammen- slått	Tjeldsund	Skånland	Kostra- Tjeldsund	Kostra- Skånland	Landssnitt
Diagnose, behandling og rehab.	1 201	1 286	1 160	2 013	1 477	1 109
Forebygg. skole og helsestasj.	274	278	272	329	273	273
Helse og sosial	69	52	77	132	82	102
Diagnose og forebyggende	1 102	1 007	1 148	1 971	1 396	1 149

Korrigerte brutto driftsutgifter til forebyggende arbeid innenfor skole og helsestasjonstjenestene ligger på nivå med gjennomsnittet i kostragruppene og landsgjennomsnittet. I en sammensluttet kommune ville utgiftene ha lagt på nivå med landsgjennomsnittet.

Netto driftsutgifter følger samme bilde som over. Utgiftene her er imidlertid større enn for korrigerte brutto driftsutgifter i og med at en stor del av utgiftene kommer i form av driftstilskudd/overføringer til leger/fysioterapeuter som ikke omfattes av definisjonen ”korrigerte brutto driftsutgifter”

Tabell 7.19 Kommunehelsetjenesten - netto driftsutgifter per innbygger

	Sammen- slått	Tjeldsund	Skånland	Kostra- Tjeldsund	Kostra- Skånland	Landssnitt
Diagnose, behandling og rehab.	1 039	920	1 097	1 226	1 567	1 024
Forebygg. skole og helsestasj.	267	243	278	288	307	252
Helse og sosial	38	5	54	101	144	109
Diagnose og forebyggende	1 343	1 168	1 428	1 615	2 004	1 382

Netto driftsutgifter for diagnose, rehabilitering og behandling ligger for Tjeldsund og Skånland under snittet i sine sammenligningsgrupper. Det samme gjelder for forebyggende arbeid i skole og på helsestasjonene.

Samlet har Tjeldsund en ressursbruk som ligger vel 650.000 kr under kostragruppen mens tilsvarende for Skånland er vel 1,7 mill kr.

En sammensluttet kommune ville med en etterspørsel/ressursbruk tilsvarende sammenligningsgruppen bidratt til en økning av netto driftsutgifter med 3 mill kr sett i forhold til dagens nivå i eksisterende kommuner.

Oppsummering

Gjennomsnittlig ressursbruk på helse i Skånland og Tjeldsund utgjør 1.343 kr per innbygger. Ressursbruken i Tjeldsund ligger 165 kr under dette snittet mens Skånland har et forbruk som ligger 65 kr over. Begge kommunene bruker mindre ressurser på helse enn gjennomsnittet i kostragruppene.

Etableres helsetjenesten i en sammensluttet kommune på nivå med snittet i sammenligningsgruppen vil dette bidra til en økning av netto driftsutgifter på 3 mill kr sett i forhold til dagens nivå i eksisterende kommuner.

7.3.5 Sosialhjelp

Sosialtjenestene omfatter all arbeidsinnsats i forbindelse med utbetaling av sosialhjelp, konfliktråd, flyktningekonsulent og sosialt forebyggende arbeid. Økonomisk sosialhjelp er lån og avdrag etter lov om sosial omsorg.

Tabell 7.20 Sosialhjelp – Antall sosialhjelpstilfeller i prosent av aldersgruppen 20 – 66 år

	Sammen- slått	Tjeldsund	Skånland	Kostra- Tjeldsund	Kostra- Skånland	Landssnitt
Antall sosialhjelpstilfeller	3,9	4,7	3,5	5,8	4,4	4,9
Sosialhjelp som hovedinntekt	1,6	1,8	1,5	1,4	1,1	1,6

Både Skånland og Tjeldsund hadde noen færre sosialhjelpstilfeller enn gjennomsnittet i sine kostragrupeer. Begge kommunene hadde også færre tilfeller enn landsgjennomsnittet. Både Tjeldsund og Skånland hadde noen flere innbyggere som hadde sosialhjelp som hovedinntektskilde sett i forhold til kostragruppene.

En sammensluttet kommune hadde lagt på landsgjennomsnittet.

Tabell 7.21 Sosialtjenesten – Korrigerte brutto driftsutgifter per 20-66 åringer

	Sammen- slått	Tjeldsund	Skånland	Kostra- Tjeldsund	Kostra- Skånland	Landssnitt
Sosialtjenesten	1 036	342	1 359	2 862	1 873	2 379
Økonomisk sosialhjelp	356	452	312	907	801	1 082
Korrigert sosialtjenesten	438	342	483	1 579	823	1 017
Lønnsutgifter til sosialtjenesten	397	307	439	1 085	704	779

Skånland kommune har langt høyere utgifter til sosialtjenesten enn Tjeldsund, men har samtidig lavere utgifter knyttet til økonomisk sosialhjelp. Brutto driftsutgifter er i begge kommunene lavere enn gjennomsnittet i kostragruppene. De er også lavere enn landsgjennomsnittet. Tjeldsund kommune sine utgifter er betydelig lavere.

For å ligge likt med snittet i sin kostragruppe måtte Tjeldsund ha økt sine utgifter til sosialtjenesten og økonomisk sosialhjelp med 4,4 millioner kroner, mens Skånland måtte ha økt med 3,1 millioner kroner. I en sammensluttet kommune måtte utgiftene økes med ca 5,8 millioner kroner for å nå gjennomsnittet i sammenlikningsgruppen.

Netto driftsutgiftene følger samme mønster som korrigerte brutto driftsutgifter.

Tabell 7.22 Sosialtjenesten - Netto driftsutgifter per 20-66 åringer

	Sammen- slått	Tjeldsund	Skånland	Kostra- Tjeldsund	Kostra- Skånland	Landssnitt
Økonomisk sosialhjelp	307	442	244	837	741	984
Sosialtjenesten	960	288	1 273	1 855	1 700	1 822

Netto driftsutgifter til økonomisk sosialhjelp er betydelig lavere i begge kommunene sett i forhold til landsgjennomsnitt og kostragrunder. For Tjeldsund måtte netto driftsutgiftene økes med 0,6 millioner kroner mens de i Skånlands måtte økes med ca 1,5 millioner kroner.

For sosiale tjenester måtte økningen ha vært på ca 2,3 millioner kroner for å nå gjennomsnittet i Tjeldsundgruppen, men for å nå gjennomsnittet i Skånlands gruppe måtte de økes med ca 1,3 millioner kroner.

I en sammensluttet kommune måtte den samlede økning ha vært 5,3 millioner kroner dersom utgiftene skulle ha lagt på nivå med kostragruppen.

Oppsummering

Kommunene hadde færre sosialhjelpstilfeller sett i forhold til respektive kostragrunder og landsgjennomsnittet. Kommunene har imidlertid relativt sett noen flere som hadde sosialhjelp som hovedinntektskilde enn sammenlikningsgruppene.

Skånland har høyere utgifter knyttet til sosialtjenesten enn Tjeldsund, men lavere når det gjelder økonomisk sosialhjelp. Brutto og netto driftsutgifter ligger betydelig under gjennomsnittene i sammenlikningsgruppene. For å komme opp på gjennomsnittet i sine respektive kostragrunder må netto driftsutgifter til sosialtjenester og økonomisk sosialhjelp økes med ca 2,9 millioner kroner for Tjeldsunds vedkommende og 2,8 millioner kroner for Skånlands del.

Dersom nivået i sammenlikningsgruppen legges til grunn for en sammensluttet kommune vil netto driftsutgifter øke med 5,3 millioner kroner sett i forhold til dagens nivå i Skånland og Tjeldsund..

7.3.6 Pleie og omsorg

I Tjeldsund er pleie- og omsorgstjenesten organisert gjennom omsorgsavdelingen med kontor ved Tjeldsund syke- og pensjonistheim på Fjelldal. Denne basisinstitusjonen i avdelingen har 22 alders- og sykehjemsplasser og er nå besluttet restaurert/utvidet. Tilbudet omfatter også Kløverheimen i Kongsvik - et botilbud med 8 hybler og 2 hybelleiligheter samt 10 omsorgsboliger. I tillegg administreres åpen omsorg med hjemmesykepleie/-hjelp og psykiatritjenestene.

I Skånland er pleie og omsorg underlagt avdeling for helse og velferd som en av fire seksjoner. Seksjonen er igjen inndelt i 6 delseksjoner:

- Hjemmetjenesten region Nord (Grov)
- Hjemmetjenesten Sør, (Evenskjer)
inkluderer Revegårdsveien, bofellesskap psykisk helse -3 omsorgsleiligheter.
- Evenskjer Bo- og rehabiliteringssenter (Evenskjer) – 25 plasser hvorav 3 dbl.rom
+ 7 plasser i leiligheter
- Sandstrand Bo- og servicesenter (Sandstrand) – 20 plasser i 15 rom
- Grovfjord Bo- og servicesenter (Grov) – 8 plasser i 7 leiligheter
- Møllerstua, (Evenskjer)
botilbud 5 beboere, m/ heldøgnlign tilsyn og omsorg for psykisk utviklingshemmede.

Nedenfor ser vi på disse sektorene i lys av KOSTRA som i all hovedsak deler pleie og omsorgssektoren inn i sektorene pleie og omsorg i hjemmet (254), pleie i institusjon (253), botilbud utenfor institusjon (262) og botilbud i institusjon (261).

Dekningsgradene viser hvor mange i de ulike aldersgruppene som mottar tjenester fra pleie og omsorgssektoren. Tallene er beregnet på aldersgrupper der antallet er få. Det betyr at en eller to personer kan gi store utslag på dekningsgradene.

Tabell 7.23 Pleie og omsorg – Dekningsgrader

	Sammen- slått	Tjeldsund	Skånland	Kostra- Tjeldsund	Kostra- Skånland	Landssnitt
Hjemmetjenester 67 år og over	21,4	20,4	22,0	25,5	23,0	21,6
Hjemmetjenester 80 år og over	34,0	38,5	31,7	42,6	40,0	40,1
Hjemmetjenester 90 år og over	44,4	77,8	33,3	46,2	45,4	49,9
Institusjon 67 år og over	9,4	7,7	10,4	9,9	0,9	7,5
Institusjon 80 år og over	23,0	20,8	24,2	22,4	20,2	17,4
Institusjon 90 år og over	36,1	55,6	29,6	49,2	45,3	41,3
Omsorgsboliger 67 år og over	6,2	20,8	7,8	5,0	4,9	4,2

Tabellen viser at Skånland har en noe høyere dekning av hjemmetjenester og institusjonsplasser for befolkningen i aldersgruppen 67 år og eldre enn Tjeldsund. 22% av denne gruppen har hjemmetjenester i Skånland mot 20,4% i Tjeldsund. Tilsvarende for institusjoner er henholdsvis 10,4 mot 7,7%. Videre ser vi at mens over halvparten av institusjonsplassene i Tjeldsund er belagt med innbyggere over 90 år er tilsvarende andel i Skånland knappe 30%. Når det gjelder hjemmetjenester er situasjonen motsatt.

En sammensluttet kommune ville ha lagt på landsgjennomsnittet og litt under gjennomsnittet i sin gruppe med en fordeling av hjemmetjenester og institusjonsplasser mer lik kostragruppene og landsgjennomsnittet.

De korrigerte brutto driftsutgiftene viser hvor mye ressurser kommunen setter i egen tjenesteproduksjon.

Tabell 7.24 Pleie og omsorg – korrigerte brutto driftsutgifter per innbygger over 80 år

	Sammen- slått	Tjeldsund	Skånland	Kostra- Tjeldsund	Kostra- Skånland	Landssnitt
Pleie omsorg i hjemmet (254)	36 489	32 598	38 908	50 191	44 934	35 843
Hjemmetjenester (254, 262)	37 817	33 513	40 493	57 585	50 610	48 282
Pleie i institusjon (253)	120 649	112 063	125 081	142 076	117 923	107 206
Pleie og botilb. i inst.(253 261)	130 833	118 083	137 414	151 433	127 703	117 091
Pleie & omsorg (253 254 261 262)	71 663	62 000	77 284	87 651	78 091	69 512

Tjeldsund og Skånland bruker mindre ressurser til hjemmetjenestene enn gjennomsnittet i sammenlikningsgruppene. Hvis Tjeldsund skulle ha brukt like mye som sin sammenlikningsgruppe ville korrigerte brutto driftsutgifter økt med 2,3 millioner kroner. Det samme gjelder Skånland der økningen ville ha vært ca 1,8 millioner kroner for å nå opp til gruppens gjennomsnitt.

Når det gjelder korrigerte brutto driftsutgifter til pleie i institusjoner er bildet litt annerledes. Tjeldsund bruker også her mindre ressurser og lå ca 2,9 millioner under gjennomsnittet i sammenlikningsgruppen. Skånland brukte imidlertid mer ressurser i institusjonene enn sammenlikningsgruppen. Hvis Skånland hadde brukt like mye ressurser på pleie i institusjoner som sammenlikningsgruppen ville utgiftene vært redusert, med ca 1,2 millioner kroner. For en sammenluttet kommune ville utgiftene ha lagt på gjennomsnittet for sammenlikningsgruppen.

Tar vi med utgiftene til botilbud i institusjon bruker Tjeldsund ca 3,2 millioner kroner mindre enn sammenlikningsgruppen mens Skånland bruker ca 1,8 millioner kroner mer enn sin sammenlikningsgruppe. I en sammensluttet kommune ville utgiftene ha lagt ca 0,9 millioner kroner over sammenlikningsgruppen.

Pleie og omsorgssektoren sett under ett viser at Tjeldsund brukte mindre ressurser enn sin respektive sammenlikningsgruppe mens Skånland ligger tett opp til sin gruppe. Avvikene er på henholdsvis 2,4 og 0,15 millioner kroner. I en sammensluttet kommune ville forbruket ha vært 1,8 millioner mindre enn sammenlikningsgruppen.

De samlede lønnsutgiftene følger sammen mønsteret som de korrigerte brutto driftsutgiftene. Både Tjeldsund og Skånland har, i forhold til sammenlikningsgruppene, lavere lønnsutgifter til hjemmetjenestene. Lønnsutgiftene i institusjonsomsorgen er for Tjeldsunds vedkommende lavere enn gjennomsnittet mens Skånland lå over.

Tabell 7.25 Pleie og omsorg - lønnsutgifter

	Sammen- slått	Tjeldsund	Skånland	Kostra- Tjeldsund	Kostra- Skånland	Landssnitt
Pleie omsorg i hjemmet (254)	31 714	27 259	34 484	46 471	41 423	32 769
Hjemmetjenester (254 262)	31 714	27 259	34 484	59 496	44 886	38 764
Pleie i institusjon (253)	104 585	92 990	110 570	121 033	101 937	91 474
Pleie og botilb. i inst.(253 261)	104 585	92 990	110 570	122 680	104 198	93 717
Pleie og omsorg (253 254 261 262)	58 229	49 400	63 365	112 956	92 183	58 455

Lønnsutgiftene til hjemmetjenestene ville i en sammensluttet kommune ha lagt 3,7 millioner kr under sammenlikningsgruppen. Tjeldsund lå ca 3,1 millioner under gjennomsnittet i sin gruppe mens tilsvarende tall for Skånland var 1,9 millioner kroner.

Lønnsutgiftene til institusjonspleien lå i Skånland ca 1,2 millioner over sammenlikningsgruppen mens Tjeldsund lå 2,8 millioner kroner under sin sammenlikningsgruppe.

Utgifter til botilbud i og utenfor institusjon påvirker ikke lønnsutgiftene i Skånland og Tjeldsund

Netto driftsutgifter viser det samme mønstret som beskrevet tidligere. Netto driftsutgifter til pleie og omsorg i hjemmet ligger lavere enn de respektive sammenlikningsgruppen mens utgiftene til pleie i institusjoner er høyere enn gjennomsnittet for Skånlands vedkommende og lavere enn gjennomsnittet for Tjeldsund.

Tabell 7.26 Pleie og omsorg – Netto driftsutgifter per innbygger over 80 år

	Sammen- slått	Tjeldsund	Skånland	Kostra- Tjeldsund	Kostra- Skånland	Landssnitt
Hjemmetjenester (254 262)	24 367	16 344	29 355	38 419	41 577	32 327
Institusjon (253 261)	99 468	95 042	101 753	96 426	119 668	92 899
Pleie og omsorg (253 254 261 262)	51 694	42 853	56 837	60 929	70 691	54 424

I en sammensluttet kommune ville netto driftsutgifter til pleie og omsorg ha lagt 5,3 mill kr under sammenlikningsgruppen. Tilsvarende tall for Tjeldsund og Skånland er henholdsvis 1,7 og 2,5 mill kroner. Utgiftene til pleie og omsorg i institusjoner ville for Skånlands vedkommende ha lagt på gjennomsnittet i sammenlikningsgruppen mens Tjeldsund lå 2,4 millioner kroner under sin gruppe.

Oppsummering

Tjeldsund har en prioritert hjemmetjeneste i forhold til Skånland som ser ut til å ha prioritert institusjonstjenestene. Netto driftsutgifter ligger imidlertid totalt sett under gjennomsnittet av sammenlignbare kommuner for både Tjeldsund og Skånland med henholdsvis 1,7 og 2,6 mill kr.

Netto driftsutgifter ville for en sammensluttet kommune lagt ca 5,3 millioner kroner under sammenlikningsgruppen.

7.3.7 Vurdering

I gjennomgangen av de ulike områdene er kommunene og en tenkt sammensluttet kommune sammenlignet med gjennomsnittet i sine respektive kostragrupper. Kostragruppene er et utvalg av kommuner som ligner mest på den kommunen som analyseres. Her er det viktig å holde fast på at de ligner mest og at de ikke er lik den kommunen som sammenlignes. Det

betyr at konklusjonene som dras mer antyder et mulig potensial for endring i driften. Før endelige beslutninger tas er det viktig at det gjøres utdypende analyser for å bekrefte de mulighetene som presenteres i analysene. For de ulike områdene som er analysert tegner det seg følgende bilde:

Hvis *administrasjonsutgiftene* for en sammensluttet kommune kan bringes ned mot gjennomsnittet for sammenlignbare kommuner med mer enn 4.000 innbyggere vil dette bety en reduksjon i forhold til dagens samlede ressursbruk i Skånland og Tjeldsund på opp mot 5,5 mill kr.

Barnehageutgiftene ville for en sammensluttet kommune vært ca 750.000 kr lavere hvis den sammensluttede kommunen hadde hatt et forbruk lik gjennomsnittet i sammenligningsgruppen. En demografisk styrt barnehagestruktur reduserer mulighetene til utnytting av potensialet ut over det som allerede er tilstede i eksisterende kommuner. Rasjonaliserende sammenslutningseffekter vil sannsynligvis være knyttet til området Ramsund – Evenskjer.

I *undervisningssektoren* har Skånland et ressursbruk over gjennomsnittet i den sammenlignbare gruppen mens Tjeldsund ligger under. En sammensluttet kommune har teoretisk sett et innsparingspotensialet på om lag 3,2 kr dersom utgiftene senkes ned mot gjennomsnittet for en sammenlignbar kommune. Sammenslutningseffektene er imidlertid begrenset og i hovedsak knyttet til området Ramsund – Evenskjer som også har hatt den mest ”stabile” befolkning i kommunene.

Innen områdene *barnevern, helse og sosialhjelp* driver Tjeldsund og Skånland i dag med lavere kostnader enn sine respektive sammenligningsgrupper. Dersom disse kommunene skal ha et omfang/volum på sine tjenester tilsvarende sine respektive sammenligningsgrupper, vil netto driftsutgifter øke med 1,2 mill kr (barnevern), 2,4 mill kr (helse) og 5,7 mill kr (sosial). Samlet betyr dette en økning i forhold til dagens nivå på 9,3 mill kr. Hvis en sammensluttet kommune skulle drives med samme utgifter som gjennomsnittet for den respektive sammenligningsgruppen, ville det måtte bety en økning av netto driftsutgifter på 9,4 mill kr sett i forhold til nivået hos dagens 2 kommuner. Økningen vil fordele seg med 1,1 på barnevern, 3,0 på helse og 5,3 mill kr på sosialtjenester. Ut fra dette vil en kunne konkludere med at eventuelle effekter av en sammensluttet kommune ikke vil være knyttet til økonomiske gevinster, men muligens i form av kvalitativt bedre tjenester.

Kommunene bruker også mindre enn sammenligningsgruppene til *pleie og omsorg* totalt. For å heve utgiftene opp til gjennomsnittet måtte utgiftene økes med henholdsvis 1,7 mill kr for Tjeldsund og 2,6 milli kr for Skånland – til sammen 4,3 mill kr. En sammensluttet kommune ville ut fra samme resonnement måtte øke ressursbruken i form av netto driftsutgifter med ytterligere 1 mill kr – 5,3 mill kr. Innenfor pleie og omsorg ser en også klare forskjeller mellom kommunene. Spesielt markant er dette i fordelingen/prioriteringen mellom hjemme og institusjonsbasert omsorg. Samtidig står en overfor investeringer i institusjonsomsorgen i begge kommuner. En institusjonsutbygging basert på et befolkningsgrunnlag på 4.500 innbyggere vil klart gi stordriftsfordeler sett i forhold til utbygginger tilpasset mindre enheter.

7.3.8 Andre metodiske tilnærminger

Vi har foran vurdert kommunenes muligheter for rasjonaliseringer med utgangspunkt i kommunenes regnskaper og bruk av KOSTRA.

Kostnadseffektivitet dreier seg om hvor mye ressurser som går med i produksjonen av en tjeneste. Det er i mange sammenhenger påvist stordriftsfordeler i institusjonsdrift innenfor pleie- og omsorgssektoren, grunnskole, tekniske tjenester og kommuneadministrasjon.

Kostnadene til grunnskole og tekniske tjenester er imidlertid følsomme for bosettingsstrukturen i kommunen.

Christiansenutvalget undersøkte fire utvalgte tjenester - vei, vann, avløp og renovasjon. Konklusjonen var at det er stordriftsfordeler i drift og vedlikehold innen disse tjenestene, men det understrekes at bosettingsmønster og graden av tettstedskonsentrasjon er avgjørende for tjenestenes utforming og dermed kostnadene. Tekniske tjenester er imidlertid administrasjonsintensive, og det er derfor trolig bare av denne årsak tale om stordriftsfordeler.

Mer generelt vurderte SSB i 2002 "*Kostnadsbesparelser ved sammenslåing av kommuner*", jfr. SSB-rapport 2002/15. For å beregne besparelser i kommunenes utgifter ved eventuelle sammenslåinger utnyttes omfattende statistisk informasjon om samtlige norske kommuner. Beregningene er basert på modellen KOMMODE som er utviklet i Statistisk sentralbyrå. Modellen forklarer variasjoner i kommunenes utgifter innen forskjellige tjenesteytende sektorer som en funksjon av kommunenes inntekter, demografi samt sosiale og geografiske forhold. De demografiske, sosiale og geografiske forholdene antas å gi opphav til variasjoner i kommunenes *bundne kostnader*, dvs. kostnader som kommunene ikke kan velge seg bort ifra. Variasjoner i bundne kostnader er enten avledet fra variasjoner i kostnader per produsert enhet, eller fra variasjoner i befolkningens behov for ulike tjenester.

I denne rapporten beregnes blant annet besparelsene ved sammenslåing av Evenes, Tjeldsund og Skånland. Besparelsene ved en slik sammenslåing ble beregnet til 2.222 kr per innbygger tilsvarende 13,7 mill kr i totale besparelser. Dette tilsvarer en økning i frie disponible utgifter på 18,3%. De frie disponible utgiftene før sammenslåing var beregnet til 12.131 kr. Ut fra rapporten er tilsvarende frie disponible utgifter for Tjeldsund og Skånland (ekslusive Evenes) beregnet til 11.050 kr, jfr. tabell nedenfor.

Tabell 7.27 *Kostnadsbesparelser ved sammenslåing av kommuner – ETS (SSB 2002/15)*

Kommune	Innbyggere	Frie disp. utgifter før sammenslåing		Frie disp. utgifter etter sammenslåing	Besparelse	Totale besparelser i mill kr
Evenes*	1 521	15 443				
Tjeldsund	1 523	14 081				
Skånland	3 136	9 578				
ETS	6 180	12 131	18,3 %	14 354	2 222	13,7
TS	4 659	11 050	18,3 %	13 072	2 022	9,4
TS	4 659	11 050	10,0 %	12 155	1 105	5,1
TS	4 659	11 050	15,0 %	12 708	1 658	7,7
TS	4 659	11 050	20,0 %	13 260	2 210	10,3

Ut fra øvrige beregninger i rapporten finner en at økningen i frie disponible utgifter er beregnet til mellom 10 og 20% for en del andre mindre og mellomstore sammenslåinger. Ut fra dette er kostnadsbesparelsene ved sammenslåing av Tjeldsund og Skånland simulert. Tabellen viser at ved en økning av frie disponible utgifter på 10% vil besparelsene beløpe seg til 5,1 mill kr ved sammenslåing av Tjeldsund og Skånland mens en økning på 15% vil gi 7,7 mill kr.

En annen tilnærming vil være å benytte *inntektssystemets* utgiftsbehov som grunnlag for en slik beregning. I statsbudsjettet for 2003 er gjennomsnittlig utgiftsbehov for dekning av kommunenes såkalte basistjenester fastsatt til 22.391 kr per innbygger. Dett beløpet sikres

kommunene gjennom utgiftsutjevningen for å kunne tilby kommunens innbyggere en minstestandard på tjenester innen pleie og omsorg, undervisning og sosiale tjenester.

Tabell 7.28 *Inntektssystemets utgiftsbehov*

	<i>Tjeldsund</i>	<i>Skånland</i>	<i>Sammensluttet</i>
Innbyggere	1 477	3 064	4 541
Utgiftsbehov	31 848	27 845	27 938
SUM	47 039 496	85 317 080	
	132 356 576		126 866 458
Besparelse			-5 490 118

Det nasjonale utgiftsbehov per innbygger tilpasses den enkelte kommune via det beregnede indekserte utgiftsbehov basert på utgiftskriteriene, jfr. presentasjon foran. Når det indekserte utgiftsbehov er beregnet for Tjeldsund og Skånland samt den sammensluttete kommunen kan basiskostnadene i henhold til inntektssystemet beregnes. Summert for Tjeldsund og Skånland gir dette 132,3 mill kr mens det for den sammensluttete kommunen vil gi 126,8 mill kr. Ut fra dette kan det hevdes at staten forventer en besparelse som følge av sammenslutning mellom Skånland og Tjeldsund på nærmere 5,5 mill kr.

Uansett beregninger – det vil være statens fremtidige rammebetingelser i kombinasjon med lokalpolitiske beslutninger som bestemmer tjenestene kommunens innbyggere i Tjeldsund og Skånland vil kunne motta i fremtiden.

7.4 Kostnader ved kommunal administrasjon

Innledning

Administrative kostnader i en kommune er ikke noe enkelt og entydig begrep. Med den store friheten til regnskapsføring kommunene har nå, og med de forskjellige måtene å organisere seg på, har ikke kommunene regnskap som uten videre lar seg sammenlikne.

Man kan gå på kapittelnivå og foreta sammenlikninger. Slike blir da ofte gjort av ulike media og meningsmålingsinstitutt; og deretter blir noen framstilt som de ”dyreste” kommunene å administrere. Det å bare bruke rene regnskapstall uten å foreta en vurdering av hva som ligger i disse, er etter vårt skjønn ikke en forsvarlig metode. Gjennom det arbeidet som gjøres via KOSTRA blir det vesentlig enklere å skille administrasjonskostnadene ut.

Kommunaldepartementet fikk utarbeidet en nærmere vurdering av hvilke kostnader som isolert sett bør regnes inn når man skal vurdere administrative kostnader i kommunene. Denne ble utarbeidet i 1994 av Allforsk, og danner grunnlaget for disse beregningene.

Det er ulike tilnærminger til dette problemfeltet i forskningen. Det vanlige er å omtale

- administrative aktiviteter
- hjelpe og støttefunksjoner
- opplærings- og kompetanseutvikling

som intern-administrative kostnader.

For å komme videre har man gått inn i de enkelte delene av kommunen og gjort en definisjon av hva som er administrative kostnader. I grove trekk har man definert flg områder som administrative kostnader:

- politisk ledelse
- administrativ toppledelse i kommunen
- sektor og etatsledelse
- mellomledelse innenfor hver sektor
- felles støttefunksjoner
- stabsfunksjoner

I vår sammenlikning mellom kommunene har det vært nødvendig å gjøre lokale tilpasninger. Eks har vi ikke regnet næringsetater som administrativ, men som tjenesteproduserende. Dette skyldes den antakelsen at de kommunene vi har tall for er så små at det ikke er rom for at noen bare leder.

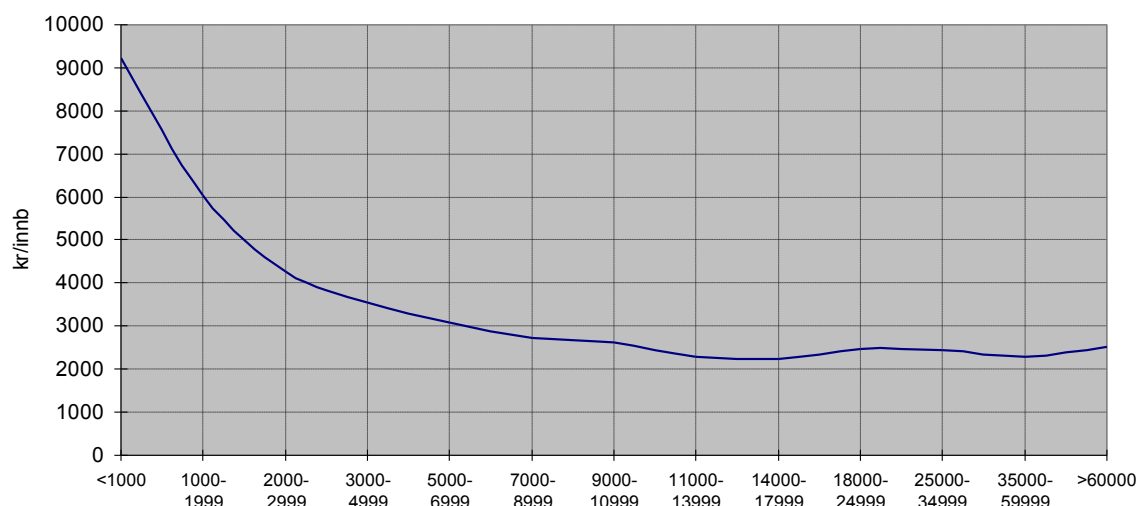
Videre har vi likeledes ikke tatt med delstillinger som måtte arbeide med administrative elementer eks på ytre etater, så som assistenter på skoler og sykehjem. Gjennom samtalene vi har hatt med rådmennene i kommunene er vi sikre på at feilkildene i så måte er svært små. I alle tilfelle er kommunene behandlet likt. Vi er sikre på at denne metoden for å beregne administrative kostnader er mer presis enn bare ved å sammenlikne KOSTRA-tall, selv om vi også i våre tall kan se bort fra feil. Disse skal imidlertid være så små at det ikke i stor grad skal påvirke totalbildet vi har fått fram.

Vi har i tillegg foretatt en kontrollvurdering på bakgrunn av KOSTRA-tall, jfr neste kapittel.

Grunnlagsopplysninger - Allforsks metode

Allforsk fant følgende sammenheng mellom kommunestørrelse og administrative utgifter.

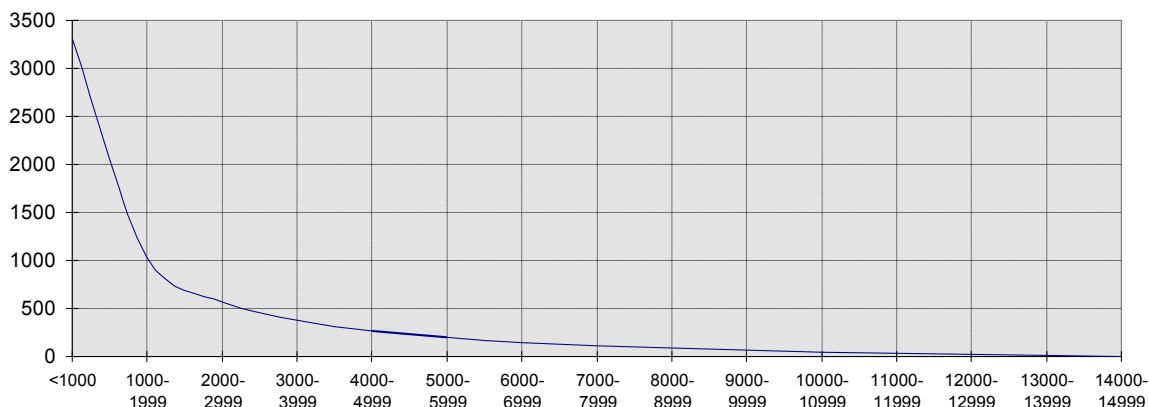
Figur 7.10 Sammenhengen mellom kommunestørrelse og administrasjonsutgifter (Allforsk94)



Kommuner med et innbyggertall under 1000 hadde de klart høyeste utgiftene til administrasjon. De laveste utgiftene finner vi i kommuner med et innbyggertall mellom 14000 og 18 000. Når kommunene passerer 5000 innbyggere faller administrasjonsutgiftene pr innbygger lite.

Forskerne fant ut at utgiftsforskjellene kan forklares ut i fra flere faktorer. Små kommuner har et høyere inntektsnivå, og denne forklaringsvariabelen slo forholdsvis sterkt ut. Når det gjelder folketall som isolert faktor, fant også forskerne en klar sammenheng. Figuren nedenfor viser innbyggertallets isolerte betydning for merutgiftene til administrasjon i forhold til en referansekommunestørrelse på 15 000 innbyggere.

Figur 7.11 Sammenheng mellom folketallets isolerte betydning og kommunestørrelse (Allforsk94)



Figuren viser at det er vesentlige smådriftsulemper isolert knyttet til faktoren folketall til kommunestørrelsen kommer opp i 5000-9000 innbyggere. Dette er jo også naturlig å tenke seg i og med alle beregninger tar utgangspunkt i folketallet. Det gir selvsagt høyere kostnader pr innbygger å dele en rådmann på innbyggertallet i Skånland i forhold til Bodø.

Nedenfor viser vi vår gjennomgang av kostnadene for de 2 kommunene, hvor vi også foretar en sammenlikning med de kommunene vi har arbeidet med tidligere. Her presenteres bare hovedtallet. Som vedlegg presenterer vi datagrunnlaget med detaljerte forklaringer på de endringer som er gjennomført. Vår gjennomgang viser flg tall for kommunene:

Figur 7.12 Administrasjonsutgifter pr. innb. 1999/2000/2001 etter forskriftene og Allforsks definisjon

Kommune	Innbyggere	Forskriftene		Korrigerings	Allforsk	
		Sum	Per innb.		Sum	Per innb.
Leka	714	6 783 000	9 500	-2 142 000	4 641 000	6 500
Berg	1 117	7 260 500	6 500	-670 200	6 590 300	5 900
Torsken	1 171	7 260 200	6 200	-1 053 900	6 206 300	5 300
Tjeldsund	1 477	9 157 400	6 200	-1 033 900	8 123 500	5 500
Storfjord	1 872	10 108 800	5 400	-1 872 000	8 236 800	4 400
Kåfjord	2 369	13 740 200	5 800	-3 790 400	9 949 800	4 200
Salangen	2 393	13 879 400	5 800	-4 307 400	9 572 000	4 000
Skånland	3 064	14 707 200	4 800	-3 064 000	11 643 200	3 800
Lyngen	3 225	11 610 000	3 600	-2 257 500	9 352 500	2 900
Sørreisa	3 284	11 494 000	3 500	-2 298 800	9 195 200	2 800
Vikna	3 867	15 468 000	4 000	-3 867 000	11 601 000	3 000
Nærøy	5 353	17 129 600	3 200	-3 747 100	13 382 500	2 500
Lenvik	11 032	25 373 600	2 300	-3 309 600	22 064 000	2 000

Tallene for Berg, Lenvik, Sørreisa og Torsken er basert på 1997-regnskapet korrigert til 1998-tall. For de øvrige kommunene er tallene basert på 2000-regnskapene, mens Skånland og Tjeldsund er for 2001. Det er for flere av kommunene er så vidt mulig foretatt korrigeringer for endringer som er gjennomført i 2001. Tallene skulle derfor gi et godt bilde på kommunenes kostnader til administrasjon i forhold til hverandre.

Både Skånland og Tjeldsund skiller seg noe ut med høyere kostnader enn det man kunne forvente sett i forhold til andre sammenliknbare kommuner. Det er ikke korrigert for prisstigning, og noe av de høyere kostnadene pr innbygger kan forklares her, men på langt nær alt.

Vi her gjort en beregning på hvordan kostnadsbildet kan endre seg dersom Skånland og Tjeldsund slår seg sammen til en. Kommunene vil da til sammen ha 4541 innbyggere, og i hht kostnadskurven skal en kommune på slik størrelse koste opp mot 3000 kr pr innbygger å administrere. Dette gir totale administrative kostnader på kr 13,6 mill. Kommunene hadde i 2001 kostnader på til sammen kr 20 mill. Et teoretisk potensiale for å forflytte kostnader fra administrasjon til andre tiltak ved en sammenslutning, eks til tjenesteproduksjon eller investeringer, er da vel kr 6 mill kr pr år. Hensyntatt alle mulige feilkilder samt prisstigning vil vi kunne gå god for at en sammenslått kommune vil kunne frigjøre ca 5 millioner fra administrasjon. Dette vil selvsagt ta noe tid, men innen en periode på 2-3 skulle et slikt potensiale la seg realisere.

Begge kommunene ligger allerede i dag ligger noe over det som er de laveste kostnadene vi har funnet, og dermed er det grunn til å anta at det også finnes et visst potensiale for å senke de administrative kostnadene innenfor dagens kommuneorganisasjoner. Et eksempel på dette er å sammenlikne Sørreisa og Skånland, som så å si har like mange innbyggere. Dersom Skånland senker sine kostnader til Sørreisas, vil man ha et potensiale på opp mot 2 millioner. Dersom Tjeldsund senker sine kostnader til å nærme seg Storfjords, vil man kunne ha et potensiale på vel 1 mill.

Kostra-metoden

Administrasjonskostnadene bygger på følgende kostrafunksjoner:

Administrasjon omfatter administrativ ledelse, støtte og stabsfunksjoner og fellesfunksjoner. Administrativ ledelse omfatter ledere som har koordineringsoppgaver utenom ren arbeidsledelse. I denne sammenhengen betyr det ledere med omfattende økonomiske og administrative fullmakter, men ikke arbeidsledere med faglige koordinerings-, veilednings- og oppfølgingsoppgaver.

Støtte og stabsfunksjoner for styring og utvikling av hele kommunen spenner over områdene sekretariat for politisk ledelse, økonomiforvaltning, overordnede personalfunksjoner, og generell informasjonsformidling. Faglige og merkantile støtte og stabsfunksjoner som er knyttet til administrative lederstillinger følger disse. Det betyr at hvis støtte- og stabsfunksjonene er knyttet til tjenestesteder som ikke er tatt med under administrasjon skal inntekter og utgifter fordeles. De samme prinsippene nyttes ved gruppering av merkantile tjenester.

De fellesfunksjonene og fellesutgiftene som er tatt med er i hovedsak andel av utgifter knyttet til resepsjon, sentralbord, kantine etc som er knyttet til politisk styring/kontroll og administrasjon. Videre er post- og arkivfunksjon, felles regnskapsfunksjon og felles IKT-løsninger inkludert. For andre fellesfunksjoner som hustrykkeri, vedlikeholdsavdeling, vaktmestertjenester etc. er de inntektene og utgiftene som kan knyttes til administrasjon tatt

med. De øvrige utgiftene er fordelt på de funksjoner som utgiftene og inntektene kan knyttes til.

Administrasjonslokaler er drift og vedlikehold av lokaler benyttet til administrasjon og politisk styring og kontrollorganer.

Politisk styring og kontroll inkluderer alle utgifter forbundet med folkevalgte og kontroll, valgavvikling og interkommunale og regionale politiske råd og samarbeidstiltak.

Diverse fellesutgifter inneholder ulike råd som eldreråd, overformynderi, forliksråd etc. Kommunens egenandel ved utbetaling av pensjon samt utgifter til AFP-pensjon inngår her.

Interne serviceenheter omfatter utgifter og inntekter til forvaltnings- og driftsavdelinger knyttet til flere funksjoner. Utgiftene skal fordeles på de enhetene som betjenes av funksjonen. Materiallager og felles maskinpark er inkludert i denne funksjonen.

Nedenfor presenteres administrative kostnader per innbygger for Tjeldsund og Skånland med respektive kostra-grupper og landsgjennomsnitt. Utgiftene for en sammensluttet kommunen er i tabellen presentert som summen av Tjeldsund og Skånland kommune sine utgifter fordelt på den sammensluttete kommunens innbyggere. Sammenligningsgruppen for den sammensluttete kommunen vil som nevnt være den samme som for Skånland.

Tabell 7.29 Administrasjon – Driftsutgifter per innbygger etter funksjoner (1000 kroner)

	Sammen- slått	Tjeldsund	Skånland	Kostra Tjeldsund	Kostra Skånland	Landssnitt
Politisk styring og kontroll	729	1 045	576	875	682	331
Administrasjon	4 071	5 994	3 144	5 492	3 958	2 561
Administrasjonslokaler	498	626	437	570	393	261
Fellesutgifter	203	285	163	474	255	257
Interne serviceenheter	43		64	117	151	141
SUM brutto driftsutgifter	5 544	7 950	4 384	7 528	5 439	3 551
herav lønnsutgifter	3 843	5 035	3 269	5 288	3 602	2 603
NETTO driftsutgifter adm, styring og felles	5 260	7 620	4 122	6 946	4 950	3 062

Når vi tar utgangspunkt i tabellen over er samlede brutto driftsutgifter per innbygger til politisk styring og kontroll, administrasjon, lokaler, fellesutgifter og interne servicetjenester 7.950 kr i Tjeldsund og 4.384 kr i Skånland. Sammenligningsgruppene har tilsvarende utgifter på henholdsvis 7.528 og 5.439 kr per innbygger. Skånland har altså nærmere 1.100 kr lavere utgifter per innbygger enn sammenligningsgruppen tilsvarende 3,2 mill kr totalt. Jfr. her sammenligningsgruppens gjennomsnittlige kommunestørrelse med vel 2.000 innbyggere mot Skånlands 3.064. Tjeldsund har en ressursbruk til administrasjon som ligger vel 400 kr over sin gruppe tilsvarende et merforbruk på nærmere 1,3 mill kr.

Vurderes de enkelte funksjonene finner vi at Tjeldsund har det største ”overforbruket knyttet til administrasjon med 1,5 mill kr og politisk styring med 0,5 mill kr. Forbruket knyttet til fellesutgifter og serviceenheter ligger imidlertid 800.000 kr under kommunens kostragruppe.

Skånland har ut fra tilsvarende vurderinger et administrativt forbruk som ligger nærmere 2,5 mill kr under gjennomsnittet for sin gruppe. Også når det gjelder politisk styring og kontroll bruker kommunen mindre enn gjennomsnittet for gruppen tilsvarende vel 300.000 kr.

Tjeldsund og tilhørende kostnadsgruppe bruker gjennomsnittlig mer på administrasjon enn Skånland og tilsvarende kostragruppe. Dette kan forklares gjennom at Tjeldsund-gruppen har høye frie disponible inntekter i forhold til Skånland-gruppen som har middels. Tjeldsunds høye frie inntekter gjør at den har mer ressurser å bruke på administrasjon, jfr. bl.a.

basistilskuddet som per innbygger utgjør det doble av Skånland (4000 kontra 2000) samt regionaltilskuddet som utgjør 2.400 kr per innbygger. Funksjoner som ordfører mv blir også tilsvarende dyrere per innbygger enn i nabokommunen Skånland med dobbelt så mange innbyggere. At Skånland har administrative kostnader noe over landsgjennomsnittet, men under egen kostragruppe og langt lavere enn Tjeldsund, kan i det alt vesentlige også forklares gjennom kommunestørrelse - antall innbyggere.

Hvis vi beholder dagens administrasjoner i en sammensluttet kommune vil de samlede administrasjonsutgiftene per innbygger ligge på 5.544 kr brutto og 5.260 netto mens kostragruppen har et gjennomsnitt på henholdsvis 5.439 og 4.950 kr. I forhold til gjennomsnittet i den sammenlignbare kostragruppen (Skånland-gruppen) vil det derved ikke være noe å spare gjennom en sammenslutning. Men som påpekt over er gjennomsnittlig kommunestørrelse i gruppen kun 2.000 innbyggere og Skånland med sine 3.064 har påviselig lavere kostnader enn gjennomsnittet for gruppen.

Den sammensluttete kommunen vil få vel 4.541 innbyggere med høye bundne utgifter og middels frie inntekter. I denne kostragruppen er det kun 1 kommune med mer enn 4.000 innbyggere. Ser vi bort fra frie disponible inntekter og kun vurderer kommunene med høye bundne kostnader finner vi 4 kommuner med mer enn 4.000 innbyggere. Disse har en gjennomsnittlig brutto driftsutgift per innbygger på 4.357 kr og en netto driftsutgift på 4.046 kr. Legges disse 4 kommunene til grunn for sammenligning tilsier dette at en gjennom en sammenslutning av Tjeldsund og Skånland vil kunne redusere netto driftsutgifter til administrasjon med om lag 5,5 mill kr.

Vi kommer frem til det samme resultat dersom de 14 kommunene med mer enn 4.000 innbyggere i gruppen med middels bundne utgifter og middels frie disponible inntekter legges til grunn mens gruppen med middels bundne utgifter og høye frie disponible inntekter ligger på nivå med summen av Tjeldsund og Skånland.

Oppsummering

Tjeldsund kommune har et langt høyere nivå på administrasjonsutgiftene enn Skånland. Mens Skånland ligger 800 kr under sin kostragruppe ligger Tjeldsund 400 kr over gjennomsnittet per innbygger i sin gruppe. Det er i all hovedsak effektivisering av Tjeldsund kommunes drift som vil være gevinsten ved sammenslutning av kommunene. Ved å ta utgangspunkt i kommuner med mellom 4 og 5.000 innbyggere i de aktuelle sammenligningsgruppene vil netto driftsutgifter til administrasjon kunne reduseres med nærmere 5,5 mill kr.

Vurdering av grunnlagsopplysningene

Vi mener å ha ganske godt belegg for at begge beregningene er rimelig treffsikre, og at det viser hvor mye man kan realisere ved en sammenslutning mellom Skånland og Tjeldsund. Begge beregningene viser at det mulig å senke de totale kostnadene med ca 5 millioner dersom kommunene slutter seg sammen.

Det er da naturlig å reise spørsmål ved om en sammenslått kommunene kan realisere ytterligere potensiale gjennom samarbeid med eks Evenes. De områdene hvor det er mest å hente på tettere samarbeid er de administrative tjenestene og i store trekk flg områder:

- Rådmannskontorfunksjoner
- Økonomifunksjonen
- Fellesutgifter

- IKT
- Etatsadministrasjon
- Forvaltning av administrasjonsbygninger

Det er likevel ganske sikkert at kostnadsreduksjoner som følge av et utstrakt interkommunalt samarbeid er betydelig mindre enn de reduksjonene man kan forvente å oppnå ved en sammenslutning.

7.5 Administrasjonsbygninger - behov

Innledning

Dersom kommunene slutter seg sammen, kan det tenkes sammenslutning på tradisjonelt vis, der administrasjonen samles i Evenskjer eller det kan tenkes ulike former for områdeorganisering, der en del administrative funksjoner legges til Hol.

I dette kapitlet vil vi se på hvilke bygningsmessige kostnader det vil føre til dersom kommunene slår seg sammen, og har i den forbindelse konsentrert oss om kommunenes administrasjonsbygninger.

I beregningene nedenfor tar vi utgangspunkt i at antall stillinger i administrative funksjoner kan reduseres ved en sammenslutning. For ordens skyld understreker vi at vi nedenfor foretar rent tekniske beregninger. De personalpolitiske sider knyttet til en eventuell nedbemanning i administrasjonene, kommer vi ikke inn på i dette kapitlet.

Vi kommer også inn på om det eksisterer etterbruksmuligheter for et ledig kommunehus på Hol. Dersom kommunene slår seg sammen, har vi i det videre forutsatt at det nye kommunesenteret hvor man plasserer administrasjonen er Evenskjer.

Behov for kontorlokaler ved sammenslutning

Tjeldsund kommune har eget kommunehus på Hol. Ca. 21 personer arbeider i dag i administrasjonen og fagstillinger som har kontorer på Hol. Det foreligger ingen planer om utvidelse av eksisterende bygg, og dagens bygningsmasse tilfredsstiller dagens krav.

I Skånlands kommunehus er det i dag nok kontorplass til alle de rundt 35 ansatte²² i kommunal administrasjon og service. Det nye kommunehuset i Skånland og det gamle er sammenføyd med gangbru, og i det gamle leier man ut til kirka, som har 4-5 kontorer. Det er mulig å bygge om andre deler av lokalene og det er også areal til utvidelse.

Totalt ca 55 personer har kontorplass i de to kommunehusene. Dersom man legger opp til en besparelse på ca 5 mill ved en sammenslutning av administrasjonene, vil dette føre til et mindre behov for kontorplass. Ca. 70 % av besparelsen vil gjelde lønnsutgifter, og dermed ca. 10 stillinger gitt en årskostnad pr stilling på 350000,- inkl sosiale kostnader. Av de ca 55 stillingene som har kontorer innen administrasjon og annen tjenesteproduksjon, kan altså ca. 10 inndras ved sammenslutning. Dette betyr at det ved en tradisjonell sammenslutning - dvs å samle administrasjonen og fagstillingene i den sammenslåtte kommunen på ett sted - vil måtte

²² I kapittel 5.8 er administrasjon definert etter den definisjon Agenda har gitt. Når vi her opplyser om antall ansatte, er det de som har kontorer i administrasjonsbygningene, altså inkl de som iflg Agenda ikke er en del av den rene kommunale administrasjonen. Næringsarbeidere, sosialkuratorer osv. er eksempler på grupper som er med i ovennevnte tall, men ikke med i beregningene under kapittel 5.8.

skaffes kontorlokaler for ca 45 personer (55 minus 10). Vi ser da bort i fra pukkeeffekter i overgangsperioden.

Kostnader til nye kontorlokaler

Statsbygg opererer med en standard på 25 m² pr person i kontorlokaler inkl kontor, fellesrom osv. Det skulle derfor være behov for anslagsvis 10-13 flere kontorer enn det er i dag på Skånland kommunehus, dvs 250-300 m² ekstra. Dersom kirkens kontorer flyttes andre steder vil dette behovet være redusert. En utbygging vil bli dyr, men i dag leier man areale til ca 1100 kr/m², og en ny kommune med en samlet organisasjon vil da få ekstra årlige kostnader på inntil 300 000,-.

Alternativ administrativ organisering av sammensluttet kommune

Behovet for ekstra kontorlokaler på det nye kommunesenteret ved en sammenslutning, vil være påvirket av hvilken administrativ organisering som velges. Beregningene ovenfor er basert på at såkalt tradisjonell sammenslutning velges ved at alle administrative funksjoner sentraliseres til det nye kommunesenteret. Det kan imidlertid tenkes andre former for organisering. Ved andre mer desentraliserte løsninger vil behovet for nye lokaler reduseres eller falle helt bort, samtidig som deler av kommunehusene fortsatt kan benyttes til lokaler for administrativ virksomhet, jfr neste punkt.

Kostnadene til ei utbygging på Evenskjer kan helt eller delvis unngås dersom man velger en administrativ løsning hvor eks en produksjonsavdeling legges til Hol. Da kan man unngå å foreta utbygging på Evenskjer. Den avdelingen som passer best til en slik lokalisering er uten tvil økonomi, regnskap og lønn. En slik løsning fordrer bredbåndstilknytning, og muliggjør samtidig å etablere et offentlig servicekontor på Hol i tilknytning til en økonomiavdeling.

Etterbruksmuligheter for kommunehusene

Ved en sammenslutning av kommunene, og der Evenskjer velges som nytt kommunesenter, vil de administrative funksjoner måtte bli sentralisert. Ved en tradisjonell sammenslutning, med flytting av hele administrasjonen til det nye kommunesenteret, vil kommunehuset i Hol i første omgang bli ledig. Dersom en eller annen form for områdeorganisering e.l. velges, vil de ledige arealene bli mindre.

Å antyde etterbruksmuligheter for ledige kontorlokaler er problematisk. Kommunehuset på Hols størrelse og beliggenhet gjør at vi har problemer med å antyde evt mulig etterbruk. Mest sannsynlig er det at bygget - i alle fall i en overgangsperiode - må utnyttes til kommunale tiltak eller tiltak som ikke vil gi leieinntekter i særlig utstrekning. Det må derfor påregnes visse utgifter til vedlikehold og minimumsdrift av huset. I forhold til det som i følge regnskapet brukes på huset i dag, antar vi en slik minimumsdrift vil komme på ca. kr 100 000 pr. år.

Det kan tenkes at det ledige bygget kan benyttes i omsorgssammenheng, men det fordres da en større og sannsynlig kostbar ombygging. Bygget kan også selges.

Videre kan det med den teknologiske utvikling som er underveis være mulig å benytte bygget til ny virksomhet innenfor IKT-relaterte næringer, eller som næringshage. Alle disse beskrevne alternativene er pr i dag for vage til at det er mulig å gjøre reelle beregninger på kostnader og bruk.

Vurdering

En sammenslutning av kommunene vil føre til sentralisering av de administrative funksjonene til et evt nytt kommunesenter. Graden av sentralisering vil avhenge av hvilken administrativ organisering som velges. Dersom tradisjonell sammenslutning velges vil sentraliseringsgraden være stor. Dersom områdeorganisering eller annen organisering velges vil graden av sentralisering kunne bli lavere. Kommunenes økonomi og nedgang i folketall taler for en størst mulig samling av administrasjonen.

Ved en tradisjonell sammenslutning med Evenskjer som kommunesenter, vil kommunehuset i dagens Skånland ikke ha lokaler nok til å dekke behovet for kontorlokaler. Det er rimelig grunn til å anta at det vil by på betydelige problemer å finne etterbruksmuligheter for kommunehuset på Hol. En ny sammenslått kommune vil derfor måtte påregne utgifter til vedlikehold og minimumsdrift for det ubenyttede administrasjonsbygget. Et alternativ kan være å selge, men det er ikke realistisk å tro at et salg vil gjenspeile anskaffelseskostnadene.

Dersom man velger å la være å samle administrasjonen til ett bygg, kan man fortsatt bruke kommunehuset på Hol til lokaler for en produksjonsavdeling, eks økonomiavdelinga. Man kan da helt unngå å foreta en utbygging av kommunehuset på Evenskjer.

Grovt anslått vil en sammensluttet kommune med sentralisert løsning kunne få ekstra utgifter til drift av administrasjonsbygg på rundt 100 0000 kroner pr. år, og i tillegg må man leie kontorer i Evenskjer til ca 300 000 pr år, evt bygge ut for. Dette oppveies dog langt av den effekt man kan få av å slå sammen administrasjonene.

7.6 Engangskostnader ved sammenslutning

Dersom kommunene slår seg sammen, er det ikke mulig å hente ut gevinstene gjennom senkede administrasjonskostnader det første året. Vi antar at det vil ta 2-3 år før kostnadene er senket til en ny kommunes nivå.

I kommuneøkonomiproposisjonen er de slått fast at KRD skal støtte de kommunene som slår seg sammen skal få delvis dekning til engangskostnadene. Kommunene får beholde alle rammetilskudd som et inndelingstilskudd, og i tillegg et engangstilskudd.

Kommunalministeren har uttalt at Ølen og Vindafjord vil få dekket sine engangskostnader ved sammenslutning.

Etter vårt skjønn er det betydelige kostnader forbundet med at Tjeldsund og Skånland slår seg sammen. Nedenfor skal vi forsøke å redegjøre litt for de kostnadene vi antar kommunene vil få:

- Fysisk samling av toppadministrasjonen, grovt anslått til 5 mill, noe som innebærer tilpasning av rådhus og ombygging til offentlig servicekontor på det nye kommunesenteret. Engangskostnadene til utvidelse av rådhuset er beregnet til omkring 4,5 mill kr, basert på flg forutsetninger: 300 m2 a kr 15 000/m2, jfr forrige kapittel. Dersom man velger en modell hvor man ikke samler administrasjonen på ett sted, vil disse kostnadene kunne reduseres betydelig.
- Nytt IKT-anlegg, grovt anslått til 3-4 mill. Det er da forutsatt at den nye kommunen kan ta i bruk deler av de anlegg som allerede finnes i kommunene.
- Ved en sammenslutning vil den nye kommunen fortsatt ha et desentralisert tjenestemønster, eks skoler og omsorgstjenester. Denne er lokalisert på flere steder,

og det er særdeles viktig at det er mulig på en effektiv måte å kommunisere mellom disse stedene. Derfor må det investeres i bredbånd, som også vil være en meget viktig grunnlagsinvestering dersom man tar sikte på å etablere nye arbeidsplasser. Bredbånd vil i framtida være like viktig som lokaliseringsfortrinn som gode veier og havner. Bredbåndsinvesteringer vil muliggjøre effektiv internkommunikasjon mellom avdelingene. Investeringskostnader vil minst være 1 mill. Driften vil med dagens kjente kostnader være mellom 100-200 000 pr år. Driftskostnadene med bredbånd er sakte men sikkert på vei nedover, og kommunen vil kunne høste effektiviseringsgevinster av bredbånd internt, samt at næringslivet kan knytte seg til og derigjennom dele kostnadene.

- Reforhandling og harmonisering av en rekke avtaler innenfor forsikring, pensjon, låneavtaler, harmonisering av maler, felles profilering mv med en anslått kostnad på inntil 0,3 mill.
- Omstillingspakke for medarbeidere. En sammenslutning vil gi grunnlag for omplassering i nye stillinger med andre krav til kompetanse. Dette vil gjelde anslagsvis 20 personer, og mange av disse må omplasseres til stillinger hvor det kreves annen kompetanse. En slik omstillingspakke som innbefatter tilbud om kurs og omskolering er svært grovt anslått til å koste ca 1 mill, dvs 50 000 pr person.
- Sammenslutning – samlingsprosessen. I en slik rimelig krevende prosess må kommunene ha anledning til å kjøpe en viss støtte til arbeidet som går direkte på samlingen. Det kan være støtte til å utrede administrative prosesser, personalsituasjonen, tilsetting og avgang osv. Denne vurderingen er basert på at kommunene har en forholdsvis liten stab til disposisjon. Det bør anslagsvis settes av 0,5 mill til dette støtte til sammenslutningsprosessen.

I tillegg antar at omstillingen og reduksjonen i administrasjonen ikke kan tas det første året. En rimelig omstillingsperiode er 2-3 år, noe som vil redusere den antatte gevinsten med sammenslutning. Det er derfor rimelig at staten bør bidra til en slik omstilling.

Oppsummert mener vi at engangskostnadene ved en sammenslutning mellom Tjeldsund og Skånland blir:

Samling av administrasjonen	5 000 000
Nytt IKT-anlegg	3 500 000
Bredband	1 000 000
Reforhandling/harmonisering av avtaler	300 000
Omstillingspakke medarbeidere	1 000 000
Samlingsprosessen	500 000
Samlet behov for engangstilskudd	11 300 000

Dersom det blir vedtatt kommunesammenslutning, må engangskostnadene beregnes mer presist og det må fremmes en søknad til KRD om å få dekket disse. Anslagene ovenfor er ment som en antydning av hvilke kostnader det er sannsynlig man må ta ved en sammenslutning.

7.7 Kompetanse, personalressurser og spesialisering

Innledning

Det skal vurderes hvorvidt en sammenslutning vil kunne utnytte kommunenes kompetanse mer effektivt og målrettet. En slik drøfting kan gi et bilde av om det foreligger samordningsmuligheter og gevinster. Vi skal i dette kapitlet søke å si litt om nåsituasjonen, og se på om kommunene mangler eller har problemer med å rekruttere enkelte yrkesgrupper. Vi presiserer at vi her først og fremst fokuserer på kommunenes eget kompetansebehov.

Christiansenutvalget argumenterte i sin tid for større kommuner fordi utvalget mente småkommuner og utkantkommuner har problemer med rekruttering av personale med kompetanse innenfor fagfelt som økonomi, planlegging, næringsutvikling og miljøvern. Utvalget mente også at slike kommuner har problemer med å rekruttere fagkompetanse til deler av tjenesteproduksjonen, f.eks skole og omsorgstjenester, fordi fagmiljøene er små og ustabile. Dette forhold bekreftes for øvrig av en ECON-rapport fra 1995²³.

Vi gjør oppmerksom på at vi i arbeidet med dette kapitlet har hatt lite dokumentasjon fra kommunene å støtte oss på. Derfor er vurderingene i stor grad basert på samtaler med de enkelte kommunene, særlig rådmenn, personalmedarbeider og etatsjefer

Historikk

Samtlige kommuner har vært gjennom kontinuerlig oppbygging av nye tilbud. 60-årenes reform var overgang til 9-årig skole, 70-årene var preget av utbygging av sykehjem, 80-årene av utbygging av barnehager, og 90-tallet med HVPU-reform, psykiatrireform, ny grunnskolereform og kraftig utbygging av omsorgstjenesten. Etter år 2000 er det nye reformer i gang og kommunene er svært viktige aktører for gjennomføring. I hele perioden har profesjonalisering og nyorganisering av kommunene vært et gjennomgangstema. Etter årtusenskiftet har situasjonen i mange kommuner vært preget av nye reformer og sterk økonomiske tilpasning og prioritering av basistjenestene.

Kommunene har opplevd sterk vekst i sysselsettingen, og har måttet rekruttere stadig nye yrkesgrupper. De siste årene har kommunene samtidig - av økonomiske grunner - vært tvunget til rasjonalisering og effektivisering. Mange kommuner har søkt å løse dette gjennom vakante stillinger som ikke besettes, særlig innenfor administrasjonen. Skånland har til en viss grad praktisert en slik strategi. Når stillinger er blitt ledig har man latt være å tilsette dersom det har latt seg gjøre. Tjeldsund har i mindre grad benyttet seg av en slik politikk.

Mange distriktskommuner har opplevd perioder med mangel på kvalifisert arbeidskraft. Tjeldsund og Skånland har i liten grad hatt store problemer med dette. Mangelen på kvalifisert arbeidskraft, det være seg lærermangel, legemangel og sykepleiermangel mv., har sjelden vært så alvorlig at tjenestetilbudet er blitt hemmet.

Økte muligheter for desentralisert utdanning har også økt stabiliteten. Mye tyder på at stabiliteten skyldes at mange av disse har vært rekruttert fra den såkalte omsorgsreserven, dvs voksne bofaste kvinner. Innføringen av ”kontantstøtteordningen” kan imidlertid ses som en trussel til denne rekrutteringskilden. I rapporten «Kontantstøtten – effekter på arbeidstilbud og inntektsfordeling»²⁴, viser man at kontantstøtten har redusert kvinnelig sysselsetting med om lag 3700 årsverk på landsbasis. Hvis vi regner at Tjeldsund og Skånland kommunene utgjør

²³ Larsen, Knut Arild (1995): Kommunestørrelse og kompetanse. ECON-rapport 103/95

²⁴ (Kilde: Lars Håkonsen, Tom Kornstad, Knut Løyland og Thor Olav Thoresen: Kontantstøtten – effekter på arbeidstilbud og inntektsfordeling, Rapport 2001/5, Oslo: Statistisk sentralbyrå

0,10 % av landets befolkning, skulle en slik effekt ha gitt et utslag på ca. 4-5 stykker i de to kommunene. Lokalt vil vi neppe tro at dette har hatt særlig betydning.

Nasjonale reformer og sysselsettingsbehov

Statistisk Sentralbyrå har beregnet behovet for sysselsetting i det offentlige tjenestetilbudet fram mot 2040²⁵, og peker på at en rekke reformer er styrende for de behov det offentlige har for sysselsetting framover. Reform 94, barnehageplanen, handlingsplan for omsorgstjenester, opptrappingsplan for psykisk helse og fastlegeordninga blir nevnt som styrende. I tillegg kommer de demografiske endringene i befolkningen sterkere inn, og dette fører et sterkt arbeidskraftbehov i omsorgstjenesten i de største kommunene dersom denne skal fortsette med samme standard som i dag.

Når man tar utgangspunkt i disse planene, finner man at kommunene (fylkeskommunene og de statlige sykehusene inkludert) vil ha et sysselsettingsbehov på 143 000 nye årsverk fram mot 2040 dersom vi holder oss til dagens standarder på tjenester. Forutsetter vi at dagens og planlagte reformer fullt ut blir gjennomført, forutsetter det 186.000 nye årsverk.

Demografiske endringer i befolkningen vil medføre store endringer i behovene. Man regner med at undervisningssektoren vil ha et konstant behov, mens det er omsorgstjenester og psykisk helsevern som vil ha de største behovene. Særlig innenfor omsorgstjenesten er det kommunene som er den store tjenesteyteren, mens det innenfor psykisk helsevern også vil komme en betydelig vekst i kommunenes sysselsetting i tillegg til statens behov.

Det å bryte ned slike anslag for Tjeldsund og Skånland er svært vanskelig, og forbundet med stor usikkerhet. For å illustrere hvilke tall vi snakker om, har vi likevel tatt det laveste alternativet og brutt det ned. Området utgjør ca 0,10 % av landets befolkning, og vil da med det laveste alternativet generere behov for ca 145 nye stillinger i offentlig sektor. Det må også justeres for at fylkeskommune og stat skal ha sin andel av denne økningen, og at kommunene i vår region ikke har den samme demografiske sammensetningen som landet, noe som vil føre til mindre vekst i bl.a omsorgstjenesten.

Tjeldsund og Skånland har flere eldre innbyggere enn sine respektive fylker og landet for øvrig, men dette vil normalisere seg på lang sikt. Alle disse forbehold til tross, vil vi anslå behovet for ny arbeidskraft i det offentlige i de to kommunene til noe under 100 nye ansatte fram til 2040, og store deler av denne økningen vil komme innenfor ulike deler av pleie- og omsorg.

Nåsituasjonen i de to kommunene

Våre opplysninger er i stor grad basert på samtaler med administrative ledere i kommunene. Ingen av lederne har i samtalene gitt uttrykk for rekrutteringsproblemer som fører til at tjenestenivået blir uforsvarlig lavt faglig sett. For kommunene er det særlig stillinger som lege, sykepleiere/vernepleierer, lærer, førskolelærere, ingeniører som anses som kritisk for kommunal drift, men også det faktum at det gjennom noen år med godt arbeidsmarked har blitt betydelig vanskeligere å rekruttere ledere til kommunene. I tillegg synes det å være en generell utvikling at man opplever problemer med å få besatt stillinger som ikke krever høyere utdanning. Det være seg fagarbeidere/hjelpepleiere, reinholdere, assistenter m.fl

Tjeldsund har til sammen 110 årsverk. Disse er fordelt slik:

²⁵ Økonomiske analyser 9/2000 – sysselsettingsbehovet i kommunene fram mot 2040

<i>Tjenesteområde</i>	<i>Årsverk</i>
Tekniske tjenester	10
Sentraladministrasjon	18
Skole/oppvekst	30
Helse og omsorg	49
Kommunehelse	3

Bemanningen i Tjeldsund har vært og er preget av liten turnover og stor stabilitet. Arbeidsmiljøet karakteriseres hovedsakelig som bra. Det er få om ingen områder hvor en har stillinger stående ubesatte, men man er likevel sårbar da det stort sett er enkeltpersoner som besitter ulike funksjoner. Det gjør det også vanskelig å bygge opp tvillingkompetanse.

I den grad man har opplevd rekrutteringsproblemer er det på stillinger som reinholdere, fagarbeidere og hjelpepleiere. Problemene blir ofte større ved at dette gjerne er deltidsstillinger.

Tabell 7.30 Aldersfordeling ansatte Tjeldsund kommune

<i>Alderskategori</i>	<i>16-29 år</i>	<i>30-39 år</i>	<i>40-49 år</i>	<i>50-59 år</i>	<i>60 +</i>
Antall	14	38	55	42	10
%	9 %	24 %	35 %	26 %	6 %

Som det framgår av aldersfordelingen er majoriteten av de ansatte 40 år eller mer, hele 32% er eldre enn 50 år. Det betyr at i løpet av en 10 årsperiode må mange nye rekrutteres. Det er særlig innefor skolesektoren at man har de eldste arbeidstakerne. I forhold til de øvrige distriktskommunene vi har gått gjennom, er ikke dette spesielt høyt. Tjeldsund kommune har dermed en relativt normalt aldersfordelt stab, og vil i forhold til en rekke andre kommuner ha et lengre perspektiv på rekruttering.

Skånland har i likhet med Tjeldsund vært, og er preget av liten turnover og stor stabilitet. Det er få om ingen områder hvor en har stillinger stående ubesatte, men man er likevel sårbar da det stort sett er enkeltpersoner som besitter ulike funksjoner. Det gjør det også vanskelig å bygge opp tvillingkompetanse. Selv om man ikke utpreget grad har benyttet seg av vakanser har man brukt dette virkemidlet noe mer enn i Tjeldsund. I den grad man har opplevd rekrutteringsproblemer er det på stillinger som renholder, fagarbeidere og hjelpepleiere. Problemene blir ofte større ved at dette gjerne er deltidsstillinger. Tidligere har en også slitt noe for å få tilsatt sykepleiere. Kommunen har også hatt og har en bra legedekning.

Kommunen har til sammen 229 årsverk fordelt på 337 stillinger. Disse er fordelt på stillingskategorier, ikke virksomhetsområder og det er skole/oppvekst og pleie og omsorg som har de fleste ansatte.

Stillingskategori	Årsverk	Stillingskategori	Årsverk	Stillingskategori	Årsverk
Adjunkt med opprykk	35,5	Arbeidsleder	6,7	Assistenter	23,8
Assisterende leder	1,0	Avdelingsleder	1,0	Fagkonsulent I	2,8
Fysioterapeut	1,3	Barnepleier	1,5	Førskolelærer	1,0
Helsesekretær	2,0	Fagarbeider	12,8	Helsesøster	0,5
Hjelpepleier	21,3	Hjemmehjelp	3,9	Ingeniør	5,5
Konsulent	6,8	Leder	18,0	Lege	0,9
Lektor m/opprykk	1,0	Lærer	11,2	Lærer uten godkj	1,2
Lærling	1,2	Miljøterapeut	1,0	Omsorgsarbeider	1,0
Pedagogisk leder	4,1	Rektor	4,0	Renholdere	7,0
Saksbehandler	1,0	Sekretær	7,5	Servicearbeider	0,5
Sosialkurator/sosionom	2,0	Spesialhjelpepleier	15,7	Styrer v/barnehage	2,0
Sykepleiere	13,8	Underv(uten utd.)	5,0		

Oversikten viser tydelig at Skånland kommune har mange godt kvalifiserte medarbeidere, og svært få som ikke har godkjent utdanning

Tabell 7.31 Aldersfordeling ansatte Skånland kommune

Alderskategori	16-29 år	30-39 år	40-49 år	50-59 år	60 +
Antall	23	54	91	128	41
%	7 %	16 %	27 %	38 %	12 %

Som det framgår av aldersfordelingen er majoriteten av de ansatte 40 år eller mer og hele 50 % er eldre enn 50 år. Det betyr at i løpet av en 10 årsperiode må mange nyrekrutteres. Det er særlig innefor skolesektoren at man har de eldste arbeidstakerne her er snittalderen omkring 52 år. I forhold til de øvrige distriktskommunene vi har gått gjennom, er dette ganske høyt. Skånland har en tydelig eldre ansattegruppe i motsetning til Tjeldsund kommune, og vil i forhold til en rekke andre kommuner ha et kortere perspektiv på rekruttering. Hele 12% må nyrekrutteres i løpet av en 2 – 7 års periode.

Kjøp av ekstern kompetanse

Det er ikke gjennomført noen omfattende kompetansekartlegging i de to kommunene. I regnskapet kan en imidlertid finne indikasjoner på hvor man har kapasitet og kompetanseutfordringer ved å se hvilke eksterne tjenester/kompetanse som kjøpes.

Skånland synes å bruke mest utgifter til ledelse og planlegging og plansaksbehandling. Her er det juridisk og IT/ingeniørkompetanse som primært kjøpes inn. Bistanden omfatter både prosjektledelse, faglig veiledning, utredningskapasitet og opplæring.

Det er særlig på IT-siden at Tjeldsund bruker midler til ekstern kompetanse og kapasitet. For øvrig kjøper Tjeldsund en del tjenester gjennom ETS samarbeidet. Her er det legevakt-, næringsmiddelkontroll-, fysioterapi- og jordmortjeneste man kjøper. Ordningene administreres av Skånland. På oppvekstsiden kjøpes det lite ekstern kompetanse. Kommunen bruker i stor grad RKK Ofoten som koordinator ved etterutdanningsopplegg.

I likhet med Skånland leier også Tjeldsund inn ingeniørkompetanse til forskjellig arbeid på planlegging av forskjellig kommunalteknisk arbeid og bygg.

Rekrutteringsplaner og rekrutteringstiltak

Rekrutteringsplaner brukes i denne sammenheng som et fellesbegrep på de planer kommunene har utarbeidet for å erstatte arbeidskraft som enten slutter eller pensjoneres. Ingen av kommunene har utarbeidet en helhetlig plan som gir en oversikt over tilgang og avgang av arbeidskraft, samt peker ut strategier hvordan man de nærmeste årene skal rekruttere arbeidskraft.

Inntil 1998 hadde Skånland en opplæringsplan for hele kommunen. Denne har ikke vært oppdatert siden, men enkelte tjenestedområder har utarbeidet slike. Både innenfor pleie og omsorg og grunnskolen har man laget opplæringsplaner. Innenfor grunnskolen er dette et krav for å få utløst statlige midler.

Tidligere hadde man i Skånland generelle stipender til kompetansehevende tiltak. Disse er ikke videreført grunnet vanskelig økonomi, men man har nylig opprettet 3 stipender øremerket helsefaglig utdanning. Tjeldsund har i dag stipend på 6000 kr til etterutdanning pr. ½ år. Kommunen er også fleksibel med å gi permisjon med lønn, dersom virksomheten kan drive uten vikar. Noe av stabiliteten og de få problemer man har med å få rekruttert fagfolk tilskrives konkurransedyktig lønn, spesielt gjelder dette Skånland.

Vurdering av grunnlagsopplysningene

Vi kan gi noen indikasjoner på hvor kommunene er mest sårbar og hvor større enheter kan være med på å redusere sårbarheten. Sårbarheten kan reduseres gjennom å slå sammen spesialistkompetanse og/eller at man kan gjennomføre sterkere kompetansehevende tiltak.

Hvilke yrkesgrupper som anses som kritisk å få rekruttert/beholde varierer noe fra kommune til kommune ut fra dagens bemanningssituasjon, men naturlig nok regnes yrkesgrupper som leger, sykepleiere, vernepleiere, lærere, førskolelærere, ingeniører og annet fagpersonell spesielt viktig å rekruttere og beholde. Det er også et faktum at det gjennom noen år med godt arbeidsmarked har blitt betydelig vanskeligere å rekruttere ledere til kommunene.

Felles for begge kommunene er at de har stor stabilitet og lav turnover. Det er heller ingen kritisk mangel på kompetanse. Så å si alle fagstillingene besatt med fagutdannede.

Begge kommunene opplever til tider et behov for arbeidskraft til å utføre oppgaver som ikke nødvendigvis krever en spesiell fagkompetanse. Det kan være vikarer og assistenter innen barnehage, skole eller reinholdere.

Selv om Skånland ikke har vedtatt å være en samiskspråklig kommune og derigjennom formelt pålagt å gi samiskspråklige tilbud, skal en ikke se bort fra at det finnes en rekke innbyggere som hadde satt pris på at en slik kompetanse var tilgjengelig. Skånland gir imidlertid undervisning på samisk i skolen, og det er en aktiv debatt på gang om kommunen skal bli tospråklig.

Gjennomsnittsalderen på de ansatte er relativt høyt, særlig hva gjelder det pedagogiske personale. Særlig Skånland har en skjevhet i alderssammensetningen. En konsekvens av dette er at i løpet av en 10 års periode må disse erstattes.

Hoveddelen av stillingene i en kommune er knyttet til tjenesteproduksjon. Det største antallet finner vi innen pleie- og omsorgssektoren og innen skolesektoren. Dette er oppgaver som i stor grad må løses der folk bor og slike virksomheter er ofte plassert utenfor kommunesenteret. Problemer med rekruttering til slike stillinger vil derfor være langt mer knyttet til hvor i området arbeidsplassen vil være (sentrum eller periferi), og ikke i hvilken

kommune arbeidsplassen ligger. Dette skyldes at bygdene har et mindre spekter av jobber å tilby, hvilket ikke er gunstig når det skal skaffes arbeid også til ektefelle eller samboer.

Selv om ingen av lederne i samtalene har gitt uttrykk for rekrutteringsproblemer som fører til at tjenestenivået blir uforsvarlig lavt faglig sett, er det en realitet at flere spesialiserte funksjoner i dag ivaretas av svært små fagmiljøer. Kommunenes oppgaver er etter hvert blitt av en slik art at det kreves en rekke spesielle faggrupper til løsning av oppgavene. Flere av oppgavene forsvares ikke opprettelse av en hel stilling. Innen andre tjenester er det kun behov for én stilling, eller kanskje et par stillinger. Fagmiljøet blir derfor svært lite og med til dels stor personlig belastning på hver enkelt medarbeider. Typisk for dette er belastningene mange barnevernsarbeidere opplever rundt omkring i landet. En sammenslutning vil føre til større og mer robuste fagmiljøer og dermed større muligheter for god rekruttering.

I tillegg til de områder hvor samarbeid om stillinger med spesialkompetanse er tatt i bruk allerede, vil en sammenslutning få positiv betydning på flere fagområder:

- spesialisttjenester i helsesektoren
- psykiatri
- barnevern
- tekniske tjenester - f.eks. ingeniører, planleggere
- administrative støttefunksjoner som lønn/personal/IT
- utviklingsmiljø, eks innenfor næringsutvikling
- sist men ikke minst tror vi at en større kommune vil kunne bidra til å styrke lederfunksjonen og gi økt fokus på strategisk ledelse.

En sammensluttet kommune vil kunne sette betydelig større ressurser inn i rekruttering enn det kommunene makter alene i dag. Vi tenker da særlig på felles strategier / rekrutteringstiltak, f.eks. høyere lønn til ledere, enkelte faggrupper, stipend, lønn under utdanning mv.

I og med at alle fagstillinger langt på veg er bemannet med kvalifisert personale må en kunne si at den generelle kompetansen i Skånland og Tjeldsund er god. Det er ikke noe konkret som tyder på at kommunene pga kompetanseproblemer har nevneverdige vansker med å ivareta alle typer kommunale tjenester. Men kommunene er relativt små, og en liten kommune er mer avhengig av enkeltpersoner, og er dermed mer sårbar mht vakanser, utskiftninger osv. Sårbarhet er et viktig stikkord i kommuner med små fagmiljø.

Sammenslutning kan løse noen av dagens utfordringer og eventuelle framtidige kompetanseproblemer. Den generelle mangel på kvalifisert offentlig arbeidskraft, store pensjonistkull og mindre kull som skal inn på arbeidsmarkedet, vil trolig føre til at kommunene i langt større grad enn nå må være aktiv i rekrutteringssammenheng. Større konkurranse mellom kommunene om arbeidskraften må føre til at kommunene kommer med offensive tiltak. I motsatt fall kan kommunene raskt oppleve kompetanseflukt og vansker med å rekruttere egen ungdom tilbake.

I en situasjon med rekrutteringsvansker vil spesialisering kunne være et av svarene. Med en sammenslutning mener vi at de to kommunene kan utnytte tilgjengelig arbeidskraft bedre enn i dag. Innen de administrative og tekniske tjenestene er det i dag i liten grad utviklet en slik type spesialisering gjennom samarbeid. Et større fagmiljø vil gi muligheter for spesialisering, og kan gi utviklingsmuligheter for ansatte som man ellers må ut av regionen for å få oppnå. Eksempler på slike tjenester kan være innefor barnevern, IT, økonomi, planlegging og

utvikling. Kommunene kjøper i stor grad spesialiserte tekniske og administrative tjenester, og da for en stor del i byene. En sammenslutning kan være alternativ til dette.

Som en hovedkonklusjon mener vi at Tjeldsund og Skånland ut i fra et kompetanse- og rekrutteringssynspunkt samt for å redusere sårbarheten, vil ha større fordeler av en sammenslutning enn en å bestå som to autonome kommuner.

8. SAMMENSLUTNING ELLER DAGENS STRUKTUR– FORDELER OG ULEMPER

8.1 Generelt om fordeler og ulemper ved kommunesammenslutning

Kommunestrukturen har siden 1964 vært så å si uendret. En del justeringer er foretatt, blant annet sammenslutning av en del kommuner i inneklemt byområder og noen delinger ble foretatt på 70-tallet, men hovedstrukturen er den samme i dag som for 35 år siden. I samme periode har det skjedd svært store utbygginger innen kommunikasjonssektoren, bosettingsmønsteret er endret og kommunenes oppgaveportefølje har et helt annet omfang i dag enn på 60-tallet. I St meld 32(94-95) trekkes disse momentene fram som argumenter for å vurdere kommuneinndelingen på ny. I samme melding heter det at interkommunalt samarbeid er et nødvendig supplement til en godt fungerende kommuneinndeling. Debatten om Christiansenutvalgets innstilling endte med et vedtak i Stortinget som slo fast at ingen kommuner mot sin egen vilje skulle slås sammen.

NOU 2000:22 Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune, uttrykker betydelig skepsis til interkommunalt samarbeid som virkemiddel for å gjennomføre større oppgaver i samfunnet. Utvalget mener at interkommunalt samarbeid er overvurdert som virkemiddel og videre at *”det er ikke ønskelig å legge opp til en oppgavefordeling som forutsetter utstrakt interkommunalt samarbeid om sentrale samfunnsoppgaver av stor velferdsmessig betydning”*. Ifølge oppgavefordelingsutvalget kan samarbeidsløsninger fort uthule både lokaldemokratisk forankring og styringsansvar, og at dette kan gi dårligere grunnlag for økonomisk kontroll og helhetlig politisk prioritering.

SSB sier i en uttalelse til oppgavefordelingsutvalgets innstilling at man mener at loven om interkommunale selskaper og denne type organisering ikke er spesielt egnet til å ivareta behovet for interkommunalt samarbeid av stor velferdsmessig betydning, men at VAR-sektoren ligger godt til rette.

Stortinget vedtok i 2002 oppgavefordelingsutvalgets innstilling, og det ble ikke lagt opp til at interkommunalt samarbeid skal bli noe mer enn et supplement til dagens kommuner. Et mindretall i utvalget mente at samarbeid kunne overta en del oppgaver som i dag forvaltes av fylkeskommunene.

Dagens interkommunale samarbeid bygger på følgende prinsipper:

- Frivillighet
- Organisasjonsfrihet
- All makt i den enkelte kommunestyresal
- Enstemmighet mellom kommunene når det gjelder overføring av myndighet til det felles styringsorganet
- Indirekte representasjon/demokrati
- Indirekte finansiering

Interkommunalt samarbeid betraktes ofte som et alternativ til sammenslutning av kommuner. Det er stort sett de samme fordeler som blir trukket fram ved disse to alternative løsningene, men ulempene er gjerne forskjellige.

Generelle *fordeler* ved sammenslutning og samarbeid dreier seg i hovedsak om

- å utnytte økonomiske stordriftsfordeler
- gjennom mer kostnadseffektiv drift å frigjøre ressurser til økt tjenesteproduksjon og lokale og regionale utviklingsoppgaver
- å øke kvaliteten på tjenestetilbudet ved en bedre og mer samordnet utnyttelse av eksisterende ressurser økonomisk og personellmessig
- å oppnå regional likhet og rettferdighet
- kostnadsfordeling (unngå gratispassasjerproblematikk)
- å utvikle større og mer kompetente faglige miljøer som kan være attraktive arbeidsplasser og tiltrekke seg personer med høy kompetanse
- å styrke regionen gjennom felles opptreden overfor myndigheter og næringsliv, samt bygging av regional identitet

Når det gjelder interkommunalt samarbeid, kan det hevdes at en sentral fordel med denne type organisering er å unngå de ulemper som følger av en sammenslutning, særlig det som angår lokalt demokrati og deltakelse.

Av generelle *ulemper* ved sammenslutningsalternativet trekkes i første rekke lokaldemokratispørsmålet fram. Rent statistisk er det langt større sjanse for å bli valgt til kommunale verv i en liten kommune enn i en stor. I tillegg kommer at selv om en person ikke blir eller ønsker å bli valgt, er sjansen for at hun/han kjenner noen som sitter i kommunestyret eller annet organ langt større i småkommunene enn i de store kommunene. Dermed kan det hevdes at sikkerheten for at de politiske organene gjenspeiler innbyggernes oppfatninger, vil være størst i småkommuner²⁶, selv om undersøkelsen fra 1998, jfr kap 5.11, kan tyde på at det ikke er forskjeller mellom store og små kommuner i så måte. Av andre generelle ulemper som ofte trekkes fram ved sammenslutning, kan nevnes innbyggernes behov for historisk forankring og identitet. Det er gjort undersøkelser på dette, jfr kap 5.11.

Det vil også skje en regional sentralisering dersom et nytt kommunesenter blir lagt til Evenskjer, selv om det egentlig bare vil dreie seg om flytting fra administrasjonsstedet Hol. Noen hevder også at en sammenslutning av kommuner vil kunne svekke tilpasningen av tjenesteproduksjonen til lokale behov. Selv om de fleste undersøkelsene understøtter synet på at små enheter gir større muligheter for lokalt engasjement og deltakelse, er det imidlertid ikke bare knyttet fordeler til små kommuner og demokrati. Forskning viser også at små kommuner i større grad opplever kvelende bygdekonflikter, og at forgubbingen av det politiske miljø er mest utbredt her²⁷. Små kommuner kan i tillegg oppleve habilitetsproblemer blant politikere i større grad enn i store kommuner.

Ulempene ved samarbeid er bl.a. beskrevet i St meld nr 32(94-95) og i NOU 2000:22 om oppgavefordelingen i Norge. Behovet for og ønsket om demokratisk styring kontra effektiv tjenesteproduksjon trekkes ofte fram som et dilemma. Hensikten med samarbeid er ofte å utnytte ressurser - økonomiske og menneskelige - på en bedre måte. For å oppnå dette, stilles det krav til effektive beslutninger og handlingsorientert ledelse. Dette kan løses ved å opprette fellesorganer i medhold av kommuneloven, og delegere stor myndighet til disse. Dette vil i så tilfelle være indirekte valgt. Et annet alternativ for å oppnå slik effektivitet er opprettelse av aksjeselskaper eller interkommunale selskaper. Ved slike løsninger svekkes den enkelte deltakerkommunes mulighet for demokratisk styring og kontroll. Dersom kommunene på en

²⁶ Jf bl.a. Weigård(1991)

²⁷ Jf innlegg på Dyrøyseminaret september 1998 av forsker Toril Nysted, Norut-samfunnsforskning

annen side prioriterer den demokratiske styringen, kreves det som regel enighet mellom alle deltakerne før beslutninger kan fattes og effektueres. I en undersøkelse av en del av regionrådenes virksomhet, konkluderes det med at i de aller fleste sakene fatter rådene enstemmige vedtak. Dersom dette ikke lar seg gjøre, blir sakene værende uløste eller de blir ikke behandlet²⁸. Velger man fellesorganer eller aksjeselskaper med stor grad av selvstyre og graden av samarbeid er omfattende, er det i realiteten opprettet et fjerde forvaltningsnivå. Dette representerer et klart problem i forhold til den forvaltningsløsning som Stortinget har valgt for vårt samfunn.

8.2 Konsekvenser ved å beholde dagens organisering og struktur

Det å være egne kommuneenheter framstår ofte som viktige for lokalpolitikere, og også for mange innbyggere. Få tema engasjerer så mye som forholdet mellom kommunene, og det finnes flere undersøkelser som viser at tilhørighet er ansett som viktig, og mer viktig i kommuner med små geografiske avstander enn i kommuner med stor geografi.

Viktige forhold å vurdere konsekvenser av ved å beholde dagens kommunestruktur er i hovedsak følgende:

- Kommunens mulighet for å være generalistkommune
- Kommunens framtidige inntekter
- Kostnadseffektivitet
- Kompetanse og rekruttering
- Ledelse
- Utviklingsoppgaver
- Rettsikkerhet
- Dagens kommunegrenser

Generalistkommunekravet har en lang tradisjon i Norge. De statlige mål er at alle kommuner skal være generalistkommune, og som sådan være et instrument for gjennomføring av statens politikk. Alternativene til dette er mange, men man kan tenke seg annen organisering av dette kompliserte landet vårt, eksempelvis med særkommuner og/eller sektorkommuner, noe som kan innebære at kommunene alt etter størrelse får forskjellige oppgaver. Generalistkommunen er delvis svekket dersom vi ser på kommunene under ett. Dette gjelder særlig de minste kommunene, noe som har utviklet seg de siste årene. Enkelte kommuner er så små at de kun oppfyller kravene gjennom interkommunalt samarbeid.

Det er også slik at kommunene er svært forskjellige. Av disse to er det etter vårt skjønn ingen som kan få problemer med å oppfylle generalistkommunekravet på egen hånd. Kommunene har ikke i dag problemer med å oppfylle kravene staten stiller, men de nye justeringene i inntektssystemet som nå gjøres gir grunn til bekymring. Den sterke nedgangen i folketallet gir grunn til bekymring.

NIBR peker i en undersøkelse²⁹ på at de minste kommunene vil få problemer med å yte en del spesialiserte tjenester, eks barnevern, tjenester for psykisk utviklingshemmede og lignende.

²⁸ Baldersheim, Fimreite mfl. - Rapport 9203 fra LOS-senteret - konferanserapport om IKS i Norden

²⁹ NIBR :Smått er godt? 2001

Inntektssystemet endres, og ikke til fordel for de minste kommunene. Skatteandelen av inntektene skal bli større, og folketallsendringene skal virke raskere. Dette gir de minste kommunene sterkere svingninger i inntektene, i og med at det ikke skal store nedgangen i folketallet til før kommunene merker inntektsbortfall. De siste signalene fra kommunalministeren om at større andeler av inntektene i framtida skal tilfalle storbyene, gir grunn til bekymring på de minste kommunenes vegne. I denne sammenheng er det grunn til å anta at det gjelder begge kommunene.

Kostnadseffektivitet stilles det krav til, og som en funksjon av endringene i inntektene, er det grunn til å anta at mindre kommuner vil møte sterkere krav til kostnadseffektivitet. Med en kommunestruktur med mange små kommuner, er et slikt krav ikke realistisk å oppnå. Vi har tidligere i utredningen vist at det på en rekke områder naturlig nok er knyttet ulemper av kostnadsmessig art til vår nåværende struktur. Med et stadig sterkere press om effektivitet, vil de minste kommunene bli tvunget til å "tappe" administrative funksjoner.

Ledelsen av kommunene er viktig, og dersom man må svekke de administrative funksjonene, kan man oppleve vansker med å rekruttere ledere. Det å oppleve å sitte fast i "saksbehandling" er noe av det minst stimulerende kommunale ledere opplever, fordi de vet at strategisk ledelsesstøtte til de folkevalgte blir svekket. Med en liten administrativ stab kan man oppleve at kommunen ikke har kontroll over utgifter og inntekter, og dermed kan oppleve den situasjon man ser i en rekke mindre kommuner, manglende økonomistyring og store underskudd. Ingen av kommunene kan sies å være i en slik situasjon nå, men det er tydelig å merke at det er et betydelig sterkere press på en nedjustering av administrative og ledelsesmessige funksjoner.

Kompetanse og rekruttering er behandlet i et eget kapittel. Ingen av kommunene kan sies å ha store rekrutteringsproblemer i dag. Det vi imidlertid vet er at vi går mot tider med sterk konkurranse om arbeidskraft generelt. Dette vil sannsynlig bety større rekrutteringsvansker for de minste kommunene i årene som kommer. Slike rekrutteringsvansker vil sannsynlig ramme generelt, og ikke bli så mye preget av spesialistgrupper som tidligere, f.eks leger. En del av rekrutteringsvanskene kan motvirkes gjennom interkommunalt samarbeid og kjøp av kompetanse hos hverandre.

Utviklingskraften har vist seg å ha stor betydning for mange lokalsamfunn og kommuner. Mange små kommuner har lang tradisjon på å være utvikler i lokalsamfunnet, og spille en vesentlig rolle i bl.a næringsutvikling. Dette har mange årsaker, men kan sies å ha en klar sammenheng med den øvrige kompetansen i samfunnet. Ofte sitter kommunene på betydelig "trekkraft" i lokalsamfunnet. En slik god utvikling avhenger av at kommunen fortsatt kan ha en viss økonomisk frihet, eksempelvis gjennom kommunale næringsfond. Det å beholde dagens kommunestruktur kan være en forutsetning for en slik mulig utvikling. Vi vil imidlertid tro at de konklusjoner vi tidligere har trukket i form av regional integrasjon, vil ikke avstand utgjøre et problem for at en ny kommune skal kunne ta vare på lokale initiativ. På den annen side er det ikke opplagt at ikke en større enhet kan få til sterk utvikling i området, bl.a gjennom større økonomisk og kompetansemessig tyngde.

Rettsikkerhetsaspektene er spesielt omtalt av NIBR og drøftes der inngående. Man konkluderer med at de minste kommunene har noe større vansker med å oppfylle alle krav til rettsikkerhet som stilles i samfunnet. Dette har å gjøre med at mange av saksbehandlerne og beslutningstakerne nødvendigvis vil ha nære forhold seg imellom og til de beslutningen gjelder. Dette påpekes ikke som et vesentlig problem, og settes opp mot at *lokaldemokratiet* antas å virke bedre gjennom bredere deltakelse i små kommuner. Det er lite trolig at rettsikkerhetsaspektet vil være et negativt aspekt ved fortsatt å beholde kommunestrukturen i

Tjeldsund og Skånland. Til det er avstandene så små at interkommunalt samarbeid kan bøte på en del av fagproblematikken enda ei stund.

Dagens kommunegrenser er satt i ei tid med helt andre kommunikasjoner. Veier og først og fremst bruer er blitt bygd, og arbeids-, pendlings- og handelsmønsteret er i dag et helt annet enn det var før 1964. Hele regionen ”oppfører” seg annerledes enn tidligere, og det er utstrakt samhandling på tvers av kommune og fylkesgrenser.

Generelt vil vi hevde at det for befolkningen i første omgang ikke vil være **vesentlige** ulemper for tjenestetilbudet ved å beholde kommunestrukturen, da vurdert i forhold til dagens situasjon. Imidlertid endrer de politiske trendene seg raskt, og derfor vil de forholdene som er nevnt i dette kapitlet kunne påvirke tjenestene sterkt i årene framover, særlig gjelder dette de rammene de minste kommunene gis i form av økonomi. Dersom utviklingen det siste året får fortsette, vil folk i små kommuner ganske raskt kunne oppleve svekkede tjenestetilbud. Vi snakker da spesielt om de signalene som kommer om at det er storbyene som trenger vekst i økonomien, og at dette skal skje gjennom en omfordeling av ressursene fra små til større kommuner.

8.3 Konsekvenser ved kommunesammenslutning

I kapittel 5 og 6 har vi vurdert en rekke grunnlagsopplysninger. Av disse opplysningene kan det utledes en lang rekke fordeler og ulemper ved å slå sammen Skånland og Tjeldsund. Denne gjennomgangen viser at det i hovedsak er følgende forhold som bør være med i grunnlaget ved vurderinger av endringer i kommuneinndelingen i området:

- *Folketallsutviklingen og generalistkommunen* - Hvor liten folketallsmessig kan en kommune bli før den har problemer med å utøve generalistkommunerollen?
- *Kommunikasjonsutviklingen* - Siden inndelingsreformen for 39 år siden har det skjedd mye med kommunikasjonene.
- *Kostnadseffektivitetsvurderinger* - Kan en større enhet utnytte ressursene på en mer bedre måte, og dermed frigjøre ressurser til økt tjenesteproduksjon og nye oppgaver?
- *Tilgjengelige tjenester og administrasjon* - Vil en større enhet redusere tilgjengeligheten?
- *Rettsikkerhet* - Vil en større enhet føre til styrket eller svekket rettsikkerhet for innbyggerne?
- *Kompetanse- og rekrutteringsproblematikk, fagmiljø* - Kan det oppnås fordeler ved en større enhet - bl.a. bedre og stabil kvalitet på tjenestene?
- *Reorganiseringskostnader* – Vil kommunene kunne hente ut effektiviseringsgevinster og hvordan vil ”pukkeffektene” bli?
- *Hensynet til de tilsatte* – vil sammenslutning føre til oppsigelser og nedbemanning?
- *Utviklingsoppgaver og regional kraft* - Kan en større enhet oppnå større slagkraft, eller er suksess avhengig av nærhet mellom forvaltning og privat sektor?
- *Bosettingsproblematikk* - Fører en kommunesammenslutning til uønsket sentralisering og forsterket nedgang i folketallet i de minste kommunene?

- *Lokaldemokrati* - Vil vi oppleve en svekkelse av demokratiet ved en sammenslutning til større enhet?
- *Finansieringssystemet* - Hvordan virker dette inn på valg av kommuneinndeling?

Folketallsutviklingen og generalistkommunerollen

Fra 1980 og fram til i dag har Tjeldsund mistet hver fjerde innbygger. Skånland har hatt en nedgang på ca 300 i samme perioden, men på 500 fra toppåret 1986. I samme periode har kommunene fått tildelt nye og mer krevende og spesialiserte oppgaver. Gjennomgangen i kapittel 5 viser at ikke noen av kommunene er for små til at generalistrollen på alle områder kan utøves, men at kommunene i større grad har tatt i bruk interkommunalt samarbeid for å løse noen oppgaver. En liten kommune er mer sårbar enn større kommuner.

Flere av de nye oppgavene som kommunene har fått overført, krever arbeidstakere med spesialkompetanse. Kommunene, og særlig de minste er mer avhengig av interkommunalt samarbeid for å løse en del slike oppgaver, noe som like mye skyldes økonomi som kompetanseproblematikk.

I forhold til dette er kommunene ganske lik, og stadig flere kommuner får problemer med å løse alle oppgavene som er pålagt og forventes løst. Også Skånland merker dette, om enn ikke i samme grad som Tjeldsund. En kommune med 4500 innbyggere vil fortsatt kunne merke slike utfordringer, men i langt mindre grad enn man kan forvente med hhv 1500 og 3000 innbyggere. I tillegg kommer det at folketallet i begge kommunene pga demografi og historisk flytting forventes å gå ned på lang sikt. Gitt at det fortsatt skal bygges på generalistkommunemodellen med det ansvar som i dag er tillagt, og gitt muligheten for ytterligere overføringer av oppgaver til kommunene, vil befolkningen kunne oppleve det fordelaktig med større enheter enn i dag.

Kommunikasjonsutviklingen

Det har skjedd store endringer i kommunikasjonene i regionen siden siste inndelingsreform i 1964, særlig bruforbindelsene og flyplassen. Tilgjengeligheten til de to byene er svært god, og begrenser ikke samhandlingen på et større arbeids- og tjenestemarked.

Internt i regionen har det også skjedd store endringer, og da omleggingen til et annet arbeidsliv og pendlingen mellom kommunene. Integrasjonen mellom Tjeldsund og Skånland rent arbeidsmessig er solid.

Det er grunn til å hevde at dersom kommuneinndelingen og fylkesinndelingen skulle ha vært foretatt i dag - uten hensyn til historisk inndeling, lokal tilhørighet osv - ville neppe grensene blitt de samme som eksisterende grenser. Den kommunikasjonsmessige utviklingen gjør det isolert sett mer aktuelt med sammenslutning sammenliknet med situasjonen på 60-tallet, og ikke minst gjelder dette behovet for justering av fylkesgrensa.

Kostnadseffektivitet og frigjøringspotensiale

Vi har beskrevet utgiftsstrukturen, og hvor det kan ligge an til stordriftsfordeler. Innenfor den kommunale administrasjonen fører dagens kommunestruktur i området til at det brukes mer ressurser enn nødvendig. Frigjøringspotensialet ved en sammenslutning er beregnet til rundt 5 mill. kroner pr. år. I tillegg kommer visse stordriftsfordeler innen deler av tjenesteproduksjonen - institusjonsomsorgen for eldre, legetjenesten og deler av de tekniske tjenestene. Dersom en tradisjonell sammenslutningsmodell velges, dvs. sentralisere administrasjonen til Evenskjer, vil dette føre til økte utgifter til kontorlokaler. Potensialet for

frigjøring av midler vil likevel være 4-5 mill. kroner. En innsparing i denne størrelsesorden vil gi muligheter for økt innsats i tjenesteproduksjonen og gir økte muligheter på utviklingssiden. Ut i fra slike betraktninger, vil en sammenslutning av kommunene innebære klare fordeler. Etter 15 år er saken annerledes. Da har kommunene hentet ut frigjøringspotensialet, og da går kommunens inntekter ned som følge av at inndelingstilskuddet faller bort. Denne nedtrappingen starter etter 10 år, og da med 20 % pr år, jfr statsbudsjettet for 2003. Regionalt vil samfunnet da få mindre ressurser til fordeling, mens storsamfunnet har både omfordelt arbeidskraft og brukt mindre midler. Dette må veies opp mot de muligheter som er skapt i perioden med bedre økonomi og ikke minst alternativet som er at kommunene er sjølstendige enheter med betydelig lavere inntekter som følge av folketallsnedgang og endringer i inntektssystemet.

Tilgjengelige tjenester og administrasjon

Størstedelen av ressursbruken i kommunene går til grunnskolen og til pleie- og omsorg for eldre og funksjonshemmede, og Tjeldsund og Skånland er ikke noe unntak. Uansett kommuneinndeling vil disse tjenestetilbudene i hovedsak måtte gis der folk bor, og det er i liten grad realistisk at det skal bygges nye store institusjoner og skoler for å sentralisere/samle tjenestene. Det samme gjelder en del andre tjenester. Disse tjenestene er "låst" av de store investeringene som er lagt ned over lang tid i skoler, sykehjem osv.

For å utnytte stordriftsfordeler, kan det ved en kommunesammenslutning være tale om ledelsesmessig og mulig kontormessig samling av f.eks. helsetjenestene. Tilgjengeligheten til tjenestene vil dermed bli noe dårligere, men dette vil i stor grad bare være et spørsmål om hvordan det hele organiseres gjennom utekontorer og ved bruk av informasjons- og kommunikasjonsteknologi. De samme løsninger vil kunne benyttes for å gjøre de rent administrative tjenestene tilgjengelig for folk utenom kommunesenteret. Man kan da selvsagt risikere at en del av effektiviseringsgevinsten går bort til dette.

Tilgjengeligheten til de kommunale tjenestene og til kommunens administrasjon er for store befolkningsgrupper ikke et tungtveiende argument mot sammenslutning av kommunene. Store deler av Tjeldsunds befolkning bor i dag like nært Evenskjer som Hol, og vil dermed ha like god eller bedre tilgang til kommunesenteret i en ny struktur som i dag. Evenskjer er i stor grad et senter for store deler av Tjeldsunds befolkning.

Rettsikkerhet

Innbyggernes rettsikkerhet knyttes vanligvis til to forhold. For det første til kommunenes rettslige kompetanse, og for det andre til innbyggernes klageadgang. Så langt vi kjenner til, finnes det lite relevant forskning på dette felt som knytter de to forholdene opp mot størrelsen av kommuner. En hypotese kan være at selve den rettslige kompetanse er større i de største kommunene, og at antall klager relativt sett derfor vil være færre enn i en liten kommune. På den annen side kan det antas at klageadgangen er bedre i små kommuner på grunn av mer oversiktlige forhold. Vi antar at om kommunene er sammenslått eller fortsetter hver for seg, vil de i denne sammenheng i realiteten fortsatt være som små kommuner å regne. I store kommuner er det gjennomgående et større press på arealene og dette fører til større klagehyppighet selv om sakene i og for seg behandles rettferdig av forvaltningen. Utdanningsnivået i befolkningen, og dermed kjennskapet til gjeldende rett og byråkratiets oppbygging, kan også virke inn på klagevilligheten³⁰. I små kommuner kan det tenkes at

³⁰ Jf bl.a. Baldersheim, Offerdal m.fl: Folks syn på kommunepolitikk og kommunale tjenester etter kommunesammenslutningen i Fredrikstadområdet (1997)

nærheten (kjennskap og naboskap) til beslutningstakerne kan legge en demper på lysten til å klage.

Baldersheim, Offerdal m.fl. gjennomførte en spørreundersøkelse før og etter sammenslutningen av kommunene i Fredrikstadorrådet (i 1993 og i 1997). Når det gjelder rettssikkerhet og klageadgang, var hovedfunnene disse:

Det var en klar øking fra 1993 til 1997 i andelen personer som sa at det kan være vanskelig å finne fram til rett kontor i kommunen. De innbyggerne som bor lengst unna Fredrikstad sentrum, hadde en større andel som uttrykte vansker med å orientere seg.

Klagetilbøyeligheten økte ikke fra 1993 til 1997, og klagetilbøyeligheten var størst hos de innbyggerne som bor lengst unna sentrum. Det var en klar økning i andelen klagere som opplever at de fikk en korrekt behandling under klageprosessen. Forskerne mener dette støtter hypotesen om at en større kommune også fører til en mer profesjonell saksbehandling.

I fbm KIKS-utredningene i 1998 gjennomførte Opinion på oppdrag fra KRD en undersøkelse om tilhørighet, tillit og demokrati i alle ca 20 kommunene. Et av spørsmålene var knyttet til innbyggernes tillit til sin kommune. Folk ble spurt om sin oppfatning til om kommunen behandler saker på en rettferdig og saklig måte. Av alle 20 kommunene i landet som deltok, kom en av de største dårligst ut, men det er likevel ikke mulig å påvise noen klar sammenheng mellom svarfordeling og kommunestørrelse.

Ut i fra et rettssikkerhetsmessig perspektiv er det derfor vanskelig å kunne påvise om en sammenslått enhet vil innebære svekket eller styrket rettssikkerhet overfor innbyggerne. Likevel vil det ikke være unaturlig å anta at en ny større kommune vil kunne etablere en større fellesadministrasjon og vil kunne ha noe større avstand til de beslutningen gjelder, og at disse momenter vil tale for at en større enhet vil kunne gi sine innbyggere bedre rettssikkerhet. Det er her likevel viktig å være oppmerksom på at etter en evt sammenslutning vil fortsatt Tjeldsund/Skånland være en forholdsvis liten kommune i landssammenheng. Uten at vi har vitenskapelig belegg for det, antar vi at både administrativ og politisk kultur vil ha stor innvirkning på rettsikkerheten i kommunene generelt, og at dette er et element som verken vi eller forskerne kan si noe om det.

Kompetanse og rekruttering

En stor del av de ansatte innen den kommunale tjensteproduksjonen arbeider innen grunnskolen og innen pleie- og omsorgstjenesten. Ved en kommunesammenslutning vil det fortsatt være behov for disse yrkesgruppene på alle dagens tjenestesteder. I vår gjennomgang i kapittel 5 peker vi imidlertid på to forhold som tilsier at en større enhet vil bedre rekrutteringen til slike stillinger. For det første vil en større enhet kunne sette inn større ressurser i rekrutteringen enn det hver enkelt kommune makter å gjøre i dag og i framtida. Dette kan være ressurser til selve rekrutteringsarbeidet, lønnsstimuleringstiltak, stipender, lønn under utdanning osv. Videre vil akutt mangel på visse fagfolk lettere kunne løses i en større enhet gjennom ambuleringsordninger m.v.

Kommunene har også behov for å yte mer spesialiserte tjenester og å rekruttere fagfolk til stillinger innenfor disse. Vi tenker her på fagfolk som leger, fysioterapeuter, ergoterapeuter, helsesøstre, jordmødre, barnevernsmedarbeidere, personer med spesialkompetanse innen psykiatri, logopeder, ingeniører, personer med miljøfaglig kompetanse osv. Dette er stillingskategorier som små kommuner gjennomgående har større problemer med å rekruttere. I tillegg kommer at eks Tjeldsund har et såvidt lite befolkningsgrunnlag, at det for enkelte tjenester ikke er behov for å ansette noen i hel stilling. Kommunene opplever i dag ikke store vansker med å rekruttere fagfolk. Dette kan bl.a. skyldes at enkelte slike stillinger i dag bekles

av personer som har etablert seg fast i de ulike lokalsamfunn, og kommunene får dermed over lang tid ingen føling med rekrutteringsvanskene. Samtidig skjer det en stor opprusting av utdanningen innenfor flere felt i helsevesenet, og sågar hevder legeforeningen at det vil bli overskudd av leger om få år. Dette kan tale for at det blir mindre utfordringer for de miste kommunene på sikt. Det er og klart at Tjeldsund på de aller fleste områdene har god rekruttering og at dette skyldes en bevisst politikk bl.a lønnsmessig.

Med dagens inndeling vil det for flere av de nevnte stillingskategoriene, være slik at fagmiljøene innenfor små kommuner blir svært begrenset. Dette er i dag delvis løst gjennom interkommunalt samarbeid. En større kommuneenhet vil muliggjøre oppbygging av fagmiljøer med en viss bredde og med muligheter for sterkere grad av spesialisering, men man vil også måtte bruke interkommunalt samarbeid selv om kommunene blir slått sammen. Dette skyldes at en ny kommune fortsatt vil være liten, men og at nabokommunene, da særlig Evenes, vil ha behov for et fortsatt interkommunalt samarbeid.

Alt i alt konkluderer vi med at ut i fra et kompetanse- og rekrutteringssynspunkt vil det være fordeler å oppnå ved en sammenslutning av kommunene i motsetning til at hver kommune selv skal håndtere sine utfordringer og problemer.

Reorganiseringskostnader

Vil kommunene kunne hente ut effektiviseringsgevinster og hvordan vil ”pukkeleffektene” bli, er et av de vanskelige spørsmål å vurdere. Det er klart at den største økonomiske effekten ligger i det å få en mer kostnadseffektiv administrasjon. Dersom det skal skapes en ny kommuneorganisasjon må det snarest etableres en samordnet ledelse. For å få dette til er det nødvendig med en del kostnader. Dette har vi behandlet i et eget kapittel, og det er grunn til å regne med at KRD vil dekke det meste av disse.

Ut over dette er det klart at ledelsen i den nye kommunen vil måtte ha sterk oppmerksomhet på ”det indre liv” i en reorganiseringsfase, og dette kan svekke oppmerksomheten overfor etater og seksjoner, og ikke minst overfor utviklingsarbeidet. Dette er en stor utfordring, og må håndteres på en profesjonell måte.

I en slik reorganiseringsfase kan man oppleve at den daglige drift får mindre oppmerksomhet, men neppe så mye at det går ut over tjenestetilbudet til befolkningen.

Hensynet til de tilsatte

I tidligere kapitler har vi påvist at ca 10 stillinger kan bli inndratt i administrasjonen som en følge av en sammenslutning. Ut over dette vil en rekke ansatte bli berørt i form av nye arbeidssteder, nye arbeidsoppgaver, ny ledelse osv. Størst vil utfordringene bli for de som må endre arbeidsoppgaver. I kommunene er det alltid en viss turnover og en viss grad av sykemelding. Når man tar hensyn til dette, antar vi at det ikke er nødvendig med oppsigelser som følge av en sammenslutning, men at en del av de ansatte vil måtte endre arbeidsoppgaver er sikkert. Slike forhold er klart regulert i hovedavtaler og tariffavtaler, samt i lovverket. Det må i en sammenslutningsprosess legges opp til at noe kompetanse må endres og at man må ta i bruk positive virkemidler for å få det til, eks omstillingsstøtte. Det er også viktig at kommunen har nok ledelsesressurser å sette inn i en omstillingsfase, noe som betinger at en ny ledelse kommer på plass først, og at denne har den nødvendige støtte til arbeidet.

Alt i alt vil det ved sammenslutning oppstå en del konsekvenser for de ansatte, men det antas at vakanser og tilbud om nye jobber i den nye organisasjonen vil kunne håndtere dette uten oppsigelser.

Utviklingsoppgaver og regional kraft

Med utviklingsoppgaver tenker vi i første rekke på kommunene som tilretteleggere og pådrivere innen næringsutvikling. Næringsarbeidet i kommunene er ikke samordnet, og kommunene opptrer stort sett hver for seg i sine relasjoner med næringslivet. Det kan også synes som om det er kulturelle forskjeller mellom kommunene mht næringsutvikling. Kommunene bruker ikke spesielt store ressurser på dette området, og det er i realiteten i stor grad overlatt ordførerne. Den regionale siden av dette arbeidet ivaretas stort sett av også ordførerne, og da i form av felles framstøt overfor bl.a. fylkeskommunale og statlige myndigheter. Her har man det spesielle forhold at det er to regionråd i tillegg til ETS-samarbeidet, og det er to fylkeskommuner å forholde seg til.

I ETS-regionen er det flere store etableringer som enten er blitt til eller forsvart gjennom sterk og samlet politisk og næringsmessig arbeid. De sterkeste eksemplene i ETS-kommunene er flyplassen, Norges Brannskole og Ramsund Orlogsstasjon. Kommunene har også brukt ressurser på å legge til rette for industrietableringer og boligbygging, det siste med stort hell i Skånland på 80-tallet.

Spørsmålet vil være om en større enhet vil kunne ta tak i disse vitale områdene for lokalsamfunnenes framtid, på en bedre måte enn det man gjør i dag. I dagens organisering er svært mye av ansvar og praktiske oppgaver lagt på ordførernes skuldre. I Skånland har man ei landbruksavdeling og en næringskonsulent, mens man ikke har slike stillinger i Tjeldsund. Samlet sett er altså kommunene ikke godt bemannet på området, og ingen av kommunene har dedikerte utviklingsavdelinger med nærings- og utviklingsmålsetting.

Det er mange forskjellige modeller som er valgt når kommunene skal være aktive i næringsutvikling. Noen av modellene som er valgt er:

- Kommunal næringsavdeling
- Kommunal stiftelse
- Selskap

I forhold til dette innsatsområdet vil det kunne pekes både på fordeler og ulemper ved en sammenslutning av kommunene. Fordelene vil i første rekke dreie seg om at en større kommune på grunn av sin størrelse vil kunne opptre med noe større kraft. Dessuten vil en samordning av grunnlagsinvesteringer kunne gi bedre løsninger for regionen, samtidig som de økonomiske ressursene brukes på en mer effektiv måte. Dette gjelder spesielt i området og miljøet rundt brannskolen.

På en annen side vil en kommunesammenslutning kunne føre til at nærheten som kommuneledelsen og næringsmedarbeiderne har til sitt næringsliv, blir mindre. I en større kommune vil det kanskje bli fokusert på mer generelle tilretteleggingstiltak, bl.a. for å hindre at noen steder eller bedrifter blir spesielt ivaretatt på bekostning av andre.

Vi mener at dette arbeidsfeltet for en kommune er og blir et av de mest avgjørende for framtidig bosetting. Utviklingsarbeidet til kommunen er i stor grad en frivillig oppgave, men det er også deler av tjenesteproduksjonen. Vårt syn er at tjenesteproduksjon i mange henseender får all oppmerksomhet, og da på bekostning av kommunens rolle som utvikler. De minste kommunene har en helt annen utviklerrolle enn de store kommunene som i mye større grad kan konsentrere seg om å legge til rette for aktivitet. De små kommunene må spille en mye mer aktiv rolle i næringsutviklingen, og det er viktig at man i framtida har ressurser å sette inn her. I en større enhet kan de tradisjonene som sikret bl.a. brannskolen og ROS

ivaretas og utvikles. Det er også viktig at området får lagt til rette for etableringer i de nye næringene innenfor service og kompetanse.

Som en hovedkonklusjon vil vi hevde at innenfor utviklingssiden vil det være en betydelig fordel med en sammenslått kommuneenhet ut i fra en regional tankegang. Ulempene ved sammenslutning kan være knyttet til problemer med å gi enkelte steder og næringslivet der spesialoppfølging mht tilrettelegging fra kommunens side, men en ny kommune vil fortsatt være en oversiktlig enhet. I en sammensluttet kommune tror vi nærhet og lokalkunnskap fortsatt vil være svært god.

Bosetting

Å bevare bosettingsmønsteret er nedfelt både i stortingsvedtak, fylkesplanen og i kommunenes egne planer. I kapittel 5 redegjør vi nærmere for hvilke konsekvenser en kommunesammenslutning vil ha for arbeidsplassene. Et sammenslutningsalternativ der kommuneadministrasjonen flyttes i sin helhet til det nye kommunesenteret, vil neppe få merkbare negative konsekvenser for Tjeldsund. Om andre organisatoriske løsninger velges, eks med økonomiavdelinga plassert på Hol, vil det meste være som i dag.

Ut i fra et rent bosettingsmessig perspektiv, vil en kommunesammenslutning i liten grad påvirke dagens situasjon. En sammenslutning kan gi området kraft til å etablere attraktive boområder, og således styrke området i større grad enn to kommuner på egen hånd kan.

Mye viktigere enn de endringene som skjer ved endring i administrative funksjoners lokalisering, er det at kommunene rent demografisk står overfor store utfordringer. Dersom netto flytting fortsetter i samme tempo som de siste 5 år, vil kommunene kunne oppleve en folketallsnedgang som vil føre til betydelig mindre inntekter til kommunen, og derigjennom en stor trussel mot tjenesteproduksjonen i kommunene. Dette er den store utfordringen og en sterkere kommune kan møte disse utfordringene mer aktivt og vil virke mer attraktiv for etableringer av virksomheter og bosetting basert på pendling, og dermed bidra til å demme opp for flyttestrømmer.

Lokaldemokrati

Som tidligere nevnt gjennomførte Opinion en undersøkelse for KRD i fbm KIKS-utredningene. Konklusjonene gjelder for de ca 20 kommunene som ble undersøkt, men vi antar at de også er generelle, og referer derfor resultatene her.

Opinion fant at det i småkommunene ligger bedre til rette for deltakelse i demokratisk arbeid, innbyggerne føler å ha større innflytelse overfor kommunale beslutninger og tilliten til politikerne er større. Dette taler i mot en sammenslutning av kommuner til store enheter. Tjeldsund og Skånland vil eks etter sammenslutning ikke være å betrakte som en stor kommune.

Samtidig er det viktig å påpeke at det neppe bare er fordeler med små enheter ut i fra et demokratisk perspektiv. Når forholdene blir små, vil habilitetsproblemer dukke opp oftere enn i større enheter, eks reelle habilitetsproblemer i forhold til lovverket, men også andre former som ikke rammes av lovverket. Vi tenker på tilfeller hvor en avgjørelse i et kommunestyre kan ramme venner, naboer osv. Dette taler mot for små enheter, uten at vi kan peke på klare eksempler på dette i disse to kommunene.

Finansieringssystemet

I kapittel 5 redegjør vi for hvordan kommunene er finansiert. En sammenslutning av de to kommunene med tilknytning til Troms fylke vil etter en overgangsperiode på 15 år (nedtrapping etter 10), føre til at de såkalte frie inntekter går ned med vel 7 mill kroner pr år i forhold til om kommunene hadde fortsatt som selvstendige enheter. En sammensluttet kommune med tilknytning til Nordland vil føre til en ytterligere reduksjon på om lag 3,5 mill kr. Årsaken er i hovedsak tap av et basistilskudd (6 mill) og regionaltilskuddet for Tjeldsund (3,6 mill kr) samt fylkesvis utslag på Nord-Norge-tilskuddet. Slik systemet fungerer i dag, forutsettes det reduserte rammetilskuddet omfordelt til andre kommuner i Norge ved at hver kommune blir tilført kr 1,60 - 2,60 pr innbygger. En ny kommuneenhet vil altså miste ett basistilskudd og Tjeldsunds regionaltilskudd, men få økt sine reiserelaterte kriterier.

Incitamentet for å foreta frivillige kommunesammenslutninger er å beholde basistilskuddet og regionaltilskuddet i et såkalt inndelingstilskudd, noe som gjør at kommunene får beholde vel 9,5 mill pr år. I årets statsbudsjett er dette det eneste særtilskudd i inntektssystemet som prisjusteres – et prinsipp som antas videreført. Det betyr at en sammensluttet kommune i snitt vil disponere ca 2 mill kr mer i frie inntekter pr år i 10 år framover enn med dagens inndeling. Dette vil gi mulighet for å hente ut effektiviseringsgevinster og beholde inntektene. I tillegg kommer at KRD dekker engangsutgifter i fbm sammenslutninger, jfr. Re kommune.

Finansieringssystemets utforming kan nå ikke lengre karakteriseres som en stor ulempe ved *frivillig* sammenslutning av kommuner, men det er et paradoks at etter 10-15 år (nedtrapping fra det tiende året) vil kommunene etter å ha hentet inn en rekke effektiviseringsgevinster få redusert sine samlede inntekter tilsvarende.

Kommunene Skånland og Tjeldsund vil også uten sammenslutning stå overfor store omstillinger. Samlet sett dreier dette seg beregningsmessig om 11 mill kr i perspektiv 2010 med en respektiv fordeling på 7 og 4 mill kr henholdsvis 6,9 og 7,1% reduksjon i de frie inntektene.

En sammensluttet kommune vil i denne omstillingsperioden kunne disponere 20 mill kr mer enn de to kommunene hver for seg vil kunne gjøre. Selv om en sammensluttet kommune forblir en liten kommune og derved i begrenset grad vil nyte godt av stordriftsfordeler i ordets rette forstand, vil mulighetene for alternative løsninger og rasjonaliseringsgevinster øke ”proporsjonalt” med kommunestørrelsen.

Utfordringen er å gi grobunn for en kommune som er i stand til å snu den registrerte negative sysselsetting og befolkningsutvikling, mer enn det dagens organisasjoner har maktet gjennom de siste 20 årene.

8.4 Alternative organiseringsformer ved sammenslutning

Innledning

Ved en sammenslutning av kommunene i området vil det være to hovedmåter *politisk* å organisere en ny kommune på:

- Tradisjonell sammenslutning der tjenesteproduksjonen rundt om i kommunen styres av sektorer/etater på vegne av de vanlige politiske systemene.
- Områdeorganisering der de overordnede oppgavene - kommuneplan, kommunedelplaner, økonomiplan, budsjett m.v. - bringes opp og avgjøres av kommunestyret, men der det oppnevnes eller velges bygdeutvalg

(kommunedelsutvalg) etter kommunelovens § 12 som får delegert fullmakter innen visse saksområder.

Tradisjonell sammenslutning

Med tradisjonell sammenslutning tenker vi først og fremst på at kommunene slås sammen til en ny enhet med den vanlige politiske strukturen i tråd med kommunelovens bestemmelser, og at alle sentrale administrative funksjoner flyttes til et valgt kommunesenter. Det samme gjelder for visse deler av tjenesteproduksjonen. Den personrettede tjenesteproduksjonen som skjer ute der folk bor - i første rekke grunnskole og pleie/omsorg - styres av sektorer, seksjoner eller etater på vegne av hovedutvalg, komitéer e.l.

Tradisjonell sammenslutning har både fordeler og ulemper. Fordelene er knyttet til kostnadseffektivitet, skaping av robuste fagmiljøer osv. Ulempene er knyttet til at modellen generelt kan virke sentraliserende og at mulighetene for lokaldemokratisk deltakelse svekkes. Graden av sentralisering kan imidlertid dempes ved en alternativ organisering av de administrative tjenestene, og til dels også enkelte av fagmiljøene innenfor tjenesteproduksjonen. Med dagens og framtidens informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT) vil det ikke være nødvendig i samme utstrekning som hittil at de ansatte fysisk sett er til stede ved et felleskontor, selv om dette er det mest kosteffektive. Ansatte i både sentral- og sektoradministrasjonen kan ha sine arbeidsplasser andre steder enn kommunehuset, uten at ulempene for kvalitet og effektivitet blir for store. For tjenesteproduksjonen kan idéene og løsningene fra telemedisinen videreutvikles.

En av hovedhensiktene ved å slå sammen kommunene, vil være å frigjøre økonomiske ressurser gjennom en mer effektiv administrasjon. Simonsen og Ølnes(1997) viste at det finnes gode muligheter for å etablere interkommunalt samarbeid om administrative tjenester, selv om dette er mindre effektivt enn full samling. Bruk av IKT må i slike tilfeller være sentrale. Det vil da også være mulig å operere med løsninger i en sammenslått enhet der enkelte av de ansatte har sitt primære kontorsted f.eks. på Hol. Lønn, regnskap, skatteregnskap, innfordring m.v. er eksempler på områder som egner seg for en slik arbeidsorganisering.

Områdeorganisering

Kommunelovens § 12 åpner for at kommunene kan velge en mer desentralisert politisk struktur enn den vanlige politiske oppbygningen. Kommunestyrene skal i tilfelle selv vedta opprettelse av slike utvalg, og bestemme utvalgenes oppgaver og myndighet.

Politisk områdeorganisering (eller organisering ved politisk oppnevnte kommunedelsutvalg) er foreløpig stort sett bare utprøvd i en del sentrale byområder som Fredrikstad, Oslo, Drammen, Stavanger, Bergen og Trondheim³¹. Avgjørelsesmyndigheten for utvalgene varierer mye, og det er stort sett bare Oslo og Fredrikstad som har praktisert en mer omfattende delegering av myndighet. Men et par distriktskommuner - Lurøy og Suldal - finnes også i NIBRs database med kommuner med slik organisering.

I Oslo er det opprettet 25 bydeler, og hver av disse styres av et politisk oppnevnt bydelsutvalg. Grovt sett har bydelene fått seg delegert de fleste oppgaver som utføres av vanlige primærkommuner, men større investeringstiltak må godkjennes av bystyret³².

³¹ Jf NIBR-notat 1997:105(Gravdahl og Hagen)

³² Jf NIBR-rapport 1997:32(Klausen)

Lurøy og Suldal har også en form for politisk områdeorganisering, men i langt mer begrenset omfang enn Oslo. For den rene tjenesteproduksjonen har Lurøy (2200 innbyggere) en vanlig organisering. Det er imidlertid foretatt en inndeling av kommunen i åtte områder. Til hvert område ble det ved siste kommunestyrevalg foretatt direktevalg av bygdeutvalg. Direkte valg til slike utvalg er foreløpig ikke tillatt etter kommuneloven. Hvert utvalg har fem medlemmer, og utvalget har en lønnet sekretær (deltidsstillinger) som ivaretar saksforberedelser m.v. Hovedoppgaven til utvalgene er å arbeide med lokalmiljøtiltak. De får et budsjett til drift og får også overført kulturmidler til egen disposisjon. Medlemmene i utvalget deltar også bl.a. i samarbeidsrådene på skolene. Utvalget har uttalerett i visse saker.

Suldal (4100 innbyggere) har et lignende opplegg for sine grendeutvalg. Utvalgene har ansvar for å utvikle fysiske nærmiljøtiltak i bygda, de tildeler tilskudd til lag og foreninger og de har ansvar for nødvendig samordning og samarbeid med andre offentlige og private organer/personer innen sitt ansvarsområde. Utvalgene har uttalerett i visse saker.

Gravdahl og Hagen peker i rapporten på at selv om svært få kommuner har innført en ordning med politisk oppnevnte kommunedelsutvalg, betyr ikke dette at innslaget av områdeorganisering er like lite. Det er relativt vanlig at kommunene rent administrativt organiserer en rekke kommunale tjenester etter område eller distrikt. Dette betyr at det er en administrativ ledelse knyttet til tjenestene i hvert av distriktene. ¼ av kommunene oppgir at de har slik distriktsorganisering. Pleie- og omsorgstjenestene (både åpen omsorg og institusjon) dominerer her. I tillegg vil vi påpeke at grunnskolen på mange måter er områdeorganisert fordi de i stor grad er knyttet til et bestemt geografisk område (kretser).

I St meld nr 32(94-95) heter det på side 37 bl.a.:

“...Områdeorganisering representerer - til tross for foreløpige og blandede erfaringer - en interessant modell i forbindelse med kommunesammenslutninger.....Særlig i spredtbygde områder med lengre avstander kan en løsning med sammenslutning av små kommuner for å ivareta rollen som generalistkommune, kombinert med områdeorganisering, være aktuell å vurdere opp mot en løsning med interkommunalt samarbeid.....”

I en rapport fra Universitetet i Tromsø³³ om bygdelag mv som politiske institusjoner, peker man på følgende 4 kjennetegn ved politiske lokalutvalg:

- Gjelder en geografisk avgrenset del av kommunen
- Er demokratisk oppbygd
- Kan ta opp enhver sak som angår folk i sitt område
- Har samarbeidsforhold med kommunen

Forskerne hevder at lokalutvalget lever i spenningsfeltet mellom praktisk problemløsning og politisk arbeid, og disse delvis dugnadsdrevne institusjonene ser ut til å danne grunnlaget for en ny politisk arbeidsmåte. Forskerne mener undersøkelsen viser at lokaldemokratiet er mangfoldig, og at lokalutvalg ikke bare er et byfenomen, selv om det er klart at dette er mer vanlig i større enn i små kommuner. Av kommunene under 2500 innbyggere er det 33 % som har lokalutvalg i en eller annen form, mens det er ca 50 % i kommuner på Skånlands størrelse. Forskerne finner at lokalutvalgene har i seg flere fordeler. De bærer i seg elementer av offentlig forvaltning og politikk, de har mange fellestrekk med frivillige organisasjoner og de fungerer godt til dugnader og spontane aktiviteter ved å organisere folk i lokalsamfunnet. Spørsmålet som kan stilles er om lokalutvalg i en eller annen form kan være med på å øke

³³ Dugnad og demokrati – bydelsutvalg, bygdelag og velforeninger som politiske institusjoner; UiTø 2001

forventningspresset overfor kommunen, og bidra til å frustrere administrasjonen og lokale folkevalgte som må forholde seg til kost-nyttevurderinger.

Skånland og Tjeldsund har etter vår oppfatning for få innbyggere til at en modell med stor grad av delegering av oppgaver til politisk oppnevnte bygdeutvalg bør skje. Dersom områdeutvalgene skal ha ansvar for deler av tjenesteproduksjonen, må det bygges opp en administrasjon rundt disse tjenestene. Med flere slike utvalg, vil kostnadene med en slik administrasjon antakelig bli så høye at den økonomiske gevinsten ved en sammenslutning, reduseres.

Dersom man ønsker å opprette slike utvalg i en sammenslått kommune, bør utvalgene bli tildelt et eget driftsbudsjett med rom for et lite sekretariat. Videre bør utvalgene få midler til å støtte lokalmiljøtiltak, lag og foreninger. Utvalgene bør få rett til å uttale seg om saker som angår bygda, så som plansaker, byggesaker, saker vedr. tjenestetilbudet i bygda osv.

Skal et slikt system fungere, må sekretariatsfunksjonen ivaretas på profesjonell, men billig måte. I Lurøy er dette løst ved at det er ansatt bygdesekretærer i deltidsstillinger. Dette er personer som gjerne har et vanlig arbeid ellers. Det kan være gunstig å etablere slike bygdeutvalg i tilknytning til skolen. Skolen bør da i tilfelle tilføres ressurser slik at rektor eller andre kan ivareta rollen som bygdesekretær.

I enkelte områder kan rollen som bygdesekretariat kombineres med en modell for offentlige servicekontor. En slik modell vil være en ren administrativ organisering, mens bygdeutvalgsmodellen vil ha et vesentlig islett av lokalt demokrati og deltakelse.

9. OPPSUMMERING OG VURDERING

Kommunene har i flere år stått overfor *store utfordringer*, og det er å forvente at disse vil øke i tiden som kommer. Fra Storting og regjering sies det at ressursene til kommunene skal øke, men dette følges ikke opp i forhold til de minste kommunene. Samtidig øker kravene til de offentlige tjenestene, som i stor grad utføres av kommunesektoren. Antall eldre på landsbasis vil vokse betydelig, og dette alene vil bidra til økt press mot kommunenes tjenester og økonomi. Økt innsats innen offentlig tjenesteyting må i stor grad dekkes inn ved omprioriteringer, økt effektivitet og ved økte brukerandeler. Dette betyr at kravene til *økonomisk rasjonell drift* vil bli forsterket i årene som kommer. Enn videre er inntektssystemet slik bygd opp nå at det premierer kommuner som har økning i folketallet, og dette kan få dramatiske konsekvenser for Skånland og Tjeldsund dersom folketallet fortsetter å synke.

Kommunikasjonsutviklingen har ført til vesentlig avstandsminking, bosettingen er langt mer sentralisert og kommunene har i dag ansvaret for et helt annet og mer spesialisert spekter av oppgaver enn i 1964. I Tjeldsund og Skånland har befolkningen blitt mindre, og større deler er nå konsentrert til Evenskjer og området rundt, og Evenskjer er i ferd med å utvikle seg til et handels- og servicesenter for disse to kommunene. Området rundt Evenskjer antas å ha et potensiale for vekst de nærmeste årene, noe som skyldes nærheten til Harstad. Begge kommunene har sterk grad av pendling og er integrert i et arbeidsmarked med Harstad som senter.

I forhold til *fylkesgrensa* har vi vurdert en rekke forhold som kan ha betydning for innbyggerne i de to kommunene. Statlige etater har i mange tilfeller uten hensyn til fylkesgrensa reorganisert. Dette har ført til at Harstad er blitt et viktigere tjenestesenter for særlig Tjeldsund, noe som vises gjennom sykehusreformen. Derfor vil innbyggerne i Tjeldsund kunne tjene på å tilhøre Troms, og viktigst med en endring er det i forhold til videregående skoler.

Kravene til *kompetanse og spesialisering* i kommunene har økt sterkt. Samtidig med denne utviklingen har Stortinget valgt å bygge videre på *generalistkommunemodellen*, som stiller samme krav til kommunen som tjenesteprodusent, demokratisk enhet, rettssikkerhetsutøver og lokalsamfunnsutvikler enten innbyggertallet er stort eller lite.

Slik situasjonen fortoner seg i dag vil folketallet i mange utkantområder generelt sett fortsette å synke som følge av negativt fødselsoverskudd og/eller netto utflytting. Skånland og Tjeldsund er ikke noe unntak, dersom man ikke makter å bidra til at det skapes arbeidsplasser og utnytter nærheten til Harstad i forbindelse med boligbygging.

Det ligger ikke an til at det gjøres noe vesentlig med oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene, og kommunene vil fortsatt måtte ta ansvaret for tunge oppgaver, f.eks. økt pleie og omsorg for personer med psykiske lidelser. Endringene i inntektssystemet hvor skatteinntekter og endring i folketall får større betydning, vil sette mange småkommuner under stort press i fht generalistkommunerollen. Dersom skjønnstilskuddene også trappes ned, vil Tjeldsund og Skånland få store problemer med å yte basale tjenester til innbyggerne, ganske enkelt pga manglende økonomiske muligheter.

Utredningen har vist at Tjeldsund og Skånland kan oppnå *betydelige økonomiske stordriftsfordeler* ved å slå seg sammen til en enhet, ca 5 mill i spart administrasjon. De innsparte midlene kan benyttes til økt tjenesteproduksjon og/eller til utviklingsoppgaver for regionen og lokalsamfunnene. Utredningen har også vist at om folketallet fortsetter å gå

nedover, kan kommunene få problemer med å fylle rollen som generalistkommune. En større enhet vil kunne bli en sterkere aktør med hensyn på å rekruttere fagfolk. Den vil kunne ha fortrinn mht å vedlikeholde, videreutvikle og utnytte kompetansen som disse fagfolkene står for, og den har større mulighet for å oppnå robuste og attraktive fagmiljøer. En større enhet vil også kunne utøve en større regional kraft i utviklingen av regionen og de enkelte lokalsamfunn.

Utredningen har også vist at en sammenslutning av de to kommunene vil ha en del ulemper. I første rekke gjelder dette mulighetene for at færre kan delta i lokaldemokratisk arbeid. En sammenslutning kan også føre til flytting av arbeidsplasser fra Hol til Evenskjer. Graden av sentralisering vil variere i forhold til hvilke organiseringsmodeller som velges. En sammenslutning vil kunne få størst negativ betydning for Tjeldøya knyttet til administrasjonen. Vi tror likevel at nærheten til Evenskjer gjør at å flytte Tjeldsunds administrasjon til Evenskjer neppe får merkbare konsekvenser pga gode pendlingsmuligheter.

Et annet poeng ved sammenslutning er knyttet til *finansieringssystemet*. Dersom sammenslutning velges, vil kommunene etter en overgangsperiode på 10 år og med en nedtrapping med 20 % fra år 10-15, noe forenklet sett miste ca. 7 mill. kroner i rammetilskudd. Dette tilsvarer mer enn det som er den beregnede gevinsten av de økonomiske stordriftsfordelene ved sammenslutning. I de 10 første årene vil en sammenslått kommune ha ca 2 mill mer i inntekter enn om de var 2 kommuner, i tillegg til at man anslagsvis vil kunne senke administrasjonskostnadene med ca 5 mill. En større kommune vil da kunne foreta betydelige investeringer eller driftsendringer som følge av rasjonalisering i administrasjonen.

I utredningen er det pekt på at ulempene ved sammenslutning kan dempes. En sammenslått kommunes demokratiske funksjon kan styrkes gjennom å velge organisasjonsløsninger som bidrar til å øke deltakelsen lokalt. En viss grad av områdeorganisering kan være én vei å gå. Når det gjelder sentralisering av administrative arbeidsplasser, kan opprettelse av offentlig servicekontor kombinert med framtidsrettet utnyttelse av informasjons- og kommunikasjonsteknologien, gjøre kommunen mer tilgjengelig i lokalsamfunnene. Man kan også beholde aktivitet i kommunehuset på Hol gjennom å legge ei kommunal avdeling dit.

Når en sammenslutning skal vurderes, er det naturlig at Hinnøybefolkningens forhold vurderes spesielt. I rapporten skriver vi at det er naturlig at Kongsvik fortsatt er en del av den nye kommunen, og at folk i Kongsvik vil få et kommunesenter som er nærmere med Evenskjer som senter. Forholdet til Gausvik/Sandtorg gjennomgås også, og det bør vurderes nærmere om ikke også dette området bør flyttes fra Harstad til den evt nye kommunen. Vi antar at mange i Gausvik/Sandtorg har Evenskjer som tjenestesenter i sterk konkurranse med Harstad. Det er også klart at dersom Evenes kommune hadde deltatt i dette arbeidet, ville en ny kommuneenhet basert på ETS-kommunene framtre som enda sterkere enhet mellom Harstad, Sortland og Narvik.

10. VEDLEGG

Vedlegg 10.1

Skånland kommune –

Syssselsetting 1986-2001 (registrering 4. kvartal)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
1 Jordbruk	32	22	0	21	39	43	35	41	36	32	29	38	45	45	46	43
2 Skogbruk	1	2	5	7	8	3	4	1	4	3	1	3	1	1	4	3
3 Fiske og fangst	31	53	66	28	8	8	9	7	10	11	12	19	18	7	6	8
4 Fiskeoppdrett	0	0	0	0	16	15	15	14	15	13	10	8	5	5	5	7
5 Bergverksdrift	0	0	0	0	0	0	2	2	2	2	6	3	2	0	0	0
6 Fiskeforedling	0	2	7	5	2	2	0	0	0	0	0	0	1	1	2	0
7 Annen næringsm.ind.	5	8	6	5	8	8	7	8	8	8	7	8	6	6	13	11
8 Prod av tekstiler	0	0	0	0	0	0	0	0	2	1	1	3	1	0	0	0
9 Prod tre-last/foredl.	27	17	16	11	1	0	11	8	5	1	0	0	0	0	0	0
10 Grafisk prod og fo	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
11 Kjemisk produksjon	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
12 Mineralsk produksjon	36	35	36	26	19	15	8	9	9	9	9	10	10	10	10	11
13 Prod av jern og ferro	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
14 Verkstedproduksjon	0	0	2	0	0	37	26	22	27	32	35	17	17	23	22	17
15 Skip og oljeplattformer	54	53	49	52	47	11	13	9	13	13	13	38	43	44	46	40
16 Møbler og annen ind.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	2	1	0	0	0
17 Kraft & vannf, fjernv.	21	19	21	22	24	20	20	17	18	20	18	15	12	18	17	16
18 Bygg & anlegg	16	50	78	71	54	76	40	43	35	37	43	49	55	49	49	52
19 Varehandel	115	161	99	82	84	80	77	94	79	95	71	73	79	86	87	73
20 Hotell & restaurant	20	30	40	27	27	29	28	32	39	25	27	26	36	31	42	37
21 Utenriks sjøfart	9	6	4	7	5	4	2	1	2	1	2	3	4	6	6	7
22 Innenriks transport	21	15	19	20	23	20	27	25	31	24	23	31	33	37	44	42
23 Post og telekommunik.	19	22	26	24	28	26	25	31	21	24	24	17	25	26	20	19
24 Bank og forsikring	0	0	1	0	1	5	8	6	6	6	4	4	4	9	8	7
25 Forretningsm. tjen.yt.	36	36	8	10	12	12	9	11	10	12	18	14	14	15	20	21
26 Annen privat tjen.yt.	13	14	42	44	49	51	52	37	44	35	104	94	105	105	106	119
27 Kommunal tjenesteyt.	306	307	311	301	309	276	282	289	298	328	340	333	328	338	333	325
28 Statlig tjenesteyt.	53	56	66	69	76	93	99	118	101	104	91	94	111	98	97	89
Uspesifisert	47	57	67	62	61	85	84	82	79	70	5	2	1	2	2	1
Sum sysselsetting	862	965	969	894	901	919	883	907	894	906	895	904	957	962	985	948

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
1 Primærnæringer	64	77	71	56	71	69	63	63	65	59	52	68	69	58	61	61
2 Verkstedindustri	54	53	51	52	47	48	39	31	40	45	48	55	60	67	68	57
3 Annen industri	68	62	65	47	30	25	28	27	26	21	25	26	21	17	25	22
4 Kraft & Vann / B & A	37	69	99	93	78	96	60	60	53	57	61	64	67	67	66	68
5 Varehandel/Hotell	135	191	139	109	111	109	105	126	118	120	98	99	115	117	129	110
6 Transport	30	21	23	27	28	24	29	26	33	25	25	34	37	43	50	49
7 Post og tele	19	22	26	24	28	26	25	31	21	24	24	17	25	26	20	19
8 Forretningsmessig tj	36	36	9	10	13	17	17	17	16	18	22	18	18	24	28	28
9 Private tjenester	13	14	42	44	49	51	52	37	44	35	104	94	105	105	106	119
10 Kommunale tjenester	306	307	311	301	309	276	282	289	298	328	340	333	328	338	333	325
11 Statlige tjenester	53	56	66	69	76	93	99	118	101	104	91	94	111	98	97	89
Uspesifisert	47	57	67	62	61	85	84	82	79	70	5	2	1	2	2	1
SUM sysselsetting	862	965	969	894	901	919	883	907	894	906	895	904	957	962	985	948

Vedlegg 10.2
Syssselsetting 1986-2001 (registrering 4. kvartal)

Tjeldsund kommune –

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
1 Jordbruk	35	30	28	27	21	14	21	20	22	15	17	26	29	29	29	26
2 Skogbruk	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
3 Fiske og fangst	3	2	7	7	6	11	6	3	3	8	7	9	9	8	7	6
4 Fiskeoppdrett	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
5 Bergverksdrift	6	3	5	3	2	3	2	1	1	1	1	1	1	2	1	1
6 Fiskeforedling	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
7 Annen næringsm.ind.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
8 Prod av tekstiler	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
9 Prod tre-last/foredl.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
10 Grafisk prod og fo	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1
11 Kjemisk produksjon	1	0	0	0	3	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
12 Mineralsk produksjon	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
13 Prod av jern og ferro	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
14 Verkstedproduksjon	0	1	7	10	6	7	9	7	2	1	0	0	0	0	1	0
15 Skip og oljeplattformer	0	0	0	0	0	0	3	2	1	0	0	0	0	0	0	0
16 Møbler og annen ind.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
17 Kraft & vannf, fjernv.	0	0	0	0	0	0	0	0	2	4	4	3	6	0	0	0
18 Bygg & anlegg	19	19	12	23	8	6	19	14	27	20	27	31	19	11	14	11
19 Varehandel	38	31	35	37	33	25	22	28	30	35	37	46	38	39	37	36
20 Hotell & restaurant	15	15	16	17	20	18	16	17	17	19	20	19	13	15	5	3
21 Utenriks sjøfart	4	2	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	1	0	1	0
22 Innenriks transport	13	17	13	6	11	9	15	11	11	11	17	14	16	15	16	21
23 Post og telekommunik.	6	7	6	3	7	9	9	16	14	12	11	8	1	2	1	0
24 Bank og forsikring	9	10	10	12	10	11	11	11	11	12	12	9	10	10	9	8
25 Forretningsm. tjen.yt.	0	0	2	4	5	1	1	1	1	1	0	0	0	0	1	1
26 Annen privat tjen.yt.	2	3	2	2	3	3	5	3	7	5	16	15	13	15	8	8
27 Kommunal tjenesteyt.	177	175	157	165	134	146	133	140	166	165	194	183	168	168	170	143
28 Statlig tjenesteyt.	245	229	237	231	230	212	204	220	227	220	215	206	211	219	209	192
Uspesifisert	9	7	4	6	41	47	41	45	45	33	1	0	2	0	0	0
Sum sysselsetting	582	551	541	553	540	524	517	540	587	563	580	571	538	534	510	457

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
1 Primærnæringer	38	32	35	34	27	25	27	23	25	23	24	35	38	37	36	32
2 Verkstedindustri	0	1	7	10	6	7	12	9	3	1	0	0	0	0	1	0
3 Annen industri	7	3	5	3	5	5	2	1	1	1	2	2	2	3	2	2
4 Kraft & Vann / B & A	19	19	12	23	8	6	19	14	29	24	31	34	25	11	14	11
5 Varehandel/Hotell	53	46	51	54	53	43	38	45	47	54	57	65	51	54	42	39
6 Transport	17	19	13	6	11	9	15	12	11	12	17	14	17	15	17	21
7 Post og tele	6	7	6	3	7	9	9	16	14	12	11	8	1	2	1	0
8 Forretningsmessig tj	9	10	12	16	15	12	12	12	12	13	12	9	10	10	10	9
9 Private tjenester	2	3	2	2	3	3	5	3	7	5	16	15	13	15	8	8
10 Kommunale tjenester	177	175	157	165	134	146	133	140	166	165	194	183	168	168	170	143
11 Statlige tjenester	245	229	237	231	230	212	204	220	227	220	215	206	211	219	209	192
Uspesifisert	9	7	4	6	41	47	41	45	45	33	1	0	2	0	0	0
SUM sysselsetting	582	551	541	553	540	524	517	540	587	563	580	571	538	534	510	457

Vedlegg 10.3
Befolkningsutvikling 1980-2001 (registrering 31.12)

Skånland kommune –

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Fødte	39	35	53	54	39	44	49	34	42	34	34
Døde	23	47	36	37	33	33	40	56	45	52	41
Fødselsoverskudd	16	-12	17	17	6	11	9	-22	-3	-18	-7
Innflytting	160	217	216	206	181	133	178	144	116	145	93
Ekstern inn	66	136	116	90	87	63	110	100	61	76	63
Intern inn	94	81	100	116	94	70	68	44	55	69	26
Utflytting	141	134	150	133	141	168	161	141	200	156	116
Ekstern ut	91	90	85	85	81	116	89	84	124	97	60
Intern ut	50	44	65	48	60	52	72	57	76	59	56
Nettoflytting	19	83	66	73	40	-35	17	3	-84	-11	-23
Totalbefolkning	3 245	3 316	3 399	3 489	3 535	3 510	3 534	3 521	3 431	3 409	3 379
0-6 åringer	339	343	354	362	361	328	330	330	314	305	285
7-12 åringer	294	304	325	342	336	348	359	343	330	330	324
13-15 åringer	156	163	149	144	146	164	163	171	165	175	166
16-19 åringer	201	197	203	217	217	212	202	195	206	204	214
20-24 åringer	242	233	256	237	255	243	242	229	219	199	208
25-29 åringer	203	247	247	262	265	262	244	243	212	206	186
30-39 åringer	449	476	493	526	535	523	541	548	527	525	517
40-49 åringer	260	269	291	325	345	368	382	416	442	462	483
50-66 åringer	601	598	584	562	539	513	518	502	473	466	469
67-69 åringer	120	102	97	105	126	128	113	103	99	102	85
70 og eldre	380	384	400	407	410	421	440	441	444	435	442
15-74 år	2 264	2 331	2 380	2 438	2 477	2 455	2 457	2 464	2 393	2 393	2 391
Menn	1 703	1 738	1 783	1 820	1 842	1 838	1 847	1 836	1 785	1 757	1 749
Kvinner	1 542	1 578	1 616	1 669	1 693	1 672	1 687	1 685	1 646	1 652	1 630
Andel kv. 16-19	41,8	39,6	37,4	41,0	45,6	45,8	44,1	40,5	44,7	44,1	47,2
Andel kv. 20-24	46,3	50,2	52,3	46,4	44,3	42,0	40,5	38,9	38,8	42,7	40,4
Andel kv. 25-29	45,3	45,3	42,9	48,9	48,7	49,2	51,2	52,7	50,0	47,1	42,5
Andel kv. 30-39	45,4	44,5	44,2	43,9	44,3	46,7	46,4	45,4	46,5	48,8	50,3

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Fødte	30	29	34	34	22	30	25	26	31	28	24
Døde	41	45	46	35	32	37	32	35	40	32	33
Fødselsoverskudd	-11	-16	-12	-1	-10	-7	-7	-9	-9	-4	-9
Innflytting	129	134	222	104	150	111	113	160	139	138	161
Ekstern inn	82	69	175	62	84	53	60	92	72	91	92
Intern inn	47	65	47	42	66	58	53	68	67	47	69
Utflytting	158	144	125	193	187	156	176	147	161	147	185
Ekstern ut	93	101	72	119	103	107	101	91	96	90	108
Intern ut	65	43	53	74	84	49	75	56	65	57	77
Nettoflytting	-29	-10	97	-89	-37	-45	-63	13	-22	-9	-24
Totalbefolkning	3 337	3 310	3 395	3 303	3 259	3 206	3 136	3 140	3 109	3 096	3 064
0-6 åringer	270	251	259	248	230	221	206	216	204	199	193
7-12 åringer	285	281	305	275	267	259	249	228	231	223	220
13-15 åringer	188	177	168	140	147	148	141	146	141	138	120
16-19 åringer	225	221	238	250	237	230	215	189	189	188	199
20-24 åringer	208	224	230	250	247	237	233	266	247	248	221
25-29 åringer	180	184	184	156	161	150	153	162	181	187	193
30-39 åringer	496	467	467	439	423	398	370	349	323	302	296
40-49 åringer	490	495	517	526	510	515	508	498	485	487	479
50-66 åringer	476	497	528	518	541	552	562	581	611	630	653
67-69 åringer	82	77	83	85	80	82	83	93	82	73	67
70 og eldre	437	436	416	416	416	414	416	412	415	421	423
15-74 år	2 379	2 368	2 460	2 414	2 369	2 337	2 296	2 302	2 282	2 304	2 282
Menn	1 726	1 708	1 744	1 694	1 674	1 629	1 591	1 579	1 567	1 573	1 542
Kvinner	1 611	1 602	1 651	1 609	1 585	1 577	1 545	1 561	1 542	1 523	1 522
Andel kv. 16-19	49,3	50,7	51,7	53,6	51,1	53,0	49,8	47,6	48,7	45,7	47,7
Andel kv. 20-24	42,3	43,8	43,0	42,8	47,4	46,0	49,8	49,2	48,2	50,0	49,3
Andel kv. 25-29	41,1	40,8	43,5	44,9	38,5	45,3	43,8	48,1	48,1	44,4	48,7
Andel kv. 30-39	49,8	49,7	50,7	50,1	48,5	48,7	48,1	48,7	46,4	44,0	42,6

Vedlegg 10.4
Befolkningsutvikling 1980-2001 (registrering 31.12)

Tjeldsund kommune –

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Fødte	22	19	37	25	20	18	22	15	21	27	25
Døde	18	22	14	14	15	24	23	29	13	29	17
Fødselsoverskudd	4	-3	23	11	5	-6	-1	-14	8	-2	8
Innflytting	164	139	147	164	94	133	103	133	107	121	99
Ekstern inn	128	108	99	116	62	88	69	72	62	75	61
Intern inn	36	31	48	48	32	45	34	61	45	46	38
Utflytting	89	161	136	138	157	173	201	137	187	164	159
Ekstern ut	61	130	94	92	123	115	117	83	134	120	122
Intern ut	28	31	42	46	34	58	84	54	53	44	37
Nettoflytting	75	-22	11	26	-63	-40	-98	-4	-80	-43	-60
Totalbefolkning	2 007	1 981	2 014	2 052	1 993	1 945	1 842	1 826	1 754	1 711	1 660
0-6 åringer	196	176	198	211	194	179	152	145	137	143	132
7-12 åringer	223	221	212	204	178	168	154	143	134	135	128
13-15 åringer	117	122	120	110	110	112	94	95	83	76	60
16-19 åringer	117	121	125	135	157	146	147	140	120	118	111
20-24 åringer	154	136	143	154	134	131	120	145	142	131	126
25-29 åringer	151	153	159	153	142	127	111	115	111	110	102
30-39 åringer	273	277	266	289	267	270	248	239	214	204	201
40-49 åringer	171	176	190	181	201	202	209	218	226	222	229
50-66 åringer	351	346	337	342	325	335	327	307	300	294	280
67-69 åringer	63	60	58	62	65	55	59	58	62	55	56
70 og eldre	191	193	206	211	220	220	221	221	225	223	235
15-74 år	1 400	1 391	1 416	1 440	1 403	1 391	1 346	1 345	1 293	1 252	1 213
Menn	1 052	1 030	1 037	1 063	1 035	1 010	949	940	905	874	846
Kvinner	955	951	977	989	958	935	893	886	849	837	814
Andel kv. 16-19	47,9	52,1	48,8	48,1	48,4	48,6	44,2	45,7	45,8	40,7	41,4
Andel kv. 20-24	44,2	44,9	48,3	46,1	48,5	45,8	42,5	41,4	44,4	43,5	42,1
Andel kv. 25-29	48,3	51,0	50,3	54,9	50,0	52,0	48,6	49,6	40,5	39,1	41,2
Andel kv. 30-39	43,2	43,3	45,5	45,0	47,2	47,0	49,2	48,5	51,9	52,9	50,7

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Fødte	11	16	14	20	26	20	17	16	21	15	19
Døde	24	19	29	25	19	18	14	22	22	20	16
Fødselsoverskudd	-13	-3	-15	-5	7	2	3	-6	-1	-5	3
Innflytting	88	92	77	118	89	85	81	88	89	62	109
Ekstern inn	57	59	48	71	68	56	53	52	47	37	62
Intern inn	31	33	29	47	21	29	28	36	42	25	47
Utflytting	97	92	119	88	110	98	136	81	86	123	96
Ekstern ut	75	57	85	44	67	60	88	46	38	83	54
Intern ut	22	35	34	44	43	38	48	35	48	40	42
Nettoflytting	-9	0	-42	30	-21	-13	-55	7	3	-61	13
Totalbefolkning	1 641	1 634	1 579	1 604	1 586	1 574	1 523	1 525	1 527	1 461	1 477
0-6 åringer	126	124	115	132	134	123	105	123	126	110	110
7-12 åringer	129	117	111	116	102	111	107	94	101	98	110
13-15 åringer	58	63	70	70	63	57	58	53	49	47	38
16-19 åringer	100	94	82	69	79	80	79	89	83	66	77
20-24 åringer	128	122	116	126	104	100	89	76	85	87	74
25-29 åringer	96	109	115	108	112	117	97	94	96	85	90
30-39 åringer	202	204	186	198	210	204	188	195	188	182	190
40-49 åringer	231	226	219	213	205	200	203	209	200	195	186
50-66 åringer	283	276	279	290	290	298	304	302	313	300	317
67-69 åringer	53	61	49	52	48	48	52	49	48	50	43
70 og eldre	235	238	237	230	239	236	241	241	238	241	242
15-74 år	1 207	1 191	1 158	1 173	1 160	1 144	1 122	1 112	1 106	1 066	1 064
Menn	834	832	793	803	797	788	766	769	761	722	719
Kvinner	807	802	786	801	789	786	757	756	766	739	758
Andel kv. 16-19	44,0	44,7	48,8	50,7	49,4	45,0	43,0	39,3	38,6	37,9	41,6
Andel kv. 20-24	43,8	46,7	46,6	45,2	45,2	49,0	48,3	53,9	51,8	47,1	44,6
Andel kv. 25-29	38,5	41,3	45,2	51,9	42,9	47,9	53,6	51,1	44,8	48,2	53,3
Andel kv. 30-39	51,5	48,5	51,1	48,5	49,0	47,1	43,6	44,6	48,4	46,2	49,5

Vedlegg 10.5

Skånland kommune – Befolkningsprognose 2001-2020 ArbMarkStyrt (LTP)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Sysselsetting	947	944	941	937	933	930	926	923	920	917	911	904	898	892	886	880	875	869	863
Arbeidsstyrke	1352	1318	1320	1313	1305	1290	1271	1261	1259	1252	1245	1241	1232	1229	1224	1218	1211	1203	1200
Ubalanse	-405	-374	-380	-376	-371	-360	-344	-338	-339	-336	-334	-336	-333	-337	-337	-337	-336	-334	-337
Nettopending	-346	-350	-347	-337	-334	-327	-323	-322	-323	-321	-321	-322	-322	-323	-323	-323	-322	-322	-323
Arbeidsledige	44	17	20	22	21	19	16	14	14	13	13	13	12	13	13	13	13	12	13
Nettoyrkesflytting	-15	-7	-13	-17	-16	-13	-6	-2	-2	-2	0	-1	1	-1	-2	-2	-1	0	-1
Fødte	24	28	28	28	27	26	26	26	26	25	25	25	25	25	25	25	24	24	24
Døde	33	41	40	40	40	40	39	39	39	38	38	38	37	37	37	37	37	37	37
Fødselsoverskudd	-9	-13	-12	-12	-13	-13	-14	-13	-13	-13	-13	-12	-12	-12	-12	-12	-13	-13	-13
Innflytting	161	128	113	102	100	104	118	125	124	124	126	123	127	121	120	119	119	120	116
Utflytting	185	138	136	133	130	127	124	123	123	122	121	120	119	119	118	116	115	114	114
Nettoflytting	-24	-10	-23	-31	-30	-23	-7	2	1	3	5	3	8	3	2	2	4	6	2
Totalbefolkning	3064	3041	3007	2964	2921	2885	2865	2853	2842	2831	2823	2814	2809	2800	2790	2780	2771	2764	2754
0-6 åringer	193	202	200	199	198	196	199	201	201	201	202	201	201	200	199	197	195	194	192
7-12 åringer	220	208	205	205	191	187	179	183	183	184	187	188	191	192	192	192	192	191	190
13-15 åringer	120	117	120	107	110	108	114	100	100	95	97	95	93	95	96	98	99	99	99
16-19 åringer	199	190	173	174	159	152	149	150	147	148	145	138	136	131	133	130	130	132	132
20-24 åringer	221	219	205	192	197	194	182	182	182	174	167	174	172	171	165	165	160	158	156
25-29 åringer	193	181	186	183	176	163	163	160	157	162	163	158	158	157	153	150	153	151	150
30-39 åringer	296	316	322	317	320	323	326	335	342	345	345	340	340	340	341	337	334	330	328
40-49 åringer	479	459	430	422	414	396	373	356	342	324	322	334	339	338	343	347	351	356	361
50-66 åringer	653	676	695	707	710	722	742	748	741	738	741	724	708	693	675	658	644	632	617
67-69 åringer	67	62	69	66	68	69	72	84	96	112	104	102	99	115	116	120	117	115	110
70 år og eldre	423	411	402	393	379	375	365	355	354	348	350	361	372	368	377	385	397	407	419
15-74 år	2282	2259	2249	2216	2182	2151	2149	2147	2146	2142	2135	2132	2131	2121	2113	2100	2082	2066	2061
Menn	1542	1531	1515	1493	1471	1452	1441	1434	1427	1421	1415	1409	1405	1399	1392	1386	1379	1374	1368
Kvinner	1522	1510	1492	1471	1450	1433	1424	1419	1415	1411	1408	1405	1404	1401	1397	1394	1391	1390	1386
Andel kv. 16-19	47,7	45,3	46,8	47,1	49,7	52,0	49,7	45,3	44,2	45,9	46,9	48,6	47,8	46,6	47,4	48,5	50,0	50,0	50,0
Andel kv. 20-24	49,3	47,5	46,8	46,9	44,7	41,8	44,0	45,6	46,2	46,6	47,3	44,8	44,8	45,0	45,5	45,5	46,3	46,2	46,2
Andel kv. 25-29	48,7	48,1	47,8	49,2	50,0	49,1	47,9	47,5	47,8	46,9	46,0	47,5	48,1	48,4	48,4	48,7	47,7	47,7	47,3
Andel kv. 30-39	42,6	43,7	45,0	45,4	46,3	48,6	48,2	48,4	48,5	49,3	49,6	48,8	48,8	49,4	49,0	48,7	48,8	48,8	49,1

Vedlegg 10.6 Tjeldsund kommune – Befolkningsprognose 2001-2020 ArbMarkStyrt (LTP)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Sysselsetting	457	453	450	446	443	439	436	433	429	426	423	420	417	415	412	409	407	404	401	399
Arbeidsstyrke	623	641	612	601	598	587	579	575	575	573	565	561	557	554	551	545	541	540	539	535
Ubalanse	-166	-187	-162	-155	-156	-148	-143	-143	-146	-147	-142	-140	-140	-139	-139	-136	-135	-136	-138	-136
Nettopendling	-150	-158	-143	-141	-140	-137	-136	-136	-135	-135	-133	-132	-131	-130	-129	-128	-128	-129	-128	-126
Arbeidsledige	22	14	11	9	9	8	6	6	7	8	7	7	7	7	7	6	6	6	7	7
Nettoyrkesflytting	6	-15	-9	-5	-6	-3	-1	-1	-3	-4	-2	-2	-2	-2	-3	-2	-1	-2	-3	-3
Fødte	19	17	15	15	15	14	14	14	15	15	15	15	14	14	14	14	14	14	14	14
Døde	16	22	22	22	22	22	22	22	22	21	21	21	21	20	20	20	20	19	19	19
Fødselsoverskudd	3	-5	-7	-7	-7	-8	-7	-7	-7	-7	-7	-7	-6	-6	-6	-6	-6	-5	-5	-5
Innflytting	109	66	76	81	78	83	87	89	84	81	84	84	83	82	81	81	83	81	77	77
Utflytting	96	99	94	92	91	89	89	89	89	89	88	87	87	86	85	85	84	84	83	83
Nettoflytting	13	-32	-19	-11	-13	-6	-2	0	-5	-8	-4	-3	-4	-4	-5	-3	-1	-2	-6	-5
Totalbefolkning	1477	1439	1414	1396	1376	1362	1353	1346	1333	1318	1308	1298	1288	1278	1267	1259	1252	1245	1233	1223
0-6 åringer	110	102	102	101	101	99	101	101	100	100	100	100	99	99	98	98	98	97	96	95
7-12 åringer	110	102	90	94	92	93	88	86	87	87	88	87	88	87	86	86	86	86	85	85
13-15 åringer	38	50	63	57	48	39	49	52	50	46	42	45	44	45	44	45	44	44	44	44
16-19 åringer	77	64	57	58	60	70	67	66	59	57	63	62	61	58	56	56	57	58	57	57
20-24 åringer	74	82	82	76	78	75	71	71	76	77	73	73	72	72	72	72	71	71	70	68
25-29 åringer	90	74	68	72	74	72	77	79	77	78	77	75	75	76	76	75	75	75	74	73
30-39 åringer	190	184	183	180	167	165	154	152	154	151	151	149	148	148	148	147	148	148	147	146
40-49 åringer	186	184	179	176	179	168	167	167	164	162	165	163	163	163	156	155	149	147	148	145
50-66 åringer	317	313	319	316	317	324	327	325	313	309	296	294	286	280	279	270	271	268	263	262
67-69 åringer	43	47	33	36	31	37	39	41	49	52	57	51	52	49	49	51	51	50	45	43
70 år og eldre	242	237	240	231	230	219	213	207	203	200	196	199	200	202	201	203	202	202	205	205
15-74 år	1064	1028	1007	1006	996	982	977	966	966	957	954	949	943	937	928	923	913	904	893	884
Menn	719	699	686	676	665	657	653	649	643	637	632	628	624	619	614	610	607	603	598	593
Kvinner	758	740	728	720	711	705	700	696	690	682	676	670	665	659	653	648	645	641	635	630
Andel kv. 16-19	41,6	43,8	45,6	43,1	48,3	50,0	52,2	53,0	47,5	50,9	47,6	43,5	45,9	39,7	42,9	44,6	43,9	43,1	43,9	43,9
Andel kv. 20-24	44,6	41,5	39,0	42,1	43,6	45,3	45,1	46,5	48,7	49,4	49,3	49,3	48,6	50,0	47,2	45,8	46,5	45,1	45,7	45,6
Andel kv. 25-29	53,3	52,7	52,9	51,4	50,0	48,6	46,8	46,8	48,1	47,4	48,1	49,3	49,3	48,7	50,0	49,3	49,3	49,3	50,0	49,3
Andel kv. 30-39	49,5	50,5	51,4	50,0	49,1	49,7	51,9	51,3	50,0	51,0	50,3	50,3	49,3	50,0	50,0	49,7	49,3	49,3	49,7	50,0

Vedlegg 10.7
Prognose frie inntekter

1913 Skånland kommune –

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2010	2015	2020
--	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------

Befolkningsutvikling / -prognose (31.12)

INNB. TOTALT	3064	3041	3007	2964	2921	2885	2865	2831	2790	2739
INNB. 0 - 5 år (-97: 0-6 år)	167	169	170	170	168	169	170	171	168	160
INNB. 6 - 15 år (-97: 7-15 år)	366	358	355	340	330	322	323	309	319	317
INNB. 16 - 66 år	2041	2041	2011	1994	1975	1949	1936	1891	1811	1719
INNB. 67 - 79 år	304	286	295	284	277	278	273	305	361	417
INNB. 80 - 89 år	159	161	149	146	139	133	129	123	106	101
INNB. 90 + år	27	26	27	28	31	33	35	32	25	24

Nasjonale vekstrater / forutsetninger

Skatteinntekter	16,6 %	4,4 %	10,3 %	4,8 %	4,4 %	4,3 %	3,5 %	3,5 %	3,5 %	3,5 %
Inntektssystemet	-1,2 %	9,5 %	0,1 %	2,4 %	2,0 %	1,8 %	3,5 %	3,5 %	3,5 %	3,5 %
Pristigning (Deflator)	7,1 %	4,2 %	3,8 %	3,3 %	3,0 %	3,0 %	3,0 %	3,0 %	3,0 %	3,0 %
Utgiftsbeh. pr. innb.(landsgj.sn)	18 464	20 457	22 234	22 845	23 409	23 985	24 578	26 466	29 922	33 767

Rammetilskudd

Innbyggertilskudd	19 548	22 702	22 140	22 938	22 787	22 990	23 476	25 538	29 586	34 120
Utgiftsutjevnen tilskudd	13 917	17 445	17 066	17 321	17 976	18 504	19 095	20 639	24 215	28 638
Korr. statl. og priv. skoler	224	212	232	227	225	216	209	199	200	203
Nord-Norge tilskudd	7 098	7 322	7 246	7 192	7 112	7 010	6 908	6 747	6 643	6 537
Regionalt tilskudd	0	0	0	0	0	3 610	3 610	3 610	3 610	3 610
Hovedstadstilskudd	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Storbytilskudd	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Korr. for overgangsordn.	-1 033	-461	-106	-132	-57	5	-14	-10	0	0
Skjønn	5 100	5 600	5 100	5 100	5 100	5 100	5 100	5 100	5 100	5 100
Herav ress.krev. brukere	200	200	200	200	200	200	200	200	200	200
Herav ber. komp. eks.ord.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Herav ber. komp. landbruk	84	170	256	345	435	431	410	365	313	313
Herav ber. komp. bef.krit.	1 100	880	660	440	220	0	0	0	0	0
Ekstraordinært skjønn	965	772	579	386	193	-3 417	-3 417	-3 417	-3 417	-3 417
Inntektsutjevnen tilskudd										
Komp. løpende innt.utjevn.										
Korr. for negativt tilskudd	-4	-5	-5	-5	-5	-5	-5	-5	-5	-5
Utenfor overgangsordningen	1 037	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Salderingsproposisjon (korr)										
Revidert nasjonalbudsjett	1 098	20								
Diverse korrigeringer m.v.	1	-1								
Forskudd	0									
RAMMEOVERFØRING	47 950	53 606	52 251	53 026	53 330	54 012	54 962	58 401	65 932	74 786
Tilskudd pr innbygger	15 649	17 628	17 376	17 890	18 257	18 722	19 184	20 629	23 631	27 304
% endring (t / t-1)	-1,2%	11,8%	-2,5%	1,5%	0,6%	1,3%	1,8%	3,0%	3,0%	3,3%

Frie inntekter

SKATTEINTEKTER	34 761	36 191	39 600	40 500	41 600	42 600	43 100	45 700	51 100	57 200
% vis vekst skatt	18,3 %	4,1 %	9,4 %	2,3 %	2,7 %	2,4 %	1,2 %	1,8 %	1,8 %	2,3 %
Netto inntektsutjevning	9 394	9 881	9 566	10 173	10 387	10 641	11 036	12 492	15 207	18 220
SUM Statlig overføring	57 343	63 487	61 818	63 199	63 717	64 653	65 998	70 892	81 139	93 005
FRIE INNTEKTER (1000 kr)	92 104	99 678	101 418	103 699	105 317	107 253	109 098	116 592	132 239	150 205
% endring frie inntekter	6,0 %	8,2 %	1,7 %	2,2 %	1,6 %	1,8 %	1,7 %	2,8 %	2,8 %	3,0 %
Sum frie innt. pr. innb. (kr)	30 060	32 778	33 727	34 986	36 055	37 176	38 080	41 184	47 397	54 839
% endring frie innt. pr. innb.	7,1 %	9,0 %	2,9 %	3,7 %	3,1 %	3,1 %	2,4 %	3,2 %	3,1 %	3,5 %

2003 Nivå

Skatt	37 579	37 548	39 600	39 225	39 117	38 891	38 201	37 068	35 754	34 523
Inntektsutjevning	10 155	10 252	9 566	9 853	9 767	9 714	9 782	10 132	10 640	10 997
Rammeoverføring	51 836	55 617	52 251	51 357	50 147	49 309	48 715	47 370	46 131	45 137
Frie inntekter	99 571	103 417	101 418	100 435	99 031	97 914	96 698	94 571	92 525	90 657
Endring frie inntekter	-1 847	1 999	0	-983	-2 386	-3 504	-4 720	-6 847	-8 892	-10 761
Endring %	-1,8 %	2,0 %	0,0 %	-1,0 %	-2,4 %	-3,5 %	-4,7 %	-6,8 %	-8,8 %	-10,6 %

2003 Nivå per innbygger

Skatt	12 265	12 347	13 169	13 234	13 392	13 480	13 334	13 094	12 815	12 604
Inntektsutjevning	3 314	3 371	3 181	3 324	3 344	3 367	3 414	3 579	3 814	4 015
Rammeoverføring	16 918	18 289	17 376	17 327	17 168	17 092	17 003	16 733	16 534	16 479
Frie inntekter	32 497	34 008	33 727	33 885	33 903	33 939	33 751	33 405	33 163	33 098
Endring frie inntekter	-1 230	280	0	158	176	212	24	-322	-564	-629
Endring %	-3,6 %	0,8 %	0,0 %	0,5 %	0,5 %	0,6 %	0,1 %	-1,0 %	-1,7 %	-1,9 %

Vedlegg 10.8
Prognose frie inntekter

1852 Tjeldsund kommune –

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2010	2015	2020
--	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------

Befolkningsutvikling / -prognose (31.12)

INNB. TOTALT	1477	1439	1414	1396	1376	1362	1353	1318	1267	1223
INNB. 0 - 5 år (-97: 0-6 år)	90	90	88	88	85	86	86	85	84	81
INNB. 6 - 15 år (-97: 7-15 år)	168	165	167	164	156	146	152	148	145	142
INNB. 16 - 66 år	934	901	887	877	875	874	864	834	788	751
INNB. 67 - 79 år	189	188	171	170	160	158	155	160	170	180
INNB. 80 - 89 år	87	83	91	85	89	86	85	75	65	55
INNB. 90 + år	9	13	11	12	12	11	12	16	16	12

Nasjonale vekstrater / forutsetninger

Skatteinntekter	16,6 %	4,4 %	10,3 %	4,8 %	4,4 %	4,3 %	3,5 %	3,5 %	3,5 %	3,5 %
Inntektssystemet	-1,2 %	9,5 %	0,1 %	2,4 %	2,0 %	1,8 %	3,5 %	3,5 %	3,5 %	3,5 %
Prisstigning (Deflator)	7,1 %	4,2 %	3,8 %	3,3 %	3,0 %	3,0 %	3,0 %	3,0 %	3,0 %	3,0 %
Utgiftsbeh. pr. innb.(landsgj.sn)	18 464	20 457	22 234	22 845	23 409	23 985	24 578	26 466	29 922	33 767

Rammetilskudd

Innbyggertilskudd	9 601	10 713	10 477	10 854	10 732	10 830	11 083	11 978	13 504	15 276
Utgiftsutjevnen tilskudd	9 477	11 392	13 835	13 973	14 705	15 153	14 838	17 056	19 611	21 579
Korr. statl. og priv. skoler	92	88	106	105	106	104	99	96	93	91
Nord-Norge tilskudd	1 817	1 801	1 821	1 774	1 743	1 721	1 697	1 660	1 588	1 535
Regionalt tilskudd	3 485	3 610	3 610	3 610	3 610	3 610	3 610	3 610	3 610	3 610
Hovedstadstilskudd	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Storbytilskudd			0	0	0	0	0	0	0	0
Korr. for overgangsordn.	-377	-25	-45	-82	-54	-28	-8	-6	0	0
Skjønn	2 100	2 300	2 100	2 100	2 100	2 100	2 100	2 100	2 100	2 100
Herav ress.krev. brukere	200	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Herav ber. komp. eks.ord.		58	56	61	70	79	74	38	0	0
Herav ber. komp. landbruk		0	0	2	5	8	6	0	0	0
Herav ber. komp. bef.krit.			0	0	0	0	0	0	0	0
Ekstraordinært skjønn	1 287	1 030	772	515	257	0	0	0	0	0
Inntektsutjevnen tilskudd										
Komp. løpende innt.utjevn.										
Korr. for negativt tilskudd	-2	-3	-3	-3	-3	-3	-3	-3	-3	-3
Utenfor overgangsordningen	304	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Salderingsproposisjon (korr)										
Revidert nasjonalbudsjett	597	9								
Diverse korrigeringer m.v.	-2	-4								
Forskudd	0									
RAMMEOVERFØRING	28 380	30 912	32 674	32 846	33 198	33 488	33 416	36 492	40 503	44 189
Tilskudd pr innbygger	19 215	21 482	23 108	23 529	24 126	24 588	24 698	27 688	31 967	36 131
% endring (t / t-1)	4,0%	8,9%	5,7%	0,5%	1,1%	0,9%	-0,2%	3,1%	1,4%	1,7%

Frie inntekter

SKATTEINTEKTER	15 500	17 679	18 600	19 000	19 400	20 000	20 500	21 400	23 500	26 200
% vis vekst skatt	2,5 %	14,1 %	5,2 %	2,2 %	2,1 %	3,1 %	2,5 %	0,9 %	2,2 %	1,9 %
Netto inntektsutjevning	6 030	4 122	4 652	4 824	5 066	5 073	5 073	5 890	6 782	7 625
SUM Statlig overføring	34 410	35 034	37 326	37 670	38 263	38 562	38 489	42 383	47 285	51 814
FRIE INNTEKTER (1000 kr)	49 910	52 713	55 926	56 670	57 663	58 562	58 989	63 783	70 785	78 014
% endring frie inntekter	8,4 %	5,6 %	6,1 %	1,3 %	1,8 %	1,6 %	0,7 %	2,6 %	1,7 %	1,8 %
Sum frie innt. pr. innb. (kr)	33 791	36 632	39 552	40 595	41 907	42 997	43 599	48 394	55 868	63 789
% endring frie innt. pr. innb.	7,3 %	8,4 %	8,0 %	2,6 %	3,2 %	2,6 %	1,4 %	3,7 %	2,6 %	2,7 %

2003 Nivå

Skatt	16 757	18 342	18 600	18 402	18 242	18 259	18 170	17 358	16 443	15 813
Inntektsutjevning	6 518	4 277	4 652	4 672	4 763	4 632	4 496	4 778	4 745	4 602
Rammeoverføring	30 683	32 075	32 674	31 813	31 216	30 572	29 618	29 600	28 339	26 670
Frie inntekter	53 958	54 694	55 926	54 886	54 222	53 462	52 284	51 736	49 527	47 085
Endring frie inntekter	-1 968	-1 232	0	-1 040	-1 704	-2 464	-3 642	-4 190	-6 399	-8 841
Endring %	-3,5 %	-2,2 %	0,0 %	-1,9 %	-3,0 %	-4,4 %	-6,5 %	-7,5 %	-11,4 %	-15,8 %

2003 Nivå per innbygger

Skatt	11 345	12 746	13 154	13 182	13 257	13 406	13 429	13 170	12 978	12 930
Inntektsutjevning	4 413	2 972	3 290	3 347	3 462	3 401	3 323	3 625	3 745	3 763
Rammeoverføring	20 774	22 290	23 108	22 788	22 686	22 447	21 891	22 458	22 367	21 807
Frie inntekter	36 532	38 008	39 552	39 317	39 405	39 253	38 643	39 253	39 090	38 500
Endring frie inntekter	-3 019	-1 543	0	-235	-146	-299	-909	-299	-462	-1 052
Endring %	-7,6 %	-3,9 %	0,0 %	-0,6 %	-0,4 %	-0,8 %	-2,3 %	-0,8 %	-1,2 %	-2,7 %

Vedlegg 10.9
kommune – Prognose frie inntekter

1814 Tjeldsund-Skånland

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2010	2015	2020
--	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------

Befolkningsutvikling / -prognose (31.12)

INNB. TOTALT	4541	4480	4421	4360	4297	4247	4218	4149	4057	3962
INNB. 0 - 5 år (-97: 0-6 år)	257	259	258	258	253	255	256	256	252	241
INNB. 6 - 15 år (-97: 7-15 år)	534	523	522	504	486	468	475	457	464	459
INNB. 16 - 66 år	2975	2942	2898	2871	2850	2823	2800	2725	2599	2470
INNB. 67 - 79 år	493	474	466	454	437	436	428	465	531	597
INNB. 80 - 89 år	246	244	240	231	228	219	214	198	171	156
INNB. 90 + år	36	39	38	40	43	44	47	48	41	36

Nasjonale vekstrater / forutsetninger

Skatteinntekter	16,6 %	4,4 %	10,3 %	4,8 %	4,4 %	4,3 %	3,5 %	3,5 %	3,5 %	3,5 %
Inntektssystemet	-1,2 %	9,5 %	0,1 %	2,4 %	2,0 %	1,8 %	3,5 %	3,5 %	3,5 %	3,5 %
Prisstigning (Deflator)	7,1 %	4,2 %	3,8 %	3,3 %	3,0 %	3,0 %	3,0 %	3,0 %	3,0 %	3,0 %
Utgiftsbeh. pr. innb.(landsgj.sn)	18 464	20 457	22 234	22 845	23 409	23 985	24 578	26 466	29 922	33 767

Rammetilskudd

Innbyggertilskudd	29 149	33 416	32 616	33 792	33 519	33 821	34 559	37 517	43 089	49 396
Utgiftsutjevnerende tilskudd	18 071	23 276	25 557	25 805	25 689	26 466	26 536	29 627	34 516	39 457
Korr. statl. og priv. skoler	316	300	338	332	331	319	308	295	293	294
Nord-Norge tilskudd	5 517	5 619	5 599	5 524	5 451	5 376	5 298	5 177	5 052	4 943
Regionalt tilskudd	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Hovedstadstilskudd	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Storbytilskudd	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Korr. for overgangsordn.	-1 170	-181	101	-51	-23	-3	-19	-15	0	0
Skjønn	7 200	7 900	7 200	7 200	7 200	7 200	7 200	7 200	7 200	7 200
Herav ress.krev. brukere	400	200	200	200	200	200	200	200	200	200
Herav ber. komp. eks.ord.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Herav ber. komp. landbruk	89	178	178	271	367	464	458	428	366	294
Herav ber. komp. bef.krit.	0	0	1 100	880	660	440	220	0	0	0
Ekstraordinært skjønn	2 252	1 802	1 351	901	450	0	0	0	0	0
Inntektsutjevnerende tilskudd	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Komp. løpende innt.utjevn.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Korr. for negativt tilskudd	-6	-8	-8	-8	-8	-8	-8	-8	-8	-8
Utenfor overgangsordningen	1 341	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Salderingsproposisjon (korr)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Revidert nasjonalbudsjett	1 695	29	0	0	0	0	0	0	0	0
Diverse korrigeringer m.v.	19 224	18 876	0	0	0	0	0	0	0	0
Forskudd	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
RAMMEOVERFØRING	83 589	91 028	72 755	73 493	72 610	73 170	73 873	79 794	90 142	101 282
Tilskudd pr innbygger	18 408	20 319	16 457	16 856	16 898	17 229	17 514	19 232	22 219	25 563
% endring (t / t-1)	-1,3%	12,1%	0,8%	1,0%	-1,2%	0,8%	1,0%	3,3%	2,5%	2,9%

Frie inntekter

SKATTEINTEKTER	50 261	53 870	58 200	59 500	61 000	62 600	63 600	67 100	74 800	83 600
% vis vekst skatt	13,0 %	7,2 %	8,0 %	2,2 %	2,5 %	2,6 %	1,6 %	1,4 %	1,9 %	2,3 %
Netto inntektsutjevning	15 423	14 004	14 218	14 997	15 453	15 714	16 109	18 382	21 809	25 665
SUM Statlig overføring	99 012	105 032	86 973	88 490	88 063	88 884	89 983	98 176	111 951	126 947
FRIE INNTEKTER (1000 kr)	149 273	158 902	145 173	147 990	149 063	151 484	153 583	165 276	186 751	210 547
% endring frie inntekter	6,3 %	7,7 %	3,7 %	1,9 %	0,7 %	1,6 %	1,4 %	2,8 %	2,5 %	2,6 %
Sum frie innt. pr. innb. (kr)	32 872	35 469	32 837	33 943	34 690	35 669	36 411	39 835	46 032	53 142
% endring frie innt. pr. innb.	6,7 %	9,1 %	5,1 %	3,4 %	2,2 %	2,8 %	2,1 %	3,5 %	3,0 %	3,3 %

2003 Nivå

Skatt	54 336	55 890	58 200	57 627	57 359	57 149	56 371	54 426	52 336	50 457
Inntektsutjevning	16 674	14 529	14 218	14 525	14 531	14 346	14 278	14 910	15 260	15 490
Rammeoverføring	69 583	74 858	72 755	71 180	68 276	66 799	65 476	64 722	63 071	61 129
Frie inntekter	140 593	145 277	145 173	143 332	140 166	138 294	136 126	134 059	130 667	127 076
Endring frie inntekter	-4 581	103	0	-1 841	-5 008	-6 880	-9 048	-11 115	-14 507	-18 097
Endring %	-3,2 %	0,1 %	0,0 %	-1,3 %	-3,4 %	-4,7 %	-6,2 %	-7,7 %	-10,0 %	-12,5 %

2003 Nivå per innbygger

Skatt	11 966	12 475	13 164	13 217	13 349	13 456	13 364	13 118	12 900	12 735
Inntektsutjevning	3 672	3 243	3 216	3 331	3 382	3 378	3 385	3 594	3 761	3 910
Rammeoverføring	15 323	16 709	16 457	16 326	15 889	15 729	15 523	15 600	15 546	15 429
Frie inntekter	30 961	32 428	32 837	32 874	32 619	32 563	32 273	32 311	32 208	32 074
Endring frie inntekter	-1 877	-409	0	37	-218	-275	-565	-526	-630	-764
Endring %	-5,7 %	-1,2 %	0,0 %	0,1 %	-0,7 %	-0,8 %	-1,7 %	-1,6 %	-1,9 %	-2,3 %

Vedlegg 10.10 1905 Skånland-Tjeldsund kommune – Prognose frie inntekter

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2010	2015	2020
--	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------

Befolkningsutvikling / -prognose (31.12)

INNB. TOTALT	4541	4480	4421	4360	4297	4247	4218	4149	4057	3962
INNB. 0 - 5 år (-97: 0-6 år)	257	259	258	258	253	255	256	256	252	241
INNB. 6 -15 år (-97: 7-15 år)	534	523	522	504	486	468	475	457	464	459
INNB. 16 - 66 år	2975	2942	2898	2871	2850	2823	2800	2725	2599	2470
INNB. 67 - 79 år	493	474	466	454	437	436	428	465	531	597
INNB. 80 - 89 år	246	244	240	231	228	219	214	198	171	156
INNB. 90 + år	36	39	38	40	43	44	47	48	41	36

Nasjonale vekstrater / forutsetninger

Skatteinntekter	16,6 %	4,4 %	10,3 %	4,8 %	4,4 %	4,3 %	3,5 %	3,5 %	3,5 %	3,5 %
Inntektssystemet	-1,2 %	9,5 %	0,1 %	2,4 %	2,0 %	1,8 %	3,5 %	3,5 %	3,5 %	3,5 %
Prisstigning (Deflator)	7,1 %	4,2 %	3,8 %	3,3 %	3,0 %	3,0 %	3,0 %	3,0 %	3,0 %	3,0 %
Utgiftsbeh. pr. innb.(landsgj.sn)	18 464	20 457	22 234	22 845	23 409	23 985	24 578	26 466	29 922	33 767

Rammetilskudd

Innbyggertilskudd	29 149	33 416	32 616	33 792	33 519	33 821	34 559	37 517	43 089	49 396
Utgiftsutjevnenende tilskudd	18 071	23 276	25 557	25 805	26 499	27 284	27 362	30 497	35 476	40 517
Korr. statl. og priv. skoler	316	300	338	332	331	319	308	295	293	294
Nord-Norge tilskudd	10 584	10 777	10 739	10 595	10 456	10 311	10 162	9 931	9 689	9 481
Regionalt tilskudd	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Hovedstadstilskudd	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Storbytilskudd	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Korr. for overgangsordn.	-1 170	-181	101	-51	-23	-3	-19	-15	0	0
Skjønn	7 200	7 900	7 200	7 200	7 200	7 200	7 200	7 200	7 200	7 200
Herav ress.krev. brukere	400	200	200	200	200	200	200	200	200	200
Herav ber. komp. eks.ord.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Herav ber. komp. landbruk	89	178	271	367	464	458	428	366	294	294
Herav ber. komp. bef.krit.	1 100	880	660	440	220	0	0	0	0	0
Ekstraordinært skjønn	2 252	1 802	1 351	901	450	0	0	0	0	0
Inntektsutjevnenende tilskudd	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Komp. løpende innt.utjevn.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Korr. for negativt tilskudd	-6	-8	-8	-8	-8	-8	-8	-8	-8	-8
Utenfor overgangsordningen	1 341	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Salderingsproposisjon (korr)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Revidert nasjonalbudsjett	1 695	29	0	0	0	0	0	0	0	0
Diverse korrigeringer m.v.	366 842	364 599	0	0	0	0	0	0	0	0
Forskudd	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
RAMMEOVERFØRING	436 273	441 910	77 896	78 565	78 425	78 925	79 564	85 417	95 739	106 880
Tilskudd pr innbygger	96 074	98 641	17 619	18 019	18 251	18 584	18 863	20 587	23 599	26 976
% endring (t / t-1)	-0,9%	11,3%	0,8%	0,9%	-0,2%	0,6%	0,8%	3,1%	2,4%	2,7%

Frie inntekter

SKATTEINTEKTER	50 261	53 870	58 200	59 500	61 000	62 600	63 600	67 100	74 800	83 600
% vis vekst skatt	13,0 %	7,2 %	8,0 %	2,2 %	2,5 %	2,6 %	1,6 %	1,4 %	1,9 %	2,3 %
Netto inntektsutjevning	15 423	14 004	14 218	14 997	15 453	15 714	16 109	18 382	21 809	25 665
SUM Statlig overføring	451 697	455 914	92 114	93 562	93 878	94 639	95 674	103 799	117 549	132 545
FRIE INNTEKTER (1000 kr)	501 958	509 784	150 314	153 062	154 878	157 239	159 274	170 899	192 349	216 145
% endring frie inntekter	6,2 %	7,5 %	3,5 %	1,8 %	1,2 %	1,5 %	1,3 %	2,7 %	2,4 %	2,6 %
Sum frie innt. pr. innb. (kr)	110 539	113 791	34 000	35 106	36 043	37 023	37 760	41 190	47 412	54 555
% endring frie innt. pr. innb.	6,6 %	8,9 %	4,9 %	3,3 %	2,7 %	2,7 %	2,0 %	3,4 %	2,9 %	3,2 %

2003 Nivå

Skatt	54 336	55 890	58 200	57 627	57 359	57 149	56 371	54 426	52 336	50 457
Inntektsutjevning	16 674	14 529	14 218	14 525	14 531	14 346	14 278	14 910	15 260	15 490
Rammeoverføring	75 061	80 210	77 896	76 092	73 744	72 052	70 521	69 283	66 987	64 508
Frie inntekter	146 071	150 629	150 314	148 244	145 634	143 547	141 170	138 620	134 583	130 455
Endring frie inntekter	-4 243	315	0	-2 070	-4 680	-6 767	-9 144	-11 694	-15 731	-19 859
Endring %	-2,8 %	0,2 %	0,0 %	-1,4 %	-3,1 %	-4,5 %	-6,1 %	-7,8 %	-10,5 %	-13,2 %

2003 Nivå per innbygger

Skatt	11 966	12 473	13 089	13 125	13 242	13 369	13 342	13 067	12 800	12 584
Inntektsutjevning	3 672	3 242	3 227	3 344	3 412	3 433	3 458	3 714	3 965	4 163
Rammeoverføring	16 530	17 900	17 565	17 317	16 918	16 720	16 549	16 926	17 346	17 583
Frie inntekter	32 167	33 615	33 880	33 786	33 572	33 521	33 349	33 707	34 111	34 331
Endring frie inntekter	-1 713	-265	0	-94	-308	-359	-531	-173	231	451
Endring %	-5,1 %	-0,8 %	0,0 %	-0,3 %	-0,9 %	-1,1 %	-1,6 %	-0,5 %	0,7 %	1,3 %

Vedlegg 10.11
kommune – Administrasjon, Netto driftsutgifter

Regnskap 2001, Tjeldsund

Kapittel	Regnskap	Korreksjoner	Ny sum
11000 K.styre/formannskap	1 178		1 178
11030 Revisjon	228		228
11035 Kontrollutvalg	2		2
11800 Eldreråd	10		10
11810 Forliksråd	-23		-23
11820 Overformynderi	18		18
11830 Skatteutvalg	3		3
12000 Rådmannskontor	1 585		1 585
12010 Kommunekassen	1 426	-23 ¹⁾	1 403
12020 Andre utgifter	1 614		1 614
12030 Rådhuset	575	-290 ²⁾	285
13000 Skolesjefens ktr	1 161	-450 ³⁾	711
13410 Kulturarbeid	30		30
14000 Helse- og sosialsjefktr	480		480
16000 Plan og utv.sj	869	-169 ⁴⁾	700
Sum administrasjonsutgifter	9 156	-932	8 224
Administrasjonsutg kr per innb.	6200		5568

Innbyggertall 2001 - 1 477

1) Husleie fratrullet

2) Forsikringer trukket ut

3) Trukket ut deler av 2 st samt PPT

4) Forutsetter 2 adm stillinger

Vedlegg 10.12 Regnskap 2001, Skånland kommune – Administrasjon, Netto driftsutgifter

Kapitt	Regnskap	Korreksjoner	Ny sum
1.110 Kommunestyre	114	0	114
1.101 Formannskap	138	0	138
1.102 Personalutvalg	295	0	295
1.103 Andre utvalg	43	0	43
1.104 Andre pol utvalg	4	0	4
1.105 Ordfører	697	0	697
1.110 Kontrollorganer	400	0	400
1.120 Rådmannsktr	1 079	0	1 079
1.121 Kommunekassa	1 477	0	1 477
1.122 Lønn og personal	1 004	-56 ¹⁾	948
1.123 Fellestjenester	3 400	-330 ²⁾	3 070
1.130 Adm lokaler	1 179	-780 ³⁾	399
1.200 Adm oppv og kultur	1 200	-300 ⁴⁾	900
1.250 Kulturadm	335	0	335
1.300 Adm helse + velferd	1 262	-562 ⁵⁾	700
1.340 Pl.oms.sjef	1 234	-634 ⁶⁾	600
1.400 Adm miljø og utvikling	17	0	17
1.410 Brannvernadm	38	0	38
1.420 Teknisk etat	557	-257 ⁷⁾	300
1.440 Miljøvernktr	252	0	252
Sum administrasjonsutgifter	14 725	-2 919	11 806
Administrasjonsutg - kr pr. innb.	4800		3800

Innbyggertall 2001 3064

- 1) Utgifter til sommerjobb er trukket ut
- 2) Leasing dataanlegg trukket ut
- 3) Husleie adm.bygg er trukket ut
- 4) Skolesjef, ½ barnehagekonsulent og ½ merkantil stilling regnes som adm.
Resten trukket ut
- 5) 1,5 stilling regnes som administrasjon
- 6) Deler av pl.oms.sjef samt sekr regnes som adm
- 7) Deler av 1 stilling regnes som koordinator