
Balsfjord, Karlsøy, Lyngen, Storfjord og Tromsø

Utredning av storkommunealternativet

12. august 2015





Tromsø kommune
Rådhusgata 2
9008 TROMSØ

12. august 2015

Storkommunealternativet – et spennende valg med stort potensial

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

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

Fra oppdragsgivers side har prosjektet vært ledet av en arbeidsgruppe bestående av administrative ledere fra hver enkelt kommune. Oppdragsgivers prosjektleder har vært rådgiver Kjell Robert Pedersen i Tromsø kommune.

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

Med vennlig hilsen

Reinholdt Bredrup
Partner

Geir Are Nyeng
Prosjektleder



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

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

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

Sammendrag og samlet vurdering av fordeler og ulemper ved storkommunealternativet

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

Storkommunealternativet skiller seg fra tidligere kommunesammenslåinger i Norge ved at det omfatter hele 5 kommuner og ved at en av kommunene er vesentlig større enn de fire andre. Selv om det finnes erfaring fra flere kommunesammenslåinger de siste 15 årene er ikke erfaringene derfra direkte overførbare til storkommunealternativet. De involverte kommunene vil kunne oppleve ulike konsekvenser og endringer som en følge av sammenslåingen. Innbyggerne i Tromsø vil trolig knapt merke forskjell som følge av en sammenslåing, mens innbyggerne i for eksempel Storfjord kan oppleve forskjeller i måten de samhandler med kommunen på, måten tjenestene blir organisert på og hvor kommunesenteret ligger.

Kommunene har i prosessen vært tydelige på at det primære spørsmålet er hvilke konsekvenser en sammenslåing vil kunne ha for innbyggerne og at dette har større interesse en regjeringens 10 kriterier for en robust kommunestruktur. Dette har vi forsøkt å vektlegge i utredningen og vil derfor heller ikke i oppsummeringen kun ta utgangspunkt i de nevnte kriteriene. For å oppsummere fordeler og ulemper ved storkommunealternativet tar vi her utgangspunkt i regjeringens overordnede mål for kommunereformen, som oppfattes høyst relevante både for innbyggerne og kommunenes politiske- og administrative ledelse.

Gode og likeverdige tjenester til innbyggerne

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

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

To faktorer som i stor grad påvirker kommunenes tjenester er økonomiske rammer og organisering. Dette har igjen betydning for kommunens evne til å oppnå gode fagmiljø, god kompetanse, tilstrekkelig kapasitet og kvalitet på sine tjenester. En kommunesammenslåing etter storkommunealternativet kan gi betydelige økonomiske gevinster, først og fremst knyttet til mulig effektivisering og ekstraordinære overføringer fra Staten. På både kort og mellomlang sikt vil kommunene nyte godt av regjeringens økonomiske intensiver i kommunereformen. En sammenslått kommune vil her motta engangsgangsutbetalinger på 90 mill. kr i forbindelse med sammenslåingen. 60 mill. kr av dette er imidlertid ment å dekke engangskostnader som er en direkte konsekvens av sammenslåingen og kan ikke forventes å disponeres fritt.

Storkommunen vil få en marginal økning i de statlige overføringene de første 15 årene, men vil måtte påregne en nedgang etter 20 år på ca 88 mill. kr pr år. Vi har imidlertid synliggjort et effektiviseringspotensial som følge av kommunesammenslåing, spesielt innenfor administrasjon. Dersom den nye kommunen kan driftes med samme administrasjonsutgift pr innbygger som Tromsø gjør i dag gir dette en innsparing på 56 mill. kr pr år. Dette er midler som kan brukes på mer innbyggerrettede tjenester og dermed bidra til større omfang eller bedre kvalitet på de tjenestene innbyggerne er mest opptatt av. Det er også et betydelig potensial for effektivisering

i tjenesteproduksjonen, men dette er både vanskeligere å tallfeste og ikke minst realisere. Oppsummert ligger det en økonomisk motivasjon i sammenslåing, men de økonomiske fordelene vurderes ikke å være store nok til å kunne stå alene som argument for sammenslåing.

Per i dag har kommunene størst utfordring med tjenestene plan, barnevern, NAV/Sosiale tjenester, pleie og omsorg, samt kommunehelse. Den tjenesten kommunene har tydeligst forventninger til er barnevern, hvor sammenslåing forventes å bidra til tilstrekkelig distanse og bedre kompetanse. På den andre siden ser kommunene store framtidig utfordringer i pleie og omsorg. Dette er utfordringer som ikke vil kunne la seg løse gjennom kommunesammenslåing. Totalt sett forventer kommunene, med unntak av Tromsø, at mange av utfordringene i tjenesteproduksjonen vil kunne løses ved en sammenslåing etter storkommunealternativet. Tilgang på større fagmiljø og det å bli del av en større og tilsynelatende mer attraktiv organisasjon kan synes å være en del av disse positive forventningene. Kapasiteten forventes imidlertid ikke å bli nevneverdig bedre som følge av en sammenslåing. Dette kan ha sammenheng med at kapasiteten utledes av økonomiske forutsetninger og politiske prioriteringer, uavhengig av kommunenes størrelse. Samtidig gir en sammenslåing rom for å hente ut betydelige effektiviseringsgevinster. Dette kan gi et økonomisk handlingsrom som kan brukes til å øke kapasiteten og kvaliteten på prioriterte tjenester.

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

Innbyggernes tilgjengelighet til tjenestene vil i stor grad avhenge av hvilken organisasjonsmodell som velges. Vi anbefaler at de store førstelinjetjenestene som grunnskole, barnehage, kommunehelse, samt pleie og omsorg lokaliseres på samme sted som i dag. Samtidig anbefaler vi en stor grad av samlokalisering av administrative tjenester og tjenester som ikke er avhengige av geografisk nærhet til brukerne. Dersom dette kombineres med en satsing på digitalisering og begrensede servicetorg, vurderes ikke dette å redusere innbyggernes tilgjengelighet til tjenestene. Det ligger store muligheter i teknologi og oppdaterte verktøy som ikke utnyttes fullt ut i dag. Bruk av videokonferanseutstyr på servicekontor kan for eksempel gi innbyggerne møte med saksbehandler nært eget bosted og gjør det mindre viktig hvor saksbehandlerne sitter fysisk. Lokalisering av administrasjon og rådhus er mer følelsesmessig engasjerende for innbyggerne enn det har praktisk betydning. Et viktig poeng for de små kommunene er imidlertid viktigheten av kommunale arbeidsplasser. For å redusere den negative konsekvensen en samlokalisering kan ha anbefaler vi at kommunene drøfter en viss grad av funksjonsdeling.

I forhold til det samiske og kvenske perspektivet kan en sammenslåing i storkommunealternativet ha positive konsekvenser, først og fremst knyttet til flere flerspråklige ansatte. Det synes i dag å være knapphet på kommunalt ansatte som behersker samisk og kvensk. Det er derfor nærliggende å forvente at en samordning av dagens ressurser på dette område vil komme alle kommunene til gode. Det er også viktig at det i planlegging av ny tjenesteorganisering tas hensyn til innbyggernes identitet og språk, noe som erkjennes allerede i dag i avtalen Tromsø kommune har inngått med Sametinget. En sammenslått kommune vil totalt sett ha flere samisk- (og kvensk-)språklige ansatte og vil oppnå en større fleksibilitet og lavere sårbarhet enn i dag.

Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling

Samarbeidet om utredning av storkommunealternativet har sitt utspring i kommunenes samarbeid i «Byregionprogrammet». I dette ligger det en oppfatning om at kommunene allerede utgjør en naturlig geografisk region, eller i det minste har et potensial for å kunne bli det. Utviklingen i regionen er på grunn av kommunenes størrelse sterkt preget av Tromsø kommunes utvikling. Dette gjelder både befolkningsutvikling, arbeidsplasser, bransjesammensetning og bostedsattraktivitet. Enkelt sagt klarer Tromsø

seg stort sett godt alene. Spørsmålet blir da om en sammenslåing kan bidra til at Tromsø drar resten av storkommunealternativet med seg og om sammenslåingen kan styrke storkommunen som regional aktør.

Tromsø har en variert bransjesammensetning i dag og et stort antall arbeidsplasser. Den nye storkommunen vil måtte forvente en noe lavere vekst i næringslivet enn landet som helhet, men dette skyldes at regionen har mange arbeidsplasser i bransjer som opplever nedgang på landsbasis, for eksempel fiske. Totalt sett har hele storkommunealternativet hatt høy arbeidsplassvekst i perioden etter finanskrisen. Til tross for ugunstige strukturelle forhold for arbeidsplassvekst har kommunene fått en bedre vekst enn forventet og viser seg attraktive for næring. Dette er et godt utgangspunkt for videre arbeid med samfunnsutvikling i storkommunealternativet.

Andelen pendlere mellom kommunene viser seg ikke å være veldig stor. Faktisk er Tromsø en av kommunene i landet med lavest arbeidsmarkedsintegrasjon. Dette tyder på at kommunene ikke utgjør et så naturlig felles arbeidsmarked slik vi først antok. På den andre siden er omlandskommunene mer integrert med Tromsø enn med deres respektive nabokommuner i sør. Dette vil naturlig forsterke seg ved en kommunesammenslåing.

Til tross for at Tromsø kommune er stor nok til å klare seg alene vil en sammenslåing med Balsfjord, Karlsøy, Lyngen og Storfjord gi en folketallsøkning på 16%. I seg selv vil dette bidra til at den nye kommunen står sterkere som samfunnsutviklingsaktør.

Et viktig spørsmål for videre samfunnsutvikling i regionen er hvordan en kommunesammenslåing vil påvirke tiltakssonen for Finnmark og Nord-Troms som omfatter bl.a. Karlsøy, Lyngen og Storfjord. Vår vurdering er at storkommunealternativet ikke kan forvente tilhørighet innenfor tiltakssonen. Med Tromsø som kommunesenter vil bystatusen og Tromsøs vekst redusere behovet for statlige tiltak for bosetting, næringsutvikling og arbeidsplasser. Regjeringen har imidlertid besluttet at personrettede ordninger knyttet til nedskrivning av studielån, fritak for el-avgift på forbruk og redusert personbeskatning skal videreføres for innbyggere i Karlsøy, Lyngen og Storfjord, også etter en sammenslåing i storkommunealternativet. Det er også besluttet at gjeldende satser for arbeidsgiveravgift for de fem kommunene blir videreført til og med 2020, når satsene skal revideres på nytt. Det synes ikke urimelig å anta at en sammenslått storkommune da vil havne i sone 4a, og dermed få samme arbeidsgiveravgift som Tromsø har i dag (7,9%). Det vil i så fall bety en betydelig økning for spesielt Karlsøy, Lyngen og Storfjord som har fritak for arbeidsgiveravgift i dag.

Bærekraftig og robust kommune

Vår analyse av kommunenes økonomiske situasjon viser at det er relative forskjeller mellom kommunene. Per i dag er det kun Storfjord av kommunene som er på ROBEK-lista. Ingen av kommunene framstår som svært robuste over tid, og har hver for seg ulike utfordringer. Tromsø kommune er selvfølgelig i en særstilling i forhold til størrelse, men hadde likevel et negativt netto driftsresultat i 2014 og har reelt sett ingen oppsparte midler i disposisjonsfond. Av kommunene her er det kun Lyngen som har betydelige oppsparte midler i disposisjonsfond. Tromsø har imidlertid lavest netto lånegjeld av kommunene med omtrent halvparten av Lyngen, som ligger høyest også her.

En kommunesammenslåing trenger ikke automatisk å føre til en mer økonomisk robust kommune. Sammenslåingen vil likevel gi grunnlag for en betydelig effektivisering, spesielt innenfor administrasjon. Også i den ordinære tjenesteproduksjonen vil det over tid være et potensial for effektivisering. Dette kan gi mulighet for større økonomisk handlingsrom, men bruken av dette vil være opp til det til enhver tid sittende politiske flertall. Generelt sett vil en større kommune ha større fleksibilitet og mulighet til å gjøre tilpasninger for å lykkes med god økonomistyring. En større kommune vil også kunne etablere helt andre fagmiljø innenfor økonomiområdet enn de hva minste kommunene kan oppnå i dag. Engangsoverføringene i forbindelse med kommunereformen vil kunne gi kommunen rom for noe mer handlingsrom og fleksibilitet i overgangsfasen. Den største økonomiske muligheten ved sammenslåing ligger imidlertid i effektivisering av administrasjonen og tjenestene.

En storkommune vil også bli en større og mer robust aktør i sitt samspill med andre regioner og offentlige myndigheter. Tromsø kommune er allerede i dag den klart største og sterkeste kommunale aktøren i Troms. Dette bildet antas å forsterke seg etter en sammenslåing. Storkommunen vil ha et langt større geografisk areal og også mer mangfoldig arbeidsmarked og befolkning enn dagens kommuner har isolert sett. Dette kan gi utfordringer med tanke på prioriteringer og politiske valg, men styrker kommunen i samspill med andre regioner.

Balsfjord, Karlsøy, Lyngen og Storfjord vil oppleve en klart større effekt med tanke på bærekraft og robusthet gjennom sammenslåing enn Tromsø. Tromsø er på mange måter stor nok alene, men vil likevel kunne oppnå økonomiske og samfunnsmessige fordeler gjennom en sammenslåing. Samlet er vår vurdering at storkommunealternativet vil bli en mer bærekraftig og robust kommune.

Styrket lokaldemokrati og flere kommunale oppgaver

Tidligere forskning gir ikke noe entydig svar på hvordan kommunesammenslåinger påvirker lokaldemokratiet. Forskjellene i størrelse mellom kommunene vil trolig også gi utslag for hvordan lokaldemokratiet vil utvikle seg i storkommunealternativet etter en sammenslåing. Erfaringer fra sammenslåinger i perioden 2004 – 2009 (Brandtzæg 2009) tyder på noe redusert interesse for å ta på seg politiske verv, samtidig som at det demokratiske engasjementet utenfor de folkevalgte arenaene har økt noe. Den politiske ledelsen i Balsfjord, Karlsøy, Lyngen og Storfjord frykter at en kommunesammenslåing kan bidra til å svekke lokaldemokratiet. Dette skyldes primært tre faktorer: geografiske avstander, lavere politisk representasjon og konsekvensene av parlamentarisk styringsform.

En kommunesammenslåing vil helt naturlig bidra til større geografiske avstander mellom beslutningstakerne og innbyggerne i Balsfjord, Karlsøy, Lyngen og Storfjord. Kombinert med lavere geografisk representasjon i kommunestyret fryktes det at den opplevde distansen mellom innbyggerne og politikerne kan øke. Ved en sammenslåing av kommunene vil nødvendigvis det totale antallet kommunestyrerepresentanter bli betydelig redusert, slik at de enkelte bygdene får en lavere representasjon i besluttede organer. Kommunene frykter for eksempel at dette kan gi seg utslag ved diskusjoner om tjenestestruktur, prioritering mellom tiltak i de ulike bygdene osv. Både Tromsø og de andre kommunene har uttrykt ønske om en forhåndsdefinert geografisk representasjon i et nytt kommunestyre, men valgloven åpner ikke for slike ordninger. Dette må derfor løses ved at de politiske partiene selv prioriterer geografisk representasjon i sine nominasjonsprosesser før kommunevalg. Selv om partiene skulle støtte opp under dette begrenser valgloven hvor mange kandidater hvert enkelt parti kan forhåndskumulere. For storkommunealternativet sin del vil dette begrense seg til 6 eller 10 kandidater, avhengig av hvor mange medlemmer det nye kommunestyret skal bestå av.

Et mulig tiltak for å motvirke dette er opprettelse av såkalte nærdemokratiordninger. Dette kan være frivillige organisasjoner, foreningsbaserte lokalutvalg eller kommunedelutvalg med beslutningskompetanse og/eller tjenestansvar. Den politiske ledelsen i alle kommunene er positive til opprettelsen av slike ordninger. En drøfting av mulig innhold i dette vil derfor være en naturlig del av den videre prosessen.

At Tromsø har parlamentarisk styringsform og de andre kommune er organisert etter formannskapsmodellen kan framstå som en mulig barriere for sammenslåing. Tromsø uttrykker tilfredshet med hvordan organiseringen fungerer i dag og har ingen umiddelbare planer om å gå tilbake til formannskapsmodellen. De andre kommunene frykter at dette vil styrke Tromsøs dominerende rolle og at modellen virker sentraliserende og lite åpen. Det er likevel synliggjort en vilje til å se på hvordan dette kan løses, slik at dette bør være et viktig tema i prosessen videre.

Gjennom Meld. St 14 (2014 – 2015) har regjeringen varslet overføring av nye oppgaver til kommunene. Dette gjelder blant annet tannhelse, rehabilitering, landbruk, boligtiltak og psykiatri. Prinsippet om «generalistkommuner» som alle skal ha samme oppgaver ligger fast, men det åpnes for enkelte ekstra oppgaver til de største kommunene. Storkommunealternativet vil totalt kunne få i overkant av 85 000 innbyggere og forventes derfor også å kunne få overta ansvaret for videregående skoler, kollektivtransport og skoleskyss.

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

Konklusjon og anbefaling

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

For å lykkes økonomisk er kommunene avhengig av å lykkes med å hente ut effektiviseringsgevinster. Dette gjøres enklest innenfor administrasjon, men bør også i en viss grad være mulig i selve tjenesteproduksjonen. Likevel er ikke de økonomiske gevinstene tydelige nok til at de alene er godt nok argument for en kommunesammenslåing. De personrettede tiltakene knyttet til tiltakssonen for Finnmark og Nord-Troms vil bli videreført for innbyggerne i Karlsøy, Lyngen og Storfjord, også etter en sammenslåing i storkommunealternativet.

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

Totalt anser vi fordelene med en sammenslåing i storkommunealternativet å være større enn ulempene. Hvor store de positive og negative konsekvensene av en sammenslåing blir vil i stor grad påvirkes av hvilke valg kommunene tar i den videre prosessen fram mot sammenslåing og i driften av en ny storkommune. Med riktig organisering og oppfølging framstår storkommunealternativet som et spennende valg med stort potensial.

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

Innholdsfortegnelse

Sammendrag og samlet vurdering av fordeler og ulemper ved storkommunealternativet	3
1. Innledning	11
1.1. Bakgrunn for utredningen	11
1.2. Om kommunereformen	11
1.2.1. Formål	11
1.2.2. Kriterier for god kommunestruktur	11
1.2.3. Tidsløp	12
1.3. Nye oppgaver til større kommuner	13
1.4. Om rapporten	15
2. Datagrunnlag og metode	16
2.1. Statusbilder etter mal fra Fylkesmannen i Troms	16
2.2. Egenvurdering fra kommunene	16
2.3. Intervju med rådmenn og politisk ledelse	17
2.4. Statistikk- og dokumentstudier	17
2.5. Økonomisk analyse	17
3. Befolkning- og næringsutvikling	19
3.1. Folkemengden	19
3.2. Arbeidsplassutvikling i storkommunealternativet	20
3.3. Andelen arbeids-plasser i de ulike sektorene	21
3.3.1. Kommunal sektors andel av arbeidsplassene over tid	21
3.4. Næringstyper	22
3.5. Pendling	24
4. Økonomi	27
4.1. Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner	27
4.2. Økonomisk status	27
4.2.1. Korrigerte frie inntekter	27
4.2.2. Finansielle nøkkeltall	29
4.2.3. Oppsummering økonomisk status	32
4.3. Effekter på overføringene fra inntektssystemet	32
4.3.1. Illustrasjonsberegninger for effekten på frie inntekter – Storkommunealternativet	34
4.3.2. Oppsummering	36
4.4. Andre økonomiske effekter ved sammenslåing	36
4.4.1. Tiltakssonen	36
4.4.2. Eiendomsskatt og kommunal prissetting	38
4.4.3. Konesjonskraft	39
4.4.4. Kommunesammenslåing og behov for ny infrastruktur, utstyr og tiltak for samkjøring	40
4.5. Direkte støtte til kommunesammenslåing	41

4.6. Mulige effektiviseringsgevinster ved sammenslåing	43
4.6.1. Mulige effektiviseringsgevinster i administrasjonen for storkommunealternativet	43
4.6.2. Mulige effektiviseringsgevinster ved tjenesteproduksjonen i storkommunealternativet	45
4.7. Demografi og kommuneøkonomi	47
4.8. Oppsummering - økonomi	50
5. Tjenestetilbud og myndighetsutøvelse	52
5.1. Kommunenes rolle som tjenesteyter og myndighetsutøver	52
5.2. Status og utfordringer	52
5.2.1. Kommunenes utfordringer vedrørende kapasitet, kompetanse og distanse	52
5.2.2. Nærmere analyse av status og utfordringer for utvalgte tjenestekområder	57
5.3. Fordeler og ulemper ved sammenslåing for tjenesteproduksjon og myndighetsutøvelse	68
5.4. Organisering av tjenesteproduksjon og myndighetsutøvelse i en eventuell storkommune	69
5.4.1. Avstand til nytt kommunesenter	71
5.4.2. Mulige organisasjonsmodeller	71
5.4.3. Digitalisering og ny kommunikasjon som alternativ til fysisk nærhet	74
5.5. Oppsummering - tjenestetilbud og myndighetsutøvelse	75
6. Interkommunalt samarbeid	77
6.1. Bakgrunn	77
6.2. Interkommunalt samarbeid i Tromsøregionen	77
6.3. Økt interkommunalt samarbeid – et alternativ til kommunesammenslåing?	79
7. Samfunnsutvikling	80
7.1. Kommunens rolle som samfunnsutvikler	80
7.2. Strukturelle forhold med betydning for arbeidsplassvekst	81
7.2.1. Strukturelle forhold for arbeidsplassvekst i basisnæringene	81
7.2.2. Strukturelle forhold for arbeidsplassvekst i besøksnæringene	81
7.2.3. Strukturelle forhold for arbeidsplassvekst i de regionale næringene	81
7.2.4. Hva skyldes arbeidsplassutviklingen i næringslivet, strukturelle forhold eller attraktivitet? ...	82
7.3. Arbeidsmarkeds-integrasjon	83
7.4. Næringsattraktivitet	84
7.5. Flytting	89
7.5.1. Strukturelle flyttefaktorer	90
7.5.2. Bostedsattraktivitet	91
7.6. Framtidig befolkningsutvikling	92
7.6.1. Framtidig utvikling med ulike nivåer av attraktivitet	93
7.7. Oppsummering samfunnsutvikling	93
8. Lokaldemokrati	95
8.1. Ekspertutvalgets kriterier for lokaldemokrati	95
8.2. Status i kommunene i dag	97
8.2.1. Valgdeltagelse og politisk representasjon	97

8.2.2. Politisk styring.....	98
8.2.3. Geografiske faktorer og identitet.....	99
8.3. Nærdemokratiske ordninger, tilhørighet og styresett i en storkommune.....	100
8.3.1. Nærdemokratiordninger og politisk representasjon fra hele storkommunen.	101
8.3.2. Det lokale styringssystem - parlamentarisme eller formannskap?	104
8.3.3. Økonomisk og politisk handlingsrom	105
8.4. Oppsummering lokaldemokrati og styring av storkommunen	106
9. Samisk og kvensk perspektiv	107
9.1. Bakgrunn	107
9.2. Kulturelle mønstre, interesser og aktører.....	108
9.3. Deltakelse i prosjekter i kommunene for å fremme samiske og kvenske interesser.....	109
9.4. Kartlegging av bruk av samisk og kvensk språk i kommunene	110
9.5. Oppsummering - samisk og kvensk perspektiv	112
Appendiks A Referanser	114
Appendiks B Nye oppgaver til kommunene	115
Appendiks C Befolkning og næringsutvikling – utfyllende statistikk	118
Appendiks D Statistikk øvrige tjenesteområder	131
Appendiks E – Interkommunalt samarbeid i storkommunealternativet	138

1. Innledning

1.1. Bakgrunn for utredningen

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

Kommunene Balsfjord, Karlsøy, Lyngen, Storfjord og Tromsø samarbeidet høsten 2014 i «Byregionprogrammet». Dette var et prosjekt igangsatt av Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) som bl.a. resulterte i rapporten «Samspill og regional vekstkraft i Tromsøregionen» (NIBR-rapport 2015:4). I etterkant av dette samarbeidet tok Tromsø kommune initiativ til et samarbeid om utredning av sammenslåing av de nevnte kommunene i det såkalte «storkommunealternativet», og valgte PwC i samarbeid med Telemarksforskning og Burson-Marsteller til å bistå i analysearbeidet.

1.2. Om kommunereformen

1.2.1. Formål

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

Regjeringen framhever følgende overordnede mål med kommunereformen:

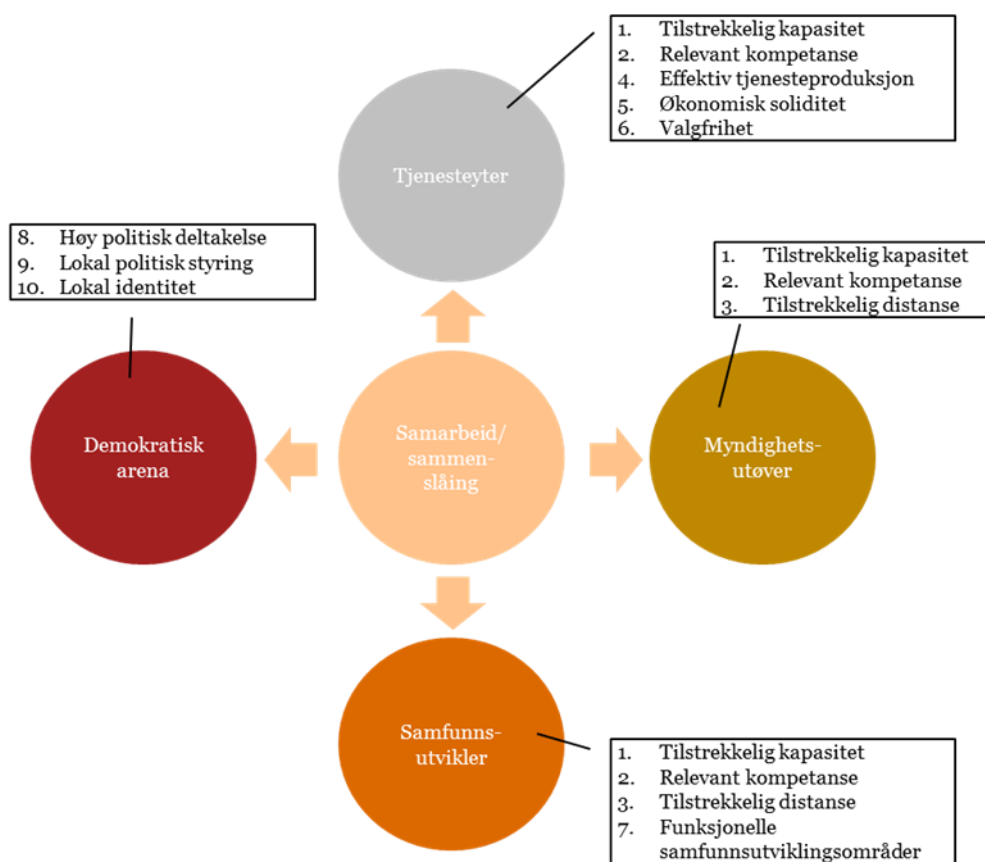
- Gode og likeverdige tjenester til innbyggerne.
- Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling.
- Bærekraftig og robuste kommuner.
- Styrke lokaldemokratiet og gi større kommuner flere oppgaver.

1.2.2. Kriterier for god kommunestruktur

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

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

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



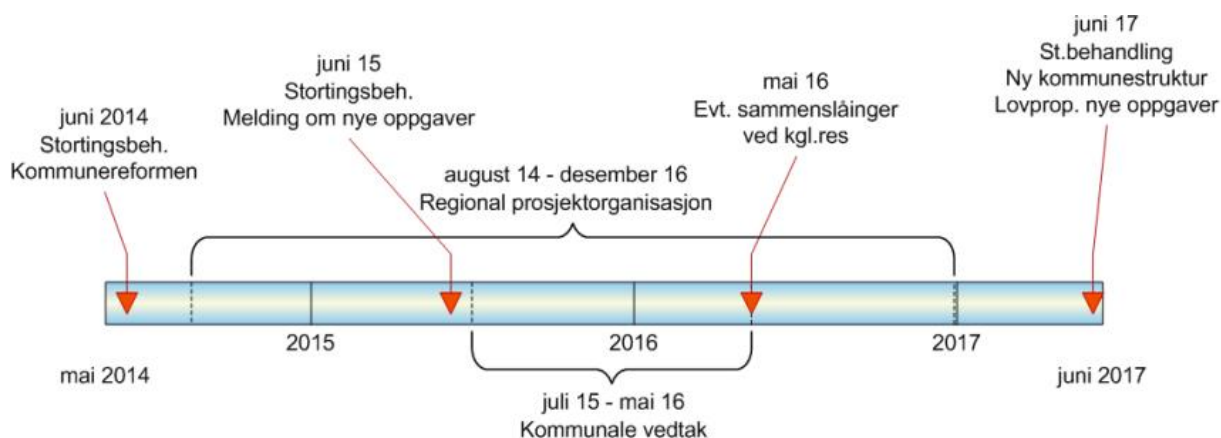
Figur 1: Ekspertutvalgets 10 kriterier for god kommunestruktur koblet sammen med kommunenes fire roller

1.2.3. Tidsløp

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

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

Kommunene i «storkommunealternativet» har signalisert at de ønsker å følge løp 2.



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

Dette medfører at en eventuell ny «storkommune» bestående av Balsfjord, Karlsøy, Lyngen, Storfjord og Tromsø vil kunne tre i kraft fra 1. januar 2020.

1.3. Nye oppgaver til større kommuner

20. mars 2015 la Regjeringen fram en stortingsmelding om nye oppgaver til større kommuner ¹. Stortingsmeldingen inneholder en redegjørelse for prosesser som er satt i gang, og som berører ansvarsdelingen mellom forvaltningsnivåene. Disse følger ikke nødvendigvis kommunereformens tidsløp. Videre inneholder meldingen forslag til overføring av oppgaver til kommunene i forbindelse med kommunereformen, samt tiltak for å redusere statlig styring. Stortingsmeldingen ble endelig vedtatt av stortinget 6. juni 2015.

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

¹ Meld. St. 14 (2014-2015) «Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner»

Tabell 1: Nye oppgaver

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

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

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

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

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

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

Storkommunealternativet vil etter en ev. sammenslåing ha ca 85.000 innbyggere. Med bakgrunn i regjeringens vurderinger i St. Mld 14 (2014-2015), antas storkommunealternativet å få tilstrekkelig befolkningsgrunnlag og å utgjøre et funksjonelt nok geografisk området til å kunne få overført ansvaret for videregående opplæring og kollektivtransport. Dette skal imidlertid vurderes i hvert enkelt tilfelle, og forutsetter en avtale mellom kommunen og Troms fylkeskommune om hvordan dette tilbudet skal ivaretas i praksis.

1.4. Om rapporten

Denne rapporten oppsummerer utredningen av konsekvensene ved en ev. sammenslåing av kommunene Balsfjord, Karlsøy, Lyngen, Storfjord og Tromsø i det såkalte «storkommunealternativet, og vil være en viktig del av kommunenes grunnlag for beslutninger om videre geografisk veivalg og prosess.

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

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

Rapportstrukturen er lagt opp i henhold til de ovennevnte temaene.

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

2. Datagrunnlag og metode

Kommunene har ønsket en ekstern utredning uten særlig involvering fra kommunenes side, noe som sikrer objektivitet og nøytralitet. Midtveis i utredningsperioden ble foreløpige analyseresultater drøftet med den administrative arbeidsgruppen. Dette kvalitetssikret at utredningen var på riktig spor og bidro til å forankre prosessen i kommunene. Den administrative gruppen er for øvrig også blitt forelagt et utkast til rapport i forkant av at endelig rapport foreligger, med mulighet for å komme med innspill og kommentarer.

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

2.1. Statusbilder etter mal fra Fylkesmannen i Troms

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

2.2. Egenvurdering fra kommunene

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

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

Kommunene har gjort en grundig jobb med egenvurderingene. Rådmannen eller kommunaldirektør har vært involvert i prosessen i alle kommunene og de mener selv resultatet gir et realistisk utfordringsbilde. Ved slike egenvurderinger er det imidlertid alltid en risiko for at kommunene ikke legger samme innhold i kriteriene for god oppgaveløsning og/eller varierende oppfatningen av når situasjonen oppleves utfordrende. Like fullt uttrykker egenvurderingen hvordan den enkelte kommune oppfatter sine utfordringer. For å kvalitetssikre egenvurderingen og se om resultatene gir et riktig bilde av kommunenes utfordringer er dessuten resultatene sett i sammenheng med relevante KOSTRA-tall og kommunenes resultater i Kommunebarometeret for 2015.²

² Kommunebarometeret utarbeides av Kommunal Rapport og er en sammenlikning av landets kommuner, basert på til sammen 123 nøkkeltall innen 12 ulike sektorer. Tallene er i hovedsak hentet fra Statistisk sentralbyrås KOSTRA-database, foreløpige tall for 2014, samt offentlig statistikk fra SSB, Utdanningsdirektoratet, Helsedirektoratet, Folkehelseinstituttet og Norsk kulturindeks fra Telemarksforsking.

2.3. Intervju med rådmenn og politisk ledelse

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

2.4. Statistikk- og dokumentstudier

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

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

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

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

2.5. Økonomisk analyse

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

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

En kommunesammenslåing vil påvirke følgende fem kriterier i kommunenes inntektssystem ³:

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

³ I tillegg vil korreksjonsordningen for elever i ikke-kommunale skoler bli påvirket. Ved at en «ny kommune» vil få tilbakeført midler på bakgrunn av en nytt beregnet utgiftsbehov.

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

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

Kriterieverdiene knyttet til sone og nabokrets kan også bli påvirket gjennom en sammenslåing, avhengig av sone- og kretsinnndelingen i områdene som ligger inn mot kommunegrensene. Her vil utslagene imidlertid kunne bli mer tilfeldige etter en sammenslåing.⁴

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

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

Beregningene er gjennomført i prognosemodellen til KS (versjon «prok1407GH⁵») ved å opprette nye, «konstruerte» kommuner og legge inn nye verdier for følgende kriterier:

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

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

⁴ Grunnlagsdata knyttet til bosettingskriteriene «sone» og «nabo» er beregnet av SSB som et betalt oppdrag. Reiseavstand innen sone (i km) er reiseavstand for alle innbyggerne i sonen til sonesenteret, summert for alle innbyggerne i kommunen. En sone er et geografisk sammenhengende område, sammensatt av grunnkretser. Reiseavstand til nærmeste nabogrunnkrets (i km) er reiseavstand fra senter i egen grunnkrets til senter i nærmeste nabogrunnkrets innenfor samme sone, summert for alle kommunene sine innbyggere.

⁵ Modellen er datert 8.12.15 og bygger på forslaget til statsbudsjett for 2015.

3. Befolkning- og næringsutvikling

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

3.1. Folkemengden

Storkommunealternativet vil basert på innbyggertall per 31. mars 2015 ha 85 759 innbyggere. Tromsø er den største kommunen, med 72 987 innbyggere, og vil utgjøre 85,1 prosent av folketallet i storkommune-alternativet. Balsfjord er nest størst med 5 710 innbyggere. Storfjord er minst, med 1 884 innbyggere, og vil utgjøre 2,2 prosent av folketallet i storkommunealternativet.

Tromsø er Norges 9. største kommune. Balsfjord er nummer 185 av 428 kommuner, og er dermed større enn de fleste andre kommuner i Norge (dvs. over medianverdien). Folkemengden i de øvrige kommunene er under medianverdien blant kommunene.

Figuren til høyre viser befolkningsveksten fra 31. mars 2005 til 31. mars 2015 i den enkelte kommune, i storkommunealternativet samlet og i Norge. Kommunene er i figuren også rangert etter vekst i perioden blant landets totalt 428 kommuner (angitt bak kommunenavnet).

I perioden har Norges befolkning økt med 12,2 prosent. Tromsø er den eneste kommunen i alternativet som har hatt høyere befolkningsvekst enn Norge. Tromsøs befolkning har økt med 15,9 prosent, og bare 57 kommuner har hatt høyere vekst enn Tromsø i landet totalt sett.

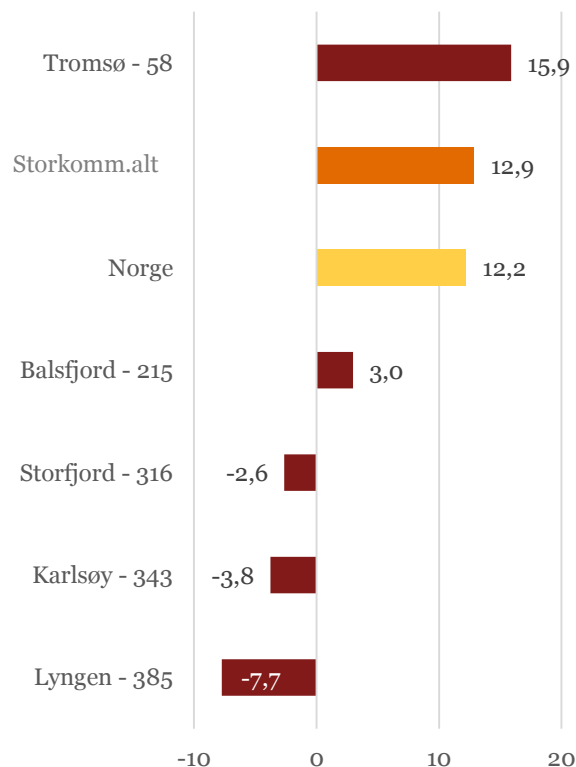
Veksten i Storkommunealternativet har vært litt høyere enn landsgjennomsnittet, som selvfølgelig skyldes den høye veksten i Tromsø.

Balsfjord har hatt en befolkningsvekst på 3 prosent, og rangerer med det middels blant landets 428 kommuner.

Storfjord, Karlsøy og Lyngen har hatt befolkningsnedgang i perioden, og er også i den nedre halvdel av kommuner rangert etter befolkningsvekst.

Tabell 2: Antall innbyggere i kommunene i storkommunealternativet, 31. Mars 2015

	Folkemengde 31. mars 2015	% av SUM	Rang. blant 428 kommuner
Tromsø	72 987	85,1	9
Balsfjord	5 710	6,7	185
Karlsøy	2 270	2,6	315
Lyngen	2 908	3,4	275
Storfjord	1 884	2,2	340
SUM	85 759		



Figur 3: Befolkningsvekst i prosent for den enkelte kommune, storkommunealternativet og Norge, fra 31. mars 2005 – 31. mars 2015. Tallet bak kommunenavnet gir rangering blant landets 428 kommuner mht. vekst.

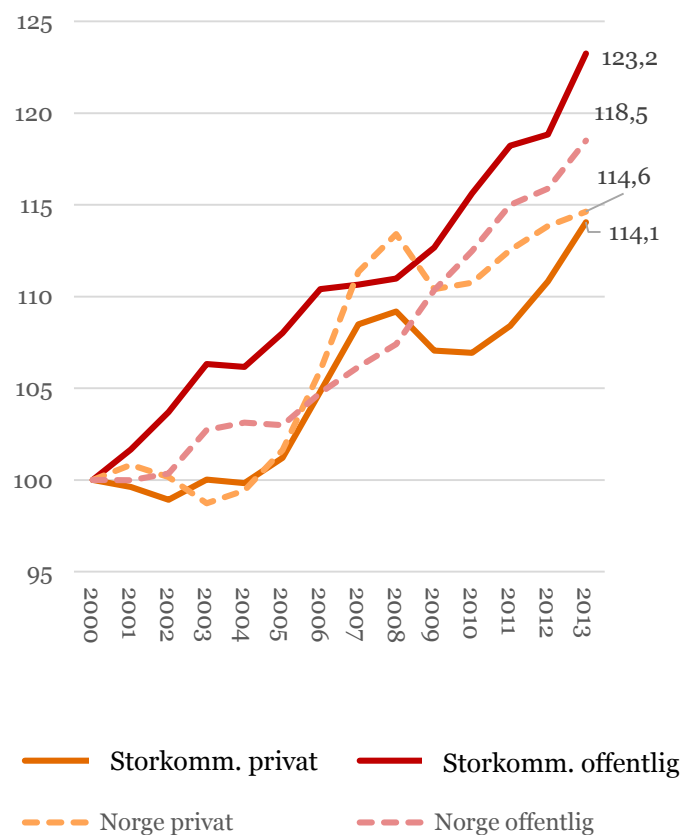
3.2. Arbeidsplassutvikling i storkommunealternativet

Figuren til høyre viser den indekserte veksten i offentlig og privat sektor fra 2000 til 2013 for de fem kommunene i storkommunealternativet samlet. Offentlig sektor er her kommunal, fylkeskommunal og statlig sektor slått sammen. Antall arbeidsplasser er definert som sysselsatte etter arbeidssted. Antall arbeidsplasser i 2000 er indeksert til å være lik 100.

Arbeidsplassutviklingen i de fem kommunene samlet blir sterkt påvirket av arbeidsplassutviklingen i Tromsø.

Offentlig sektor har hatt kraftig arbeidsplassvekst, 23,3 prosent mot 18,5 prosent nasjonalt.

Privat sektor har hatt en arbeidsplassvekst som er omtrent like høy som i landet som helhet på 14,6 prosent.



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

3.3. Andelen arbeidsplasser i de ulike sektorene

Figuren til høyre viser hvordan arbeidsplassene er fordelt på sektorene i hver av kommunene i 2013.

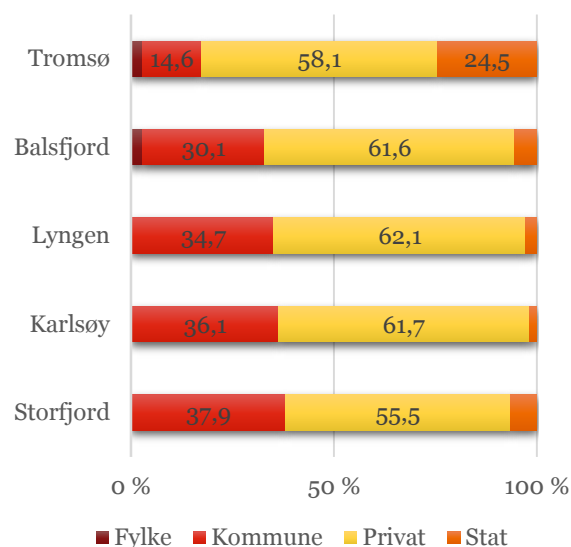
Storfjord har høyest andel av arbeidsplassene i kommunal sektor. Tromsø har lavest andel arbeidsplasser i kommunal sektor.

Storfjord har også lavest andel arbeidsplasser i privat sektor, etterfulgt av Tromsø.

Andelen arbeidsplasser i privat sektor i de andre kommunene er på litt over 60 prosent.

På landsbasis utgjør privat sektor 70 prosent av arbeidsplassene. Storkommunealternativet har derfor relativt lav andel privat næringsliv sammenliknet med landet som helhet.

Nesten hver fjerde arbeidsplass i Tromsø er i statlig sektor.

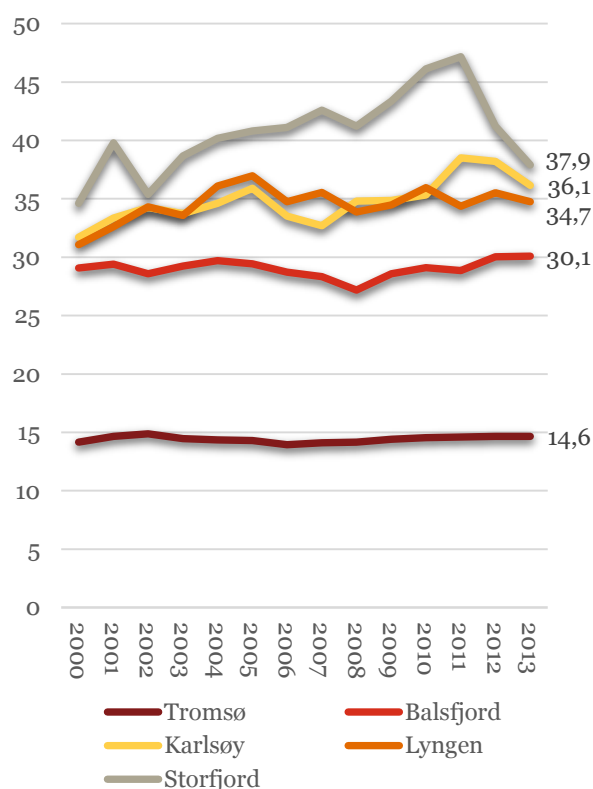


Figur 5: Andelen arbeidsplasser i prosent fordelt på de ulike sektorene, 2013.

3.3.1. Kommunal sektors andel av arbeidsplassene over tid

Tromsø har helt siden 2000 hatt en lav andel arbeidsplasser i kommunal sektor. Storfjord hadde en økende andel frem til 2011, men andelen har sunket deretter. Storfjord har høyest andel arbeidsplasser i kommunal sektor, og har hatt det helt siden 2000.

Kommunale arbeidsplasser har dermed mye større betydning for de for minste kommunene enn for Tromsø. Dersom en skulle lykkes med å hente ut effektiviseringsgevinster gjennom en kommunesammenslåing vil det kunne få betydning for verdifulle kommunale arbeidsplasser i Balsfjord, Karlsøy, Lyngen og Storfjord.



Figur 6: Kommunal sektors andel i prosent av det totale antall arbeidsplasser i kommunene, 2000-2013.

3.4. Næringstyper

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

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

Det finnes mange forskjellige bransjeinndelinger.⁶ For vårt formål har vi delt næringslivet inn i fire strategiske næringstyper:

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

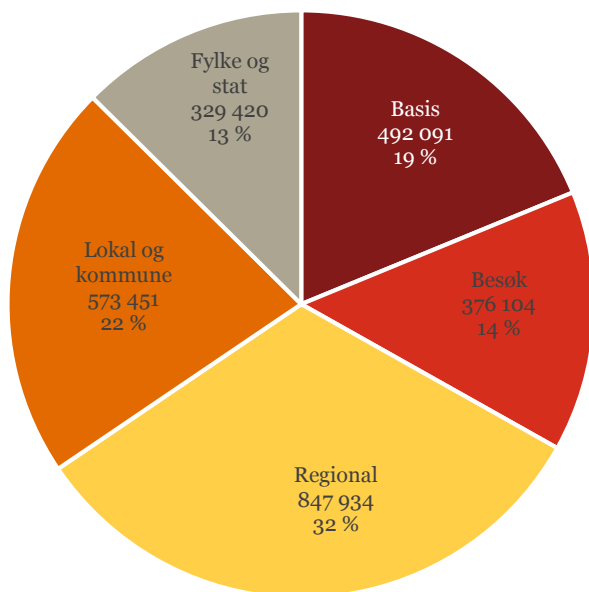
Besøksnæringer er næringsliv som kjennetegnes av at kunden må være personlig til stede. Besøksnæringene inkluderer all turisme, men også butikkhandel og en del personlige tjenester. Stedets egne innbyggere og besøkende er kunder hos besøksnæringene.

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

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

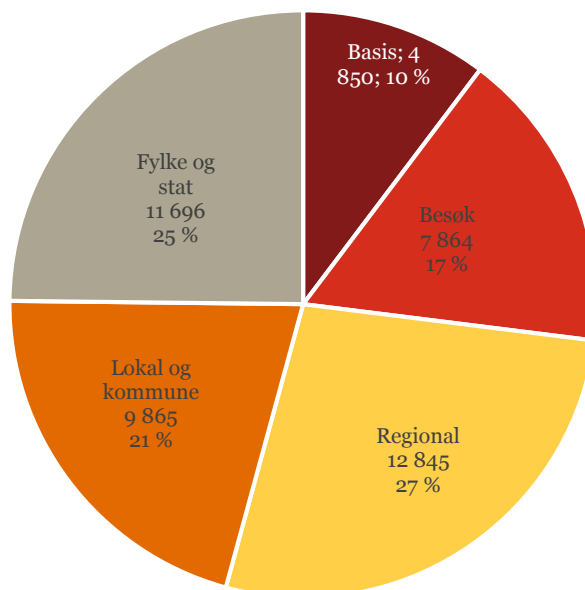
⁶ Bransjeinndelingen tar utgangspunkt i registerdata for arbeidssted, med tilhørende NACE på 5-siffernivå.

Norge



Figur 7: Antall arbeidsplasser fordelt på de ulike sektorene og næringsstypene i storkommunealternativet i 2013

Storkommunealternativet



Figur 8: Antall arbeidsplasser fordelt på de ulike sektorene og næringsstypene i Norge i 2013

Figurene viser at fylkeskommunal og statlig sektor er større i storkommunealternativet enn i Norge som helhet, mens basisnæringene er nesten bare halvparten så store. Besøksnæringene er forholdsvis store i storkommunealternativet, mens det er relativt få arbeidsplasser i de regionale næringene.

3.5. Pendling

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

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

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

Tabell 3: Antall sysselsatte personer fordelt på hvor de jobber, 2013.

		Arbeidssted												Sysselsatte
		Tromsø	Målselv	Lenvik	Balsfjord	Karlsøy	Lyngen	Storfjord	Kåfjord	Skjervøy	Nordreisa	Kvæningen	Utenfor	
Bosted	Tromsø	36 620	51	107	148	78	28	29	19	56	38	4	2 431	39 609
	Målselv	115	2 912	141	43	0	3	2	0	1	0	0	295	3 512
	Lenvik	205	170	4 562	18	0	7	0	0	2	2	0	629	5 595
	Balsfjord	396	117	18	1 931	0	3	42	0	0	5	0	186	2 698
	Karlsøy	243	0	1	1	860	0	0	0	3	1	0	55	1 164
	Lyngen	195	2	3	21	2	1 116	14	3	3	5	0	78	1 442
	Storfjord	118	11	2	93	0	42	593	8	2	6	0	59	934
	Kåfjord	147	6	4	7	1	14	22	659	10	56	2	103	1 031
	Skjervøy	92	0	3	2	2	1	1	5	1 127	57	3	100	1 393
	Nordreisa	149	3	4	19	1	8	10	13	61	1 851	19	219	2 357
	Kvæningen	41	3	0	5	0	0	0	3	4	25	433	60	574
	Utenfor	3 386	479	1 021	124	30	82	10	8	32	43	29		
Arbeidsplasser		41 707	3 754	5 866	2 412	974	1 304	723	718	1 301	2 089	490		

Tromsø er en typisk innpendlingskommune: det er flere personer som jobber i kommunen (41 707) enn det er sysselsatte bosatt i kommunen (39 609). Flest innpendlere til Tromsø kommer fra Balsfjord. Det var i 2013 93 personer bosatt i Storfjord som jobbet i Balsfjord, og 42 personer bosatt i Balsfjord som jobbet i Storfjord. Ellers er pendlingen mellom kommunene i storkommunealternativet stort sett konsentrert inn mot Tromsø.

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

Tabellen viser at 92,5 prosent av den sysselsatte befolkningen i Tromsø jobber i egen kommune. I Målselv, Lenvik og Skjervøy jobber mer enn fire av fem arbeidstakere i egen kommune. Storfjord og Kåfjord er derimot kommuner med en viss andel utpendling, der mer enn hver tredje arbeidstaker jobber utenfor egen kommune.

Pendlingen inn mot Tromsø er forholdsvis høy, spesielt fra kommunene i utredningen, samt fra Kåfjord. Mer enn 20 prosent av de som bor i Karlsøy jobber i Tromsø. Over ti prosent av de som bor i Balsfjord, Lyngen, Storfjord og Kåfjord jobber også i Tromsø.

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

Tabell 4: Andelen av den sysselsatte befolkningen i kommunene fordelt på hvilken kommune de jobber i. Siste rad og kolonne viser antall arbeidsplasser og sysselsatte, 2013.

		Arbeidssted												Sysselsatte
		Tromsø	Målselv	Lenvik	Balsfjord	Karlsøy	Lyngen	Storfjord	Kåfjord	Skjervøy	Nordreisa	Kvænangen	Utenfor	
Bosted	Tromsø	92,5	0,1	0,3	0,4	0,2	0,1	0,1	0,0	0,1	0,1	0,0	6,1	39 609
	Målselv	3,3	82,9	4,0	1,2	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	8,4	3 512
	Lenvik	3,7	3,0	81,5	0,3	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	11,2	5 595
	Balsfjord	14,7	4,3	0,7	71,6	0,0	0,1	1,6	0,0	0,0	0,2	0,0	6,9	2 698
	Karlsøy	20,9	0,0	0,1	0,1	73,9	0,0	0,0	0,0	0,3	0,1	0,0	4,7	1 164
	Lyngen	13,5	0,1	0,2	1,5	0,1	77,4	1,0	0,2	0,2	0,3	0,0	5,4	1 442
	Storfjord	12,6	1,2	0,2	10,0	0,0	4,5	63,5	0,9	0,2	0,6	0,0	6,3	934
	Kåfjord	14,3	0,6	0,4	0,7	0,1	1,4	2,1	63,9	1,0	5,4	0,2	10,0	1 031
	Skjervøy	6,6	0,0	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,4	80,9	4,1	0,2	7,2	1 393
	Nordreisa	6,3	0,1	0,2	0,8	0,0	0,3	0,4	0,6	2,6	78,5	0,8	9,3	2 357
	Kvænangen	7,1	0,5	0,0	0,9	0,0	0,0	0,0	0,5	0,7	4,4	75,4	10,5	574
	Utenfor	8,1	12,8	17,4	5,1	3,1	6,3	1,4	1,1	2,5	2,1	5,9		
Arbeidsplasser		41 707	3 754	5 866	2 412	974	1 304	723	718	1 301	2 089	490		

Tromsø har lav arbeidsmarkedsintegrasjon og pendlingen mellom Tromsø og de øvrige kommunene i utredningen har heller ikke endret seg mye siden 2000. Vi ser derfor nærmere på pendlingen til og fra Tromsø.

Figuren til høyre viser antall personer som pendler fra Tromsø til de åtte kommunene som det pendles mest til i 2001, 2005, 2009 og 2013.

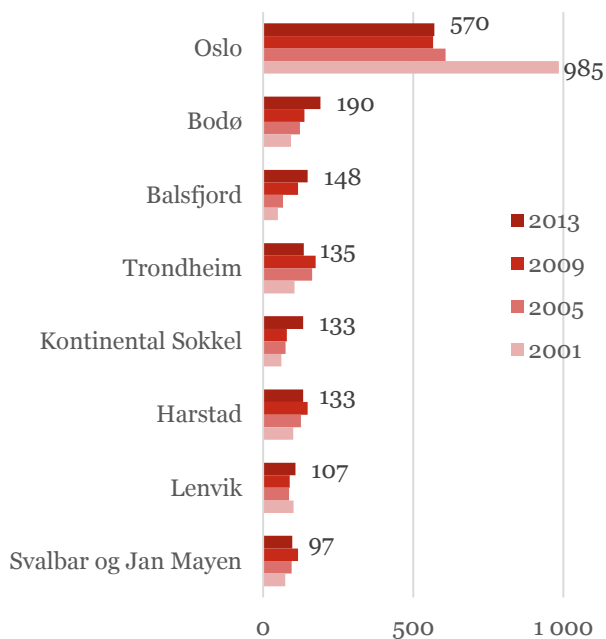
Oslo er kommunen de fleste av de som pendler ut fra Tromsø pendler til. Antallet var 570 i 2013, nesten en halvering av antallet i 2001.

Deretter kommer Bodø. 190 personer bosatt i Tromsø hadde sin arbeidsplass i Bodø i 2013. Antallet har steget siden 2001.

Deretter kommer Balsfjord. 148 personer bosatt i Tromsø jobbet i Balsfjord i 2013. Antallet har økt siden 2001.

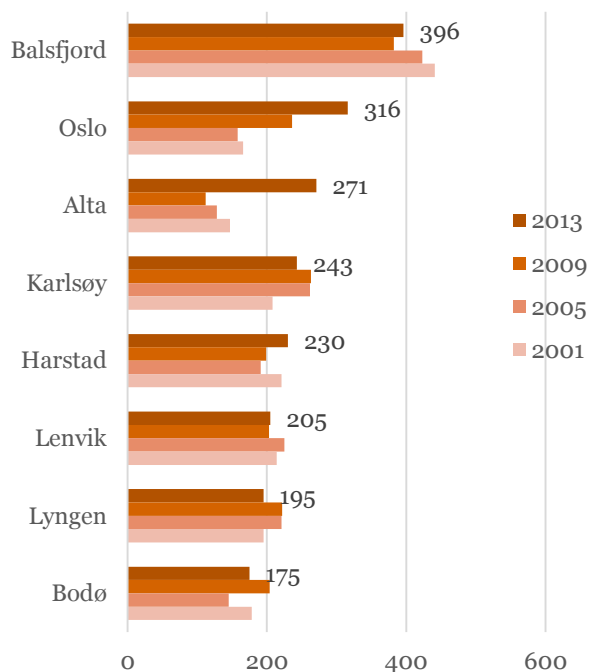
Videre er det kommuner som ikke er med i utredningen, som det pendles mest til fra Tromsø.

Utpendling fra Tromsø



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

Pendling inn til Tromsø



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

Figuren til høyre viser antall personer som pendler inn til Tromsø fra de åtte kommunene som har flest pendlere til Tromsø.

396 personer som er bosatt i Balsfjord jobber i Tromsø. Antallet har gått litt ned siden 2001.

Antallet personer som er bosatt i Oslo, men som jobber i Tromsø, har økt betydelig siden 2001. Det har også antallet personer som er bosatt i Alta.

Deretter kommer Karlsøy. 243 personer bosatt i Karlsøy jobbet i Tromsø i 2013. Antallet har økt litt siden 2001, men gått ned siden 2009.

Deretter følger Harstad, Lenvik, Lyngen og Bodø.

Med unntak av Balsfjord, er det ikke først og fremst fra utredningskommunene at Tromsø får tilført arbeidskraft.

4. Økonomi

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

4.1. Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner

Bærekraft og økonomi er ikke noen rolle og funksjon som kommunene forutsettes å ivareta, men er naturligvis et helt sentralt fundament for kommunenes aktivitet og tjenesteproduksjon. Økonomisk soliditet (i betydningen handlingsrom) framgår da også som et kriterium fra ekspertutvalget for at tjenesteytingen skal ivaretas på en god og trygg måte.⁷

4.2. Økonomisk status

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

4.2.1. Korrigerte frie inntekter

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

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

For å få et mest mulig komplett bilde av kommunenes frie inntekter, viser vi i tabellen under nivået på korrigerte frie inntekter både med og uten eiendomsskatt og inntekter fra konsesjonskraft. Tabellen viser at alle de aktuelle kommunene hadde et inntektsnivå over landsgjennomsnittet i 2013. Tromsø hadde et nivå på korrigerte frie inntekter, inkl. eiendomsskatt og inntekter fra konsesjonskraft, som lå 4 prosent over landsgjennomsnittet dette året.

⁷ Vi vil oversatt til konkrete kommunaløkonomiske termer knytte soliditetsbegrepet til størrelsen på frie fondsmidler (disposisjonsfond) og netto driftsresultat.

Tabell 5: Frie inntekter i 2013 korrigert for variasjon i utgiftsbehov. Tabellen viser prosent av landsgjennomsnittet av inntekt pr. innbygger. Landsgjennomsnittet = 100.
Kilde: Kommuneproposisjonen 2015.

Kommune	Korrigerte frie inntekter, ekskl. e-skatt og konsesjonskraftinnt.	Korrigerte frie inntekter, inkl. e-skatt og konsesjonskraftinnt.
Tromsø	104	104
Balsfjord	102	106
Karlsøy	115	116
Lyngen	114	113
Storfjord	118	129
Troms	106	107
Landet	100	100

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

4.2.2. Finansielle nøkkeltall

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

Tabell 6: Netto driftsresultat, langsiktig gjeld og netto lånegjeld per innbygger⁸

	Netto driftsres. i % av brutto driftsinntekter	Langsiktig gjeld eks. pensjonsforpliktelser i % av brutto driftsinntekter	Netto lånegjeld i kroner pr innbygger
Tromsø	-1,7	105,1	62 393
Balsfjord	2,9	89,6	59 251
Karlsøy	0,9	116,8	84 241
Lyngen	1,1	136,7	126 642
Storfjord	5,0	95,1	81 986
Landet uten Oslo	1,0	91,2	50 139
Troms	0,0	103,2	71 050

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

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

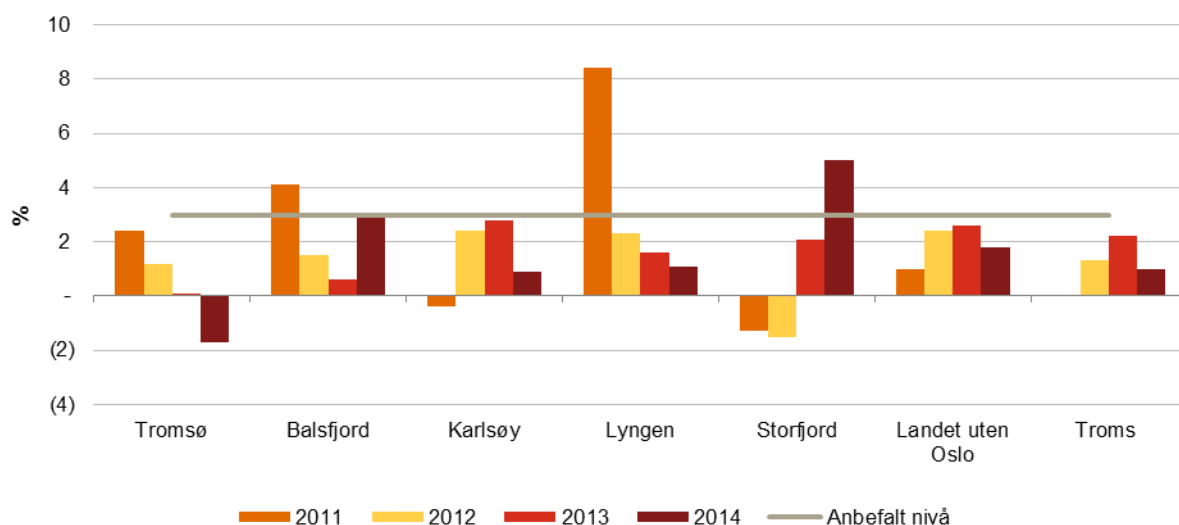
I tabellen under ser vi at Storfjord hadde et resultat bedre enn anbefalt i 2014 (5%), mens Balsfjord var like under (2,9%). For kommunene Karlsøy og Lyngen var resultatet hhv 0,9% og 1,1%. Tromsø hadde negativt netto driftsresultat med -1,7%.

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

⁸ Netto lånegjeld er definert som langsiktig gjeld (eksklusive pensjonsforpliktelser) fratrasket totale utlån og ubrukte lånemidler.

⁹ Register om betinget godkjenning og kontroll

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



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

Når det kommer til langsiktig gjeld, viste forrige tabell at Lyngen har størst gjeldsbyrde blant kommunene målt i prosent av brutto driftsinntekter (136,7%), med Karlsøy som nummer to (116,8%). Gjennomsnittet for kommunene i Troms er 103,2%. Dette gjenspeiles også i netto lånegjeld i kroner pr innbygger, som vises i neste tabell.

Tabell 7: Samlet lånegjeld, utvikling frem mot 2018

	Innbyggere 1.1.15	Samlet lånegjeld 2015	Lånegjeld pr innbygger 2015	Samlet lånegjeld 2018	Lånegjeld pr innbygger 2018	Endring lånegjeld pr innbygger	Endring i %
Tromsø	72 681	5 456 000 000	75 068	6 315 000 000	86 887	11 819	16 %
Balsfjord	5 720	442 068 000	77 285	431 046 000	75 358	-1 927	-2 %
Storfjord	1 898	205 500 000	108 272	215 700 000	113 646	5 374	5 %
Karlsøy	2 289	283 881 000	124 020	291 571 000	127 379	3 360	3 %
Lyngen	2 922	426 865 000	146 087	482 715 000	165 200	19 114	13 %
SUM	85 510	6 814 314 000	79 690	7 736 032 000	90 469	10 779	14 %

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

Samlet lånegjeld er planlagt økt med kr 921 mill. i perioden, hvorav Tromsø står for kr 859 mill. av økningen (93%). Det er likevel Tromsø som har lavest lånegjeld pr innbygger i 2015, selv om økningen i lånegjeld pr innbygger er høyest i perioden (16%). I 2018 er det Balsfjord som har lavest lånegjeld pr innbygger, og kommunen har planlagt en netto reduksjon i lånegjelda i perioden. Samlet for alle kommunene øker lånegjeld pr innbygger med kr 10 779 i perioden, tilsvarende 14% økning.

Av de øvrige kommunene er det Lyngen som har planlagt den største prosentvise økningen i lånegjeld pr innbygger (13%). Lyngen har også høyest lånegjeld pr innbygger av alle kommunene både i 2015 og i 2018, med Karlsøy og Storfjord på de neste plassene.

Tabell 8: Utvikling i egenkapital per kommune - frem mot 2018

	Innbyggere 1.1.15	Disposisjonsfond 2015	Disposisjons- fond pr innbygger 2015	Disposisjonsfond 2018	Disposisjons- fond pr innbygger 2018	Endring disposisjons- fond pr innbygger	Endring i %
Tromsø	72 681	5 900 000	81	7 400 000	102	21	25 %
Balsfjord	5 720	6 004 000	1 050	8 203 000	1 434	384	37 %
Storfjord	1 898	1 360 980	717	1 360 980	717	-	0 %
Karlsøy	2 289	111 000	48	583 000	255	206	425 %
Lyngen	2 922	10 746 000	3 678	17 305 000	5 922	2 245	61 %
SUM	85 510	24 121 980	282	34 851 980	408	125	44 %

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

Tabellen over viser at Lyngen har størst disposisjonsfond både i 2015 og planlagt i 2018, også pr innbygger. Økningen i disposisjonsfondet pr innbygger i Lyngen er på kr 2 245 tilsvarende 61%. Samtlige kommuner har planlagt økning i disposisjonsfondet i perioden bortsett fra Storfjord. Samlet for alle kommuner er det planlagt en økning i disposisjonsfond med kr 10,7 mill. Dette tilsvarer en økning pr innbygger på kr 125 (44%).

Tromsø har nest lavest disposisjonsfond pr innbygger i 2015 (kr 81), kun Karlsøy har lavere (kr 48). I 2018 har Tromsø lavest disposisjonsfond pr innbygger med kr 102, mens Lyngen har kr 5 922 pr innbygger.

Tabell 9: Utvikling i ubundne investeringsfond frem mot 2018

	Innbyggere 1.1.15	Ubundne investeringsfond 2015	Ubundne investerings- fond pr innbygger 2015	Ubundne investeringsfond 2018	Ubundne investerings- fond pr innbygger 2018	Endring ubundne investeringsfond pr innbygger	Endring i %
Tromsø	72 681	-	-	-	-	-	0 %
Balsfjord	5 720	-	-	-	-	-	0 %
Storfjord	1 898	1 661 000	875	461 000	243	- 632	- 72 %
Karlsøy	2 289	-	-	-	-	-	0 %
Lyngen	2 922	4 630 000	1 585	-	-	- 1 585	- 100 %
SUM	85 510	6 291 000	74	461 000	5	- 68	- 93 %

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

Det er kun Lyngen og Storfjord som har ubundne investeringsfond i 2015, og Lyngen har planlagt brukt dette i løpet av perioden. I 2018 har kommunene samlet ubundne investeringsfond på kr 461 000, tilsvarende kr 5 pr innbygger.

4.2.3. Oppsummering økonomisk status

Det er relative forskjeller i kommunenes økonomiske status. Storfjord er i dag den eneste kommunen på ROBEK-lista, men var også den kommunen med størst prosentvis netto driftsresultat i 2014. Lyngen er den kommunen med klart høyest lånegjeld, faktisk har de over dobbelt så høy lånegjeld pr innbygger som Balsfjord og Tromsø. Alle kommunene har imidlertid mer gjeld enn landets øvrige kommuner (uten Oslo).

Alle kommunene planlegger investeringer i løpet av den neste fireårsperioden og forventer å finansiere denne med økt låneopptak. Totalt forventes lånegjelden å øke med 14% for de aktuelle kommunene hvor Tromsø står for hoveddelen.

I praksis er det kun Lyngen og Balsfjord som har relevante disposisjonsfond på henholdsvis kr. 3.678 og kr. 1.050 pr innbygger. Lyngen og Storfjord har også noe midler på ubundne investeringsfond, men disse planlegges brukt i løpet av de nærmeste fire årene.

4.3. Effekter på overføringene fra inntektssystemet

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

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

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

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

Utgiftsutjevningssdelen i kommunenes inntektssystem påvirkes av følgende komponenter: ¹⁰

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

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

Ny verdi på urbanitetskriteriet er kurant å beregne siden dette kriteriet er definert som innbyggertall opphøyd i 1,2. Opphopningsindeksen består av kriteriene skilte/separerte, arbeidsledige, fattige per 01.01.2013. ¹¹

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

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

Regionaltilskuddene i inntektssystemet som tildeles som et gitt beløp til den enkelte kommune, kompenseres fullt ut over inndelingstilskuddet. I 2015 kvalifiserer Karlsøy, Lyngen og Storfjord til småkommunetilskudd. Disse tilskuddene vil med andre ord bli påvirket av en kommunesammenslåing. Dersom kommuner med ulik sats for Nord-Norgetilskudd slår seg sammen, vil ny kommune kompenseres gjennom inndelingstilskuddet for eventuelt tap av tilskudd på sammenslåingstidspunktet. I beregningene har vi lagt til grunn at «storkommunealternativet» vil få lave Troms-satser. Redusert Nord-Norgetilskudd vil dermed bli kompensert over inndelingstilskuddet. ¹³

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

¹¹ Indeksen blir beregnet ved å multiplisere grunnlagstallene fra de tre kriteriene og dele på innbyggertall².

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

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

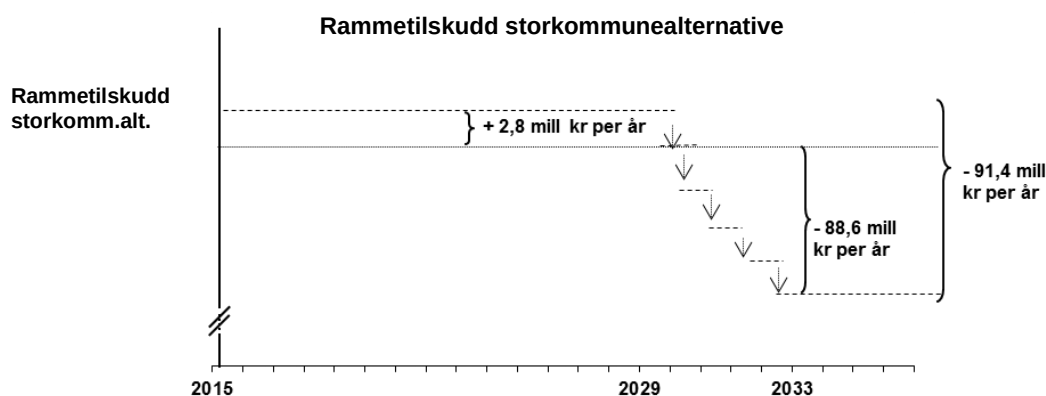
4.3.1. Illustrasjonsberegninger for effekten på frie inntekter – Storkommunealternativet

Tabellen under viser kortsiktige og langsiktige effekter ved en eventuell sammenslåing av Tromsø, Balsfjord, Karlsøy, Lyngen og Storfjord, mens figur 12 viser hvordan rammetilskuddet vil utvikle seg over tid. Illustrasjonsberegningene viser at en sammenslått kommune vil få økt sitt rammetilskudd med om lag 2,8 mill. kr (tilsvarende om lag 0,01 prosent av dagens samlede driftsinntekter) hvert år de første 15 årene etter sammenslåing. Inntektsnivået vil være rundt 88,6 mill. kr lavere enn dagens nivå etter perioden for inndelingstilskuddet. Dette utgjør 1,5 prosent i forhold til dagens brutto driftsinntekter.

I perioden 2015-2029 vil den nye kommunen ha mottatt 42,5 mill. kr mer enn de selvstendige kommunene ville fått i sum.¹⁴

Tabell 10 Frie inntekter per år i mill. 2015-kr. Alternativ - storkommunealternativet

Sum frie inntekter pr år før sammenslåing (A)	4 143,3
Frie inntekter pr år i 15 år etter sammenslåing (B)	4 146,1
Frie inntekter pr år fra og med år 20 etter sammenslåing (C)	4 054,7
Årlig effekt av sammenslåing de første 15 årene (B-A)	2,8
Årlig effekt av sammenslåing fra og med år 20 (C-A)	-88,6



Figur 12: Rammetilskuddsutvikling med og uten sammenslåing. Alternativ 1

Det samlede inndelingstilskuddet for storkommunealternativet er altså i disse beregningene satt til 91,429 mill. kr, slik at etter år 20 fra sammenslåingstidspunktet blir det en isolert reduksjon i frie inntekter på 88,6 mill. kr framfor en økning på 2,8 mill. kr på årsbasis. Gitt dagens inntektssystem vil altså en slik inntektsreduksjon slå ut med full tyngde først etter 20 år fra sammenslåingstidspunktet.

¹⁴ Beregnet som 15 år à 2,833 mill. kr. Inndelingstilskuddet trappes deretter ned med 18,286 mill. kr per år i en femårsperiode.

Hvordan rammetilskuddet fordeler seg på de ulike elementene er vist i tabellen under. Beregningene viser at en sammenslått kommune vil få en økning i den delen av rammetilskuddet som skriver seg fra kriteriene sone (26,1 mill. kr) og urbanitet (7,5 mill. kr). Kriteriene nabo (-8,0 mill. kr), netto virkning for elever i statlige og private skoler (-155 000 kr) opphopningsindeksen (-128 000 kr) og inntektsutjevningen (-22,5 mill. kr) slår negativt ut på rammetilskuddet for den nye kommunen. Kommunene ligger i ulike skatteinntektsklasser. En eventuell sammenslåing vil derfor påvirke inntektsutjevningen over rammetilskuddet. I inndelingstilskuddet inngår fire basistillegg à ca. 12,8 mill. kr, tre småkommunetilskudd à ca. 11,9 mill. kr og kompensasjon for redusert Nord-Norgetilskudd på ca. 4,1 mill. kr.

Tabell 11: Endring i ulike tilskuddselement 2015 - kr. «Storkommunealternativet»

Tilskuddselement	Endring i 1000 kr
Sone	26 097
Nabo	-7 958
Nto.virkn. statlige/private skoler	-155
Opphopningsindeks	-128
Urbanitetskriterium	7 450
Basistillegg	-51 346
Nto. inntektsutjevning	-22 475
Nord-Norgetilskudd med Troms-satser (utenfor tiltakssonen)	-4 084
Veksttilskudd	-426
Småkommunetilskudd	-35 571
Inndelingstilskudd	91 429
Sum	2 833

4.3.2. Oppsummering

Tabellen under oppsummerer kortsiktige og langsiktige effekter ved sammenslåing for storkommunealternativet, som vi har presentert foran.

Tabell 12: Oppsummering effekter på overføringene fra inntektssystemet, storkommunealternativet

	År 1-15		Etter år 20	
	I mill kr	I % av brutto driftsinntekter	I mill kr	I % av brutto driftsinntekter
Storkommunealternativet	2,8	0,01 %	-88,6	-1,5 %

Beregningene viser at alternativet vil få en endring i rammetilskuddet hvert år de første 15 årene på ca. 2,8 mill. kr.

Inndelingstilskuddet kompenserer for bortfall av basistillegg og regionaltilskudd over en periode på 20 år, med gradvis nedtrapping etter 15 år. Etter 20 år er rammetilskuddet nede på det nivået som skal gjelde på lang sikt. Inntektsnivået vil være rundt 88,6 mill. kr lavere enn dagens nivå etter perioden for inndelingstilskuddet. Dette utgjør 1,5 prosent i forhold til dagens brutto driftsinntekter.

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

4.4. Andre økonomiske effekter ved sammenslåing

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

4.4.1. Tiltakssonen

Tiltakssonen omfatter alle kommuner i Finnmark samt sju kommuner i Nord-Troms: Kåfjord, Skjervøy, Nordreisa, Kvæangen, Karlsøy, Lyngen og Storfjord. De viktigste virkemidlene i tiltakssonen er fritak for arbeidsgiveravgift, nedskriving av studielån avgrenset oppad til 25.000 kr per år, fritak for el-avgift på forbruk og lettelser/reduksjon i personbeskatningen. Vi tror ikke storkommunealternativet kan påregne noen plass eller tilhørighet innenfor tiltakssonen. I den sammenheng har vi forsøkt å få kartlagt nærmere i hvilken grad det kan være aktuelt med innføring av noen kompenserende tiltak for bortfall av slike særordninger.

Når det gjelder arbeidsgiveravgift er Tromsø i sone 4a og betaler 7,9 % i arbeidsgiveravgift. Balsfjord er i sone 4, som de fleste av Troms-kommunene, og betaler 5,1 % i arbeidsgiveravgift. Karlsøy, Lyngen og Storfjord er som tidligere nevnt blant de kommunene i Troms som ligger innenfor tiltakssonen, og har dermed *fritak* for arbeidsgiveravgift.

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

I kommuneproposisjonen for 2016 er det gitt gode og presise avklaringer på spørsmål/avgrensninger for temaet kommunesammenslåing og virkeområdet for differensiert arbeidsgiveravgift. Gjeldende satser for arbeidsgiveravgiften i dagens fem kommuner vil bli videreført til og med 2020. Ved spørsmål om soneplassering i neste revisjon vil dagens kommuner i en ny sammenslått kommune, behandles som én kommune. Vi forventer da at den sammenslåtte storkommunen vil få en sats for arbeidsgiveravgift tilsvarende den som i dag gjelder for Tromsø kommune, sone 4a.

«Personordningene» innenfor tiltakssonen er ikke knyttet til noe regelverk for statsstøtte, og er dermed ikke underlagt godkjenningssystemet fra EU (ESA). Det vil derfor til enhver tid være opp til Stortinget å avgjøre hvorvidt de aktuelle kommunene skal beholde disse særskilte tiltakene for personer/husholdninger. I forbindelse med utredningsarbeidet har vi etterspurt en avklaring på disse spørsmålene fra regjeringen. 24.06.2015 sendte regjeringen ut en pressemelding hvor statsråd Jan Tore Sanner offentliggjorde at de personrettede ordningene i tiltakssonen videreføres ved eventuelle sammenslåinger mellom kommuner innenfor og utenfor tiltakssonen. Det betyr at innbyggerne i Karlsøy, Lyngen og Storfjord får beholde disse fordelene, selv om kommunene skulle slå seg sammen i storkommunealternativet. Det geografiske nedslagsfeltet for tiltakssonen for Finnmark og Nord-Troms vil altså gjelde som i dag, også etter eventuelle sammenslåinger.

Karlsøy, Lyngen og Storfjord har som kommuner innenfor tiltakssonen også høyere småkommunetilskudd enn andre kommuner. Det skal ikke være grunn til å så tvil om at det vil være det faktiske, høyere småkommunetilskuddet som kommer til å regnes inn i et inndelingstilskudd – gitt altså at en eventuell kommunesammenslåing vedtas i reformperioden. Nord Norge-tilskuddet for Troms-kommuner i tiltakssonen er også noe høyere enn for de andre kommunene i fylket. Det må antas at storkommunealternativet ikke vil bli liggende innenfor tiltakssonen. Redusert Nord Norge-tilskudd skal imidlertid kunne påregnes kompensert over inndelingstilskuddet. Alt dette skal være tatt høyde for i effektberegningene i forrige avsnitt.

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

¹⁶ Alle de fem kommunene er dessuten i samme sone (sone 6).

4.4.2. Eiendomsskatt og kommunal prissetting

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

Tabell 13 Eiendomsskattesats 2015 til 2018 – næringseiendom/verker og bruk (promille)

Kommune	2015	2016	2017	2018
Tromsø	5,4	5,4	5,4	5,4
Balsfjord	7,0	7,0	7,0	7,0
Storfjord	7,0	7,0	7,0	7,0
Karlsøy	7,0	7,0	7,0	7,0
Lyngen	5,0	5,0	5,0	5,0

Kilde: Økonomiplanopplysninger rapportert fra den enkelte kommune.

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

Balsfjord, Storfjord og Karlsøy har høyeste skattesats på næringseiendom/ verker og bruk med 7 promille. Tromsø har 5,4 promille, og Lyngen 5 promille. Med det høye antall skatteobjekter som Tromsø har er det grunn til å anta et betydelig potensiale for økte skatteinntekter her.

Tabell 14: Planlagt skattesats bolig/fritidseiendom (promille)

Kommune	2015	2016	2017	2018
Tromsø	3,0	3,0	3,0	3,0
Balsfjord	7,0	7,0	7,0	7,0
Storfjord	-	-	-	-
Karlsøy	7,0	7,0	7,0	7,0
Lyngen	5,0	5,0	5,0	5,0

Kilde: Økonomiplanopplysninger rapportert fra den enkelte kommune.

Tabellen over viser at skattesatsen for bolig/fritidseiendom varierer stort mellom kommunene. Balsfjord og Karlsøy har høyeste sats (7 promille), Lyngen har 5 promille og Tromsø har 3 promille. Storfjord har ikke eiendomsskatt på bolig/fritidseiendom. Også her er det rimelig å anta at det høye antall skatteobjekter som Tromsø har utgjør et betydelig potensiale for økte skatteinntekter.

Tabell 15: Sum årsgebyr vann, avløp, renovasjon samt feiing og tilsyn, 100kvm bolig, eks mva

Kommune	2015	2016	2017	2018
Tromsø	8 736	8 736	8 736	8 736
Balsfjord	9 740	9 740	9 740	9 740
Storfjord	12 252	12 497	12 747	13 001
Karlsøy	7 800	7 800	8 000	8 500
Lyngen	6 510	6 588	6 668	6 749

Kilde: Økonomiplanopplysninger rapportert fra den enkelte kommune.

Innbyggerne i Storfjord betaler mest i årsgebyr (kommunale gebyrer), med kr 12 252 i 2015. Innbyggerne i Lyngen betaler minst – kr 6 510. Differansen er kr 5 742 og betyr at det er 88,2% dyrere i Storfjord enn i Lyngen. Gjennomsnittet er kr 9 008. Planlagt utvikling fram til 2018 endrer lite på dette bildet.

I forbindelse med en eventuell kommunesammenslåing vil det være nødvendig å harmonisere nivået på både eiendomsskatt og øvrige gebyr/avgifter i den nye kommunen. Nivået spriker betydelig mellom kommunene, slik at dette kan framstå utfordrende. Det er imidlertid verd å merke seg at Storfjord, som har desidert høyest avgiftsnivå for vann, avløp, renovasjon, feiing og tilsyn, også er den eneste kommunen som ikke har eiendomsskatt for boliger og fritidseiendommer. Avgifter for førstnevnte tjenester skal tilsvare selvkost og kan derfor ikke justeres etter politisk prioritering som andre avgifter. Det vil likevel være interessant å se på hvordan dette vil utjevnes i storkommunealternativet og om dette kan bidra til at det totale skatte- og avgiftstrykket i Storfjord kan holdes omtrent som i dag, også etter en eventuell sammenslåing.

4.4.3. Konesesjonskraft

Kraftverkseiere skal avstå inntil 10 prosent av kraftgrunnlaget som konsesjonskraft til kommunene og fylkeskommunen der kraftanlegget ligger. Kommunene sin rett til konsesjonskraft er derimot avgrenset til kommunenes behov for allmenn elektrisitetsforsyning. For kommuner med lavt folketall – men med store utbygginger – innebærer dette at fylkeskommunen får overført det overskytende. En kommunesammenslåing mellom små kraftkommuner og kommuner med større innbyggertall, innebærer et større behov for allmenn el-forsyning. En større del av konsesjonskraften vil dermed gå til den nye kommunen, mens fylkets andel blir tilsvarende redusert. På den måten kan en si at regelverket og regimet som er knyttet til fordeling og uttak av konsesjonskraft, ikke er sammenslåingsnøytralt (Brandtzæg et.al 2011).

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

Tabell 16: Konsesjonskraft storkommunealternativet. Tall fra NVE, kommunene og lokale energiutredninger.

Kommune	Konsesjonskraftmengde	Alminnelig forbruk	Overskytende konsesjonskraft
Tromsø	2	61	-59
Balsfjord	0	160	0
Karlsøy	0	53	0
Lyngen	1	55	-54
Storfjord	33	38	-5

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

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

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

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

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

4.5. Direkte støtte til kommunesammenslåing

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

1. Engangskostnader

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

Tabell 17: Engangskostnader ved kommunesammenslåing, i 1000 kroner. Kilde: KMD

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

2. Reformstøtte

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

Tabell 18: Reformstøtte til sammenslåtte kommuner, i 1000 kroner. Kilde: KMD¹⁷

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

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

Hvis vi ser nærmere på storkommunealternativet, vil kommunene her i form av støtte til engangskostnader og reformstøtte utløse 90 mill. kr i støtte, tilsvarende 1,5 prosent av dagens brutto driftsinntekter.

Tabell 19: Oversikt over støtte til engangskostnader og reformstøtte ved kommunesammenslåinger. 1 000 kr. Kilde: KMD

	Innbyggertall 2014	Støtte til engangskostnader (1000 kr)	Reformstøtte (1000 kr)	Samlet (1000 kr)	I % av sum driftsinntekter
Storkommunealternativet (5 kommuner)	84 450	60 000	30 000	90 000	1,5 %

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

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

3. Inndelingstilskudd

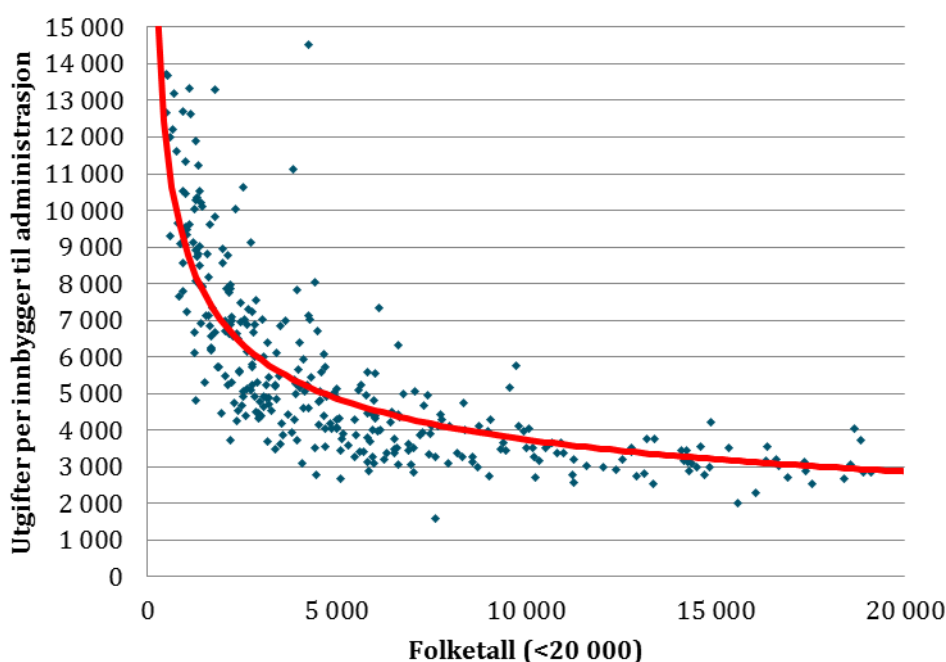
Dagens inndelingstilskudd videreføres, det vil si at en ny sammenslått kommune får beholde tilskudd som om den fortsatt var to (eller flere) kommuner i 15 år etter sammenslåingen, før inndelingstilskuddet trappes ned over fem år. Etter reformperioden vil ordningen bli strammet inn. Hvordan omfanget og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

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

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

4.6. Mulige effektiviseringsgevinster ved sammenslåing

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



Figur 13: Sammenhengen mellom administrasjonsutgifter og innbyggertall 2013. Kilde: KOSTRA

4.6.1. Mulige effektiviseringsgevinster i administrasjonen for storkommunealternativet

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

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

Tabell 20: Administrasjonsutgifter og mulig effektiviseringsgevinst. Kilde: KOSTRA (Konsern) 2013.¹⁸

	Innbyggere (1.1.2014)	Netto driftsutgifter (kr per innb.)	Netto driftsutgifter (1000 kr)
Tromsø	71 590	3 109	222 573
Balsfjord	5 593	4 820	26 958
Karlsøy	2 334	9 111	21 265
Lyngen	2 992	8 206	24 552
Storfjord	1 941	11 900	23 098
Sum (storkommunealternativet)	84 450	3 771	318 447
Landsgjennomsnittet		3 885	
Gevinst/innsparing ved nivå tilsvarende Tromsø			55 892

Tromsø har i dag lavest administrasjonskostnader av de fem kommunene (3 109 kr per innbygger). Hvis den nye kommunen klarer å operere med et tilsvarende nivå på administrasjonsutgiftene, vil gevinsten kunne bli om lag 56 mill kr sammenlignet mot summen for dagens fem kommuner (tilsvarende om lag 0,9 prosent av dagens brutto driftsinntekter for de fem kommunene). Denne illustrasjonsberegningen er verdt å merke seg. Selv om det er anslag, får beregningene fram at det bør være et klart potensial for reduserte administrasjonsutgifter ved en eventuell kommunesammenslåing.

Tatt i betraktning den betydelige forskjellen i størrelse på kommunene, er det også et interessant tankeeksperiment å se for seg at den nye storkommunen kan driftes med samme totale administrative ressurser som i dag. Begrunnelsen for dette vil måtte være at en innlemmelse av oppgaver fra de mindre kommunene ikke utgjør en avgjørende mengde for administrasjonen i Tromsø kommune. Skulle dette være oppnåelig ville den nye storkommunen kunne spart inn Balsfjord, Karlsøy, Lyngen og Storfjord sine utgifter til administrasjon i sin helhet, altså ca. 96 mill. kr. per år. Dette vil i praksis være svært vanskelig å gjennomføre, spesielt med tanke på Tromsø kommunes egen opplevelse av dagens ressursnivå i administrasjonen. I kommunens statusbilde betegner kommunen dagens administrative kapasitet som «sprengt». Et effektiviseringspotensial på opp mot 96 mill. kr per år for administrasjon anses derfor som urealistisk.

Tidligere i rapporten ble det vist til illustrasjonsberegninger av effekten på rammetilskuddet ved kommunesammenslåing. Det ble her vist at inntektsnivået vil være ca. 89 mill. kr lavere enn dagens nivå etter perioden for inndelingstilskuddet. Gitt dagens inntektssystem vil altså en slik inntektsreduksjon slå ut med full tyngde først etter 20 år fra sammenslåingstidspunktet. Reduksjon i administrasjonsutgifter bør imidlertid kunne realiseres vesentlig tidligere enn etter 15-20 år fra tidspunktet for en eventuell kommunesammenslåing. Slik sett må altså ikke et inntektsbortfall på 88,6 mill. kr etter at inndelingstilskuddet i sin helhet faller bort etter 20 år, oppfattes som en tilsvarende redusert økonomisk handlefrihet sammenlignet med dagens situasjon. I mellomtiden bør en altså ha klart å redusere administrasjonsutgiftene.

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

4.6.2. Mulige effektiviseringsgevinster ved tjenesteproduksjonen i storkommunealternativet

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

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

Oppstillingene under viser netto driftsutgifter på ulike tjenesteområder i dag.

Tabell 21: Netto driftsutgifter i kr per innbygger (i målgruppen) på utvalgte tjenesteområder 2013. Kilde: KOSTRA (konsern)/beregninger ved Telemarksforskning.

	Tromsø	Balsfjord	Karlsøy	Lyngen	Storfjord	Hele landet
Barnehage (1-5 år)	134 543	120 502	134 461	127 937	115 400	119 752
Grunnskole (6-15 år)	97 068	126 194	160 227	131 885	136 462	98 465
Barnevern (0-17 år)	8 063	9 041	9 092	3 864	11 094	7 297
Sosialtjeneste (20-66 år)	2 481	1 883	1 932	2 174	2 731	3 320
Pleie og omsorg (67 år +)	120 855	112 464	115 103	100 267	140 938	111 467
Kommunehelse	1 785	2 949	4 066	5 279	3 472	2 133
Brann/ulykkesvern	659	659	908	842	1 523	683
Fysisk planlegging	510	312	243	816	1 478	556
Samferdsel	566	1 773	1 308	1 522	1 769	746
Kirke	374	512	677	1 167	691	522
Kultur	2 102	643	1 540	2 005	2 582	1 921

Kommunene i storkommunealternativet har i dag generelt høye utgifter på de fleste tjenesteområdene i forhold til landsgjennomsnittet. Dersom netto driftsutgifter for disse tjenesteområdene blir harmonisert ned til nivå for gjennomsnittskommunen, vil de fem kommunene samlet sett ha et effektiviseringspotensiale på

om lag 141 mill. kr (jf. tabellen under). Etter justering for utgiftsbehovet, viser beregningen et samlet innsparingspotensiale på om lag 132 mill. kr.

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

Tabell 22: Innsparingspotensial i mill. kr på utvalgte tjenesteområder sammenlignet mot landsgjennomsnittet i 2013. Kilde: KOSTRA (Konsern)/beregninger ved Telemarksforskning.

	Tromsø	Balsfjord	Karlsøy	Lyngen	Storfjord	Storkomm.alt.
Barnehage (1-5 år)	68,3	0,2	1,3	1,0	-0,4	70,5
Grunnskole (6-15 år)	-11,9	18,7	14,4	12,7	9,0	43,0
Barnevern (0-17 år)	12,1	1,9	0,7	-2,0	1,5	14,3
Sosialtjeneste (20-66 år)	-39,3	-4,6	-1,9	-1,9	-0,7	-48,5
Pleie og omsorg (67 år +)	66,7	1,1	1,8	-6,9	8,5	71,1
Kommunehelse	-24,9	4,6	4,5	9,4	2,6	-3,8
Brann/ulykkesvern	-1,7	-0,1	0,5	0,5	1,6	0,8
Fysisk planlegging	-3,3	-1,4	-0,7	0,8	1,8	-2,8
Samferdsel	-12,9	5,7	1,3	2,3	2,0	-1,5
Kirke	-10,6	-0,1	0,4	1,9	0,3	-8,0
Kultur	13,0	-7,1	-0,9	0,3	1,3	6,5
Sum	55,5	19,0	21,4	18,0	27,6	141,4
Behovsjustering (-)	-5,7	2,5	4,0	3,6	4,9	9,3
Sum etter justering	61,2	16,4	17,4	14,4	22,7	132,1

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

Tabellen under oppsummerer at samtlige fem kommuner får beregnet et merforbruk/effektiviseringspotensiale i forhold til landsgjennomsnittet. Etter justering for utgiftsbehovet får kommunene samlet sett beregnet et merforbruk/effektiviseringspotensiale på 132 mill. kr, tilsvarende om lag 2,2 prosent av sum

driftsinntekter. Målt i prosent av brutto driftsinntekter får Tromsø beregnet lavest effektiviseringspotensial med 1,2 prosent, mens Storfjord får beregnet høyest effektiviseringspotensial med 11,7 prosent.

Tabell 23: Mulige effektiviseringspotensiale i mill., kr og i % av sum driftsinntekter.

Kilde: KOSTRA (konsern)/beregninger ved Telemarksforsking

	I mill. kr	I % av brutto driftsinntekter
Tromsø	61,2	1,2 %
Balsfjord	16,4	3,7 %
Karlsøy	17,4	7,7 %
Lyngen	14,4	5,1 %
Storfjord	22,7	11,7 %
Storkommunealternativet	132,1	2,2 %

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

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

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

4.7. Demografi og kommuneøkonomi

Kommunene har ansvaret for blant annet barnehage, grunnskole og pleie- og omsorgstjenester. Dette er tjenester som i hovedsak er rettet mot bestemte aldersgrupper av befolkningen, og hvor utgiftene i stor grad påvirkes av den demografiske utviklingen. Innbyggertallsutvikling og alderssammensetning har stor betydning for nivået på de statlige rammeoverføringene. Meningen er at rammetilskuddet skal reflektere

at de ulike aldersgruppene ikke koster kommunekassa det samme. De yrkesaktive klarer seg i hovedsak selv, mens de yngste skal ha barnehage og skoleplass. De eldste gir kostnader innen helse- og omsorgstjenestene. Samtidig er det ikke sikkert at en kommune får reduserte kostnader i tjenestetilbudet på grunn av demografiske endringer. Kommunen vil da oppleve at det blir mindre penger til rådighet.

Tromsø har generelt en yngre befolkning enn landsgjennomsnittet, mens de øvrige kommunene har en eldre befolkning enn landsgjennomsnittet. For de fem kommunene samlet utgjorde andelen eldre over 67 år 11,7 prosent av befolkningen pr. 1.1.2015. Tilsvarende andel for fylket og landet var hhv. 14,2 prosent og 14,0 prosent.

Tabell 24 Prosentandel av befolkningen i ulike aldersgrupper per 1.1.2015. Kilde: SSB

	0-5 år	6-15 år	16-19 år	20-66 år	67 år+
Tromsø	7,4 %	11,9 %	5,1 %	65,5 %	10,2 %
Balsfjord	5,4 %	11,5 %	5,3 %	57,6 %	20,2 %
Karlsøy	4,8 %	8,7 %	5,3 %	59,6 %	21,5 %
Lyngen	4,2 %	12,4 %	5,0 %	56,8 %	21,6 %
Storfjord	5,7 %	11,4 %	5,7 %	61,0 %	16,2 %
Storkommunealternativet	7,0 %	11,8 %	5,1 %	64,4 %	11,7 %
Troms	6,7 %	11,7 %	5,3 %	62,0 %	14,2 %
Hele landet	7,2 %	12,0 %	5,1 %	61,6 %	14,0 %

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

Med utgangspunkt i TBUs beregningsopplegg knyttet til den demografiske utviklingen, har vi beregnet at kommunene samlet sett kan få økte «demografikostnader» på ca. 28 mill. kr i 2015 (jf. figuren under). Tromsø er anslått å få merutgifter på 30 mill. kr, mens Karlsøy er anslått å få mindretgifter på rundt 2,1 mill. kr.

*Tabell 25 Beregnede mer-/mindreutgifter 2015 knyttet til den demografiske utviklingen. Mill 2015 - kr.
Kilde: SSB/TBU.*

	0-5 år	6-15 år	16-18 år	19-66 år	67-79 år	80-89 år	90 år og eldre	Sum	Ekskl. 16-18
Tromsø	-18,8	17,5	-10,1	12,7	16,9	1,8	6,1	20,0	30,0
Balsfjord	0,0	-2,9	0,6	1,3	1,0	0,3	0,8	0,4	-0,2
Karlsøy	-0,2	-2,0	0,4	0,0	0,7	-0,6	1,2	-1,7	-2,1
Lyngen	-0,8	-2,1	0,2	-0,3	0,7	1,0	-1,6	-1,3	-1,5
Storfjord	0,5	-1,2	-1,9	0,3	1,4	1,1	1,2	0,2	2,1
Storkomm.	-19,3	9,3	-10,7	14,0	20,7	3,5	7,8	17,6	28,3

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

Basert på beregningsopplegget fra TBU, er det anslått at de fem kommunene samlet kan få merutgifter på om lag 710 mill. kr i perioden 2015 til 2030, som følge av den demografiske utviklingen. Samtlige kommuner, med unntak av Lyngen, er anslått å få økte demografikostnader i denne perioden. Tromsø er anslått å få høyest kostnader målt i prosent av dagens sum driftsinntekter på 12,9 prosent.

Tabell 26 Beregnede mer-/mindreutgifter 2015-2030 knyttet til den demografiske utviklingen. Faste mill. 2015-kr og i % av dagens sum driftsinntekter. Kilde: SSB/TBU/beregninger ved Telemarksforskning

	2015	2015-2020	2015-2030	2015-30 i % av dagens brutto driftsinntekter
Tromsø	30,0	211,9	633,2	12,9 %
Balsfjord	-0,2	12,7	48,6	11,0 %
Karlsøy	-2,1	3,9	10,7	4,8 %
Lyngen	-1,5	-10,4	-5,3	-1,9 %
Storfjord	2,1	7,8	23,2	11,9 %
Storkomm.alt	28,3	226,0	710,4	11,7 %

Mer- og mindreutgiftene vil gjenspeiles gjennom økt rammetilskudd, og vil slik sett gi en indikasjon på hvilke økonomiske rammebetingelser en kommune vil ha for å håndtere befolkningsvekst og merkostnader knyttet til dette.

4.8. Oppsummering - økonomi

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

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

Tabell 27: Oppsummerende tabell for økonomiske effekter av storkommunealternativet

	I mill. kr	I % av brutto driftsinntekter
Økonomiske virkemidler (engangsstøtte)	90,0	1,5 %
Effekt frie inntekter år 1-15 (årlig)	2,8	0,01 %
Effekt frie inntekter etter år 20 (årlig)	-88,6	-1,5 %
Effektiviseringsgevinst administrasjon (årlig)	55,9	0,9 %
Effektiviseringsgevinst tjenesteområdene (årlig)	132,1	2,2 %

For å legge til rette for overgangen til en ny kommune for kommuner som slår seg sammen, vil regjeringen benytte positive økonomiske virkemidler som kan stimulere til kommunesammenslutning i reformperioden. Virkemidlene gjøres gjeldende for kommuner som slår seg sammen i reformperioden, det vil si sammenslåinger der det er fattet nasjonale vedtak innen 1.1.2018. I reformvirkemidler fra staten vil storkommunealternativet utløse støtte på 90 mill. kr, tilsvarende 1,5 prosent av dagens brutto driftsinntekter.

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

Beregningene viser at storkommunealternativet vil få en endring i rammetilskuddet hvert år de første 15 årene på ca. 2,8 mill. kr. Etter 20 år når rammetilskuddet er nede på det nivået som skal gjelde på lang sikt, viser beregningene at sammenslåingsalternativet vil få en reduksjon i rammetilskuddet på ca. 89 mill. kr, tilsvarende om lag 1,5 prosent av dagens brutto driftsinntekter. Det er viktig å presisere at beregningene illustrerer effekter gitt dagens inntektssystem og tilhørende kriterieverdier for den enkelte kommune i 2015.

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

Når det gjelder innsparingspotensial innenfor administrasjon, har vi vist at dersom det nye kommunealternativet driver administrasjonen like effektivt som den billigste kommunen i dag (Tromsø), vil innsparingspotensialet sammenlignet med dagens kommuner være på ca. 56 mill. kr årlig, tilsvarende om lag 0,9 prosent av dagens brutto driftsinntekter. Disse illustrasjonsberegningene er verdt å merke seg.

Selv om det er anslag, får beregningene fram at det bør være et klart potensial for reduserte administrasjonsutgifter ved slike eventuelle kommunesammenslåinger.

Vårt anslag på innsparingspotensial på tjenesteproduksjonen tar høyde for utgiftsbehovet kommunene har i dag. Beregningene viser et mulig årlig effektiviseringspotensiale på tjenestekområdene på ca. 132 mill. kr, tilsvarende om lag 2,2 prosent av dagens brutto driftsinntekter. Med tanke på tjenesteproduksjon vil likevel ikke direkte økonomiske innsparinger være blant de viktigste effektene av en sammenslåing. De største gevinstene knyttet til en sammenslåing må heller være muligheter for større fagmiljøer og bedre og mer fleksibel utnyttelse av de ressurser som kommunene samlet sett har. Større og sterkere fagmiljøer vil være viktige som grunnlag for å kunne håndtere de framtidige utfordringene som kommunene står overfor.

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

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

I kommuneproposisjonen for 2016 er det gitt gode og presise avklaringer på spørsmål/avgrensninger for temaet kommunesammenslåing og virkeområdet for differensiert arbeidsgiveravgift. Gjeldende satser for arbeidsgiveravgiften i dagens fem kommuner vil bli videreført til og med 2020. Ved spørsmål om soneplassering i neste revisjon vil dagens kommuner i en ny sammenslått kommune, behandles som én kommune. Vi vil da tro at den sammenslåtte storkommunen vil få en sats for arbeidsgiveravgift tilsvarende den som i dag gjelder for Tromsø kommune. De personrettede ordningene i tiltakssonen for Nord-Troms og Finnmark vil bli videreført for innbyggere i Karlsøy, Lyngen og Storfjord, også etter en sammenslåing i Storkommunealternativet.

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

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

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

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

Basert på beregningsopplegget fra TBU, er det anslått at de fem kommunene samlet kan få merutgifter på om lag 710 mill. kr (11,7 prosent av dagens brutto driftsinntekter) i perioden 2015 til 2030, som følge av den demografiske utviklingen. Samtlige kommuner med unntak av Lyngen, er anslått å få økte demografikostnader i denne perioden. Tromsø er anslått å få høyest kostnader – målt i prosent av dagens brutto driftsinntekter – tilsvarende 12,9 prosent.

5. Tjenestetilbud og myndighetsutøvelse

5.1. Kommunenes rolle som tjenesteyter og myndighetsutøver

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

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

5.2. Status og utfordringer

5.2.1. Kommunenes utfordringer vedrørende kapasitet, kompetanse og distanse

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

I tillegg har vi bedt kommunene gjøre en mer kvantitativ egenvurdering av ulike tjenesteområder etter følgende av kriterier for god oppgaveløsning fra ekspertutvalget¹⁹:

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

¹⁹ I opprinnelig egenvurderingsskjema var også kriteriene økonomisk soliditet og valgfrihet inkludert, men arbeidsgruppa for kommunene besluttet i fellesskap å utelate disse fra analysene på grunn av for stor variasjon i tolkning og vurdering av disse kriteriene kommunene imellom.

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

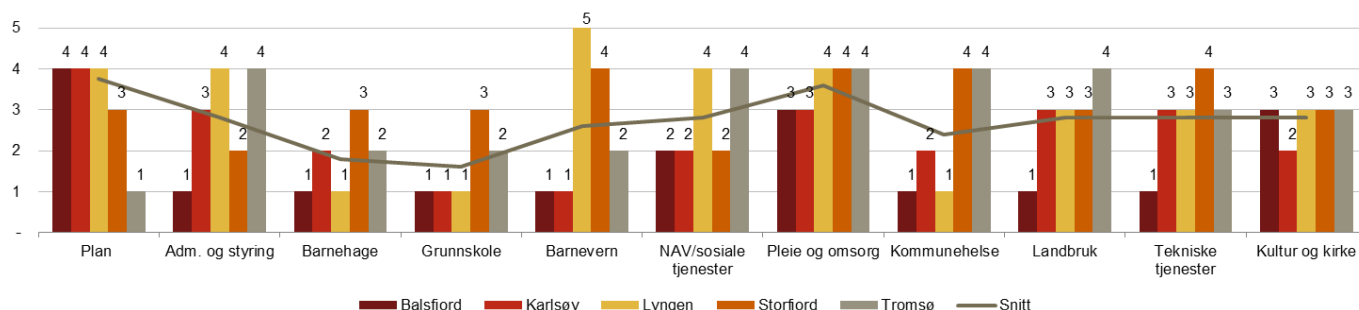
- 1 = Svært lite utfordrende
- 2 = Lite utfordrende
- 3 = Verken eller
- 4 = Utfordrende
- 5 = Svært utfordrende

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

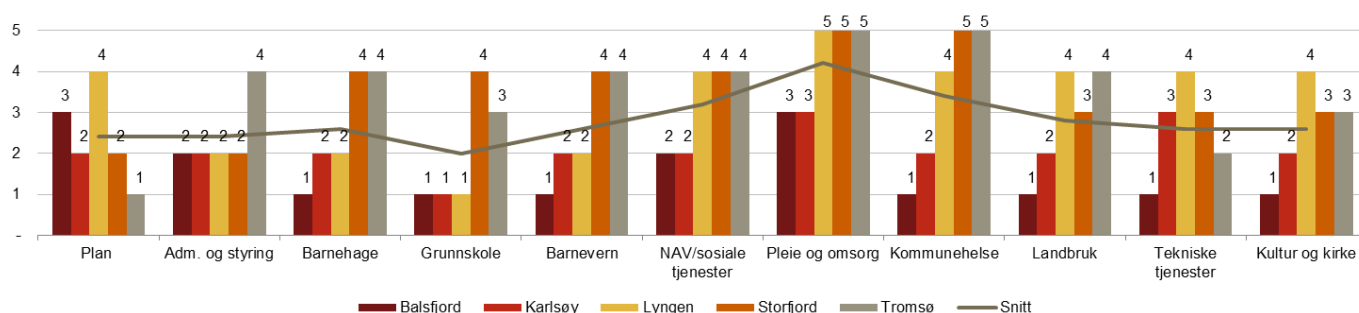
I tillegg til å rangere dagens tjenestetilbud, ble kommunene utfordret på rangere utfordringene tilsvarende i en eventuell fremtidig storkommune. Dermed blir det interessant å se på hvilke tjenesteområder kommunene ser på som mest utfordrende i dag, og samtidig se hvorvidt den enkelte kommune forventer at en sammenslått kommune kan løse disse utfordringene.

Tilstrekkelig kapasitet

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



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

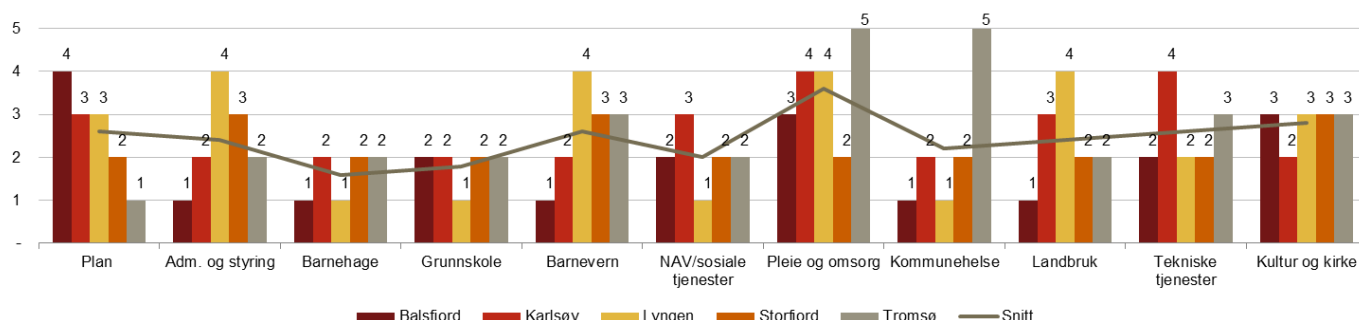


Figur 15: Kommunenes egenvurdering av kriteriet "tilstrekkelig kapasitet" per tjenesteområde i storkommunealternativet

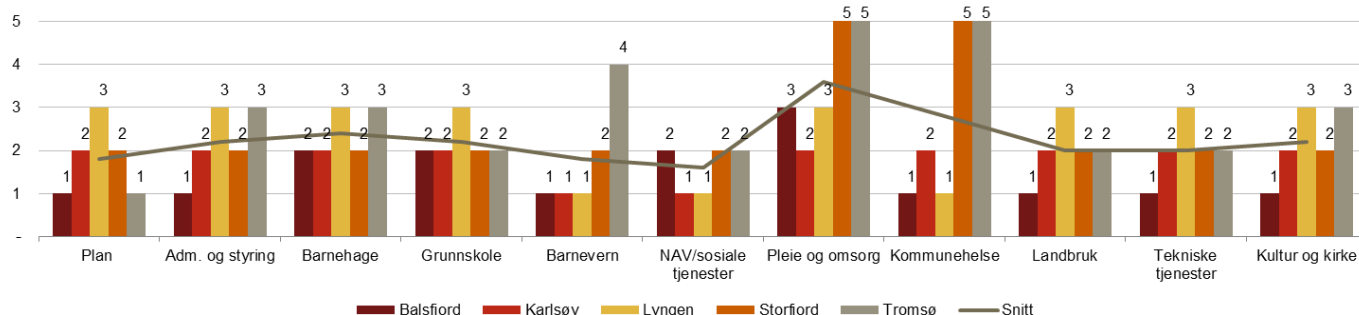
I snitt er plan og pleie og omsorg vurdert som de tjenesteområdene med størst kapasitetsutfordringer per i dag. Men mens utfordringene på plan i snitt forventes redusert i storkommunealternativet, forventes utfordringene innen pleie og omsorg å øke i omfang. Trolig er førstnevnte et resultat av sammenslåing til en større kommune, mens sistnevnte nok i større grad må sees i sammenheng med forventning om større behov innenfor pleie- og omsorgssektoren i fremtiden generelt. Tilsvarende forventes også kapasitetsutfordringene innenfor NAV/sosiale tjenester og kommunehelse i snitt å øke fra dagens situasjon til en eventuell fremtidig storkommune.

Relevant kompetanse

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



Figur 16 Kommunenes egenvurdering av kriteriet "relevant kompetanse" per tjenesteområde i dagens kommunestruktur



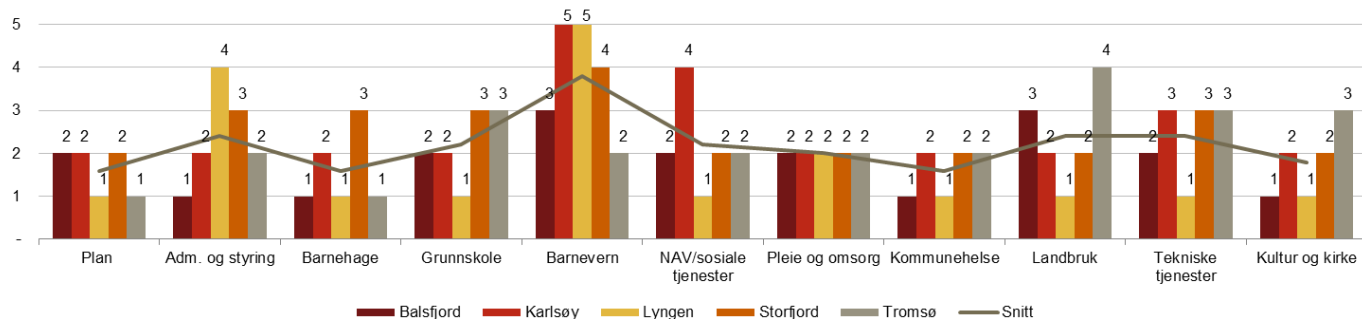
Figur 17 Kommunenes egenvurdering av kriteriet "relevant kompetanse" per tjenesteområde i storkommunealternativet

Sammenlignet med de to «kapasitetsfigurene» viser «kompetansefigurene» en generell tendens til at kommunene vurderer kompetanse som en mindre utfordring enn kapasitet. Og mens kapasitetsutfordringene i snitt oppfattes større i storkommunealternativet enn i dag, forventer kommunene i snitt at kompetansen bedres fra dagen situasjon og til en eventuell fremtidig storkommune.

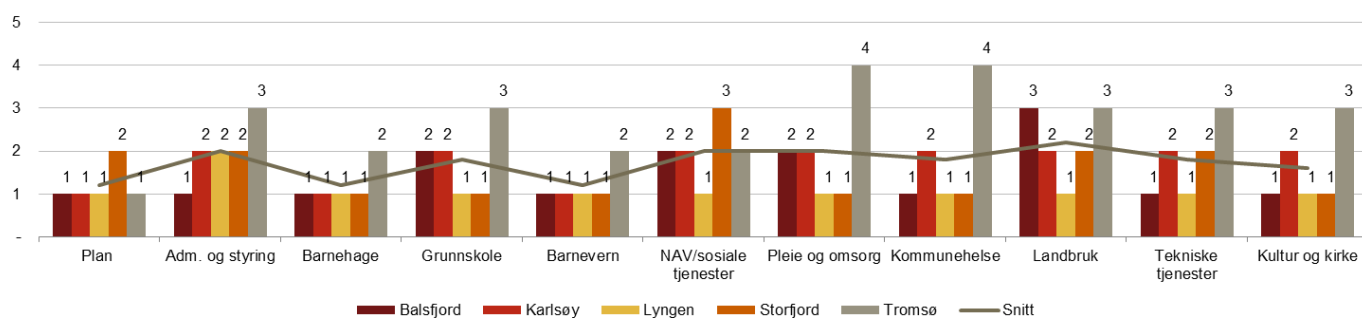
Når det gjelder kompetanse er det igjen pleie- og omsorgstjenesten som oppfattes mest utfordrende, både i dag og i en eventuell fremtidig storkommune. Kun Karlsøy har en forventning om at kompetansen i sektoren i storkommunealternativet vil gå fra å være utfordrende til lite utfordrende, mens Balsfjord, Lyngen, Storfjord og Tromsø forventer at kompetansen i sektoren enten blir mer utfordrende eller like utfordrende også i storkommunealternativet.

Tilstrekkelig distanse

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



Figur 18: Kommunenes egenvurdering av kriteriet "tilstrekkelig distanse" per tjenesteområde i dagens kommunestruktur

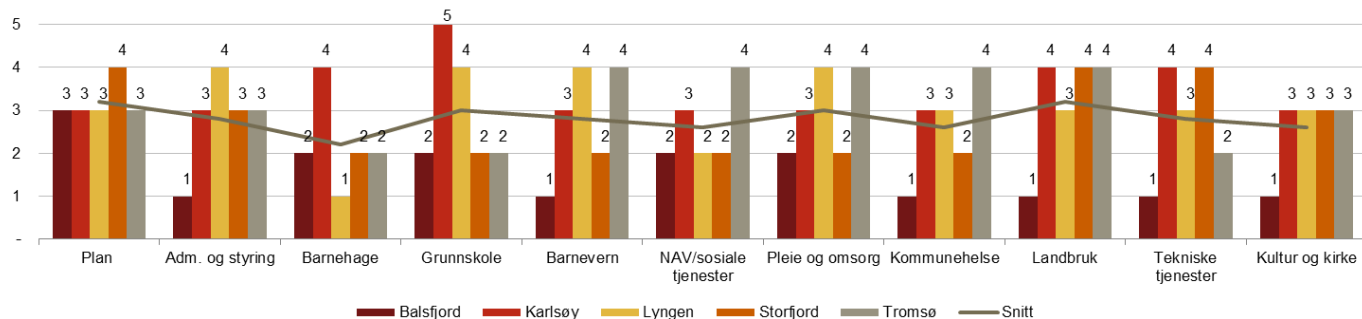


Figur 19: Kommunenes egenvurdering av kriteriet "tilstrekkelig distanse" per tjenesteområde i storkommunealternativet

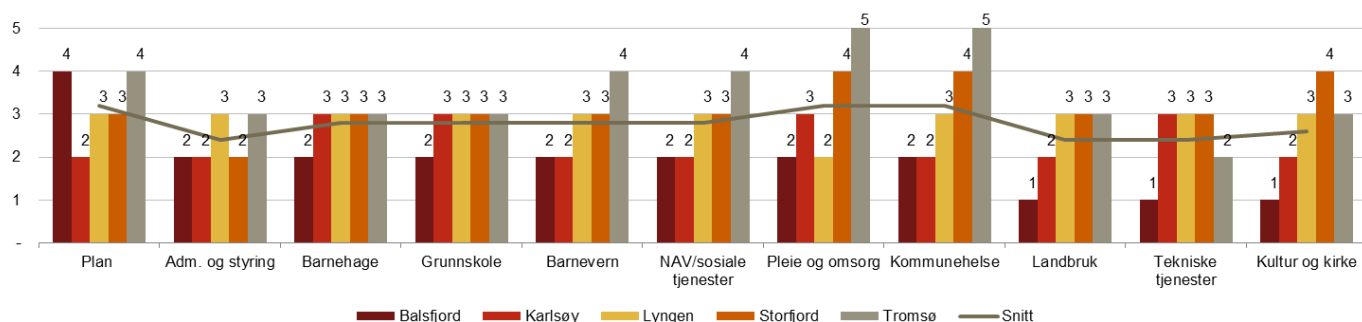
Ikke uventet er det barnevernstjenesten som vurderes som mest utfordrende når det kommer til tilstrekkelig distanse i dagens kommunestruktur. I storkommunealternativet er derimot distanse innen barnevern forventet å være svært lite utfordrende også i de fire mindre kommunene.

Effektiv tjenesteproduksjon

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



Figur 20: Kommunenes egenvurdering av kriteriet "effektiv tjenesteproduksjon" per tjenesteområde i dagens kommunestruktur



Figur 21: Kommunenes egenvurdering av kriteriet "effektiv tjenesteproduksjon" per tjenesteområde i storkommunealternativet

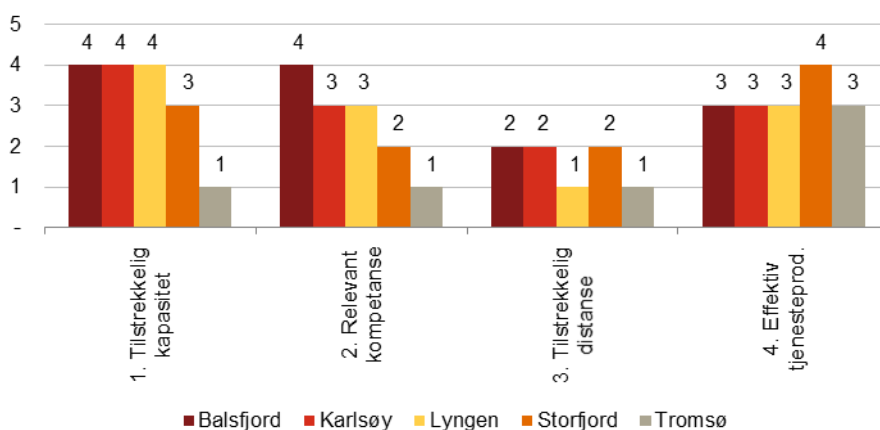
Kommunene ser ut til å vurdere effektiviteten i tjenesteproduksjonen som verken svært utfordrende eller svært lite utfordrende. Vi vil i det videre ikke gå nærmere inn på analyse av mulige effektiviseringsgevinster i tjenesteproduksjonen, men viser heller til analysene i kapittel 4.

5.2.2. Nærmere analyse av status og utfordringer for utvalgte tjenesteområder

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

Plan

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



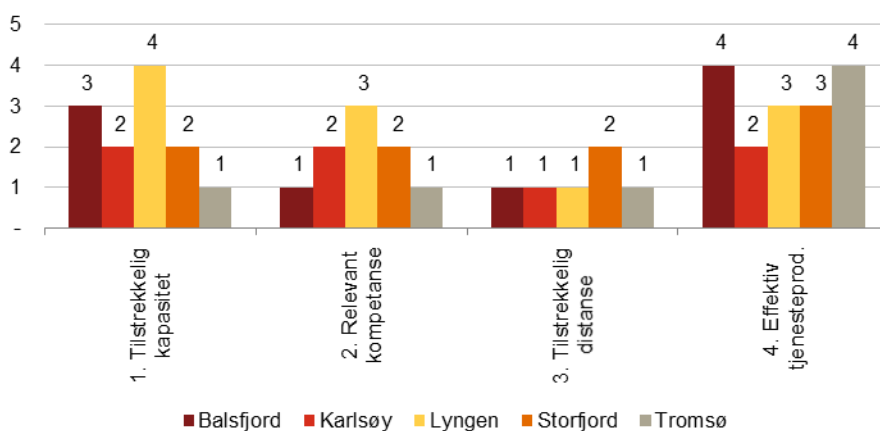
Figur 22: Kommunenes egenvurdering av utfordringer ved eget planområde i dagens kommunestruktur

Figuren viser at det kun er Tromsø kommune som per i dag vurderer å ha lite utfordringer med kapasitet innen planområdet. I Karlsøy er stillingen som planlegger (jf plan- og bygningsloven) som innsparingstiltak satt i vakanse frem til årsskiftet, og kommunen kommenterer at det er utfordrende å rekruttere kompetent personell som blir værende i stillingen over tid. Som alternativ, om de ikke lykkes med utlysning av planleggerstillingen, vil de sterkt vurdere interkommunalt samarbeid på dette området.

Fylkesmannen påpeker utfordringer ved kapasitet og kompetanse når det gjelder planlegging for både Balsfjord, Karlsøy og Storfjord, og sårbarhet tilsvarende for Lyngen. Alle de fire kommunene har inntil ferdigstillelse av (revidert versjon av) kommuneplanenes areal- og samfunnsdel et noe begrenset styringsverktøy for å drive samfunnsutvikling, der eksisterende planer ligger til grunn frem til revidert plan foreligger. Fylkesmannen legger til at kommunene med (revidert) kommuneplan på plass vil ha bedre forutsetninger for å ivareta de ulike sektorhensynene etter intensjonene i plan- og bygningsloven på en tilfredsstillende måte. For øvrig kommenterer Fylkesmannen at de fire kommunene per i dag ikke har utarbeidet en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse eller en oversikt over helsetilstanden i befolkningen i tråd med kravene i hhv sivilbeskyttelsesloven og folkehelseloven.

Derimot beskriver Fylkesmannen Tromsø som kommunen i særstilling når det gjelder kapasitet, ressurser og kompetanse innenfor planlegging, og godt rustet til å møte fremtidens planleggingsutfordringer. Dette i tråd med Tromsøs egenvurdering, som oppsummerer svært lite utfordringer innenfor planområdet. Fylkesmannen påpeker likevel at også Tromsø kommune har noen planmessige utfordringer knyttet til særskilte tema som

areal og transport, universell utforming, ivaretagelse av naturmangfoldloven i private reguleringsplaner, støy og forurensning, samt ivaretagelse av landbrukets kjerneområder.



Figur 23: Kommunenes egenvurdering av utfordringer ved planområdet i storkommunealternativet

Som vist i figuren over, forventes kapasitet- og kompetanseutfordringene å begrenses i en eventuell fremtidig storkommune. Dette i tråd med Fylkesmannens anmodning om at det vil være fordelaktig for de fire mindre kommunene å inngå i plansamarbeid med omkringliggende kommuner i fremtiden.²⁰

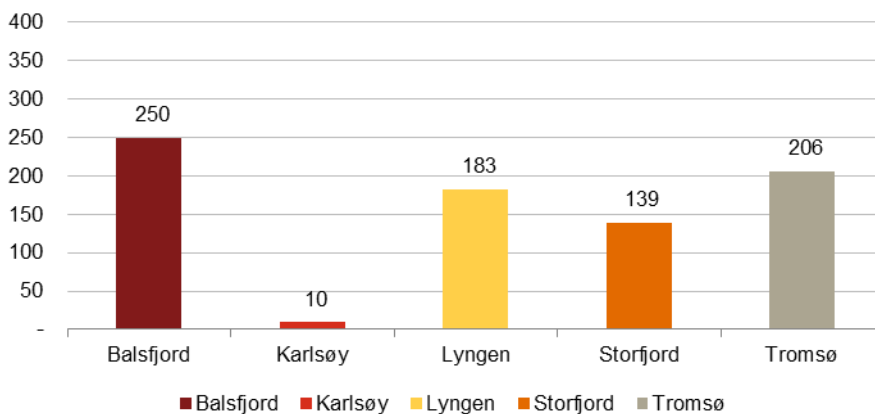
Barnevern

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

Tabell 28: Statistikk vedr. barnevernstjenesten i kommunene (2013). Kilde: statusbilder.

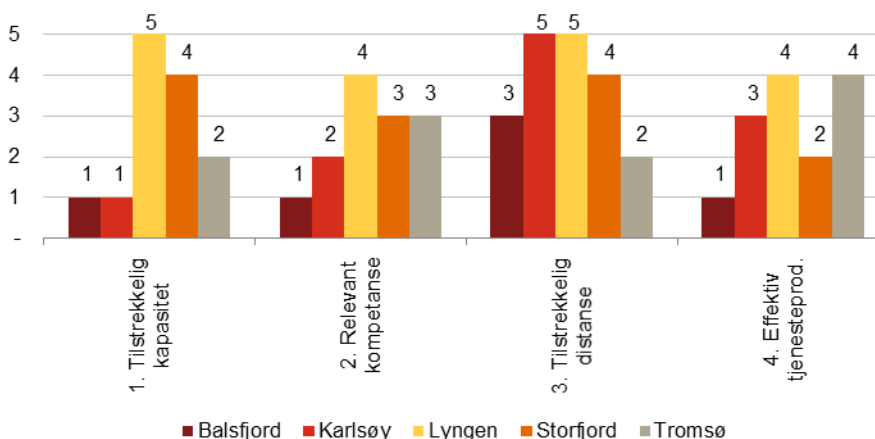
Kommune	Andel barn med undersøkelse ift. antall innbyggere 0-17 år	Andel undersøkelser med beh.tid over tre måneder	Stillinger med fagutdanning per 1000 barn 0-17 år	Brutto driftsutgifter per barn med undersøkelse/tiltak (kr)
Balsfjord	12,2%	18,3%	3,6	23.605
Karlsøy	6,3%	17,6%	6,1	37.306
Lyngen	5,0%	25,0%	4,2	42.707
Storfjord	6,4%	28,6%	6,2	76.353
Tromsø	3,7%	20,9%	4,4	48.986
Landet uten Oslo	4,4%	27,3%	3,9	41.099

²⁰ Storfjord inngår per i dag i et plansamarbeid som «medeier» i Nord-Troms plankontor.



Figur 24: Rangering av barnevernstjenesten ihht kommunebarometeret 2015 (foreløpig), fra 1 (best) til 428 (dårligst). Kilde: www.kommunal-rapport.no

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



Figur 25: Kommunenes egenvurdering av utfordringer ved eget barnevernstilbud i dagens kommunestruktur

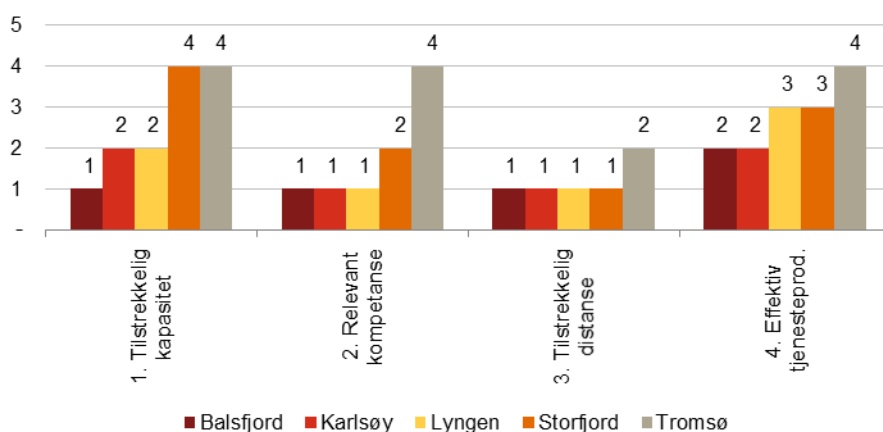
Både Lyngen og Storfjord opplever i dag kapasitetsutfordringer i barnevernstjenesten, noe som kan bidra til å forklare en relativt større andel undersøkelser med behandlingstid over tre måneder enn de øvrige tre kommunene. Storfjord kommenterer spesifikt i sitt statusbilde å ha en ustabil bemanning. Balsfjord har vesentlig større andel barn med undersøkelse enn de andre kommunene, men opplever med 5 saksbehandlere å likevel ha tilstrekkelig kapasitet. Til sammenligning er det 3 ansatte i hver av kommunene Karlsøy, Lyngen og Storfjord.

Kun Lyngen vurderer eget kompetansenivå som utfordrende per i dag. Storfjord kommenterer at det er utfordrende å være en liten kommune hvor man stort sett må importere kompetanse for å drifte hjemmebaserte tiltak, da det ikke finnes noen internt som innehar denne kompetansen.

Fylkesmannen i Troms har kommentert i statusbildene til alle de fire mindre kommunene at barnevernstjenesten er lite robust og dermed sårbar, og at små tjenester generelt har utfordringer med å rekruttere og oppretthold tilstrekkelig fagkompetanse. Karlsøy kommenterer selv kompetanse som en

utfordring for kommunen på lengre sikt og argumenterer i statusbildet for å møte økt kompetansekrav med større fagmiljø. Karlsøy kommer for øvrig bemerkelsesverdig høyt opp på kommunebarometerets rangering av landets kommuner, uten at det er åpenbart hva som skiller kommunen fra de øvrige når man analyserer egenvurderinger og statusbilder.

Ikke uventet er det per i dag kun bykommunen Tromsø som opplever lite utfordringer med tilstrekkelig distanse i saksbehandlingen. Det er naturlig at saksbehandlerne i mindre kommuner fort kan komme opp i situasjoner hvor de har private relasjoner til brukere. Påfølgende figur viser at de fire mindre kommunene forventer at en eventuell fremtidig storkommune vil løse dagens distanseutfordringer.



Figur 26 Kommunenes egenvurdering av utfordringer ved barnevernstilbudet i storkommunealternativet

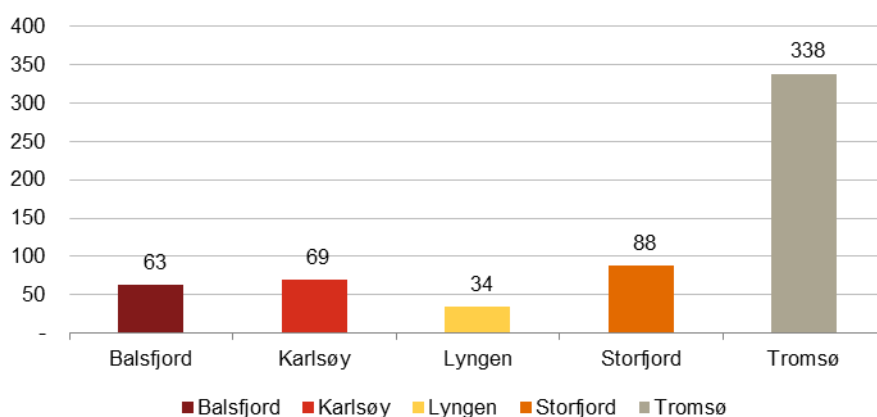
Figuren viser dessuten at Tromsø forventer større utfordringer med kapasitet og kompetanse i storkommunealternativet – til forskjell fra de fire andre kommunene.

NAV/Sosiale tjenester

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

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

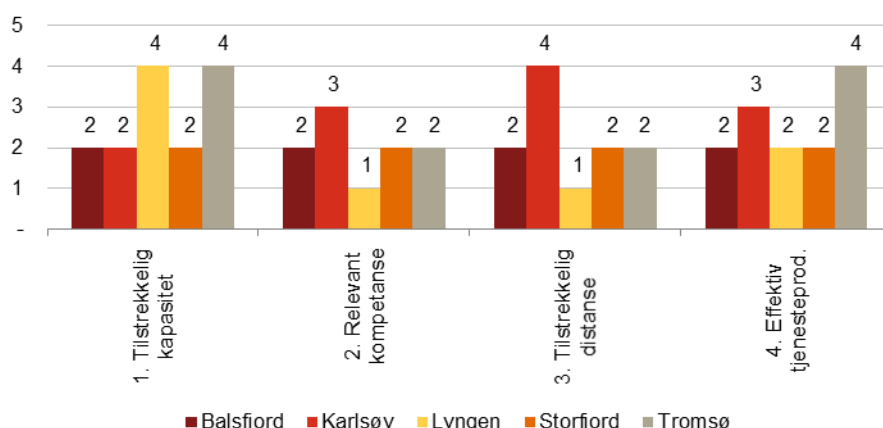
Kommune	Andel sosial- hjelpsmottakere i alderen 20-66 år	Årsverk i sosialtjenesten per 1000 innbygger	Gjennomsnittlig utbetaling per stønadsmåned (kr)	Brutto driftsutgifter per sosialhjelps- mottaker (kr)
Balsfjord	4,0%	1,41	6.091	50.977
Karlsøy	5,5%	0,90	6.012	36.075
Lyngen	3,5%	0,84	7.644	68.934
Storfjord	3,1%	1,29 ²¹	6.859	81.950
Tromsø	3,0%	1,29	9.220	91.270
Landet uten Oslo	3,8%	0,98	7.993	83.696



Figur 27: Rangering av sosialtjenesten ihht kommunebarometeret 2015 (foreløpig), fra 1 (best) til 428 (dårligst). Kilde: www.kommunal-rapport.no

²¹ Inkluderer kommunens ruskonsulent, en stilling som ikke ligger til NAV.

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



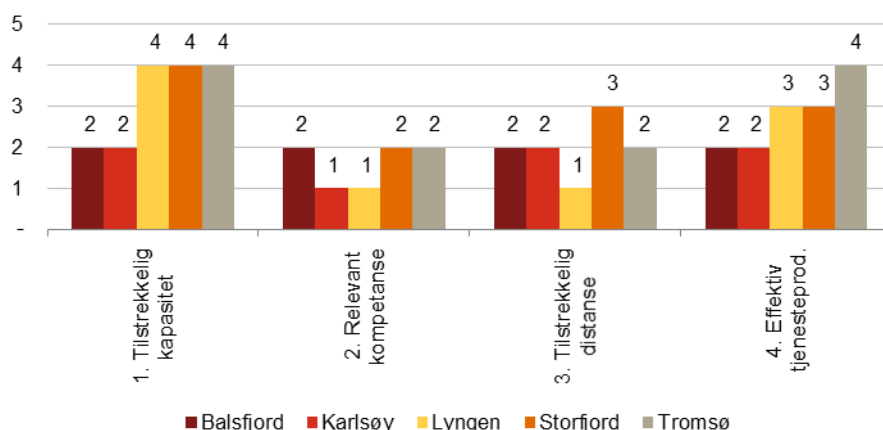
Figur 28: Kommunenes egenvurdering av utfordringer ved egen sosialtjeneste i dagens kommunestruktur

Lyngen og Tromsø oppfatter begge å ha kapasitetsutfordringer ved egen sosialtjeneste per i dag. Tromsø vurderer i tillegg å ha effektivitetsutfordringer innenfor tjenesten, noe som gjenspeiles i relativt høye brutto driftsutgifter per sosialhjelpsmottaker sammenlignet med de øvrige kommunene, samt landsgjennomsnittet. Dette kan trolig være også være med på å forklare hvorfor Tromsø har en relativt svak plassering i kommunebarometerets rangering av landets kommuner.

Ingen av kommunene rapporterer særlige utfordringer når det kommer til kompetanse. Fylkesmannen fremhever som positivt i alle de fem kommunene bruken av kvalifiseringsprogram som virkemiddel i arbeidet med å forebygge at innbyggerne som står lengst unna arbeidslivet blir avhengige av økonomisk sosialhjelp.

Karlsøy er den eneste kommunen som per i dag vurderer å ha utfordringer med tilstrekkelig distanse i leveransen av sosialtjenester. Kommunen kommenterer i sitt statusbilde at det i et relativt lite samfunn selvfølgelig blir små forhold, men at utfordringen løses ved å bytte saksbehandler eller eventuelt be om bistand fra et annet NAV-kontor.

Figuren under viser at en eventuelt fremtidig sammenslått kommune ikke forventes å løse alle kapasitetsutfordringer innenfor tjenesten.



Figur 29: Kommunenes egenvurdering av utfordringer ved sosialtjenesten i storkommunealternativet

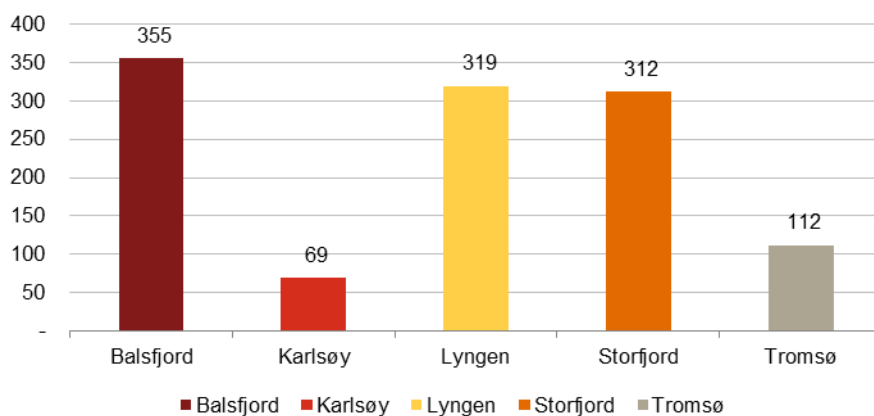
Merk også at Tromsø fortsatt forventer effektivitetsutfordringer i tjenesteproduksjonen i storkommunealternativet.

Pleie og omsorg

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

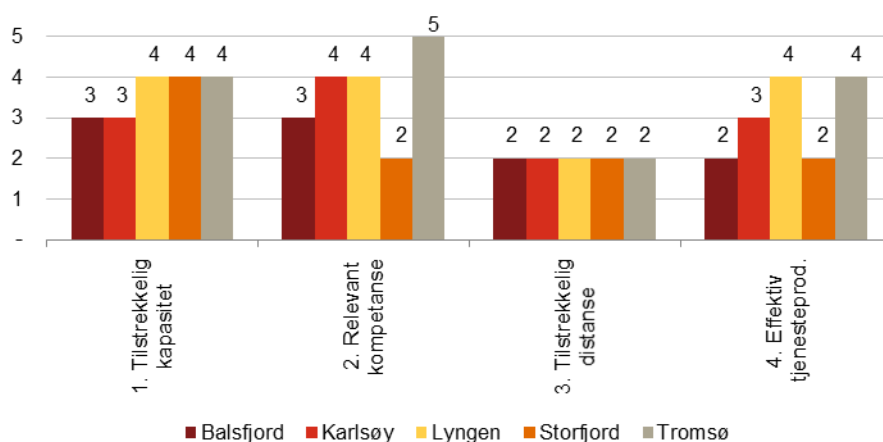
Tabell 30: Statistikk vedr. pleie- og omsorgstjenesten i kommunene (2013). Kilde: statusbilder.

Kommune	Antall mottakere av hjemmetjenester pr 1000. innb. 80 år og over	Plasser i institusjon i % av mottakere av pleie- og omsorgstjenester	Brutto driftsutgifter pr mottaker av hjemmetjenester (kr)	Brutto driftsutgifter per kommunal institusjonsplass (kr)
Balsfjord	346	19,7%	199.973	879.535
Karlsøy	430	14,1%	182.113	1.232.846
Lyngen	423	11,0%	246.318	998.346
Storfjord	365	15,9%	253.042	977.884
Tromsø	380	16,9%	258.442	1.040.273
Landet uten Oslo	339	18,0%	223.081	977.884



Figur 30: Rangering av eldreomsorgstjenesten ihht kommunebarometeret 2015 (foreløpig), fra 1 (best) til 428 (dårligst). Kilde: www.kommunal-rapport.no

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

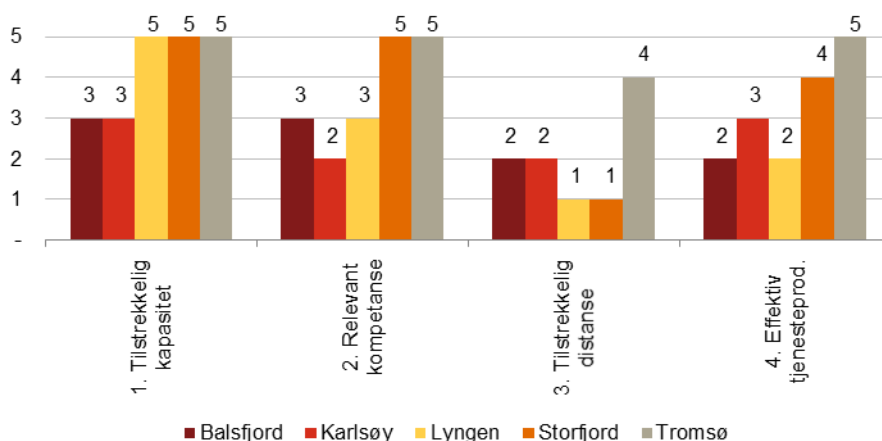


Figur 31: Kommunenes egenvurdering av utfordringer ved egen pleie- og omsorgstjeneste i dagens kommunestruktur

Figuren viser at kommunene oppfatter å ha utfordringer i pleie- og omsorgstjenesten både når det gjelder kapasitet og kompetanse. Kommunenes egenvurdering av utfordringsbildet er også relativt unisont, og gjenspeiler dermed ikke rangeringen gitt av kommunebarometeret.

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

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



Figur 32 Kommunenes egenvurdering av utfordringer ved pleie- og omsorgstjenesten i storkommunealternativet

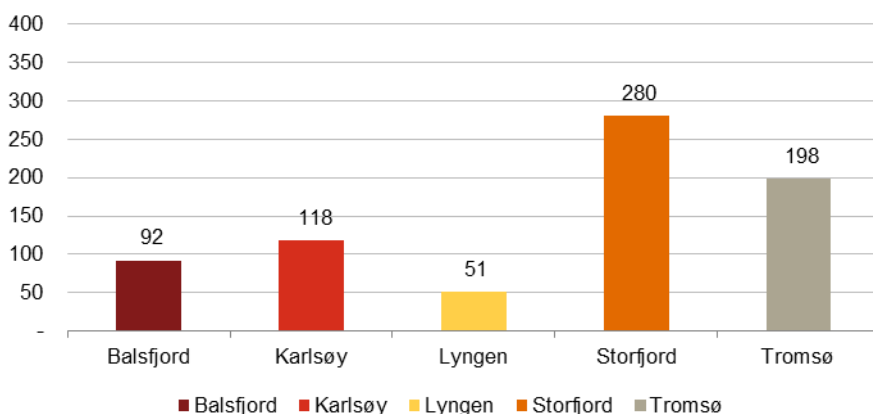
Figuren viser at kommunene forventer enda større utfordringer med kapasitet og kompetanse innenfor pleie- og omsorgsområdet enn hva tilfellet er i dag. En eventuell fremtidig storkommune forventes dermed ikke å kunne løse mer fundamentale utviklingstrekk innenfor sektoren.

Kommunehelse

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

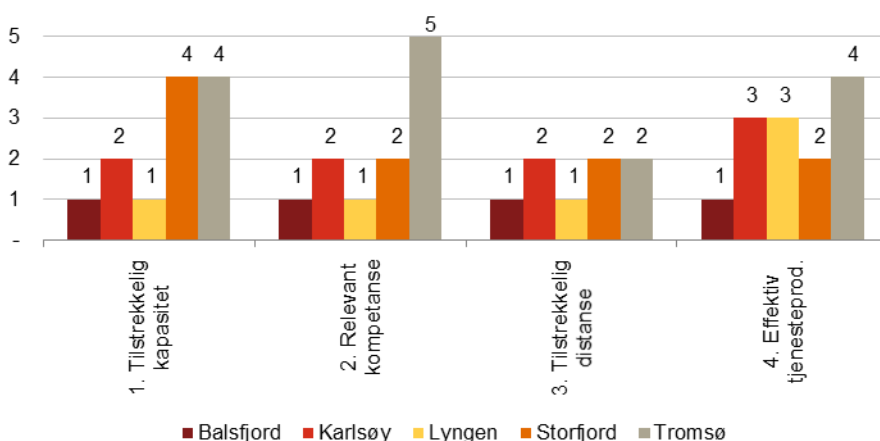
Tabell 31 Statistikk vedr. kommunehelsetjenesten i kommunene (2013). Kilde: statusbilder.

Kommune	Årsverk av personer med videreutdanning i psykisk helsearbeid per 10.000 innb.	Brutto driftsutgifter til personer med rusproblemer per innb. 18-66 år (kr)	Gjennomsnittlig listelengde, fastlegeregisteret	Brutto driftsutgifter per innbygger, kommunehelse (kr)
Balsfjord	14,2	520	802	3.745
Karlsøy	8,6	225	656	4.970
Lyngen	11,2	153	736	7.499
Storfjord	22,1	36	963	4.354
Tromsø	7,4	806	1.252	2.186
Landet uten Oslo	8,0	450	1.125	2.740



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

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



Figur 34: Kommunenes egenvurdering av utfordringer ved egen kommunehelsetjeneste i dagens kommunestruktur

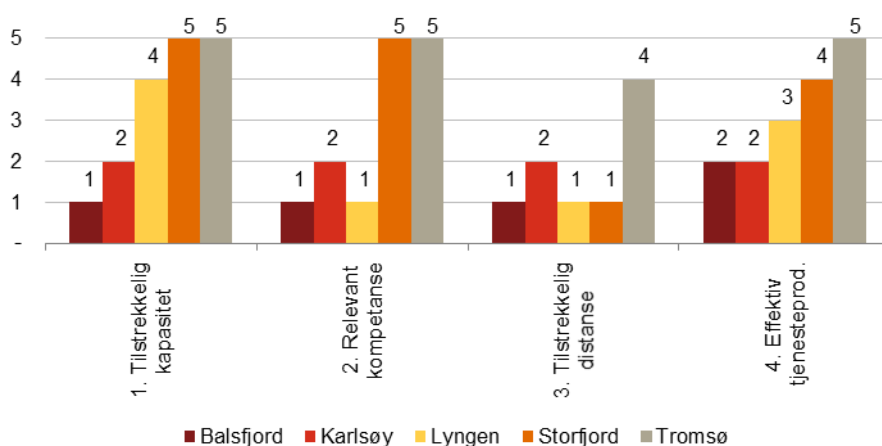
Storfjord vurderer å ha kapasitetsutfordringer innen kommunehelsetjenesten, og hvor Fylkesmannen påpeker at legetjenesten i kommunen er sårbar og har over flere år hatt problemer med rekruttering og stabilitet. Det er likevel Tromsø som skiller seg ut med en egenvurdering som viser utfordringer med både kapasitet og kompetanse per i dag, uten at det er åpenbart hvorfor utfordringsbildet i Tromsø er særlig annerledes enn i de andre kommunene. Samtidig viser også kommunebarometeret svakest rangering for de to ovennevnte kommunene.

Tromsø er den eneste av de fem kommunene som av Fylkesmannen vurderes å ha god samfunnsmedisinsk kompetanse. Fylkesmannen kommenterer for de øvrige kommunene, som har lege i samfunnsmedisinsk deltidsstilling, at tjenesten er sårbar fordi den ikke er del av et interkommunalt samfunnsmedisinsk fagmiljø. Når det gjelder dagens legevaktordninger har Balsfjord og Storfjord inngått interkommunalt samarbeid, mens Karlsøy og Lyngen per i dag har egne legevaktordninger, noe som medfører sårbarhet. Alle fem kommunene inngår imidlertid i interkommunal legevakttelefonitjeneste lokalisert i Tromsø.

Karlsøy kommenterer å ha vurdert å overføre hele legevaktordningen til Tromsø, men at faglige vurderinger med hensyn til avstander og utrykningstid tilsier at dette kan bli vanskelig.

Ettersom Samhandlingsreformen også gjelder innen rus og psykiatri, har kommunene også her fått ansvar for brukere med omfattende og sammensatte behov. Karlsøy kommenterer spesifikt at en liten kommune vil møte utfordringer med tilpasset kompetanse og kostnadseffektivitet for denne gruppa, samtidig som en storkommune også vil få utfordringer i og med krav til dekning av behov i hjemlige lokalmiljø. Likevel påpeker Karlsøy i sitt statusbilde at det vil være bedre muligheter i en storkommune å samle de med mest omfattende behov i bogrupper tilknyttet bemanning med riktig kompetanse.

Tatt i betraktning også nye krav til de akuttmedisinske tjenestene utenfor sykehus, som trer i kraft i løpet av 2015, vil det fremover stilles enda strengere krav til kompetansen hos helsepersonell i kommunalhelse-tjenesten. Dette er trolig gjenspeilet i kommunenes forventninger til utfordringer i sektoren i storkommunealternativet:



Figur 35: Kommunenes egenvurdering av utfordringer ved kommunehelsetjenesten i storkommunealternativet

Merk for øvrig at Balsfjord og Karlsøy i storkommunealternativet i likhet med dagens situasjon ikke vurderer det til å være særlige utfordringer innen kommunehelsetjenesten.

Øvrige tjenesteområder

Innenfor **administrasjon og virksomhetsstyring** beskriver Tromsø en utvikling med økt etterspørsel etter tjenester som utløser økt behov for administrative ressurser, samtidig som man opplever budsjettkutt og stadig nedgang i administrative årsverk. Dagens administrative kapasitet i Tromsø er derfor sprengt, mens kompetansen på fagfeltet beskrives som betydelig. Også i storkommunealternativet forventer Tromsø å ha kapasitetsutfordringer innenfor administrasjon og virksomhetsstyring. For øvrig er administrasjon og styring et tjenesteområde hvor det trolig er stordriftsfordeler (se kapittel 4).

Ingen av kommunene vurderer å ha utfordringer knyttet til verken distanse, kompetanse eller kapasitet ved dagens **barnehagetilbud**, der samtlige kommuner rapporterer om full dekning for de som søker barnehageplass. Storfjord og Tromsø forventer imidlertid kapasitetsutfordringer i en eventuell fremtidig storkommune, som for Tromsø gjelder fremtiden uavhengig av hvorvidt kommunene slås sammen eller ikke. De beskriver i sitt statusbilde at i henhold til «Barnehagebehovsplanen 2013-2016» er det utfordrende å finne

tomter til nye barnehager, samtidig som flere eksisterende barnehager vil stå i fare for å måtte legge ned på grunn av leieforhold som avsluttes eller at barnehagen holder til i uegnede eller nedslitte bygg.

Heller ikke for dagens **grunnskoler** har kommunene vurdert særlige utfordringer knyttet til kapasitet, kompetanse eller distanse. Karlsøy og Lyngen i motsetning til de tre andre kommunene vurderer imidlertid effektivitet i dagens tjenesteproduksjonen som utfordrende. Karlsøy viser til at høye driftsutgifter per elev, mange skoler og liten gjennomsnittlig gruppestørrelse gjør produktivitet utfordrende. Fylkesmannen i Troms har for øvrig kommentert at de fire mindre kommunene vil møte utfordringer med økte kompetansekrav for å kunne undervise på mellom- og ungdomstrinnet, samt å være attraktive nok for å rekruttere nye lærere. Ingen av de fem kommunene forventer imidlertid spesielle utfordringer i grunnskolen når de vurderer en eventuell fremtidig storkommune.

Innen **landbruksområdet** har kommunene Balsfjord, Tromsø, Karlsøy og Storfjord opprettet felles landbruksforvaltning, hvor Balsfjord (som er Nord-Norges største jordbrukskommune) er vertskap. Denne fusjonen forventes å resultere i tilstrekkelig kapasitet og kompetanse på området. Fylkesmannen kommenterer likevel at den skogbruksfaglige kapasiteten er for liten til å ivareta alle lovpålagte oppgaver og tjenester, samt at den felles landbruksforvaltninga synes å ha for lite kapasitet til å følge opp investeringssakene gjennom Innovasjon Norge. Lyngen står på utsiden av den felles landbruksforvaltninga, og oppfatter også å ha utfordringer med hensyn til kompetanse innen landbruksområdet. Nylig har også Storfjord vedtatt å opprette en egen stilling for landbruksforvaltning, med sannsynlig konsekvens for kommunens videre deltakelse i den felles forvaltningsordningen. Før øvrig etterlyser Fylkesmannen for alle de fem kommunene større fokus på rekruttering og kompetanseutvikling i landbruket.

Kun Storfjord har vurdert å ha kapasitetsutfordringer innen **tekniske tjenester**. I sitt statusbilde kommenterer de at utfordringene ligger i kapasitet til å dekke behovene som ligger ute i bygningsmasse, veier, vann og avløpsnett etc, hvor stort etterslep kombinert med nedbemanning medfører at det nesten kun gjennomføres «brannslukking». Tromsø kommenterer derimot å ha vanskelig for å peke på noen bestemte svakheter for å ivareta rollen som tjenesteyter, og at kommunen har alle muligheter for å levere tekniske tjenester også i fremtiden. Kommunene har generelt lagt inn en forventning om relativt få utfordringer innen tekniske tjenester i storkommunealternativet.

5.3. Fordeler og ulemper ved sammenslåing for tjenesteproduksjon og myndighetsutøvelse

I Norge har vi begrensede erfaringer fra kommunesammenslåinger de siste tiårene sammenlignet med for eksempel vårt naboland, Danmark. Telemarksforskning har på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet kartlagt erfaringer fra de fire kommunesammenslåingene som ble gjennomført i Norge i 2005 – 2008 og vurdert hvilke konsekvenser sammenslåingene har hatt for bl.a. tjenesteproduksjon og myndighetsutøvelse ²². De fire kommunesammenslåingene var henholdsvis Bodø og Skjerstad, Ølen og Vindafjord, Aure og Tustna, samt Kristiansund og Frei.

Telemarksforskning kartlegging viser at kvaliteten på tjenestene er bedret på de områdene hvor man har lyktes med å skape større fagmiljøer. Større fagmiljøer har også gitt økt sikkerhet for korrekte beslutninger og bidrar til å unngå problemer med inhabilitet. Dette gjelder spesielt innenfor områdene barnevern og tekniske tjenester. Erfaringene ser derfor ut til å støtte opp under de fem utredningskommunenes samlede forventninger om at en eventuell fremtidig storkommune kan løse de utfordringer man i dag opplever innenfor barnevernstjenesten – særlig med tanke på tilstrekkelig distanse.

²² «Frivillige kommunesammenslutninger 2005 – 2008», TF-rapport nr. 258 (Brandtzæg)

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

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

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

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

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

5.4. Organisering av tjenesteproduksjon og myndighetsutøvelse i en eventuell storkommune

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

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

Det viser seg ofte at de tjenestene innbyggerne er mest opptatt av gjerne er de store velferdstjenestene som grunnskole, barnehage, eldreomsorg og helse. Samtidig, som beskrevet i forrige delkapittel, er dette tjenester som ikke nødvendigvis blir endret i betydelig grad som en direkte følge av en kommunesammenslåing.

Skolene, sykehjemmene og barnehagene må nødvendigvis ligge der det bor folk. Så lenge innbyggerne fortsatt blir boende der de bor i dag, vil ikke en kommunesammenslåing nødvendigvis bidra til endringer i tjenestestrukturen, i alle fall ikke på kort sikt.

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

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

5.4.1. Avstand til nytt kommunesenter

Tabellen under gir en oversikt over kjøretid i minutter mellom kommunesentre for kommunene i storkommunealternativet. For å beregne avstanden i minutter har vi benyttet www.visveg.no, og korteste vei er lagt til grunn for tabellen.²³ Med to unntak, Storsteinnes–Hatteng (38 minutter) og Lyngseidet–Hatteng (52 minutter), vil reisetiden i en ny storkommune være over 60 minutter mellom dagens kommunesentre.

Tabell 32 Antall minutt reisetid mellom dagens kommunesentre.

	Tromsø	Hatteng	Storsteinnes	Lyngseidet	Hansnes
Tromsø		90	89	109	74
Hatteng	90		38	52	153
Storsteinnes	89	38		84	150
Lyngseidet	109	52	84		175
Hansnes	74	153	150	175	

I praksis anses det som lite sannsynlig med et annet valg av kommunesenter enn Tromsø. Av dagens kommunesentre er det lengst reisetid til Tromsø fra Lyngseidet. Uten ventetid på ferge vil reisetiden her bli på 109 minutter.

Storkommunealternativet vil bli en omfangsrik kommune på om lag 7500 km². Den nye kommunen må derfor forholde seg til å ha innbyggerne spredt over et langt større område enn noen av dagens kommuner har i dag. Avstanden mellom ytterpunktene i storkommunealternativet vil bli betydelig og må hensynstas i framtidig samfunnsplanlegging.

Størrelsen på den nye kommunen og reiseavstandene vil åpenbart kunne påvirke de eksisterende lokalsamfunnene og ha konsekvenser for innbyggerne. Dette er ikke utredet i detalj som en del av denne rapporten. Vi vil likevel påpeke at størrelsen på disse konsekvensene i stor grad vil påvirkes av hvilke valg kommunene tar knyttet til politisk organisering, antall kommunestyrerepresentanter og ikke minst administrativ organisering som vi ser nærmere på i kapittel 5.4.2.

5.4.2. Mulige organisasjonsmodeller

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

- Samlokalisering av administrative oppgaver
- Geografisk funksjonsdeling
- Desentralisert administrasjon
- Lokale servicekontor

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

²³ Vi har ikke tatt hensyn til ventetid på ev. ferje.

Samlokalisering av administrative oppgaver

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

I en slik modell ser vi derfor for oss at det meste av kommunenes administrative oppgaver og funksjoner samlokaliseres på samme sted. I storkommunealternativet vil dette naturlig være rådhuset i Tromsø.

Forventede konsekvenser ved en samlokaliseringsmodell er:

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

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

Et vesentlig tema vil imidlertid være betydningen av at et vesentlig antall stillinger i Balsfjord, Karlsøy Lyngen og Storfjord vil bli flyttet til Tromsø. I det store bildet er det ikke nødvendigvis snakk om svært mange arbeidsplasser, anslagsvis 200 – 250 stillinger. Samtidig er dette stillinger få bedrifter i nærmiljøet kan dekke opp, slik at ansatte kan bli stilt overfor valget mellom å pendle eller å risikere arbeidsledighet. For et sentrum som Lyngseidet vil det å miste 40 – 50 slike arbeidsplasser merkes godt.

Geografisk funksjonsdeling

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

Geografisk funksjonsdeling kan for eksempel brukes for tjenestene:

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

En geografisk funksjonsmodell vil kunne ha følgende konsekvenser:

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

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

Desentralisert administrasjon

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

Denne modellen antas å få følgende konsekvenser:

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

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

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

Lokale servicekontor

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

En mulighet er opprettelse av lokale servicekontor i dagens kommuner. Dette innebære en begrenset bemanning som fungerer som førstelinjetjeneste for publikum. Her kan innbyggere få informasjon om kommunens tjenester, levere søknader og avtale møter med saksbehandlere. På den måten opprettholdes noe av tilgjengeligheten til kommunens tjenester samtidig som servicekontoret blir et kontaktpunkt for innbyggerne der de kan få hjelp med de fleste spørsmål. Lokalt servicekontor kan for eksempel etableres i dagens rådhus/kommunehus for å utnytte deler av lokaler som kan bli stående tomme. En annen mulighet er å etablere servicekontor i tilknytning til for eksempel bibliotek. På den måten kan en oppnå større fleksibilitet i utnyttelsen av ansattressurser, samtidig som innbyggerne vil oppleve større tilgjengelighet gjennom åpningstid også på kveldstid.

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

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

5.4.3. Digitalisering og ny kommunikasjon som alternativ til fysisk nærhet

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

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

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

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

hensyn til hvordan publikum opplever nytten ved de ulike dialogformene. Eventuelle investeringskostnader er heller ikke hensyntatt.²⁴



Personlig oppmøte
80 kr



Telefon
40 kr



Digital selvbetjening
3 kr

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

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

5.5. Oppsummering - tjenestetilbud og myndighetsutøvelse

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

Kommunene oppgir i dag å ha størst utfordringer innenfor områdene plan, barnevern, NAV/sosiale tjenester, pleie og omsorg, samt kommunehelse. Jevnt over opplever Tromsø kommune langt mindre utfordringer med sine tjenester enn de andre aktuelle kommunene, med unntak av kommunehelsetjenesten. Dette til tross for at Fylkesmannen vurderer Tromsø til å være den eneste av de fem kommunene som har god samfunnsmedisinsk kompetanse.

²⁴ «På nett med Norge» - Regjeringens digitaliseringsprogram (2012).

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

De kommunene som har gjennomført kommunesammenslåing i Norge har erfart at fordelene ved sammenslåing har vært større enn ulempene når det gjelder tjenesteproduksjon. De undersøkte kommunene har valgt å la alle store førstelinjetjenester være lokalisert på samme sted som før sammenslåingen. Imidlertid har de gjennomført betydelige innsparinger innenfor administrasjon, noe som har gitt muligheter for en større ressursbruk på førstelinjetjenestene. Dette antas å kunne være mulig, også innenfor storkommunealternativet. Dette forutsetter imidlertid at kommunene velger en organisasjonsmodell som gir tilfredsstillende effektivisering. Det oppleves ikke å være noen uenighet om at Tromsø er det naturlige kommunesenteret i en sammenslått storkommune. Et viktig spørsmål er derfor i hvor stor grad administrative og «geografisk uavhengige» tjenester skal samlokaliseres i Tromsø.

Jo større grad av samlokalisering som velges, jo større vil effektiviseringen være. Samtidig ser vi at den kommunale sysselsettingens andel av arbeidsmarkedet er betydelig større for Balsfjord, Karlsøy, Lyngen og Storfjord enn for Tromsø. En reduksjon i kommunalt administrative stillinger har derfor større konsekvenser for lokalsamfunnene der, enn tilfellet ville vært i Tromsø.

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

Med bakgrunn i gjennomgangen i kapittelet og de lokale forhold vil vi anbefale at hoveddelen av de administrative tjenestene samlokaliseres i Tromsø. Dette vil gi størst effektivisering, størst effekt i form av økte fagmiljø, forbedret rekruttering, redusert sårbarhet og tilstrekkelig distanse. Vi foreslår samtidig at det opprettholdes et servicekontor i de eksisterende rådhusene i de fire andre kommunene som kan tilby innbyggerrettede tjenester uten betydelig bemanning. Dersom kommunene de neste 3 – 5 årene satser på digitalisert saksbehandling og en nettbasert tilgang til egen saksbehandling vil de færreste av innbyggerne ha behov for å besøke rådhuset. Digitalisering ventes også i seg selv å kunne bidra til betydelig effektivisering og innsparing. Gjennom å investere i videokonferanseutstyr kan kommunen som en ekstra service tilby innbyggerne møter med sin saksbehandler ved det lokale servicekontoret, til tross for at saksbehandleren er lokalisert i Tromsø.

For å redusere de samfunnsmessige konsekvensene ved tap av kommunale arbeidsplasser kan det samtidig vurderes noen grad av funksjonsdeling, ved at enkelte avgrensede tjenester lokaliseres i henholdsvis Balsfjord, Karlsøy, Lyngen og Storfjord. Dette vil redusere effektiviseringsgraden noe og gi en noe mer kompleks organisasjon, men vurderes til å være et viktig virkemiddel dersom sammenslåingen skal realiseres. Aktuelle tjenester for funksjonsdeling kan være regnskap, lønn, landbruk, barnevern, samt plan- og byggesaksbehandling. Innhold og omfang i eventuell funksjonsdeling bør være gjenstand for forhandling mellom kommunene i forbindelse med utarbeidelse av intensjonsavtaler.

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

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

6. Interkommunalt samarbeid

6.1. Bakgrunn

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

Det antas at det til sammen er ca. 1500 formelle og uformelle/avtalebaserte samarbeidsordninger mellom kommuner på landsbasis. I snitt deltar hver kommune i 11 forskjellige interkommunale samarbeid, men samarbeider likevel lite innenfor de store kjerneoppgavene som barnehage, grunnskole og pleie- og omsorg. Samarbeidene varierer både i organisasjonsform, innhold og omfang. De største kommunene samarbeider mest om samferdsel, næringsutvikling havn og kultur, mens de minste kommunene samarbeider mest om barnevern og legevakt.²⁵ Det er i denne utredningen ikke gjort en fullstendig utredning av videre interkommunalt samarbeid i de aktuelle kommunene, men det er gjort en overordnet vurdering av interkommunalt samarbeid som alternativ løsning dersom kommunene ikke kommer til enighet om en kommunesammenslåing.

Det er tidligere gjennomført flere utredninger og evalueringer av interkommunalt samarbeid som organisasjonsform i Norge. NIBR undersøkte høsten 2009 omfanget av vertskommunesamarbeid og så også på kommunenes erfaringer med samarbeidsformen. Et overveiende flertall av kommunene var positive til effekten av samarbeidet og mange små kommuner pekte på viktigheten av samarbeidet.²⁶

Dag Ingvar Jakobsen undersøkte i 2010 på oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet kommunenes formelle samarbeid etter kommunelovens §27.²⁷ Kommunene var nesten utelukkende positive til samarbeidenes påvirkning av kvalitet og «robusthet». Den økonomiske effekten framstår ikke som det viktigste argumentet i ettertid, men det ble av flere understreket at man har fått «mer ut av pengene».

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

6.2. Interkommunalt samarbeid i Tromsøregionen

Basert på kommunens statusbilder har vi i forbindelse med utredningen laget en oversikt over interkommunale samarbeidsordninger kommunene i storkommunealternativet er involvert i. Oversikten er i sin helhet tatt inn i Appendiks E. Forutsatt at kommunene egen rapportering er riktig, deltar kommunene i totalt 40 samarbeidsordninger. Storfjord og Lyngen har klart flest interkommunale samarbeidsordninger med henholdsvis 34 og 30, mens Tromsø, Balsfjord og Karlsøy samarbeider om henholdsvis 19, 17 og 17 tjenester. Rene nettverkssamarbeid i regi av Fylkesmannen i Troms er da holdt utenfor.

²⁵ KS, Introduksjonshefte – formelt interkommunalt samarbeid (2013)

²⁶ NIBR-notat 2010:105 - «Vertskommunesamarbeid i norske kommuner»

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

Differansen i antall samarbeidsordninger skyldes at Lyngen og Storfjord har 19 samarbeidsordninger som involverer kommuner i Nord-Troms og hvor Balsfjord, Karlsøy og Tromsø ikke deltar. De to kommunenes preferanse til samarbeid nordover gjenspeiles også i regionrådsstrukturen. Balsfjord, Karlsøy og Tromsø samarbeider om «Tromsøområdets Regionråd», noe de har gjort siden 2001. Lyngen og Storfjord har siden 1997 deltatt i «Nord-Troms Regionråd» sammen med Kåfjord, Skjervøy, Nordreisa og Kvænangen.

De to regionrådene har relativt like målsettinger og formål, nemlig å jobbe med saker av felles interesse for kommunene og fremme regionens interesser utad. Det kan imidlertid se ut til at Nord-Troms Regionråd har hatt et noe større fokus på utvikling av tjenestesamarbeid, noe som gjenspeiles i antall samarbeidsordninger mellom medlemskommunene.

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

Mange av samarbeidskonstellasjonene blant kommunene i storkommunealternativet går mellom Lyngen og Storfjord på den ene siden og Balsfjord, Karlsøy og Tromsø på den andre. Dette er trolig en direkte konsekvens av at kommunene tilhører to forskjellige regionråd. Likevel ser det ut til at samarbeidet mellom kommunene er økende, noe som bl.a. synliggjøres gjennom samarbeid i byregionprogrammet og rapporten «Samspill og regional vekstkraft i Tromsøregionen»²⁸. I dag samarbeider de fem kommunene formelt kun om 10 tjenester, hvor alle må kunne betegnes som mindre tjenester:

- Ishavskysten Friluftsråd
- Interkommunalt arkiv Troms (sammen med andre kommuner i Troms)
- Felles innkjøpsavtale (i samarbeid med Troms Fylkeskommune og andre kommuner i fylket)
- Interkommunalt utvalg mot akutt forurensing (IUA), region Midt- og Nord-Troms
- Legevaktsentral
- Nord-Norsk Reiseliv AS (felles reiselivsselskap for hele Nord-Norge)
- Krisesenter
- Revisjon (KomRev Nord IKS)
- Kontrollutvalgssekretariat
- Brannvarsling

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

²⁸ NIBR-rapport 2015:3 – «Samspill og regional vekstkraft i Tromsøregionen» (2015)

6.3. Økt interkommunalt samarbeid – et alternativ til kommunesammenslåing?

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

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

Kommunene oppnår en god del fordeler gjennom samarbeidet og nevner selv større fagmiljø, bedre rekruttering, lavere sårbarhet og tidvis bedre kvalitet som resultater så langt. Det er likevel grunn til å tro at kommunene ikke vil kunne oppnå like stor effekt som ved en kommunesammenslåing. Bl.a. vil ikke det økonomiske potensialet i en kommunesammenslåing kunne hentes ut ved interkommunalt samarbeid. Kommunene sier selv at de ikke opplever noen innsparing som følge av samarbeidet og det er kanskje heller ikke et mål. Erfaringer fra andre kommuner viser noe av den samme tendensen og at organiseringen gjøre økonomiske kutt mer komplekst enn om kommunen utfører tjenesten selv. I stedet for å vedta kutt i egen kommune må man da oppnå en enighet mellom fem rådmenn og fem kommunestyrer, noe som ikke trenger å være enkelt.

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

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

7. Samfunnsutvikling

7.1. Kommunens rolle som samfunnsutvikler

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

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

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

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

7.2. Strukturelle forhold med betydning for arbeidsplassvekst

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

7.2.1. Strukturelle forhold for arbeidsplassvekst i basisnæringene

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

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

7.2.2. Strukturelle forhold for arbeidsplassvekst i besøksnæringene

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

7.2.3. Strukturelle forhold for arbeidsplassvekst i de regionale næringene

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

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

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

7.3. Arbeidsmarkeds-integrasjon

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

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

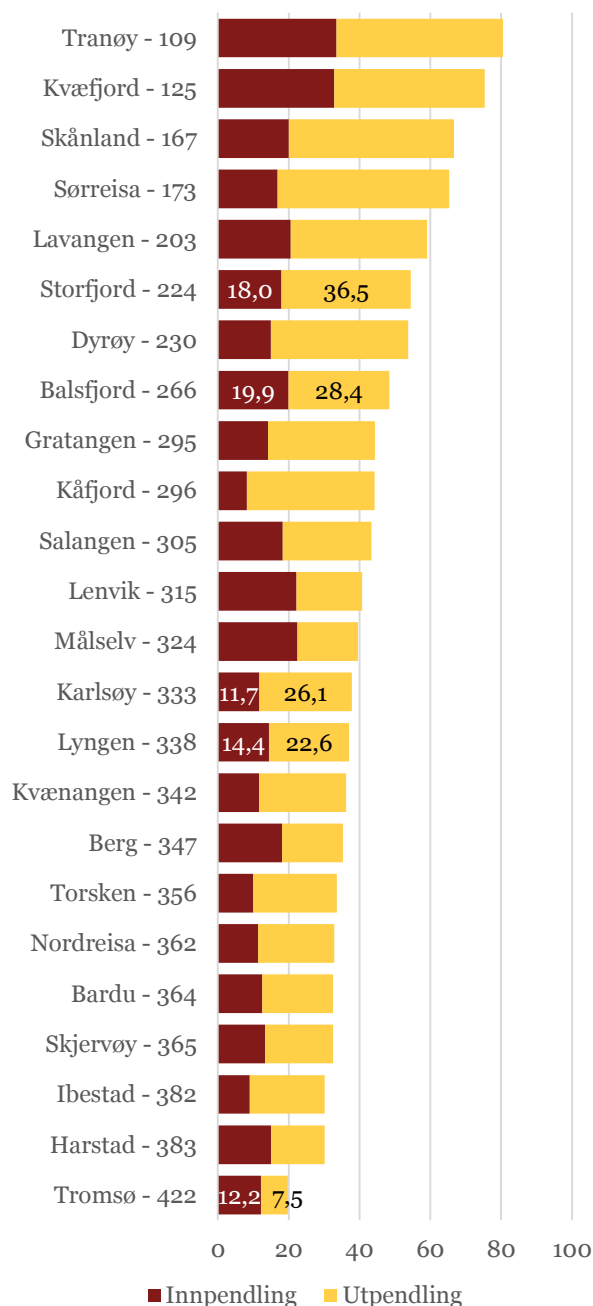
Mange kommuner på det sentrale Østlandet har god arbeidsmarkedsintegrasjon, mens arbeidsmarkedsintegrasjonen er lav på mange steder på Vestlandet og i Nord-Norge.

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

Tromsø har lavest arbeidsmarkedsintegrasjon blant kommunene i Troms. Bare 7,5 prosent av den sysselsatte befolkningen jobber i en annen kommune, og bare 12,2 prosent av arbeidsplassene i kommunen er besatt av noen som bor utenfor kommunen. Bare seks kommuner i Norge har lavere arbeidsmarkedsintegrasjon enn Tromsø.

Storfjord er kommunen i utredningen med best arbeidsmarkedsintegrasjon. 36,5 prosent av den sysselsatte befolkningen jobber utenfor kommunen, og 18 prosent av arbeidsplassene er besatt av noen som bor utenfor Storfjord. Storfjord er likevel rangert under middels blant kommunene i Norge.

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



Figur 36: Arbeidsmarkedsintegrasjonen målt som summen av andelen av arbeidsplassene som det pendles inn til og andelen av den sysselsatte befolkningen på stedet som pendler ut, 2013. Tallet bak kommunenavnet rangerer kommunene blant landets totalt 428 kommuner.

7.4. Næringsattraktivitet

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

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

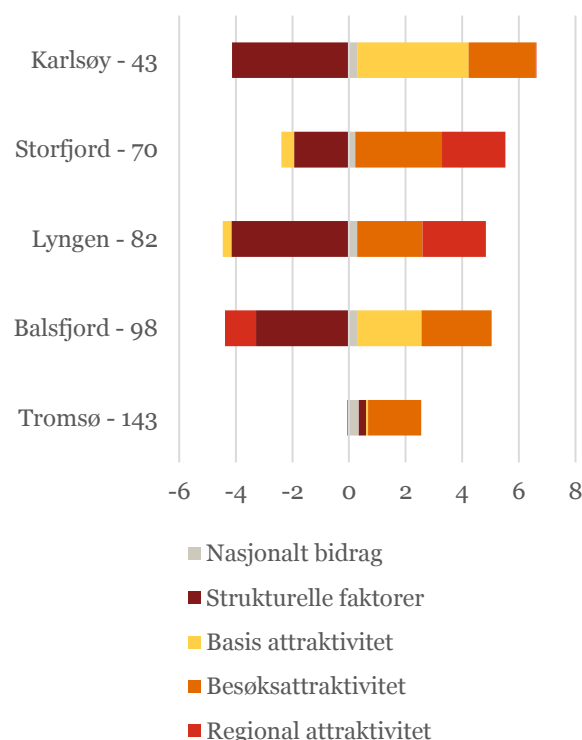
Næringsattraktivitet i Karlsøy

I tabellen over antall arbeidsplasser i de ulike bransjene 2013 som ligger i Appendiks C, ser vi at det var 130 personer som jobbet innen fisket i Karlsøy. Det er et relativt høyt tall, når en tar i betraktning at det er 601 arbeidsplasser i privat sektor i Karlsøy. Faktisk er fisket 20 ganger større i Karlsøy enn i Norge.²⁹ Det var 143 personer som jobbet innen næringsmiddelindustrien i Karlsøy i 2013, og bransjen er 6,5 ganger så stor som i Norge. Karlsøy har derfor relativt mye næringsliv i bransjer som har hatt arbeidsplassnedgang på landsbasis, og kan derfor også forvente arbeidsplassnedgang i basisnæringene. Men utviklingen i basisnæringene har vært bedre enn de strukturelle forholdene skulle tilsi, og Karlsøy regnes derfor for å ha vært attraktiv for basisnæringer i perioden etter finanskrisen. I perioden mellom 2000 og 2008 sank antall arbeidsplasser i næringsmiddelindustrien kraftig, men bransjen har fått et oppsving igjen etter finanskrisen. Det er denne veksten som er «unormal» og som gjør Karlsøy attraktiv.

I en periode der landet som helhet har hatt høy befolkningsvekst, har Karlsøy hatt befolkningsnedgang. Dette tilsier at veksten i antall arbeidsplasser i besøksnæringene i Karlsøy skulle være lavere enn veksten på landsbasis. Men Karlsøy har hatt et oppsving i antall arbeidsplasser i aktivitetsnæringene etter

finanskrisen. Den faktiske arbeidsplassutviklingen i besøks-næringene har vært bedre enn de strukturelle forholdene skulle tilsi. Karlsøy har derfor vært attraktiv for besøk i perioden etter finanskrisen.

Utviklingen i de regionale næringene har vært som forventet.



Figur 37 Vekstimpulser fra basis-, besøks- og de regionale næringene, dvs. endring i antall arbeidsplasser som prosentvis andel av sysselsettingen, 2008-2013. Tallet bak kommunenavnet rangerer kommunene mht. samlet næringsattraktivitet blant landets 428 kommuner.

²⁹ Vi har regnet ut dette vha. lokaliseringkvotienter (LQ). LQ regnes ut ved å dele antall arbeidsplasser i en bransje på antall sysselsatte. Denne andelen er så delt på tilsvarende andel på landsbasis. Dersom LQ er lik 1, er bransjen like stor som i Norge. Dersom LQ er 2, er den dobbelt så stor som i Norge. Er LQ lik 0,5 er den halvparten så stor som i Norge osv.

Samlet sett har Karlsøy hatt en arbeidsplassutvikling i næringslivet som er bedre enn de strukturelle ulempene skulle tilsi. Når vi rangerer Karlsøy blant alle landets kommuner, kommer Karlsøy ut som nummer 43. Det er en god plassering når vi tar i betraktning at det er 428 kommuner i Norge. Karlsøy har vært mer attraktiv for næring enn de andre kommunene i utredningen.

Næringsattraktivitet i Storfjord

Fisket og landbruket er mer enn dobbelt så stort i Storfjord som i Norge. I absolutte tall er imidlertid ikke antallet så stort, siden Storfjord er en liten kommune. Det var 13 personer som jobbet innenfor fisket i 2013, og 31 som jobbet innen landbruket. I og med at Storfjord har relativt mye næringsliv i bransjer som har vært i nedgang på landsbasis, har kommunen hatt en strukturell ulempe med hensyn til å oppnå arbeidsplassvekst i basisnæringene. Arbeidsplassnedgangen i basisnæringene har også vært dårligere enn forventet, og Storfjord regnes derfor ikke for å ha vært attraktiv for basisnæringer i perioden etter finanskrisen. Riktignok har det skjedd en positiv endring i løpet av 2013, som kan tyde på at utviklingen er på rett vei igjen.

I perioden etter finanskrisen har Storfjord hatt befolkningsvekst, men veksten har vært svakere enn veksten nasjonalt. Dette er en strukturell ulempe for arbeidsplassutviklingen i besøksnæringene. Men samtlige bransjer i besøksnæringene har hatt arbeidsplassvekst. Storfjord har derfor hatt bedre arbeidsplassutvikling enn den strukturelle ulempen skulle tilsi, og kommunen har vært attraktiv for besøk.

Bransjesammensetningen i de regionale næringene tilsier at veksten i antall arbeidsplasser skal være omtrent like høy som veksten nasjonalt. Transportbransjen og diverse-kategorien er relativt store bransjer i Storfjord. Veksten i de regionale næringene har vært høyere enn forventet, spesielt i de siste to årene. Storfjord har derfor vært attraktiv for regionale næringer.

Storfjord har hatt bedre arbeidsplassvekst i næringslivet enn forutsetningene skulle tilsi. Kommunen kommer ut som nummer 70 blant landets 428 kommuner med hensyn til samlet næringsattraktivitet. Plasseringen er godt over middelverdien av norske kommuner.

Næringsattraktivitet i Lyngen

Lyngen har relativt mange arbeidsplasser innen fisket, næringsmiddelindustrien, prosessindustrien, gruvedriften og landbruket. I 2013 var det over 60 personer som jobbet innen hhv. prosessindustrien, fisket og landbruket. Disse bransjene har hatt kraftig arbeidsplassnedgang på landsbasis. Lyngen har derfor hatt en strukturell ulempe med hensyn til arbeidsplassvekst i basisnæringene. Den faktiske arbeidsplassutviklingen i basisnæringene har vært litt svakere enn de strukturelle forholdene skulle tilsi. Lyngen har derfor ikke vært attraktiv for basisnæringer.

Lyngen har hatt befolkningsnedgang etter finanskrisen, og dette er en strukturell ulempe mht. sannsynlighet for å oppnå arbeidsplassvekst i besøksnæringene. Lyngen har hatt nedgang i antall arbeidsplasser i besøksnæringene etter finanskrisen, men nedgangen har ikke vært så sterk som befolkningseffekten skulle tilsi. Derfor har Lyngen vært attraktiv for besøk.

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

Samlet sett kommer Lyngen ut som Norges 82. mest attraktive kommune for næring. Også Lyngen får altså en plassering som er godt over middelverdien av norske kommuner.

Næringsattraktivitet i Balsfjord

Balsfjord har, relativt til landet som helhet, mange arbeidsplasser i næringsmiddelindustrien, fisket, gruvedrift og landbruket. Balsfjord har nesten ingen arbeidsplasser i de bransjene innen basisnæringene som har vært i vekst nasjonalt, f.eks. tekniske og vitenskapelige tjenester og tele/IKT. Balsfjord har derfor hatt en strukturell ulempe med hensyn til å oppnå arbeidsplassvekst i basisnæringene. Etter finanskrisen har imidlertid Balsfjord hatt arbeidsplassvekst i næringsmiddelindustrien, og basisnæringene generelt har hatt en bedre arbeidsplassutvikling enn forventet. Balsfjord har derfor vært attraktiv for basisnæringer.

Befolkningsutviklingen i Balsfjord har vært svakere enn befolkningsveksten nasjonalt. Det er en strukturell ulempe for Balsfjord med hensyn til å oppnå arbeidsplassvekst i besøksnæringene. Balsfjord skulle i perioden etter finanskrisen forvente arbeidsplassnedgang i besøksnæringene. Men i realiteten har Balsfjord hatt vekst. Veksten har vært spesielt høy innen overnattingsbransjen og serveringsbransjen. Siden Balsfjords arbeidsplassvekst i besøksnæringene ikke skyldes strukturelle forhold, har kommunen vært attraktiv for besøk.

Balsfjord har relativt sett ganske mange arbeidsplasser innen bygg- og anleggsbransjen. Det er en bransje som har vært i vekst nasjonalt. Også utleie av arbeidskraft er en bransje som er relativt stor i Balsfjord, og også denne bransjen har vært i vekst på landsbasis. Balsfjords sammensetning av bransjer i de regionale næringene tilsier at kommunen skal ha litt høyere vekst i de regionale næringene enn i landet som helhet. Den faktiske veksten har imidlertid vært svakere enn forventet, og Balsfjord har ikke vært attraktiv for regionale næringer.

Samlet sett rangerer likevel Balsfjord over middelveiden blant norske kommuner med hensyn til næringsattraktivitet, med plass nr. 98 blant 428 kommuner.

Næringsattraktivitet i Tromsø

Blant kommunene i utredningen er Tromsø den eneste som har en bransjesammensetning som har tilsagt arbeidsplassvekst i privat sektor.

Tromsø har relativt lite industri og relativt få arbeidsplasser i de teknologiske tjenestene, men forholdsvis mange innen fisket. Bransjesammensetningen i basisnæringene tilsier at Tromsø skal ha en vekst som er omtrent lik som i landet som helhet. Den faktiske veksten har i noen perioder vært svakere enn forventet, i andre perioder sterkere enn forventet. I perioden etter finanskrisen har veksten vært som forventet. Tromsø har hatt nøytral attraktivitet i basisnæringene.

Besøksnæringene er store i Tromsø. Samtlige bransjer i besøksnæringene er større enn i landet som helhet. Tromsø har hatt høyere befolkningsvekst enn landet som helhet, og har derfor kunnet forvente høyere arbeidsplassvekst i besøksnæringene enn landet som helhet. Tromsø har også hatt høyere vekst i besøksnæringene enn befolkningseffekten skulle tilsi, og har derfor vært attraktiv for besøk. Særlig handelsbransjen og serveringsbransjen har fått mange nye arbeidsplasser etter finanskrisen.

De regionale næringene konsentrerer seg ofte til store byer og tettsteder. I Troms fylke er det Tromsø som har høyest konsentrasjon av regionale næringer. De regionale næringene har hatt arbeidsplassvekst etter finanskrisen, men veksten har vært lavere enn veksten i besøksnæringene. Bransjesammensetningen tilsier at veksten skal være lik som i landet som helhet. I de siste to treårsperiodene har Tromsø hatt høyere vekst i de regionale næringene enn landet som helhet, mens veksten var noe svakere enn i Norge årene før. Over femårsperioden etter finanskrisen har Tromsøs arbeidsplassutvikling i de regionale næringene vært like høy som i Norge – og som forventet.

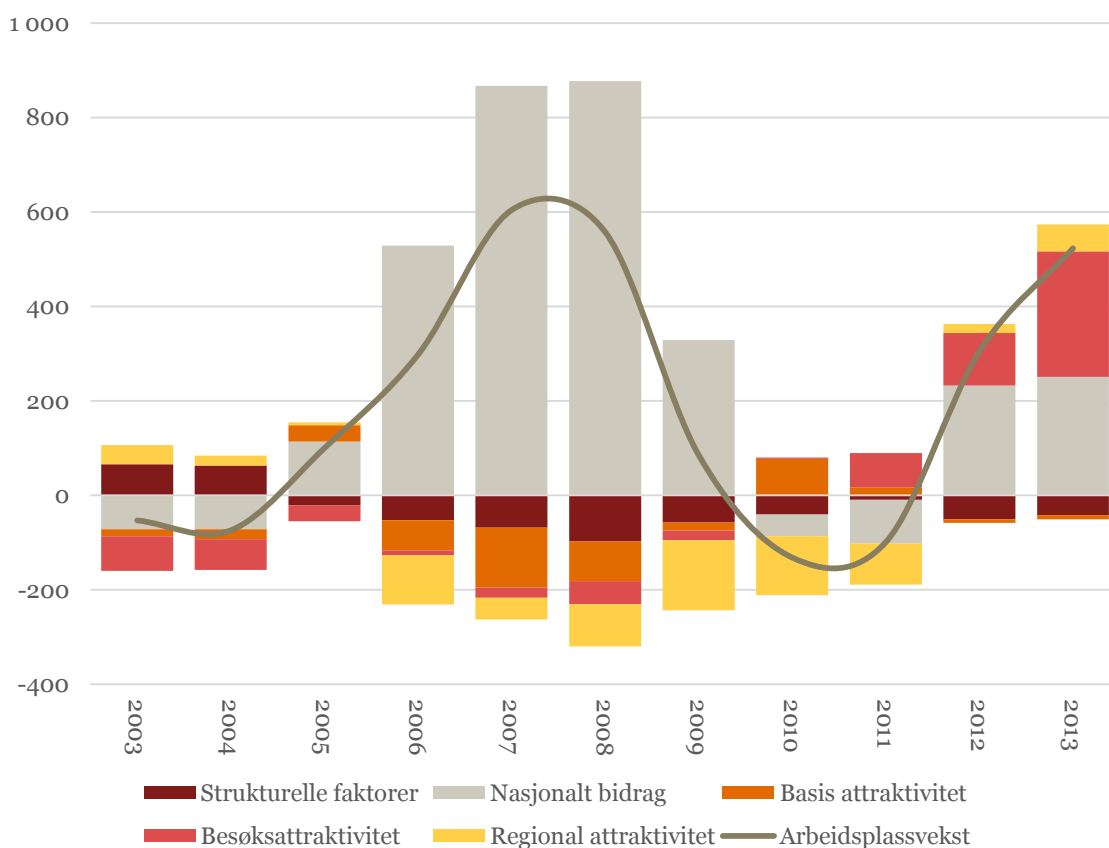
Tromsø har da vært attraktiv for besøk, men ikke for øvrig næringsliv. I det øvrige næringslivet har arbeidsplassutviklingen vært som forventet.

Tromsø rangerer som nummer 143 blant landets 428 kommuner mht. næringsattraktivitet. Det er en over middels plassering.

Alle kommunene i storkommunealternativet har dermed vært attraktive for næring, dvs. for bedrift og/eller besøk, i perioden etter finanskrisen.

Næringsattraktivitet i storkommunealternativet

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



Figur 38: Årlig vekst i antall arbeidsplasser i basis-, besøks- og de regionale næringene i storkommunealternativet fra 2003 til 2013. Den mørkerøde linjen viser den årlige veksten. Stolpene viser hvordan veksten kan forklares av nasjonal vekst, strukturelle forhold og attraktivitet. Tre års glidende gjennomsnitt.

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

Videre spiller bransjesammensetningen en stor rolle, men den spiller som regel en større rolle for næringsutviklingen på små enn på store steder. Storkommunealternativet har med Tromsø som sentrum en variert næringsstruktur som bidrar til at bransjeeffekten er ganske liten. Det er kun små justeringer som må til

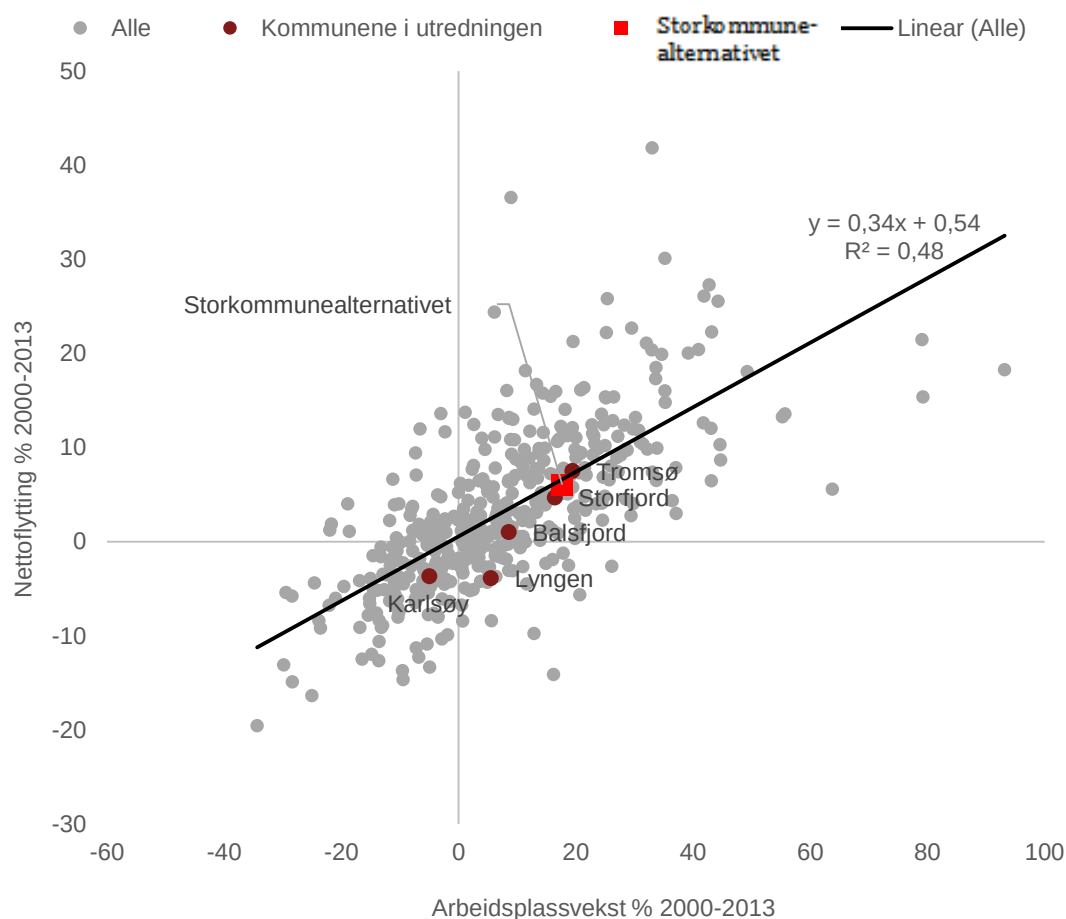
for å gi et rettferdig mål på næringsutviklingen. Bransjesammensetningen i storkommunealternativet tilsier at regionen skal ha litt svakere vekst i næringslivet enn landet som helhet. Men effekten er ikke stor. Det er bl.a. regionens høye andel arbeidsplasser i fisket som bidrar til at regionen kan forvente noe lavere arbeidsplassvekst enn landet som helhet. Det er fordi landet som helhet har hatt sterk arbeidsplassnedgang innen fisket i hele perioden vi har målt for.

Når vi filtrerer bort effekten av nasjonal vekst og strukturelle forhold, sitter vi igjen med den bransjejusterte veksten, som er et mål på næringsattraktiviteten. De siste to treårsperiodene har Storkommunealternativet hatt en betydelig høyere vekst i besøksnæringene enn forventet. De siste tre årene har det i snitt blitt skapt 265 flere arbeidsplasser i besøksnæringene enn forventet. De regionale næringene hadde i perioden mellom 2006 og 2011 svakere vekst enn forventet. Men i de siste to treårsperiodene har veksten vært høyere enn forventet. I snitt den siste treårsperioden har det blitt skapt 57 flere arbeidsplasser årlig enn forventet. Basisnæringene har hatt en utvikling som er som forventet av bransjesammensetningen.

Mens det var høykonjunktur i Norge var storkommunealternativet ikke attraktiv for næring. De to siste treårsperiodene har imidlertid storkommunealternativet blitt attraktiv for både bedrift og besøk, for regionale næringer og for besøksnæringer.

7.5. Flytting

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



Figur 39: Et plott som viser arbeidsplassveksten (alle sektorer) og nettoflyttingen i perioden 2000-2013 for alle kommuner i Norge. De mørkerøde prikkene viser kommunene som er med i utredningen. Den lyserøde firkanten viser nettoflytting og arbeidsplassvekst i storkommunealternativet.

Figuren over viser sammenhengen mellom arbeidsplassveksten og nettoflyttingen i alle kommunene i Norge fra 2000 til 2013. Streken viser den statistiske sammenhengen mellom disse størrelsene, og representerer forventet nettoflytting, gitt arbeidsplassvekst. Det er en nesten selvfølgelig og positiv sammenheng mellom disse størrelsene. Mange kommuner avviker riktignok fra forventningslinjen.

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

Nettoflyttingen til storkommunealternativet har vært som forventet ut fra arbeidsplassutviklingen. Nettoflyttingen og arbeidsplassutviklingen er nesten helt lik som i Tromsø og Storfjord. Balsfjord har hatt arbeidsplassvekst og positiv nettoflytting, men nettoflyttingen har vært lavere enn det arbeidsplassveksten isolert sett skulle tilsi. Lyngen har hatt arbeidsplassvekst, men negativ nettoflytting. Karlsøy har hatt arbeidsplassnedgang og negativ nettoflytting.

7.5.1. Strukturelle flyttefaktorer

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

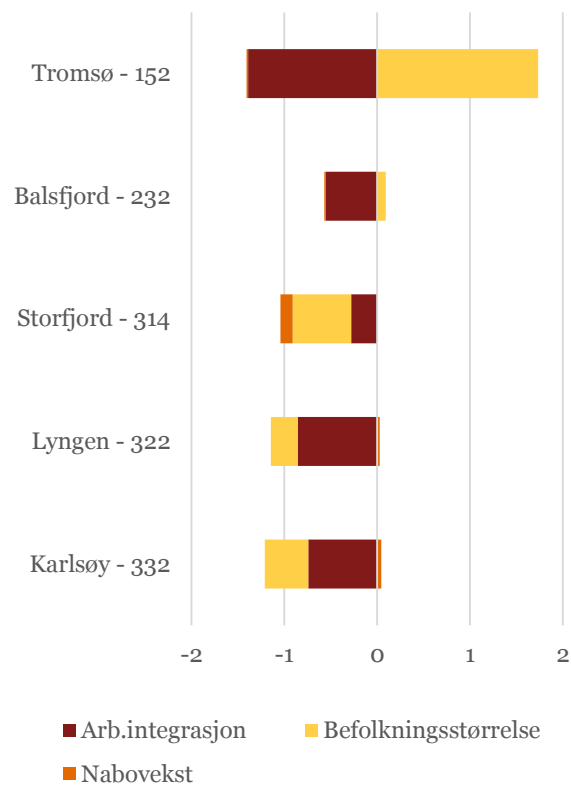
De strukturelle flyttefaktorene er:

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

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

Tromsø har best forutsetninger for positiv nettoflytting blant kommunene i utredningen. Blant kommunene i Norge er Tromsø rangert som nummer 152 mht. strukturelle flyttefaktorer, dvs. bedre enn middels, men ikke i toppen. Tromsøs høye befolkningsstørrelse har hatt en positiv effekt på nettoflyttingen, mens den dårlige arbeidsmarkedsintegrasjonen har hatt en negativ effekt på nettoflyttingen.

Alle kommunene har lav arbeidsmarkedsintegrasjon, og det har virket negativt på nettoflyttingen. Balsfjord har i likhet med Tromsø tjent noen innflyttere på grunn av den relativt høye befolkningsstørrelsen. De øvrige kommunene har tapt innflyttere på grunn av både lav arbeidsmarkedsintegrasjon og lav befolkningsstørrelse.



Figur 40: Den delen av nettoflyttingen til kommunene i utredningen som ikke skyldes arbeidsplassvekst, men som skyldes strukturelle flytteforhold. Perioden er for de fire siste ikke-overlappende treårsperiodene, dvs. 2001-2013. Enheten er antall standardavvik fra gjennomsnittet summert over fire treårsperioder. Tallet bak kommunenavnet gir rangering blant landets 428 kommuner mht. strukturelle flyttefaktorer.

7.5.2. Bostedsattraktivitet

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

Figuren til høyre viser hvordan nettoflyttingen i perioden 2001-2013 kan forklares av arbeidsplassvekst, strukturelle flyttefaktorer og bostedsattraktivitet. Kommunene er rangert blant landets 428 kommuner med hensyn til bostedsattraktivitet.

Storfjord og Tromsø har hatt høyere nettoflytting enn arbeidsplassveksten og de strukturelle forholdene skulle tilsi. De har derfor vært attraktive som bosted. Storfjord har vært Norges 133. mest attraktive bostedskommune, mens Tromsø er rangert som nummer 177.

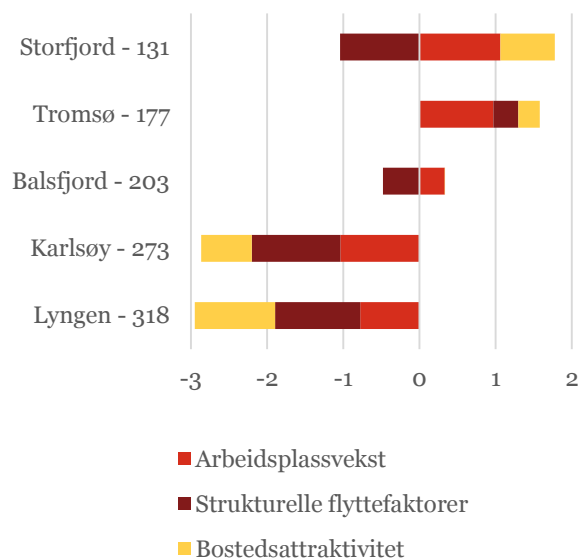
I Balsfjord har nettoflyttingen vært som forventet. Arbeidsplassutviklingen har ikke vært god nok til å kompensere for de ugunstige strukturelle flyttefaktorene, slik at kommunen har hatt svakere nettoflytting enn landet som helhet.

Karlsøy og Lyngen har hatt svakere nettoflytting enn forventet, og har i perioden 2001-2013 ikke vært attraktive som bosted.

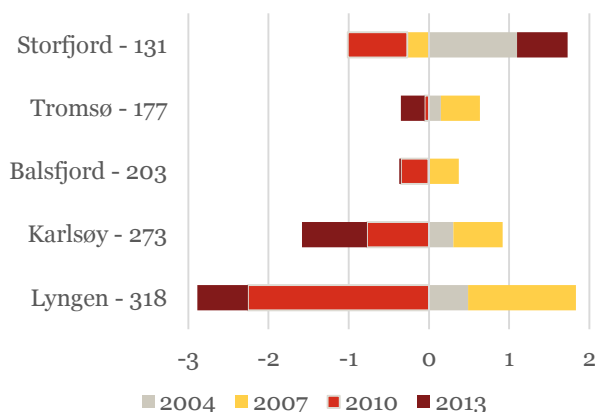
Figuren under viser hvordan bostedsattraktiviteten har utviklet seg over tid. Storfjord er den eneste kommunen som har vært attraktiv som bosted i den siste treårsperioden. Storfjord hadde negativ bostedsattraktivitet i perioden mellom 2004 og 2010, men har tydeligvis klart å tiltrekke eller beholde sine innbyggere i større grad nå enn før.

Tromsø har ikke vært attraktiv som bosted i den siste treårsperioden, men var attraktiv årene før. Nettoflyttingen til Balsfjord har vært som forventet de siste tre årene.

Karlsøy og Lyngen hadde i perioden 2001-2007 bedre flyttebalanse enn forventet og var attraktive som bosted. De siste seks årene har imidlertid nettoflyttingen vært svakere enn forventet. Særlig Karlsøy har hatt negativ bostedsattraktivitet den siste treårsperioden.



Figur 41: Nettoflyttingen i perioden 2001-2013 (fire siste ikke-overlappende treårsperioder) forklart av arbeidsplassutvikling, strukturelle flyttefaktorer og bostedsattraktivitet.



Figur 42: Bostedsattraktiviteten som i figuren over, men for hver treårsperiode. Kommunene er rangert blant landets 428 kommuner mht. bostedsattraktivitet i hele tolvårsperioden.

7.6. Framtidig befolkningsutvikling

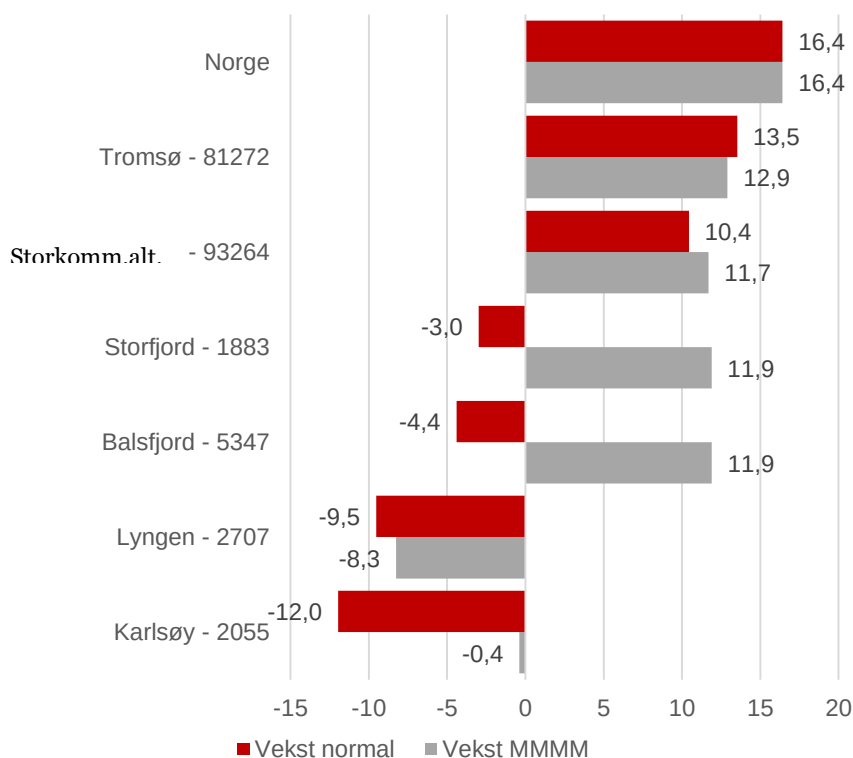
I følge SSBs middelframskrivninger (MMMM) vil Norge få en befolkningsvekst på 16,4 prosent fra 2014 til 2030.

Tromsø forventes å få en befolkningsvekst på 12,9 prosent. Vi har gjort en analyse der vi har lagt SSBs middelframskrivning nasjonalt til grunn. Samtidig har vi lagt til de strukturelle forholdene for vekst i næringslivet og de strukturelle forholdene for flytting til grunn. Vi har da kunnet regne ut hvordan befolkningsveksten i en kommune vil bli, dersom kommunen har nøytral attraktivitet for bedrift, besøk og bosted. Vi så i tidligere analyser at arbeidsplassvekst, arbeidsmarkedsintegrasjon, befolkningsstørrelse og nabovekst har en signifikant og positiv effekt på nettoflyttingen til et sted. Dersom de strukturelle forholdene fortsetter som før, og dersom deres effekt på nettoflyttingen fortsetter som før, vil Tromsø få høyere befolkningsvekst enn det SSBs middelframvisninger viser. Da vil Tromsø kunne oppnå en befolkningsvekst på 13,5 prosent.

Storkommunealternativet vil ifølge MMMM få en befolkningsvekst på 11,7 prosent fra 2014 til 2030. Det er lavere enn den forventede veksten i Tromsø. Storkommunealternativet forventes derfor lavere vekst enn Tromsø alene, fordi noen av de andre kommunene forventer lav vekst eller befolkningsnedgang.

Dersom flyttemønstrene fortsetter som før, gitt de strukturelle flyttefaktorene, vil storkommunealternativet oppnå en svakere befolkningsvekst enn det MMMM spår. I så fall vil storkommunealternativet få en befolkningsvekst på 10,4 prosent.

I vår modell har vi lagt til grunn av flyttemønstrene vil fortsette som før og at stedene har nøytral attraktivitet. Hvis dette fortsetter, vil alle omlandskommunene i utredningen få befolkningsnedgang de neste 15 årene. Befolkningsveksten i storkommunealternativet vil komme fra Tromsø.



Figur 43: Norges befolkningsvekst 2014-2030, SSBs middelframskrivning (MMMM) og prognosene fra vår modell.

7.6.1. Framtidig utvikling med ulike nivåer av attraktivitet

Vi har sett at alle kommunene har vært attraktive for bedrift og besøk, men ikke som bosted. Hva skjer med befolkningsutviklingen i storkommunealternativet dersom dette fortsetter? Å være attraktiv for bedrift og besøk betyr at man har høyere arbeidsplassvekst enn forventet. Arbeidsplassvekst gir en positiv effekt på nettoflyttingen til et sted, og det bidrar til befolkningsvekst. På den annen side vil den negative bostedsattraktiviteten bidra til at nettoflyttingen er lavere enn forventet. Hvilken effekt trekker sterkest? Det viser seg at storkommunealternativet kan forvente høyere befolkningsvekst enn det både MMMM og vårt normalscenario viser, dersom kommunen fortsetter å være attraktiv for bedrift og besøk. Storkommunealternativet kan i så fall oppnå en befolkningsvekst på 12,3 prosent, noe som er høyere enn både MMMM og vårt normalscenario fra figuren over.

Men hva om alle kommunene i storkommunealternativet klarer å bli attraktive som bosted i tillegg til å være attraktive for bedrift og besøk. Hvordan vil befolkningsveksten bli da?

Våre analyser viser at storkommunealternativet potensielt sett kan oppnå en befolkningsvekst på 20 % fra 2014 til 2030. Men dette forutsetter at alle kommunene er attraktive for bedrift, besøk og bosted hvert år frem til 2030. Vi går ut ifra at det er mulig å gjøre noe med sin egen attraktivitet. Og i så fall er det potensiale for en befolkningsvekst som er høyere enn den nasjonale befolkningsveksten.

Karlsøy og Lyngen vil ifølge våre analyser tape innbyggere de neste femten årene også dersom de er attraktive for hhv. bedrift, besøk og bosted. Det skyldes de ugunstige strukturelle forholdene for vekst i næringslivet og de ugunstige strukturelle flyttefaktorene.

Så det er potensiale for høy vekst i storkommunealternativet, men mye tyder på at det er Tromsø som vil få mesteparten av veksten.

7.7. Oppsummering samfunnsutvikling

En viktig målsetting med kommunesammenslåing er få en mer handlekraftig kommune som kan spille en større rolle som både lokal og regional samfunnsutvikler. Storkommunealternativet har per 31. mars 2015 85.759 innbyggere, hvorav Tromsøs del utgjør rundt 85 prosent. At Tromsø i utgangspunktet vil klare seg fint uten sammenslåing ser ut til å være en allmenn oppfatning. En sammenslåing vil imidlertid gi en betydelig vekst og befolkningsøkning som også vil kunne gi nye muligheter for dagens Tromsø kommune. Ca. 13.000 nye innbyggere medfører faktisk en økning fra dagens Tromsø på over 17%, og gjør storkommunealternativet til en klart større aktør også som samfunnsutvikler. Utover befolkningsøkningen og nytt areal ser vi midlertid få særskilte fordeler for Tromsø på samfunnsutviklingsområdet. Derimot er det etter vårt syn mye som tilsier at de øvrige kommunene i alternativet vil ha noe å hente på sammenslåing sett ut fra et samfunnsutviklingsperspektiv. Disse fire kommunene har relativt mange arbeidsplasser i bransjer som har vært i nedgang på landsbasis. Storkommunealternativet vil derfor samlet sett få et bredere og mer variert næringsliv enn det den enkelte kommune (med unntak av Tromsø) har i dag, og vil som helhet dermed være mindre sårbare for svingninger i enkelte bransjer. Storfjord, Karlsøy og Lyngen har hatt befolkningsnedgang de siste årene. Storkommunealternativet vil være en stor kommune som forventes å få omtrent like høy befolkningsvekst som landet som helhet.

Tromsø alene har bransjesammensetning som tilsier at kommunen skal få like høy arbeidsplassvekst i næringslivet som Norge. Tromsø har da også hatt høyere befolkningsvekst enn landsgjennomsnittet de siste årene. Dersom Tromsø slår seg sammen med de andre fire kommunene, vil storkommunen kunne forvente noe lavere vekst i næringslivet enn landet som helhet.

Pendlingsdata kan si noe om interaksjonen på tvers kommunegrensene og på hvilken måte kommunene inngår i en funksjonell bo- og arbeidsmarkedsregion. Dersom kommunene utgjør et felles bo- og arbeidsmarked, vil det være lettere å hente ut potensielle gevinster av en eventuell kommunesammenslåing.

Det er ingen tydelige tegn på at storkommunealternativet har blitt et mer integrert arbeidsmarked. På den annen side er omlandskommunene mer integrert med Tromsø enn med deres respektive nabokommuner i nord og sør. Vi mener likevel ikke at storkommunealternativet bestående av de fem kommunene, naturlig kan karakteriseres som et funksjonelt samfunnsutviklingsområde (slik ekspertutvalget definerer det).

8. Lokaldemokrati

Ett av målene med kommunereformen er å styrke lokaldemokratiet. Det er viktig at kommunestrukturen bidrar til å ivareta hensynet til demokrati og deltagelse. Et levende lokaldemokrati er grunnsteinen i folkestyret, og en forutsetning for tillit og legitimitet til det nasjonale folkestyret. Kriterier som kan legges til grunn for å beskrive et godt lokaldemokrati er blant annet nærhet, innbyggernes engasjement og deltagelse, og politisk handlingsrom og reell påvirkning på samfunnsutviklingen.

Kartleggingen av utfordringer ved kommunesammenslåinger knyttet til lokaldemokrati er gjennomført ved dokumentstudier og intervjuer med rådmenn, ordførere og ledere av opposisjonspartier. Intervjuene er supplert med kommunenes egenvurdering av nåværende og framtidig utfordringsbilde, samt statusbilder fra hver enkelt kommune. Eksisterende forskning på kommunesammenslåinger og lokaldemokrati ligger også til grunn for analysene i dette kapitlet.

8.1. Ekspertutvalgets kriterier for lokaldemokrati

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

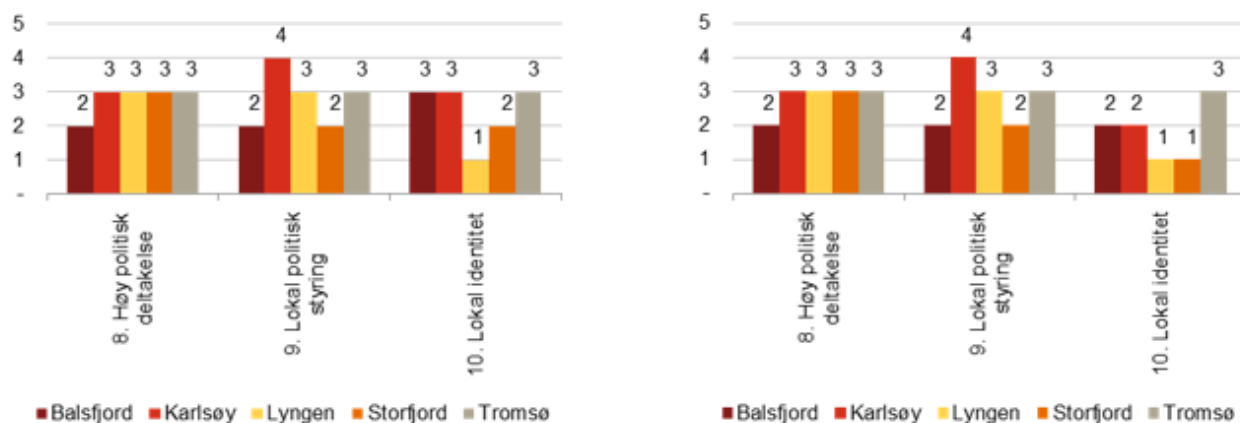
- høy politisk deltagelse
- lokal politisk styring
- lokal identitet

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

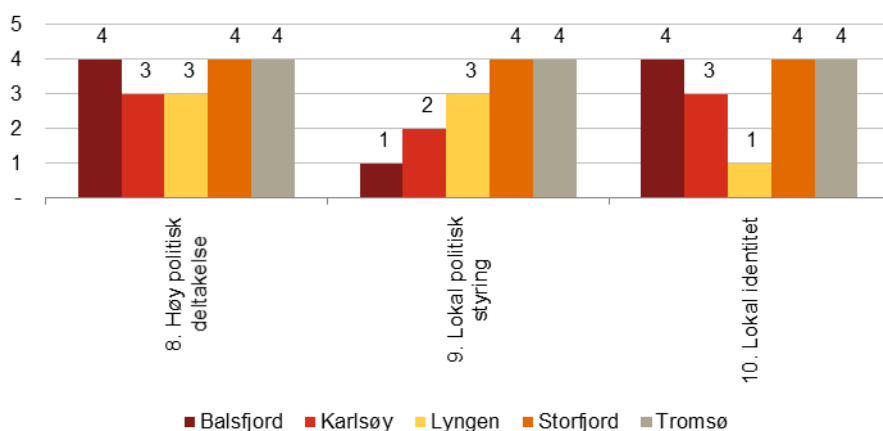
Når det gjelder lokal politisk styring mener utvalget at muligheten for lokalt folkevalgte til å styre og kontrollere kommunenes virksomhet særlig knytter seg til tilstrekkelig kapasitet, relevant kompetanse, distanse i den kommunale administrasjonen samt omfanget av interkommunalt samarbeid. Interkommunalt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

Lokal identitet handler både om identitet knyttet til byen/bygda man bor i og fellesidentiteten til området/regionen.

I egenvurderingen, som vist i figuren under, ble kommunene bedt om å evaluere lokaldemokratiet i dag og i et 10-15 års perspektiv dersom kommunestrukturen opprettholdes som i dag (ingen sammenslåing). Basert på disse vurderingene forventes status for lokaldemokratiet å være til dels uendret over tid i alle kommunene



Figur 44: Kommunenes egenvurdering av ekspertutvalgets kriterier vedrørende demokratisk arena hhu per i dag (til venstre) og i et 10-15 års perspektiv ved uendret kommunestruktur (til høyre)



Figur 45 Kommunenes egenvurdering av ekspertutvalgets kriterier vedrørende demokratisk arena i storkommunealternativet.

Figuren viser at Balsfjord, Storfjord og Tromsø alle forventer at politisk deltakelse, styring og lokal identitet vil bli utfordrende. Dette bildet ble i intervju med de folkevalgte noe nyansert. Her ble det forklart at politikerne i Tromsø er av den oppfatning at det ikke vil være behov for at Tromsø slår seg sammen med andre kommuner, mens Balsfjord og Storfjord forventer at den formelle politiske deltagelsen vil gå ned. Det blir derimot påpekt av politikerne i Balsfjord at nærdemokratiet kan bli styrket ved en sammenslåing.

8.2. Status i kommunene i dag

8.2.1. Valgdeltagelse og politisk representasjon

Som vist i tabellen under, ligger alle kommunene i utredningsalternativet nær eller over landssnittet for politisk deltagelse ved forrige kommunevalg.

Tabell 33: Stemmetall i prosent ved kommunevalg i perioden 1991-2011. Kilde: SSB.

Kommune	1991	1995	1999	2003	2007	2011
Tromsø	56.7	53.1	53.4	55.2	57.1	65
Balsfjord	61.2	58.8	57.2	51.8	62.3	63.6
Karlsøy	59.9	63.4	61.6	57.2	62.2	61.7
Lyngen	63.6	60.6	59.3	60.4	64.9	63.8
Storfjord	70.2	62.8	60.9	62.8	66.3	68.9
Landet	66,0	62,8	60,4	59,0	61,2	64,2
Troms fylke					58,9	64,6

Neste tabell gir en oversikt over partifordelingen i kommunene i dag. Tromsø har flest partier representert, mens Storfjord har færrest. De resterende kommunene har 6 partier representert. De største norske partiene er representert i alle de fem kommunene. Tromsø har også partier som Miljøpartiet de grønne og Rødt i kommunestyret, mens Karlsøy, Lyngen og Storfjord har lokale lister/andre lister representert.

Tabell 34: Fordeling av parti i dagens kommunestyre etter valget i 2011. Kilde: SSB.

	Ap	FrP	H	KrF	SP	SV	V	MDG	E	KP	Lokale lister	Antall lister
Tromsø	11	6	16	1	1	2	2	1	3	0	0	9
Balsfjord	12	4	6	1	3	1	0	0	0	0	0	6
Karlsøy	6	4	0	0	2	1	0	0	0	2	2	6
Lyngen	8	3	3	2	2	0	0	0	0	0	1	6
Storfjord	7	2	3	0	3	0	0	0	0	0	2	5

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

Basert på utviklingen i stemmetallene er det grunn til å tro at den formelle politiske deltagelsen vil holde seg på samme nivå som i dag. Det er deltagelsen mellom valg i form av nærdemokratiske ordninger som kan bidra til en eventuell høyere/sterkere grad av deltagelse. I lys av intervju med politikerne er det også grunn til å tro at engasjementet gjennom nærdemokratiske ordninger vil spille en viktig rolle for lokaldemokratiet etter en sammenslåing.

Antall kommunestyrerepresentanter har vist seg å enten bli høyere eller likt som i den kommunen med flest representanter før kommunesammenslåing (Brandtzæg 2009). I dette tilfellet vil et nytt kommunestyre ha minst 35 representanter i henhold til kommuneloven §7.³⁰ Til sammenligning har Tromsø i dag 43 representanter i kommunestyret. Det er uansett grunn til å anta at en kommunesammenslåing vil føre til at antall innbyggere per folkevalgt vil bli flere enn i dag.

Det blir i intervjuene uttrykt en frykt fra de fire mindre kommunene for å ikke bli «godt nok» representert i et nytt kommunestyre. I kommuneloven er det ikke åpning for å sikre geografisk balanse i et fremtidig kommunestyre. Det er per i dag heller ikke mulig å organisere valgkretser med et gitt antall mandat fra hver av de gamle kommunene for å sikre representasjon (Aardal 2015). Det blir derfor opp til partiene å sørge for en fordeling av mandater fra de ulike geografiske områdene ved en eventuell sammenslåing. Erfaringer fra tidligere sammenslåinger tilsier at partiene i stor grad har vektlagt å sørge for at alle innbyggerne i den nye kommunen har mulighet til å bli representert (Brandtzæg 2009).

8.2.2. Politisk styring

Ifølge egenvurderingene er den lokale politiske styringen per i dag i stor grad tilfredsstillende i alle kommunene. I statusbildene rapporteres det om en god balanse mellom administrasjon og politikk. Ett unntak er Karlsøy, der administrasjonen opplever at lokal politisk styring kan være utfordrende. Kommunene rapporterer også om at de vanligvis har tilstrekkelig kapasitet og kompetanse på de fleste områder. I de små kommunene blir det rapportert om sårbarhet ved sykdomsfravær.

Manglende kapasitet og kompetanse blir i dag delvis løst ved interkommunalt samarbeid. Både i intervjuene og statusbildene fra kommunene blir det trukket fram at det interkommunale samarbeidet i de fleste tilfeller fungerer godt, som nærmere omtalt i kapittel 6.

Når det gjelder politisk styringsmodell er det særlig én stor forskjell mellom Tromsø og de øvrige kommunene. Tromsø har parlamentarisme, mens de andre kommunene er organisert etter formannskapsmodellen. Kommunal parlamentarisme forutsetter at byrådet må ha tillit fra kommunestyret. Byrådet kan enten søke støtte fra sak til sak eller ha en stabil partigruppering bak seg.

Formannskapsmodellen, som er klart mest utbredt blant landets kommuner, innebærer at formannskapet velges blant medlemmene av kommunestyret ved flertallsvalg. Formannskapet er kommunens nest høyeste organ og består av minst fem medlemmer, deriblant ordfører og varaordfører. Formannskapet er i de fleste tilfeller den reelle beslutningsarenaen i kommunen, mens det er byrådet som har denne funksjonen i en kommune med parlamentarisme.

Ved en sammenslåing blir valg av styringsmodell en sentral problemsstilling. Siden dette trolig vil bli et sentralt tema i en ny kommune vil vi derfor diskutere dette mer inngående i kapitlet som omhandler nærdemokratiske ordninger, tilhørighet og styresett i en storkommune.

Et annet tema som omhandler representasjon er at reell makt og innflytelse vil bli fordelt på færre politikere. Dette er en klar oppfatning fra de små kommunene. Tromsø peker på den andre siden på at en ny storkommune vil ha mer slagkraft opp mot staten og at muligheten til å påta seg nye oppgaver vil øke.

³⁰ Over 50 000, men ikke over 100 000: Minst 35

Samtidig vil en større kommune bidra til en økt profesjonalisering av kommunepolitikken. Dette kan virke positivt inn på lokaldemokratiet ved at kommunen får politikere med bedre tid til å sette seg inn i saker og opparbeide seg kompetanse på relevante spørsmål i kommunen.

De mindre kommunene peker også på at lokaldemokratiet kan bli svekket fordi avstanden til kommunemakten blir stor, og at man ikke lenger styrer i egen kommune. Storfjord, Karlsøy og Balsfjord nevner manglende lokalkunnskap i en ny sentralisert administrasjon som en mulig utfordring. Nåværende administrasjon har god kjennskap til sitt lokalmiljø og brukere av offentlige tjenester. I Lyngen blir det påpekt at folk er vant til å snakke direkte med ordfører og administrasjon. Ved en sammenslåing kommer denne muligheten til å forsvinne. Dette fremkommer både i intervjuene og i statusbildene.

Avstanden mellom administrasjonen og befolkningen kan imidlertid også bli for liten i en kommune med få innbyggere. Karlsøy påpeker for eksempel at for liten avstand i noen tilfeller kan være problematisk.

8.2.3. Geografiske faktorer og identitet

Geografien i den nye kommunen blir i intervju trukket frem som en problematisk faktor, da kommunen vil bli stor i geografisk utstrekning. Utkantsproblematikk blir også drøftet som en negativ faktor, og mange av de små kommunene er redde for å bli en utkant til Tromsø i større grad enn de er i dag.

Den lokale identiteten kan i seg selv være en utfordring ved eventuell sammenslåing. Dette fordi identiteten i dag i stor grad er knyttet til egen kommune/bygd, som beskrevet av kommunene både i egenrapporteringene og intervjuer. Forskning viser derimot at geografisk identitet ikke er en avgjørende betingelse for lokalpolitisk engasjement og deltagelse. Vi mener derfor, basert på intervjuer og forskning, at lokal identitet er et avgjørende tema som må håndteres med forsiktighet, men at det er langt fra sikkert at lokal identitet i en storkommune blir en barriere som svekker demokrati, engasjement og deltakelse.

Interkommunal identitet er dessuten en faktor som kan knyttes til modenheten for sammenslåing. Forskere påpeker at en interkommunal identitet vokser frem ved bred samhandling over kommunegrenser (Frisvoll og Almås 2004). Kommuner med høy grad av slik interaksjon kan derfor i større grad være klar for sammenslåing enn kommuner som ikke har et eksisterende samarbeid. På den annen side, og ifølge ekspertutvalget, vil en reduksjon av interkommunalt samarbeid styrke lokaldemokratiet. Interkommunalt samarbeid kan i dette perspektivet skape et demokratisk underskudd, særlig i små kommuner, siden kapasitet og kompetanse til å styre og håndtere formelle samarbeid er lavere enn i større kommuner (Skjetne og Frisvold 2014).

Tromsø påpeker at det i dag er flere av kommunene som føler seg sterkt knyttet til Tromsø. I alle tilfeller kan identitet og tilhørighet raskt bli en sentral faktor i diskusjonen om foretrukne sammenslåingspartnere ifølge Tromsø sin del.

8.3. Nærdemokratiske ordninger, tilhørighet og styresett i en storkommune

Demokratisk styringsordning og nærdemokrati i en eventuell ny storkommune oppleves som en krevende utfordring i alle de fem kommunene. Utfordringen er todelt:

1. Hvilke nærdemokratiske ordninger bør innføres for å sikre demokratisk deltakelse, engasjement og innflytelse fra alle deler av en ny storkommune?
2. Skal storkommunen styres etter en parlamentarismemodell som i dagens Tromsø, eller etter en formannskapsmodell som i de fire mindre kommunene?

Utgangspunktet for analysen av storkommunealternativet er følgende situasjon:

- Det eksisterer ingen konsensus mellom kommunene om hvilke nærdemokratiske ordninger som bør iverksettes.
- Kommunene er heller ikke enige om storkommunen bør styres etter en parlamentarismemodell eller en formannskapsmodell.

I sum handler de to utfordringene 1-2 om innflytelse og representasjon av ulike geografiske områder i en eventuell storkommune. Som vi har omtalt tidligere, kan den geografiske representasjonen i noen grad påvirkes ved at antallet kommunestyrerepresentanter øker etter en sammenslåing. Et stort antall kommunestyrerepresentanter kan imidlertid medføre mer krevende politiske prosesser og være kostnadskrevende. Et stort kommunestyre kan være verdt å vurdere i en oppstartsfase, for deretter å gradvis redusere antallet etter en eller to valgperioder. Innføring av nærdemokratiske ordninger kan alternativt gjøre de politiske prosessene mer inkluderende, men kan samtidig også skape mer krevende politiske prosesser.

I det følgende vurderer vi først hvilke nærdemokratiske alternativer som foreligger, og gjengir vurderinger av disse etter intervjuer med ordfører, varaordfører og leder i opposisjonen i hver enkelt kommune. Deretter presenterer vi forskjeller mellom parlamentarismemodellen og formannskapsmodellen, og gjengir vurderingene av alternativene hos den politiske ledelsen i kommunene.

8.3.1. Nærdemokratiordninger og politisk representasjon fra hele storkommunen.

Nærdemokratiske organer omfatter et avgrenset geografisk område som er mindre enn kommunen. De fungerer som plattform for deltakelse og engasjement for befolkningen i dette avgrensede området (NIBR-rapport 2013:4). De fleste av organene er rådgivende og fungerer som sparrings- og høringspartnere for kommunen, uten selvstendig beslutningsmyndighet. Noen forvalter imidlertid store ressurser og har vidtgående beslutningsmyndighet. Figuren under viser en oversikt over ulike typer nærdemokratiske ordninger.

Tabell 35: Fra NIBR-rapport 2013:4

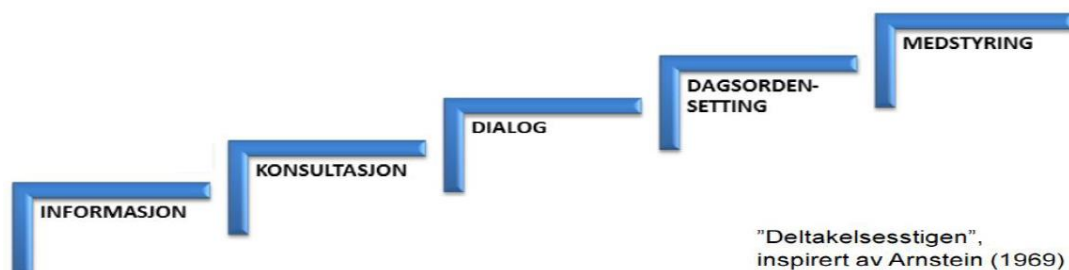
Sivilsamfunn	Nærdemokratiorgan (Strukturert relasjon med kommunen)	
1. Frivillige organisasjoner med et bestemt geografisk nedslagsfelt	2. Foreningsbasert lokalutvalgsmodell	3. Organ med delegert beslutningskompetanse og tjenesteansvar (et ytre ledd av kommunen)
Velforeninger, beboerforeninger	Grendeutvalg,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

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

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

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

- 1 De nærdemokratiske organene må ha et klart mandat og reell innflytelse. «Deltakelsesstigen» under kan tjene som rettesnor for hvilket samspill og hvilken innflytelse man legger opp til.
- 2 God informasjonsflyt må sikres gjennom at en bygger gode strukturer for dette.
- 3 Det er viktig med tilrettelegging og god administrativ støtte.



Figur 46: Graden av medbestemmelse varierer fra deltakelse i beslutninger til enveisinformasjon

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

Det er imidlertid viktig å være oppmerksom på at omfattende ansvar, kompetanse og beslutningsmyndighet i kommunedelsutvalg langs dagens kommunegrenser ikke er uproblematisk. Det kan skape segmentering i stedet for integrasjon, og kan i praksis medføre et fjerde forvaltnings- og beslutningsnivå. Hvis det legges omfattende ansvar, kompetanse og beslutningsmyndighet til kommunedelsutvalg, kan en eventuell storkommune kunne bli en løs sammenslutning. På noen områder, eksempelvis videregående skole, kollektivtransport og infrastruktur, kan storkommunen opptre samlet, mens på andre tjenesteområder som helse og skole kan makten bli liggende i kommunedelsutvalgene. Hensiktsmessigheten ved en slik variabel kommuneintegrasjon er viktig å vurdere fra saksområde til saksområde. Videre kan en variabel integrasjon føre til en dragkamp om hvor makten skal ligge; i byrådet, kommunestyret eller i kommunedelsutvalgene? En variabel integrasjon kan i siste instans få konsekvenser for i hvor stor grad en storkommune kan opptre koordinert og handlekraftig overfor staten, fylkeskommunene og andre regioner i Troms.

Det er generelt høyt fokus på nærdemokratiske alternativer i alle de fem kommunene. Den forventede svekkelsen av lokaldemokratiet er bakgrunnen for at de fire mindre kommunene ønsker nærdemokratiske ordninger. Tromsø ser en todelt begrunnelse: For det første har kommunen i flere tiår hatt konsultative nærdemokratiske ordninger. For det andre er det høy bevissthet i kommunens politiske ledelse om at de fire mindre kommunene må sikres innflytelse i en ny storkommune.

Intervjuene med politisk ledelse i de fem kommunene viser nærmere bestemt at det på nåværende tidspunkt ikke eksisterer én omforent løsning for nærdemokrati i en ny storkommune. I de fire mindre kommunene varierer holdningen fra skepsis til nysgjerrighet på nærdemokratiske ordninger. Kommunedelsråd uten delegert ansvar for administrative og politiske beslutninger som budsjett og tjenester, blir så langt ikke oppfattet som en god løsning. Uten slike oppgaver oppfattes kommunedelsutvalg i hovedsak å få for liten innflytelse på utviklingen i de eksisterende kommunene, og for lite innflytelse på Tromsø i utviklingen av en ny storkommune.

Politisk ledelse og opposisjonsleder i Tromsø kommune ser som nevnt behovet for at de fire mindre kommunene skal sikres innflytelse gjennom en variant av kommunedelsutvalg. Dette vurderes som

avgjørende for å få til kommunesammenslåing. Det oppfattes videre som strategisk viktig å kommunisere at desentralisering er viktig i en ny storkommune. Det må imidlertid ikke være «mini-kommuner» med både politisk- og administrativt nivå.

En kommunedelsadministrasjon og et politisk beslutningsnivå etter modell fra Oslo kommune anses av kommunene ikke som et aktuelt alternativ. En slik ordning antas å medføre økte administrative kostnader og behov for økt kommuneovergripende administrativ kompetanse for tjenesteproduksjonen i hele den nye storkommunen.

Gitt at det ikke eksisterer konsensus mellom de fem kommunene om hvor forpliktende eventuelle nærdemokratiske ordninger bør være, anbefaler vi i denne utredningen at de fem kommunene starter en prosess med å diskutere målsetninger for utvikling av tjenesteproduksjonen sektor for sektor. Slik kan kommunene gradvis utvikle en felles forståelse av kommunedelsutvalgenes administrative og politiske ansvar, kompetanse og innflytelse. Utgangspunktet for å kunne komme til enighet eksisterer ettersom det i alle kommuner later til å være oppfatning at kommunedelsutvalgene ikke kun bør være konsulterende eller innstillende til kommunestyret i storkommunen.

Politisk ledelse i Tromsø kommune har synliggjort stor forståelse for de andre kommunenes ønske om forutsigbarhet for framtidig politisk representasjon. Egne geografiske valgkretser ble nevnt som et forslag, men dette er det som nevnt ikke anledning til i dagens valglov. Departementet har også avkreftet at det vil åpnes for overgangsordninger for dette i forbindelse med kommunereformen. Det er derfor avgjørende at partiene etter en eventuell sammenslåing på storkommunenivå sikrer representasjon i kommunestyret fra hele storkommunen gjennom sine nominasjonsprosesser. Valgloven §6-2 setter imidlertid visse begrensninger for dette. Hvor mange kandidater det enkelte parti kan forhåndskumulere avhenger av antall medlemmer i kommunestyret:

11 – 23 medlemmer:	opptil 4 forhåndskumulerte
25 – 53 medlemmer:	opptil 6 forhåndskumulerte
55 medlemmer eller flere:	opptil 10 forhåndskumulerte

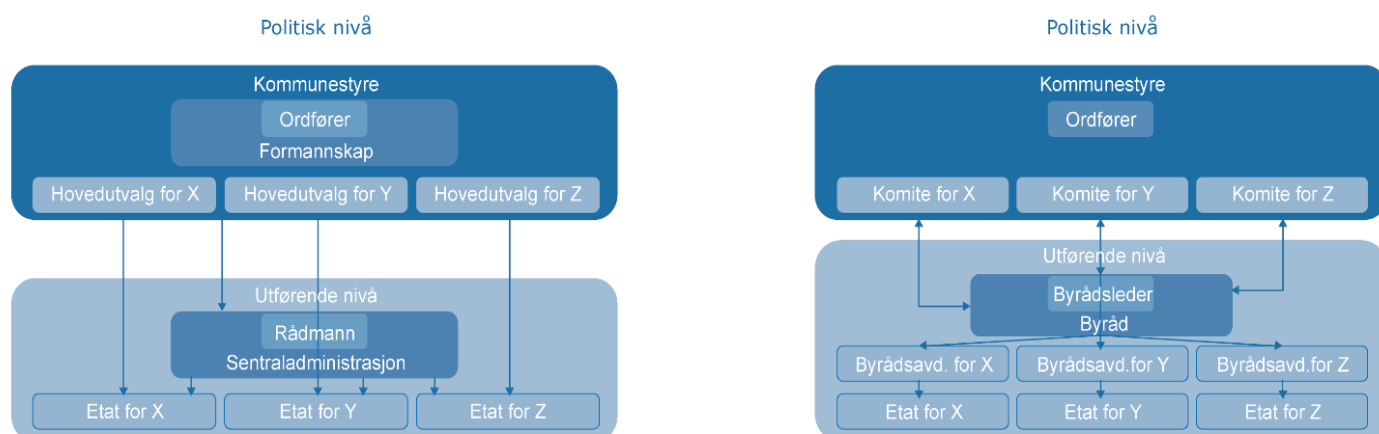
Dersom en storkommunen fortsetter med et parlamentarisk styre, vil det videre være vanskelig å se for seg at alle deler av den nye storkommunen er representert i byrådet. Dette forventes heller ikke fra dagens politiske ledelse i de andre kommunene. Byråder bør utnevnes ut fra partitilhørighet og kompetanse, ikke geografi.

8.3.2. Det lokale styringssystem - parlamentarisme eller formannskap?

Spørsmålet om en sammenslått kommune skal styres ved lokal parlamentarisme eller en formannskapsmodell kan vise seg å bli et avgjørende spørsmål for hvorvidt sammenslåingen kan bli en realitet.

Formannskapsprinsippet og parlamentarisme er prinsipielt likestilte styringssystemer, som har tre grunnleggende forskjeller: valg og sammensetning, avsetning og øverste leder av administrasjonen.

Følgende figurer illustrerer forskjellene:



Figur 47: Formannskapsmodell og parlamentarisk modell

På kommunalt nivå i Norge er det enighet om at parlamentarisme i hovedsak passer best for store kommuner. Hvor grensen går for hva som er store nok kommuner er det imidlertid delte meninger om.

Utfordringene med en eventuell overgang fra et styringssystem basert på formannskapsmodellen til et parlamentarisk styringssystem ligger blant annet i:

- Økt profesjonalisering av folkevalgte og deres erfaring med parlamentarisk styringssystem
- Politisering langs nasjonale og regionale skillelinjer
- Selvstendighetskrav og håndtering av forholdet mellom politisk posisjon og opposisjon jfr. mistillitsinstituttet
- Driftskostnader for styringssystemet

I de gjennomførte intervjuene avviser den politisk ledelsen i de fire mindre kommunene kommunal parlamentarisme som styringssystem i en ny storkommune. Ledelsen i de fire mindre kommunene karakteriserer Tromsøs parlamentarisme som “mislykket”, “lukket” og “sentraliserende”. Videre oppfattes parlamentarisme å marginalisere de mindre kommunene i større grad enn ved en formannskapsmodell. Parlamentarisme fryktes ytterligere å forsterke Tromsøs dominans i en ny storkommune. Det er imidlertid noe uenighet i enkelte av kommunene om det skal reises krav om avvikling av parlamentarisme for å slutte seg til storkommunen.

I Tromsø kommune er det derimot bred politisk støtte for å fortsette med parlamentarisme, riktignok med eventuelle justeringer etter en evaluering fra Universitetet i Tromsø.

Til tross for motstanden mot parlamentarismemodellen, er det ikke synliggjort løsningsforslag for disse motsetningene. Det er samtidig vanskelig å se for seg et kompromiss - et tredje styringsalternativ - ettersom de to styringsmodellene prinsipielt er ulike. Vår anbefaling er derfor at kommunene i forbindelse med forhandling om intensjonsavtaler starter en egen prosess for politisk organisering. Første steg vil være å bli kjent med hverandres standpunkter, før kommunene sammen kan utforme en organisasjonsmodell for storkommunen. I denne prosessen bør også nærdemokratiske ordninger vurderes, slik at kommunedelsutvalg kan vurderes i lys av styresett på toppnivå i kommunene.

8.3.3. Økonomisk og politisk handlingsrom

Et annet viktig spørsmål knyttet til lokaldemokrati handler om kommunenes økonomiske og politiske handlingsrom. Kommunene opplever i dag dette handlingsrommet som begrenset. Statlige lovpålagte oppgaver og lovpålagte rettigheter gir liten opplevelse av reelle økonomiske prioriteringer. Det er ingen sterk forventning om at en kommunesammenslåing i seg selv vil forbedre det økonomiske handlingsrommet.

I hvilken grad en storkommune kan føre til mer helhetlig og direkte styring, og i tillegg oppnå større regional slagkraft overfor staten, fylkeskommunen og andre regioner, vil være sentralt for det politiske handlingsrommet i en ny storkommune.

Til tross for at innbyggertallet bare øker med om lag 13.000, er oppfatningen i politisk ledelse i Tromsø kommune at en storkommune kan bli en sterkere aktør overfor staten og fylkeskommunen. Grenseoverskridende utfordringer som areal - og næringspolitikk kan løses bedre enn i dag. Det gjelder også infrastruktur, kollektivtransport og videregående utdanning, som allerede er administrert fra Tromsø.

En ny storkommunen vil også kunne posisjonere seg annerledes overfor andre kommuner i Troms enn det Tromsø kommune makter i dag. Det er i dag konkurranse mellom ulike regioner i Troms fylke. Dersom kommunereformen skulle endre dagens struktur til kun 5-7 større kommuner i fylket, kan det også endre konkurranse - og konfliktdynamikken innad i Troms.

Det er karakteristisk at Tromsø kommunes perspektiver om nye kommunale oppgaver, og posisjon overfor staten, fylkeskommunen og andre regioner, ikke er fremtredende i intervjuet med politisk ledelse i de fire mindre kommunene.

For det første er det liten tro blant de fire mindre kommunene at de kan styrke sin posisjon overfor staten og fylkeskommunene gjennom en sammenslåing. Tvert imot opplever enkelte av disse at de i dag er i posisjon til å jobbe målrettet opp mot fylkeskommunen og staten, gjerne basert på personlige nettverk og politiske posisjoner. De frykter at Tromsøs posisjon i en ny kommune blir for dominerende og på den måten kan legge begrensninger på det politiske handlingsrommet kommunene utnytter i dag.

Dessuten er de regionale utviklingsperspektivene i en storkommune anerkjent, men også noe underkjent av de fire mindre kommunene. Økt regionalisering fremstår ikke som svaret på sentraliseringstrenden i samfunnet. Tvert imot oppleves en storkommune som en del av sentraliseringstrenden. Det oppleves som viktig at kommunene forsøker å utnytte sine fortrinn eksempelvis ved å tiltrekke seg næringsliv og utvikle turisme. Eksisterende samarbeid i regionrådene og interkommunalt samarbeid oppleves av flere som tilstrekkelig, om ikke ideelt.

I sum har Tromsø og andre kommunene ulike regionalpolitiske utviklingsperspektiver. Felles for alle er imidlertid at de i stor grad tar utgangspunkt i sin egen posisjon og potensiale i dag, noe som innebærer store ulikheter. Vi anbefaler at de fem kommunene som en oppfølging av denne utredningen starter en prosess med mål om å utvikle omforente regionalpolitiske målsettinger for en ny storkommune. Videre fremstår det som

viktig å diskutere om regionsutviklingen skal baseres på sterk integrasjon eller snarere differensiering, der de mindre kommunene utnytter sine personlige og politiske kontakter - også som del av en storkommune.

8.4. Oppsummering lokaldemokrati og styring av storkommunen

Kommunene i storkommunealternativet har forskjellige forventninger om hvordan en kommunesammenslåing vil påvirke lokaldemokratiet. Mens Tromsø ser potensialet for godt lokaldemokrati også etter en sammenslåing, er de fire andre kommunene noe mer bekymret for at en sammenslåing kan bidra til svakere lokaldemokrati. Tromsø uttrykker på sin side forståelse for dette og et ønske om å finne kompenserende løsninger.

En av faktorene som kan skape demokratiske utfordringer i storkommunealternativet er store geografiske avstander. I tillegg kommer flytting av makt fra lokalmiljøet til ett kommunestyre og en mulig samlokalisering av administrative ressurser i Tromsø.

Lokal identitet knyttet til grend, bydel og dagens kommune er også viktige faktorer for lokaldemokratiet. Kommunene Karlsøy og Balsfjord er nærmere knyttet til Tromsø kommune enn de to andre mindre kommunene gjennom eksisterende samarbeid, mens Lyngen og Storfjord også har samarbeidsrelasjoner mot Kåfjord og Nord-Troms. Til tross for at det på det nåværende tidspunktet ikke er en felles forståelse av hvordan det skal gjøres i praksis, så er alle kommunene enige om at det bør etableres noen form for nærdemokratiske ordninger i en ny storkommune. De er også samstemte om at positive erfaringer fra interkommunalt samarbeid kan bidra til å gjøre en eventuell kommunesammenslåing enklere.

Et naturlig neste steg etter utredningen er en prosess fram mot en intensjonsavtale om sammenslåing. Vi anbefaler at man i denne prosessen også gjør seg kjent med hverandres standpunkter om kommunal parlamentarisme vs. formannskapsstyrer, og ulike nærdemokratiske ordninger.

At Tromsø i dag har parlamentarisme og ønsker en videreføring av dette oppleves av de andre kommunene som en mulig barriere for sammenslåing. Dette og andre faktorer ligger bak en viss frykt for svekket lokaldemokrati. Også her uttrykker imidlertid Tromsø vilje til å se på hvordan dette kan løses på en måte som oppleves akseptabel for de andre kommunene. En løsning kan for eksempel være en kombinasjon av kommunal parlamentarisme og delvis desentralisering gjennom nærdemokratiordninger og evt. noe administrativ virksomhet i dagens kommuner. Byrådet vil uansett etableres ut i fra et politiske flertall i kommunestyret.

Valgloven gir ikke åpning for geografisk representasjon i kommunestyret slik at det påligger partiene et ansvar for at dagens kommune også blir representert i et framtidig kommunestyre i storkommunealternativet.

En positiv konsekvens ved sammenslåing kan være at storkommunen blir en mer slagkraftig regionalpolitisk utviklingsaktør. Dette forutsetter imidlertid at det etableres et styringssystem og system som bidrar til å unngå ressurskamp og rivalisering langs tidligere kommunegrenser. I hvilken grad storkommunens politiske styring blir preget av rivalisering og ressurskamp eller samling rundt felles målsetninger vil i stor grad være avhengig av om det utvikles en felles politisk kultur og identitet.

9. Samisk og kvensk perspektiv

9.1. Bakgrunn

Tromsø og nabokommunene er i en region som har vært møtepunkt for ulike kulturer, og har utgangspunkt i en samisk, norsk og kvensk befolkning.

Samene er anerkjent som urfolk i Norge gjennom grunnlovens §110-A. Lovfestede rettigheter ble gitt i 1987 gjennom Sameloven.³¹ I denne heter det blant annet at norsk og samisk er likeverdige språk, jf § 1-5. Loven beskriver videre hvilke forpliktelser som gjelder innenfor det samiske språkforvaltningsområdet. Ingen av kommunene som omfattes av denne utredningen inngår i dette forvaltningsområdet. I tillegg er det lovfestet at enhver som retter en henvendelse til et offentlig organ på samisk, også skal kunne få svar på samisk. Det medfører forpliktelser for kommunene som omfattes av denne utredningen. Det er spesifisert i §3-8 at enhver har rett til å få opplæringstilbud på samisk. I §3-12 er Sametinget gitt en særskilt forpliktelse for å arbeide for vern og videre utvikling av det samiske språk i Norge.

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

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

Sametinget har iverksatt et eget utredningsarbeid om kommunereformen.³² Det er lagt opp til politisk behandling av saken i Sametinget i september 2015. Sametingets overordnede krav er at de nye kommunene må jobbe for å kunne tilby gode og likeverdige tjenester, noe som tilsier helhetlig og samordnet samfunnsutvikling knyttet til samisk språk og samfunnsliv. Sametinget har så langt vektlagt språk, helse- og sosialtjenester, barnehager og opplæring, og samisk næring og arealbruk.

Kvenene ble anerkjent som en nasjonal minoritet i Norge i 1998, og er en folkegruppe som primært er knyttet til Nord-Norge. Det foreligger ingen offisiell statistikk over hvor mange som regner seg som kvener i dag. I offentlige dokumenter brukes ofte tallet 10-15 000, der de fleste av disse bor i fylkene Troms og Finnmark. Offentlige myndigheter er gitt særskilte forpliktelser overfor minoriteter gjennom Menneskerettighetsloven, Opplæringsloven og Kommuneloven. Sistnevnte gir for eksempel muligheter for å gi stedsnavn på kvensk i tillegg til norsk og samisk. Dette er noe Storfjord kommune har valgt. Opplæringsloven skal sikre at elever får opplæring i sitt morsmål.

³¹ <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1987-06-12-56?q=sameloven>

³² <http://www.sametinget.no/Kommunereformen>

9.2. Kulturelle mønstre, interesser og aktører

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

I 2013 viser samemanntallet at 10,5 prosent av registrerte samer i Norge bor i kommunene som er omfattet av denne utredningen. Totalt er det registrert 1 581 i samemanntallet. Det betyr ikke at det er 1 581 samer i disse kommunene, men at 1 581 personer har valgt å registrere seg i manntallet for blant annet å kunne stemme ved Sametingsvalget. Tabellen under viser fordelingen av de som er registrert i manntallet i de ulike kommunene.

Kommune	Antall registrert i samemanntallet
Tromsø	1 159
Lyngen	178
Storffjord	151
Balsfjord	57
Karlsøy	36

Samisk og kvensk kultur står sterkt i Storffjord. Allerede i 2007 vedtok kommunestyret at de tre språkene norsk, samisk og kvensk skulle likestilles. Siden det har det kommet navneskilt på bygdene på samisk og kvensk.³³ Kommunen ble etablert i 1930, da Kåfjord og Storffjord ble skilt ut av Lyngen kommune. Kommunen har grense mot Enontekiö kommune i Finland og Kiruna kommune i Sverige. Historisk har Storffjord og Skibotn-dalen vært et møtepunkt og handelssted i regionen, uavhengig av landegrenser. Kvensk kultur har stått sterkt. Det samme har samisk. Kommunen har gitt uttrykk for dette i sitt slagord «Mangfold styrker», og ønsker å bli oppfattet som en kommune med sterke tradisjoner forankret i ulike kulturer. Det er også utformet veiledere for bruk av samisk og kvensk i eldreomsorgen.

I Balsfjord er bruken av kvensk mindre fremtredende, mens samisk kultur og språk står sterkere. I Karlsøy er samisk og kvensk kultur og interesser mindre fremtredende. I Lyngens tilbakemelding til utredningsarbeidet er det vist til at samisk og kvensk identitet er en av flere identitetsfaktorer i kommunen. I følge kommunen gir det mening å identifisere andre kulturelle identitetsfaktorer enn tilhørighet til steder i kommunen og kommunen selv, og samisk/kvensk tilhørighet er blant de som kommunen viser til.

I Tromsø kommune har hensyn til samisk kultur og språk vært gjenstand for betydelig diskusjon etter at kommunen trakk søknaden om å bli en del av det samiske forvaltningsområdet i 2011. I 2013 ble det inngått en samarbeidsavtale mellom Tromsø kommune og Sametinget. I avtalen heter det at «Tromsø kommune erkjenner at det er behov for tilrettelegging slik at den samiske befolkningen i Tromsø kommune mottar kommunale tjenester tilpasset sine behov».³⁴

Avtalen fra oktober 2013 forplikter Tromsø kommune innenfor en rekke tjenesteområder, og gir kommunen plikt til å informere om ordninger for utvikling av samisk språk, kultur og næringsliv. De øvrige kommunene som er omtalt i denne utredningen har ikke denne type samarbeidsavtaler, men det må antas at samarbeidsavtalen som er inngått mellom Tromsø kommune og Sametinget vil bli forsøkt fornyet av Sametinget ved en sammenslåing av kommunene.

³³ <http://www.nrk.no/troms/kvensk-sisu-i-storffjord-1.11605412>

³⁴ <http://www.sametinget.no/Dokumenter>

Tromsø er også vertskommune for mange statlige institusjoner og virksomheter. Disse offentlige institusjonene har alle skilting på norsk og samisk som følge av at de er i et fylke hvor enkelte kommuner inngår i det samiske språkforvaltningsområdet.

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

Samtlige kommuner er innenfor virkeområdet for Sametingets tilskuddsordninger til næringsutvikling (STN). Virkeområdet omfatter lokalsamfunn som vurderes som betydningsfulle for å bevare og videreutvikle samisk kultur og næringsliv, samtidig som Sametinget disponerer særskilte virkemidler for dette. Tromsø og Storfjord ble en del av dette virkeområdet i 1997, Lyngen i 2005 mens de øvrige ble en del av virkeområdet i 2012.³⁵

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

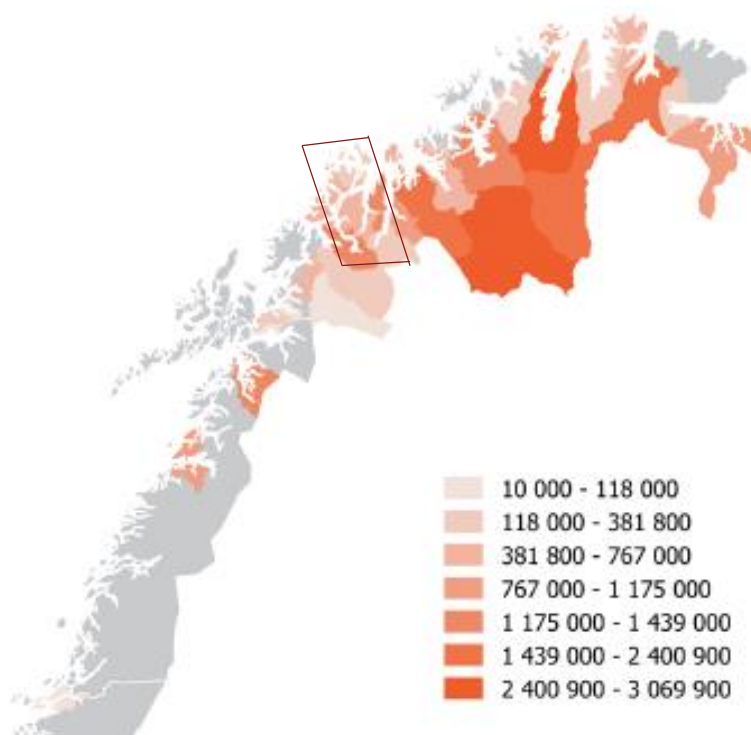
Kartet på neste side viser en fordeling av næringstilskudd fra STN midler i kommunene fra Sametinget (Sametingets årsmelding, 2014). Kommunene som er omfattet i denne utredningen er innenfor firkanten. Kartet viser at ingen av kommunene har virksomheter som i sum gjør dem til de største brukerne av kommunene som mottar STN midler, som er Alta og Kautokeino. Balsfjord og Lyngen er blant de som er på trinnet etter disse kommunene, blant annet sammen med Tana og Karasjok. Virksomheter i Tromsø og Storfjord er beskjedne mottagere av denne type midler. Det gir uttrykk for at næringssammensetningen i kommunene varierer, og at det er i Lyngen og Balsfjord det primært er næringer som nyttiggjør seg denne type tilskudd. Det betyr at det i disse kommunene også er virksomheter og næringer som kan sies å være forankret i og som fremmer en samisk identitet.

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

- Distrikt 24 Bassevuovdi/Helligskogen er et helårsdistrikt hvor størsteparten av beitearealene er lokalisert i Storfjord kommune. Distriktet besto i hht siste avlagte Ressursregnskap for reindriftsnæringen av 20 personer fordelt i 7 siidaandeler, med et samlet reintall på omlag 2200 rein. Distriktet har nylig fått 2 nye siidaandeler utover de 7 som er omtalt i ressursregnskapet.
- Distrikt 19/32T Ivgoláhku/Lakselvdal-Lyngsdal har sommerbeite i Storfjord/Tromsø/Lyngen. Distriktet besto i hht siste avlagte Ressursregnskap for reindriftsnæringen av 22 personer fordelt i 7 siidaandeler, med et samlet reintall på omlag 2700 rein.
- Könkämä sameby er den nordligste svenske samebyen, og har sommerbeiter i Storfjord/Målselv. Reindriftsnæringen på svensk side av riksgrensen er organisert i mye større enheter enn i Norge, men data om reintall, personer som er involvert er vanskelig tilgjengelig. I Wikipedia oppgis at samebyen hadde omlag 13000 rein i 2011.

I samarbeidsavtalen med Tromsø kommune er det forøvrig vist til at kommunen «plikter i sin planlegging å sikre naturgrunnlaget for samisk kultur, næringsutøvelse og samfunnsnivå». Det må antas at dette vil kunne gi forpliktelser for kommunen i arealplanlegging i områder hvor det blant annet er reindrift.

³⁵ https://ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/_attachment/161540?_ts=1441bb68798



Figur 48: Kommunevis fordeling av de søkerbaserte næringstilskuddene i 2014.

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

Ingen av kommunene er i dag en del av det språklige forvaltningsområdet for samisk. Samtlige kommuner har imidlertid ambisjoner om å fremme bruk av samisk språk. Når det gjelder kvensk språk og kultur, står dette særlig sterkt i Storfjord og Lyngen, men i mindre grad i de øvrige kommunene.

I sin uttalelse vedrørende kommunereformen forventer Sametinget at kommuner utenfor forvaltningsområdet legger forholdene til rette for at samiske barn kan utvikle og sikre sitt språk og sin kultur.

I Opplæringsloven er dette spesifisert på følgende måte, ved at det i § 6-2 heter:

«I samiske distrikt har alle i grunnskolealder rett til opplæring i og på samisk.

Utanfor samiske distrikt har minst ti elever i ein kommune som ønskjer opplæring i og på samisk, rett til slik opplæring så lenge det er minst seks elever igjen i gruppa.

Kommunen kan vedta å leggje opplæring på samisk til ein eller fleire skolar i kommunen.

Kommunen kan gi forskrifter om at alle i grunnskolealder i samiske distrikt skal ha opplæring i samisk.

Utanfor samiske distrikt har samar i grunnskolealder rett til opplæring i samisk. Departementet kan gi forskrifter om alternative former for slik opplæring når opplæringa ikkje kan givast med eigna undervisningspersonale på skolen.

Elevane avgjer sjølv om dei vil ha opplæring i og på samisk frå og med 8. årstrinnet etter første, andre og femte leddet.»

Språkarbeidet i Storfjord kommune er basert på et enstemmig kommunestyrevedtak fra mai 2007 om at Storfjord kommune er en flerspråklig kommune, med tre likeverdige språk og kulturer; samisk, kvensk/finsk og norsk. I Storfjord er det etablert et eget flerspråklig senter som skal jobbe for å styrke samisk og finsk/kvensk kultur og språk i Storfjord kommune.³⁶ Senteret er det eneste i sitt slag i landet, og mottar årlig bevilgning fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Senteret ble først etablert som et prosjekt i 2010, men er nå en egen kommunal avdeling. Senteret arbeider med dokumentasjon av språk, men arbeider også med utvikling av kurs for voksne, tilbud i barnehager og det er etablert muligheter for finsk som andrespråk i grunnskolen. Skibotn skole er den skolen i Norge som har flest elever med finsk som 2.språk. I barnehagene finansieres samisk morsmålsopplæring via tilskudd fra Sametinget, mens finsk morsmålsopplæring finansieres via Språksenteret og kommunen.

Lyngen kommune konstaterer i sin tilbakemelding de forpliktelser de har som følge av at de har en samisk befolkning. Her peker de særskilt på hvordan dette håndteres av barnehagene. Ettersom kommunen har en samisk befolkning er det viktig at det fortsatt legges til rette for at samiske barn kan sikre og utvikle sitt språk og sin kultur gjennom et tilrettelagt barnehagetilbud. Det samme gjelder for skolene.

Fra kommunene Balsfjord og Karlsøy er tilbud innenfor samisk og finsk/ kvensk i skole og barnehager ikke omtalt i tilbakemeldingene til utredningsarbeidet.

I tilbakemeldingen fra Tromsø kommune er språktilbudet i barnehagene særskilt omtalt. Kommunen har en betydelig samisk befolkning, noe som gjør at kommunen mener det er viktig at det fortsatt legges til rette for at samiske barn kan sikre og utvikle sitt språk og sin kultur gjennom et tilrettelagt barnehagetilbud. I Tromsø er det egne samiske barnehager, og det gis et eget tilbud til opplæring i samisk språk i barnehagene. I følge Statistisk sentralbyrå er det 95 barn i samiske barnehager i Tromsø. Totalt i Norge er det 895 barn i slike barnehager. Det betyr at det er en betydelig andel av disse barna i Tromsø. I de øvrige kommunene er det ingen egne barnehager for samiske barn, men i Lyngen og Storfjord er det barnehager som gir tilbud i samisk språkopplæring.³⁷ Tromsø har også i likhet med Storfjord etablert et språksenter for å fremme bruk av samisk, og for å utvikle tilbud i barnehager og skoler.

I samarbeidsavtalen som ble inngått mellom Sametinget og Tromsø kommune er bruken av samisk språk omtalt innenfor hele bredden av det offentlige tjenestetilbudet. Innenfor helse- og sosialtjenester skal kommunen tilstrebe at det er sykehjemsplasser for brukere hvor de kan kommunisere på samisk. Ansatte i kommunen skal gis tilbud for kompetanseheving på forståelse av samisk kultur. Det er avtalt aktiviteter for å fremme samisk litteratur i offentlige bibliotek og innenfor rammen av den kulturelle spaserstokken. I skolen skal grunnskolenes timeplan tilpasses slik at samisk språkopplæring skal kunne skje innenfor den ordinære skoletiden. Det skal utvikles en kunnskapspakke som skal tas i bruk ved skolene, og ansatte skal kunne ta relevant etterutdanning for å lære elevene om samisk kultur og leveste. Ved Prestevannet skole i Tromsø er det en egen samisk klasse. For øvrig skal alle elever gis tilbud om opplæring i samisk språk, og det er et mål fra Tromsø kommune sin side om å øke andelen elever som tar samisk språkopplæring.

Ut fra tilbakemeldingene fra kommunene kan det virke som om hensyn til bruk av- og opplæring i samisk og kvensk/ finsk er ulikt vektlagt i kommunene. Det er særlig i Storfjord og Tromsø det er avsatt ressurser til dette. En mulig forklaring på at det ikke er etablert egne senter eller prosjekter i de øvrige kommunene, er at et slikt tilbud vil ha en betydelig kostnad i forhold til det antall som vil kunne nyttiggjøre seg det. En snever tolkning av blant annet Opplæringsloven innebærer imidlertid at dette er tilbud som kommunene skal realisere, og som innbyggere har rett til. Kompetansen og tilbudet som er etablert i Storfjord og Tromsø vil da kunne være relevant for de øvrige kommunene, slik at en eventuell kommunesammenslåing vil kunne bidra til å løse denne utfordringen.

³⁶ <http://www.spraakcenter.no/?cat=7>

³⁷ https://ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/_attachment/161540?_ts=1441bb68798

9.5. Oppsummering - samisk og kvensk perspektiv

Ved en sammenslåing av kommunene vil diskusjonen om samisk forvaltningsområde og bruken av samisk og kvensk kunne få fornyet betydning. Videre vil det være en sterk forventning om at disse interessene blir ivare tatt i nye politiske og administrative enheter.

1. Etter en eventuell sammenslåing vil en ny storkommune være forvalter av samiske og kvenske interesser, fordi kommunen vil ha en betydelig andel av den totale kvenske og samiske befolkningen.
2. Det vil være en betydelig forventning om at den nye kommunen skal ivareta samiske og kvenske interesser, og bygge sin virksomhet på at det samiske og kvenske fremstår som kulturbærere.
3. Enkelte institusjoner for samiske og kvenske interesser har tilhørighet i disse kommunene. Det er etablert samarbeidsavtale med Sametinget og det mottas tilskudd til utvikling av språk og næringer i kommunene.

Det er særlig tre områder som er vesentlige når det gjelder å ivareta hensyn til samiske og kvenske interesser i en kommunesammenslåing; hensyn til næringsutvikling, kultur og språk og utforming av kommunale tjenester.

Næringsutvikling

Samtlige kommuner som er omfattet av utredningen og en eventuell sammenslåing er en del av virkeområdet for Sametingets tilskuddsordninger til næringsutvikling (STN). Det betyr at det er betydelige interesser knyttet til samisk næringsutvikling, og at det er forventninger til tilrettelegging for samiske næringer i disse kommunene. Sistnevnte handler blant annet om disponering av arealer og planlegging, samt regulering av arealer som har relevans for primærnæringer. Det at kommunene er en del av STN-området gjør også at Sametinget vil ha oppmerksomhet om næringsutviklingen i områdene. Dette handler om mer enn tilskuddene som gis, og handler om rammer og utvikling i arbeidsstyrke, utdanning og andre typer rammevilkår for næringsutvikling. Rapporter om dette blir laget av Sametinget årlig og av Statistisk sentralbyrå. Det er ikke tilsvarende oppmerksomhet om utvikling av næringer som kan støtte opp om kvensk kultur.

Det er i dag ulike ambisjoner mellom kommunene når det gjelder utvikling av næringer med særlig tilknytning til samisk og kvensk kultur og identitet. Som allerede nevnt, er det Balsfjord og Lyngen som i dag mottar mest midler fra STN-ordningen. Det reflekterer antagelig at disse kommunene har større innslag av primærnæringer, som mottar større volum fra STN-støtteordningene enn mer håndverksmessig virksomhet.

Det er mulig å tenke seg at samordning ved sammenslåing av kommunene kan gi gevinster for å fremme denne type næringsutvikling. Det vil primært være knyttet til etablering og bruk av felles kompetanse, slik at det blir enklere å sikre likeartet behandling i saker som angår næringsutvikling. I tillegg kan det bli enklere å etablere felles strategiprojekter som fremmer denne type næringsutvikling. Imidlertid er det betydelige forskjeller i struktur og ambisjoner for ulike næringer mellom kommunene. Det gjør at samordning kan gi utfordringer ved at kommunene tvinges inn i felles planlegging for utvikling av næringer som er lite hensiktsmessig.

Kultur og språk

Det vil være åpenbare gevinster ved en samordning av ressurser, kompetanse og tjenestetilbud når det gjelder utvikling av kultur og språk. I enkelte kommuner er det etablert satsinger og personale for å fremme samisk og kvensk språk og kultur som kan ha relevans også for de øvrige kommunene. I Tromsø eksisterer det bredeste tilbudet, og her er det som nevnt også en egen samisk skole og samiske barnehager. Kompetansen

og tilbudene som gis kan være relevant for flere av kommunene, og på den måten sikre en effektiv bruk av ressurser. I tillegg vil større fagmiljøer kunne gi gevinster ved et kvalitativt bedre tilbud.

Et vesentlig spørsmål i denne forbindelse er avtalen Tromsø kommune har med Sametinget. En mulighet er at denne avtalen videreføres i en sammenslått kommune. Gevinsten vil være at avtalen gir faste rammer og forpliktelser, noe som kan bidra til et mer målrettet arbeid for samisk kultur og språk i samtlige kommuner som inngår i den sammenslåtte kommunen. Det vil imidlertid bli utfordrende om enkelte av kommunene ikke ønsker en slik avtale med Sametinget. Avtalen med Sametinget vil uansett måtte fornyes av en ny sammenslått kommune, men hvis avtalen ikke videreføres vil det antagelig gi grunnlag for politiske diskusjoner og uenigheter om ambisjonsnivået når det gjelder bidrag til bruk og utvikling av samisk kultur og språk. Utfordringen er noe annerledes når det gjelder kvensk kultur og språk, fordi det her ikke eksisterer samme type forpliktende avtaler.

Kommunale tjenester

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

Innenfor dette området vil en samordning på tvers av kommunene omfattet av utredningen kunne gi åpenbare gevinster. Det er knapphet på personale som behersker samisk (og kvensk), og det er nærliggende å tenke seg at det vil være mulig å realisere gevinster ved at kompetanse som er bygget opp et sted også tas i bruk andre steder innenfor en sammenslått kommune. Det er imidlertid slik at en utbygging av tilbudet som Tromsø kommune per i dag har forpliktet seg til, også kan gi økte kostnader som da må vurderes opp mot gevinstene for innbyggerne.

Appendiks A

Referanser

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Appendiks B

Nye oppgaver til kommunene

Tabell 36: Nye oppgaver. Velferdstjenester

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

Tabell 37 Nye oppgaver. Samfunnsutvikling

Oppgave	Nærmere om oppgaven
Tilskudd frivillighetssentraler	Ansvar for å gi tilskudd til frivillighetssentraler overføres til kommunene, også for de sentralene som ikke er kommunalt drevne.
Lokal nærings- og samfunnsutvikling	I denne omgang foreslås det ikke noen konkrete oppgaver som skal overføres på dette området. KMD viser til en rekke utredninger og evalueringer som er satt i gang av lokalt nærings- og samfunnsutviklingsarbeid. Regjeringen vil følge opp dette spørsmålet i proposisjonen om nye oppgaver til større kommer som planlegges fremmet for Stortinget vårsesjonen 2017.
Tilskudd nærings- og miljøtiltak i skogbruk	Forvaltningen av tilskudd til veibygging og til drift med taubane kan overføres fra fylkesmannen til kommunene og bidra til et fagmiljø på skog i kommunene.
Tilskudd beite, jordbruk, verdensarv	• Forvaltningen av utvalgte kulturlandskap i jordbruket kan overføres fra fylkesmannen til kommunene. • Forvaltningen av tilskudd til verdensarvområdene kan overføres fra fylkesmannen til kommunene. • Tilskudd til tiltak i beiteområder kan overføres til kommunene. Det kan være behov for samarbeid over kommunegrenser og fylkesgrenser for å sikre rasjonelle driftsopplegg. <i>Alle disse oppgavene avhenger av en gjennomgang av miljøvirkemidlene som utføres i forbindelse med jordbruksoppgjøret i 2015.</i>
Enkeltutslippstillatelser, forurensningslov	Kommunene får myndighet til å gi utslippstillatelse etter forurensningsloven § 11 når det gjelder grønnsaksvaskerier og til å behandle saker vedrørende støy fra motorsportbaner, skytebaner og vindmøller.
Naturforvaltning	• For mindre verneområder som ligger i naturlig tilknytning til verneområder som i dag forvaltes av nasjonalpark-/verneområdestyrene, har styrene fått tilbud om å overta ansvaret også for disse områdene. Dersom kommunen eller styrene ikke ønsker denne myndigheten, kan myndigheten fortsatt ligge hos fylkesmannen. • Fylkeskommunens myndighet etter innlandsfiskeforskriften § 2 tredje ledd. • Fylkeskommunens myndighet til å fastsette utvidet jakttid for enkelte fremmede/introduserte arter etter §2 i forskrift om jakt- og fangsttider og hvor det i liten grad er nødvendig å ta hensyn til regional utbredelse.

Tabell 38 Andre oppgaver

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

Appendiks C

Befolkning og næringsutvikling

– utfyllende statistikk

Befolkningsutviklingen dekomponert

Figurene under viser hvordan befolkningsutviklingen er satt sammen av:

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

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

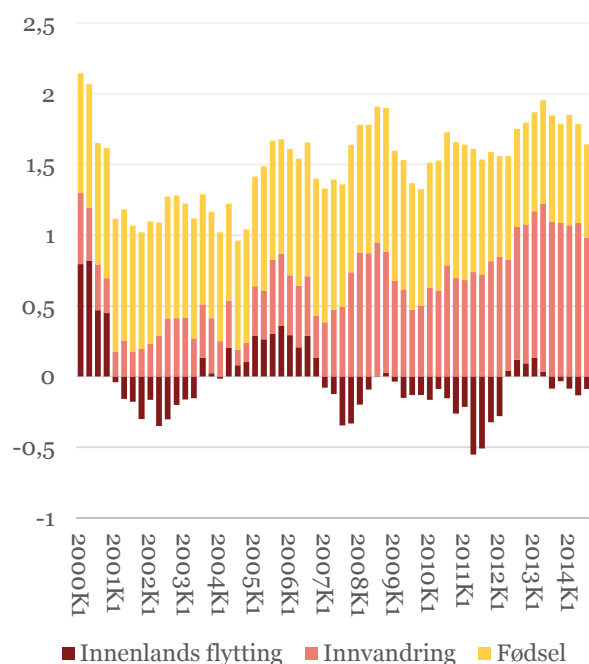
Befolkningsutviklingen fra utgangen av første kvartal 2000 til og med utgangen av siste kvartal 2014 er vist for de fem kommunene enkeltvis og til slutt for de fem kommunene samlet.

Tromsø

Tromsø har høy fødselsbalanse, og den har bidratt mye til befolkningsveksten de siste fjorten årene. Fødselsbalansen er høyere enn fødselsbalansen nasjonalt.

Nettoinnvandringen er positiv, og har i de siste årene bidratt mest til befolkningsveksten. Innvandringen har de siste to årene vært høyere enn på landsbasis. Fra 2005 til 2012 var innvandringen til Tromsø lavere enn innvandringen nasjonalt.

Den innenlandske flyttingen har skiftet mellom å være positiv og negativ. Det siste året har Tromsø tapt noen innbyggere til andre kommuner i Norge. Den innenlandske flyttingen står imidlertid uansett for en liten del av befolkningsutviklingen i kommunen.

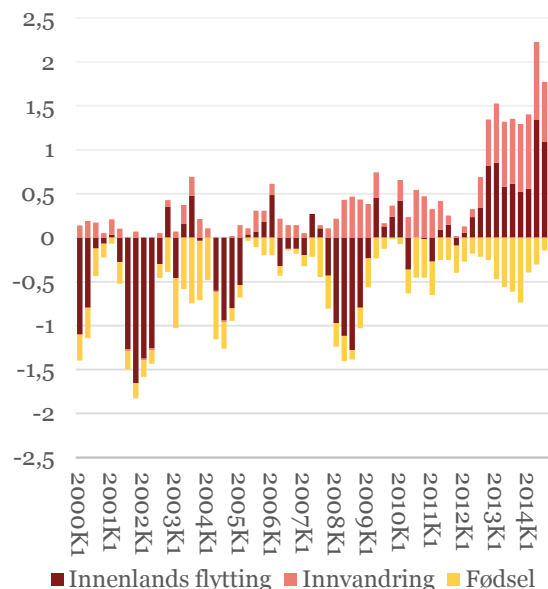


Figur 49: Årlig befolkningsutvikling i prosent av folketallet målt hvert kvartal i overlappende perioder. Befolkningsutviklingen er dekomponert i innenlands flytting, netto innvandring og fødselsbalanse, 31. mars 2000 – 31. desember 2014. Tromsø.

Balsfjord

Balsfjord var preget av befolkningsnedgang fra 2000 til 2009. Siden 2012 har Balsfjord hatt høy befolkningsvekst igjen, og har nesten like mange innbyggere i dag som i år 2000. Balsfjord har positiv netto innvandring. Innvandringen har imidlertid vært lavere enn innvandringen nasjonalt inntil i fjor (2014).

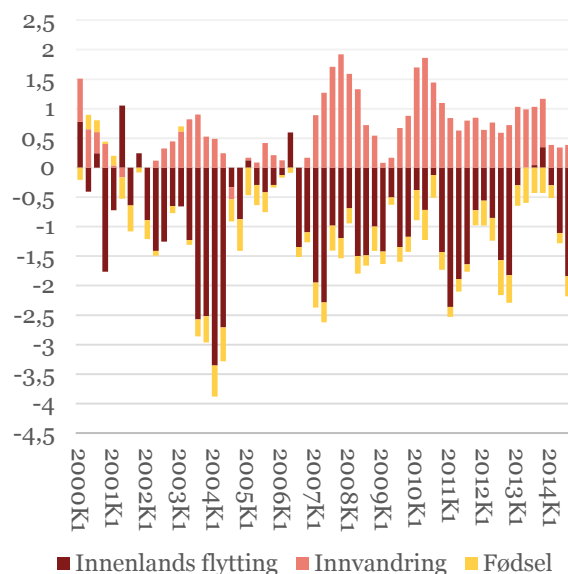
Den innenlandske nettoflyttingen har vært positiv de siste to årene, og har sammen med innvandringen bidratt til befolkningsvekst.



Figur 50: Årlig befolkningsutvikling i prosent av folketallet målt hvert kvartal i overlappende perioder. Befolkningsutviklingen er dekomponert i innenlands flytting, netto innvandring og fødselsbalanse, 31. mars 2000 – 31. desember 2014. Balsfjord.

Karlsøy

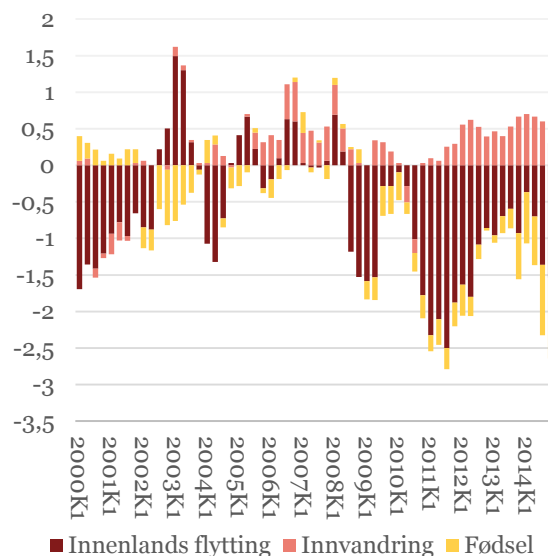
Karlsøy har hatt befolkningsnedgang siden 2000. Det er den innenlandske fraflyttingen som har bidratt mest til befolkningsnedgangen. Fødselsbalansen er negativ, men bidrar forholdsvis lite til befolkningsutviklingen. Nettoinnvandringen er positiv, og bidrar til å dempe befolkningsnedgangen. Innvandringen er imidlertid lavere enn innvandringen på landsbasis.



Figur 51: Årlig befolkningsutvikling i prosent av folketallet målt hvert kvartal i overlappende perioder. Befolkningsutviklingen er dekomponert i innenlands flytting, netto innvandring og fødselsbalanse, 31. mars 2000 – 31. desember 2014. Karlsøy.

Lyngen

Lyngen har hatt befolkningsnedgang siden 2007. Det er den innenlandske fraflyttingen som har bidratt mest til dette. Fødselsbalansen er negativ, og har i de siste årene bidratt betydelig til befolkningsnedgangen. De siste årene har nettoinnvandringen vært positiv, men ikke høy nok til å kompensere for den innenlandske fraflyttingen. Innvandringen er også lavere enn innvandringen på landsbasis.

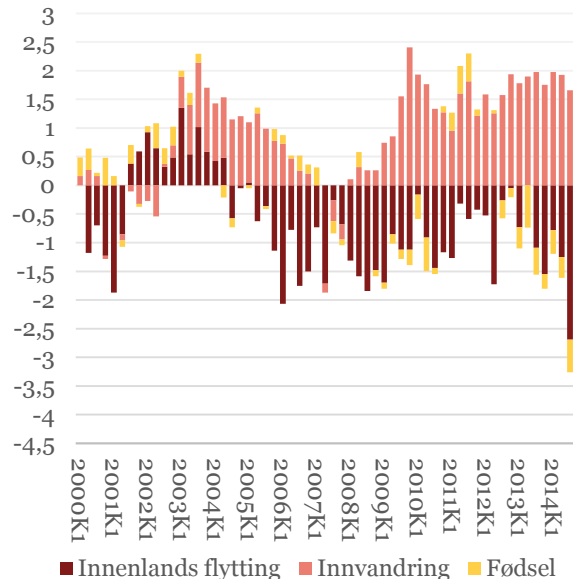


Figur 52: Årlig befolkningsutvikling i prosent av folketallet målt hvert kvartal i overlappende perioder. Befolkningsutviklingen er dekomponert i innenlands flytting, netto innvandring og fødselsbalanse, 31. mars 2000 – 31. desember 2014. Lyngen.

Storfjord

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

Fødselsbalansen har vært negativ de siste årene. 2014 har vært preget av høy innenlands fraflytting.



Figur 53: Årlig befolkningsutvikling i prosent av folketallet målt hvert kvartal i overlappende perioder. Befolkningsutviklingen er dekomponert i innenlands flytting, netto innvandring og fødselsbalanse, 31. mars 2000 – 31. desember 2014. Storfjord.

De fem kommunene samlet, storkommunealternativet

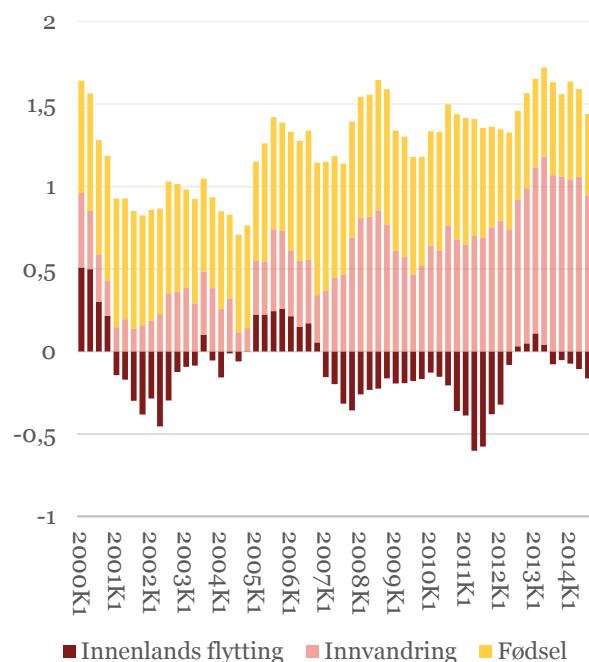
Befolkningsutviklingen i de fem kommunene samlet (storkommunealternativet) er i stor grad dominert av befolkningsutviklingen i Tromsø.

Regionen har opplevd jevn befolkningsvekst de siste årene, og er preget av positiv nettoinnvandring og positiv fødselsbalanse.

De siste årene er det nettoinnvandringen som har bidratt mest til befolkningsvekst, og nettoinnvandringen har vært høyere enn innvandringen på landsbasis siden 2012.

Fødselsbalansen er høyere enn på landsbasis og har vært det helt siden 2000. Fødselsbalansen var imidlertid relativt høyere før enn nå.

Regionen har i mange perioder, inkludert de siste to årene, tapt innbyggere til andre steder i Norge. Den innenlandske flyttingen er negativ.



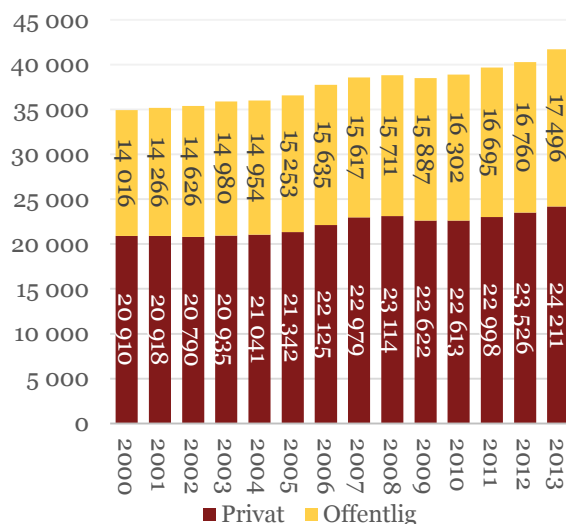
Figur 54: Årlig befolkningsutvikling i prosent av folketallet målt hvert kvartal i overlappende perioder. Befolkningsutviklingen er dekomponert i innenlands flytting, netto innvandring og fødselsbalanse, 31. mars 2000 – 31. desember 2014.

De fem kommunene samlet (storkommunealternativet).

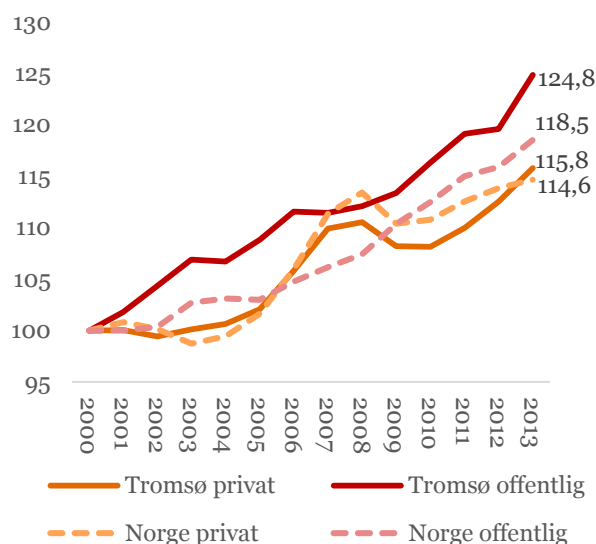
Arbeidsplass-utvikling

Tromsø

Tromsø har hatt høy vekst i antall arbeidsplasser. Både i offentlig og privat sektor har veksten vært høyere enn veksten nasjonalt. Offentlig sektor har hatt høyest vekst, og veksten har vært betydelig høyere enn veksten i offentlig sektor nasjonalt (24,8 prosent i Tromsø mot 18,5 prosent på landsbasis.)



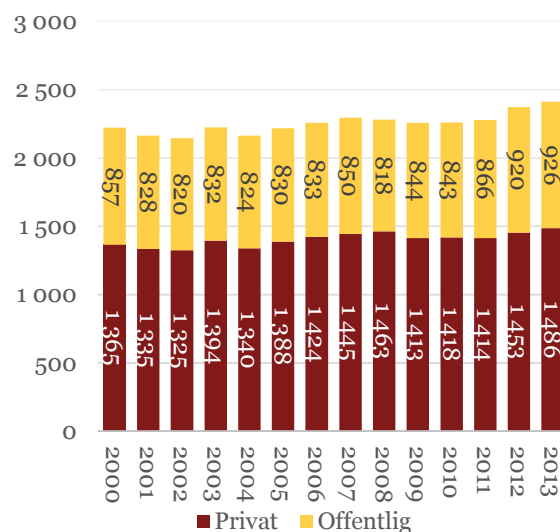
Figur 55: Antall arbeidsplasser i offentlig og privat sektor, 2000-2013, Tromsø.



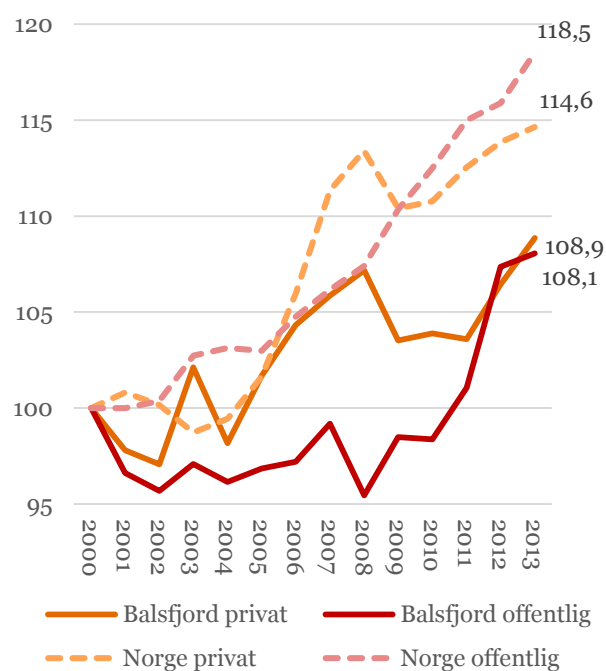
Figur 56: Indeksert arbeidsplassutvikling i offentlig og privat sektor i Tromsø og Norge. Antall arbeidsplasser i 2000 = 100.

Balsfjord

Balsfjord har hatt relativt svak arbeidsplassvekst. Offentlig sektor hadde nedgang frem til 2008, men høy vekst deretter. Både offentlig og privat sektor har hatt lavere vekst enn landet som helhet.



Figur 57: Antall arbeidsplasser i offentlig og privat sektor, 2000-2013, Balsfjord.



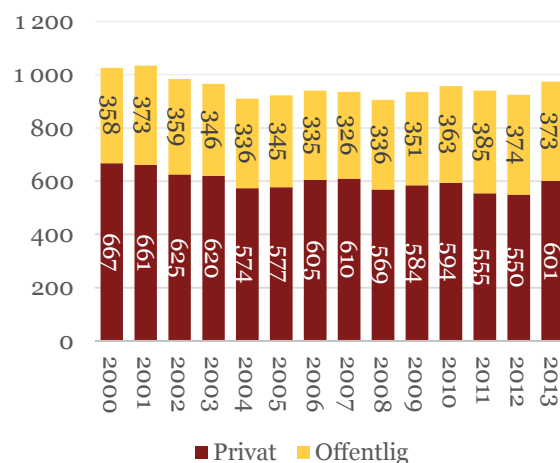
Figur 58: Indeksert arbeidsplassutvikling i offentlig og privat sektor i Balsfjord og Norge. Antall arbeidsplasser i 2000 = 100.

Karlsøy

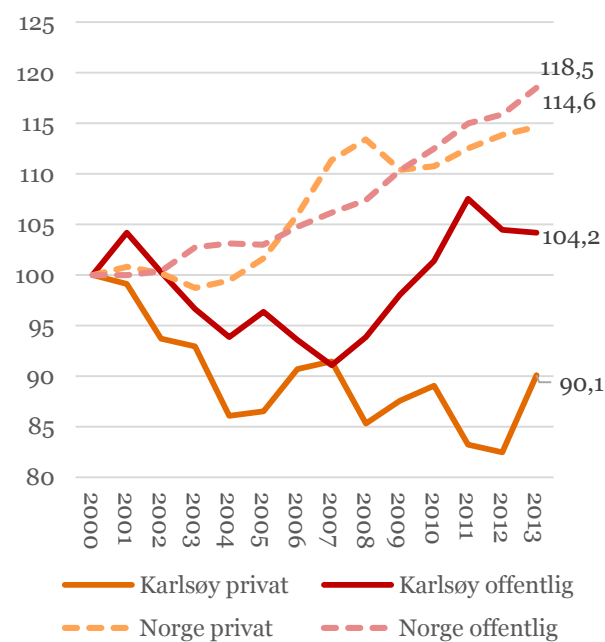
Karlsøy mistet nesten 10 prosent av arbeidsplassene sine i privat sektor fra 2000 til 2013, men har hatt vekst fra 2012 til 2013.

Offentlig sektor hadde arbeidsplassnedgang fra 2001 til 2007, men forholdsvis høy vekst fra 2007 til 2011. De siste to årene har imidlertid kommunen mistet arbeidsplasser i offentlig sektor igjen.

Både offentlig og privat sektor i Karlsøy har hatt lavere vekst enn landet som helhet.



Figur 59: Antall arbeidsplasser i offentlig og privat sektor, 2000-2013, Karlsøy.

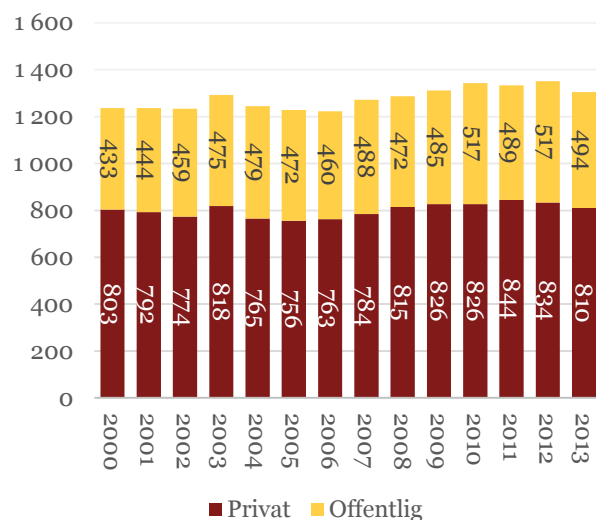


Figur 60: Indeksert arbeidsplassutvikling i offentlig og privat sektor i Karlsøy og Norge. Antall arbeidsplasser i 2000 = 100.

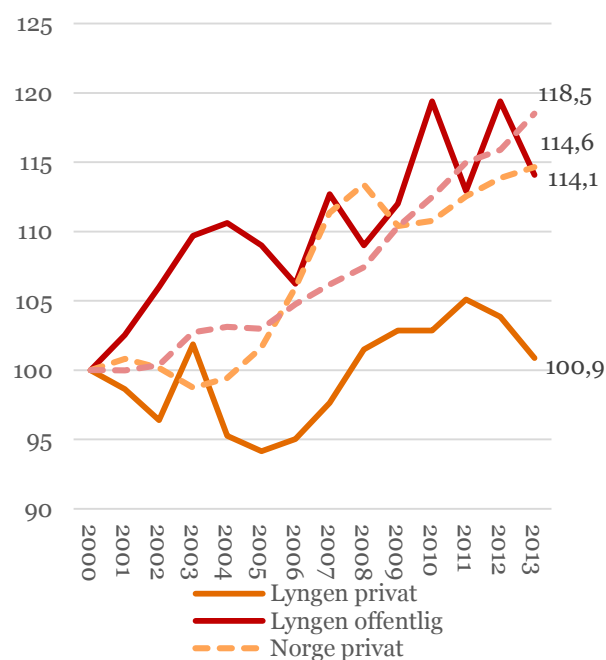
Lyngen

Veksten i offentlig sektor i Lyngen har vært omtrent like høy som veksten nasjonalt.

Privat sektor har omtrent like mange arbeidsplasser i dag som i 2000. Det betyr at utviklingen har vært relativt svak, i og med at landet som helhet har hatt en arbeidsplassvekst på 14,1 prosent i privat sektor i samme periode.



Figur 61: Antall arbeidsplasser i offentlig og privat sektor, 2000-2013, Lyngen.

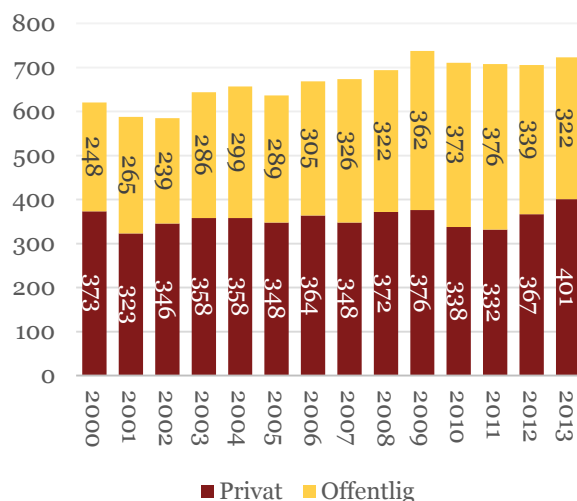


Figur 62: Indeksert arbeidsplassutvikling i offentlig og privat sektor i Lyngen og Norge. Antall arbeidsplasser i 2000 = 100.

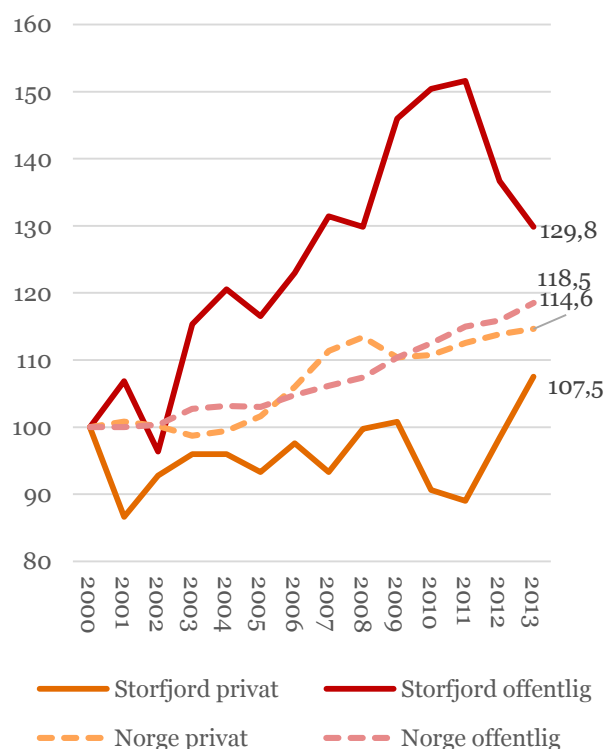
Storfjord

Storfjord har en høy andel arbeidsplasser i offentlig sektor. Offentlig sektor hadde også høy arbeidsplassvekst i perioden mellom 2001 og 2011. De siste to årene har imidlertid offentlig sektor mistet relativt mange arbeidsplasser. Fra 2000 til 2013 har likevel veksten i antall arbeidsplasser i offentlig sektor vært langt høyere enn i landet som helhet (29,8 prosent i Storfjord vs. 18,5 prosent i Norge).

Privat sektor har opplevd vekst siden 2011. Fra 2000 til 2013 har veksten vært på 7,5 prosent. Det er omtrent halvparten av veksten i privat sektor nasjonalt i samme periode.



Figur 63: Antall arbeidsplasser i offentlig og privat sektor, 2000-2013, Storfjord.



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

Bransjer i næringslivet

Næringstypene består av bransjer. Tabellen under viser antall arbeidsplasser i de ulike bransjene.

Tabell 39: Antall arbeidsplasser i de ulike bransjene i privat sektor i 2013.

Næring	SubNæring	Bransje	Tromsø	Balsfjord	Karlsøy	Lyngen	Storfjord
Basis	Industri	Anna industri	341	25	4	15	15
		Næringsmidler	659	213	143	49	
		Olje- og gassutvinning					
		Prosessindustri	97	11		68	
		Verktedindustri	393	40	3	16	8
	Natur	Fisk	400	21	130	69	13
		Gruve	10	16		9	
		Landbruk	109	156	35	63	31
	Tekn tjenester	Olje og gass	91				
		Teknisk/vitenskap	941	6	1	4	1
		Tele og IKT	639	2			3
Besøk	Besøk	Aktivitet	1 030	30	26	22	20
		Handel	4 319	202	53	87	49
		Overnatting	696	56	2	8	19
		Servering	1 202	19	2	17	5
Lokal		Lokal	1 805	71	10	50	14
Regional		Agentur og Engros	1 374	4	14	5	2
		Bygg og anlegg	2 685	275	49	119	39
		Diverse	1 873	42	29	5	109
		Finans, eiendom, utleie	1 236	8	6	14	5
		Forr tjenesteyting	1 422	26	10	25	8
		Transport	2 369	115	76	87	58
		Utleie av arbeidskraft	520	148	8	78	2
Totalsum			24 211	1 486	601	810	401

Bransjen med flest arbeidsplasser er handelen, som går inn under besøksnæringene. Tromsø har 4 319 arbeidsplasser innenfor handel. De øvrige kommunene har kun et fåtall arbeidsplasser innen handelen. Balsfjord er nummer to, med 202 arbeidsplasser.

For øvrig er det Tromsø som har flest arbeidsplasser, og mange av dem er innenfor de regionale næringene. Bransjene som utpeker seg mest er bygg og anlegg med over 2 600 arbeidsplasser og transport med over 2 300 arbeidsplasser.

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

Bransjenes andel av arbeidsplassene i næringslivet

Tabellen under viser bransjenes andel av det totale antall arbeidsplasser i privat sektor i 2013. Nederste rad viser antall arbeidsplasser i næringslivet i absolutte tall.

Tabell 40: Arbeidsplassene i bransjene som prosentvis andel av det totale antall arbeidsplasser i privat sektor, 2013. Siste rad viser det totale antallet arbeidsplasser i privat sektor.

Næring	SubNæring	Bransje	Tromsø	Balsfjord	Karlsøy	Lyngen	Storfjord
Basis	Industri	Anna industri	1,4	1,7	0,7	1,9	3,7
		Næringsmidler	2,7	14,3	23,8	6	0
		Olje- og gassutvinning	0	0	0	0	0
		Prosessindustri	0,4	0,7	0	8,4	0
		Verkstedindustri	1,6	2,7	0,5	2	2
	Natur	Fisk	1,7	1,4	21,6	8,5	3,2
		Gruve	0	1,1	0	1,1	0
		Landbruk	0,5	10,5	5,8	7,8	7,7
	Tekn tjenester	Olje og gass	0,4	0	0	0	0
		Teknisk/vitenskap	3,9	0,4	0,2	0,5	0,2
		Tele og IKT	2,6	0,1	0	0	0,7
Besøk		Aktivitet	4,3	2	4,3	2,7	5
		Handel	17,8	13,6	8,8	10,7	12,2
		Overnatting	2,9	3,8	0,3	1	4,7
		Serving	5	1,3	0,3	2,1	1,2
Lokal		Lokal	7,5	4,8	1,7	6,2	3,5
Regional		Agentur og Engros	5,7	0,3	2,3	0,6	0,5
		Bygg og anlegg	11,1	18,5	8,2	14,7	9,7
		Diverse	7,7	2,8	4,8	0,6	27,2
		Finans, eiendom, utleie	5,1	0,5	1	1,7	1,2
		Forr tjenesteyting	5,9	1,7	1,7	3,1	2
		Transport	9,8	7,7	12,6	10,7	14,5
		Utleie av arbeidskraft	2,1	10	1,3	9,6	0,5
		Totalsum	24 211	1 486	601	810	401

I Karlsøy utgjør næringsmiddelindustrien nesten en fjerdedel av alle arbeidsplassene i privat sektor. Mer enn hver femte arbeidsplass er innenfor fisket.

I Storfjord utgjør diverse-kategorien 27,2 prosent av arbeidsplassene i privat sektor. Diverse-kategorien inkluderer bl.a. arbeidsplasser innenfor frivillige organisasjoner, arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjoner og trafikkskoler.

I nesten alle kommunene utgjør handelen en forholdsvis stor del av arbeidsplassene i privat sektor. Det gjør også bygg- og anleggs- og transportbransjen.

Vekstimpulser fra næringslivet

Tabellene under viser vekstimpulsene fra næringslivet i perioden etter finanskrisen. Vekstimpuls er endring i antall arbeidsplasser som prosentvis andel av sysselsettingen. Tolkningen av vekstimpulser er noe mindre intuitiv enn tolkningen av prosentvis vekst. Men vekstimpulser sier mer om hvordan veksten har bidratt i forhold til sysselsettingen på stedet. Vi bruker vekstimpulser for å sammenlikne vekst på ett sted med vekst på et annet sted, og for å unngå følgende problem: Gitt at en bransje har én arbeidsplass, og så øker antallet til to. Da har veksten vært på 100 %. Det høres høyt ut, men én arbeidsplass er ikke særlig mye. Én arbeidsplass bidrar ikke mye til sysselsettingsvekst. Vi unngår dette problemet når vi bruker vekstimpulser i stedet for prosentvis vekst. Tabellen under viser vekstimpulsene fra bransjene privat sektor. De er da regnet ut som endring i antall arbeidsplasser fra 2008 til 2013 delt på samlet sysselsetting i 2008 (og ganget med 100 for å få det på prosentform).

Tabell 41: Vekstimpulser fra bransjene i privat sektor, 2008 – 2013.

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

Arbeidsplassveksten i næringsmiddelindustrien i Karlsøy har tilsvart 7,4 prosent av sysselsettingen. Det er dermed bransjen blant kommunene i Storkommunealternativet med høyest vekstimpulser. Også Balsfjord har fått positive vekstimpulser fra næringsmiddelindustrien. Veksten i antall arbeidsplasser har tilsvart 2,8 prosent av sysselsettingen.

Lyngens vekst i antall arbeidsplasser innenfor utleie av arbeidskraft har tilsvart nesten 5 prosent av sysselsettingen. Karlsøy har tapt mange arbeidsplasser innenfor fisket. Nedgangen har tilsvart 5,1 prosent av samlet sysselsetting. Karlsøy har også mistet et betydelig antall arbeidsplasser innenfor utleie av arbeidskraft. Balsfjords oppgang i næringsmiddelindustrien har kompensert for en sterk nedgang i antall arbeidsplasser i landbruket. Storfjord har hatt sterkest vekstimpulser fra næringslivet totalt. Veksten i antall arbeidsplasser i næringslivet har tilsvart 3,1 prosent av samlet sysselsetting.

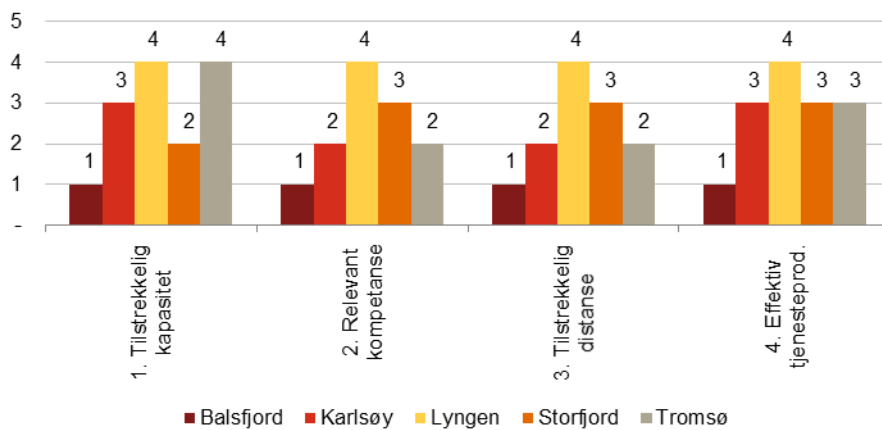
Veksten i antall arbeidsplasser i næringslivet i Tromsø har tilsvart 3 prosent av sysselsettingen. Lyngen har hatt arbeidsplassnedgang i næringslivet i perioden mellom 2008 og 2013.

Appendiks D Statistikk øvrige tjenesteområder

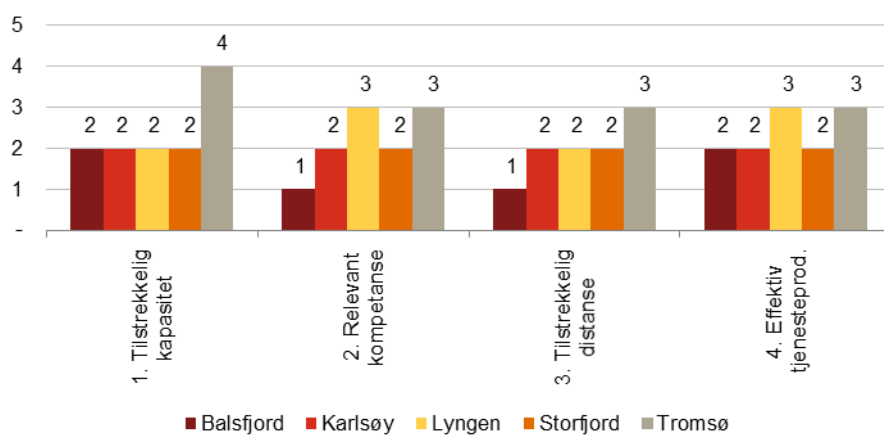
Administrasjon og virksomhetsstyring

Tabell 42: Statistikk vedr. administrasjon og virksomhetsstyring i kommunene. Kilde: statusbilder.

Kommune	Størrelse, målt ved antall innbyggere (30.09.2014)	Netto driftsutgifter til administrasjon og styring i % av totale driftsutgifter (2013)
Balsfjord	5.680	8,2%
Karlsøy	2.294	13,6%
Lyngen	2.963	12,3%
Storfjord	1.900	17,9%
Tromsø	72.402	6,7%
Landet uten Oslo		8,1%



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

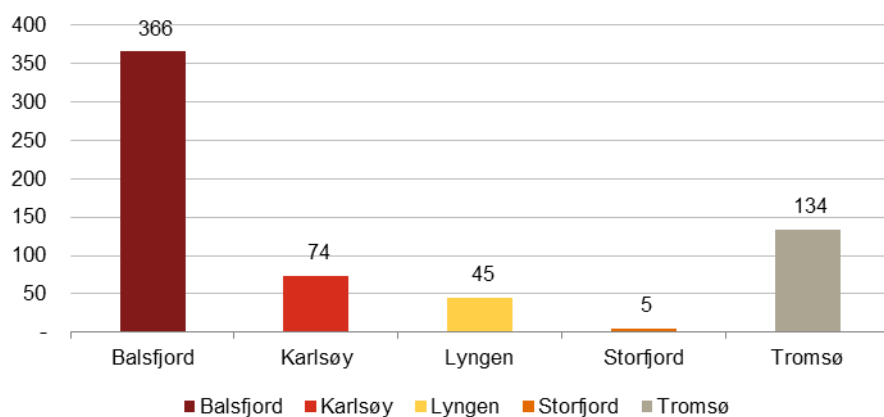


Figur 66: Kommunenes egenvurdering av utfordringer ved administrasjon og virksomhetsstyringen i storkommunealternativet

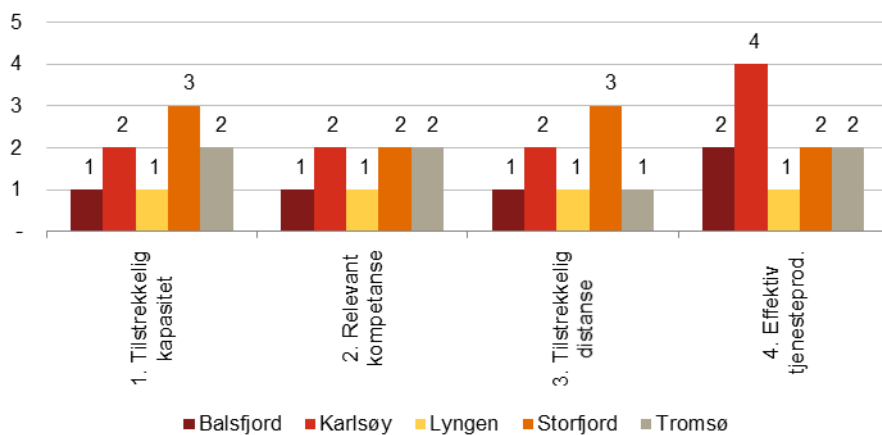
Barnehage

Tabell 43: Statistikk vedr. barnehagetilbud i kommunene (2013). Kilde: statusbilder.

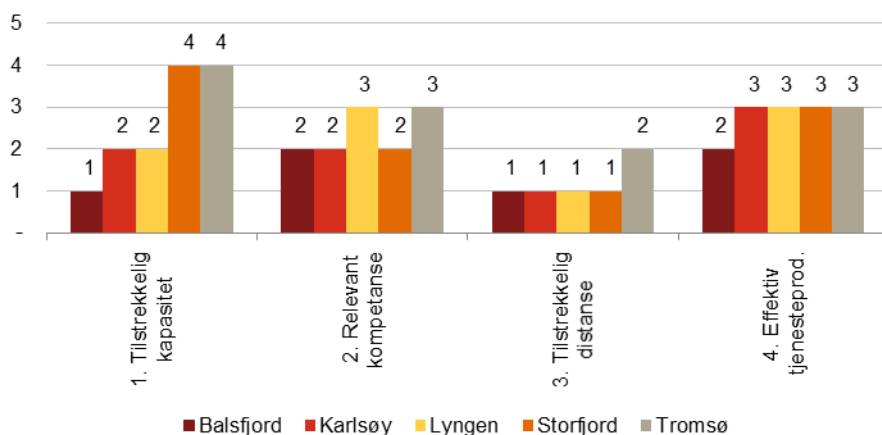
Kommune	Antall barn 1-5 år i barnehage (2014)	Andel barn 1-5 år med barnehageplass	Andel ansatte med barnehagelærerutdanning	Brutto driftsutgifter pr barn i kommunal barnehage (kr)
Balsfjord	247	86,6%	30,2%	156.621
Karlsøy	89	88,8%	18,9%	177.114
Lyngen	127	89,8%	48,9%	178.730
Storfjord	90	91,1%	37,9%	158.839
Tromsø	4.621	96,5%	38,4%	170.680
Landet uten Oslo		90,8%	37,5%	163.400



Figur 67 Rangering av barnehagetilbudet ihht kommunebarometeret 2015 (foreløpig), fra 1 (best) til 428 (dårligst). Kilde: www.kommunal-rapport.no



Figur 68: Kommunenes egenvurdering av utfordringer ved eget barnehage tilbud i dagens kommunestruktur.

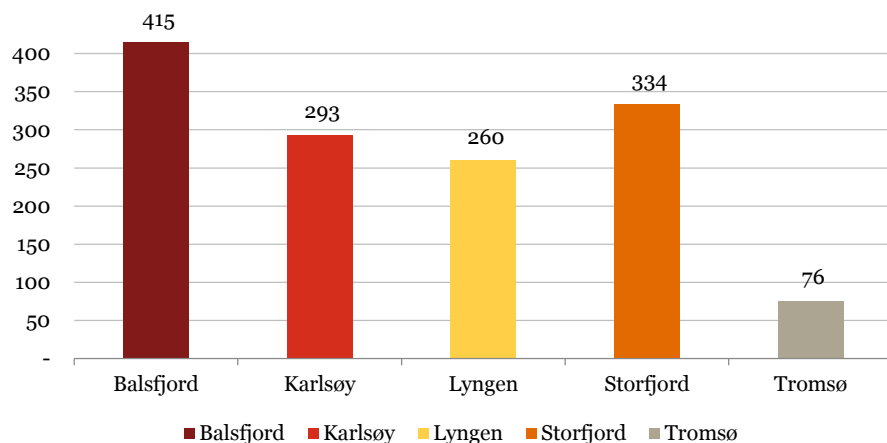


Figur 69 Kommunenes egenvurdering av utfordringer ved barnehage tilbudet i storkommunealternativet.

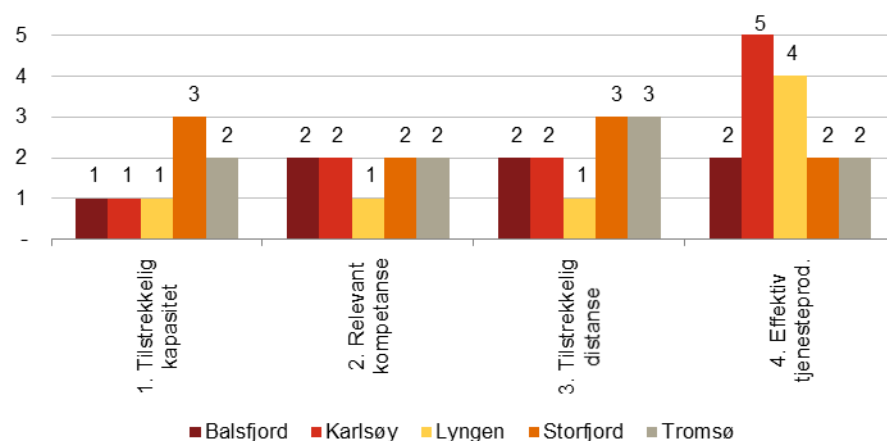
Grunnskole

Tabell 44: Statistikk vedr. grunnskole tilbud i kommunene (2013). Kilde: statusbilder.

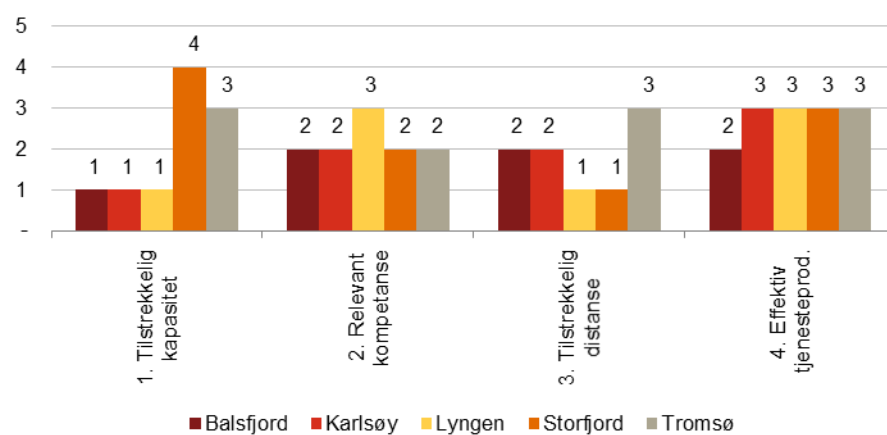
Kommune	Antall barn 6-15 år (2014)	Andel elever i grunnskolen som får spesialundervisning	Andel lærere med universitet/høyskoleutdanning	Brutto driftsutgifter til grunnskolesektor pr elev (kr)
Balsfjord	676	17,1%	87,5%	134.326
Karlsøy	233	11,3%	93,2%	159.560
Lyngen	381	14,7%	95,1%	150.213
Storfjord	238	12,4%	95,3%	133.183
Tromsø	8.542	8,6%	96,1%	110.427
Landet uten Oslo		8,4%	93,4%	107.996



Figur 70: Rangering av grunnskoletilbudet ihht kommunebarometeret 2015 (foreløpig), fra 1 (best) til 428 (dårligst). Kilde: www.kommunal-rapport.no



Figur 71: Kommunenes egenvurdering av utfordringer ved eget grunnskoletilbud i dagens kommunestruktur.

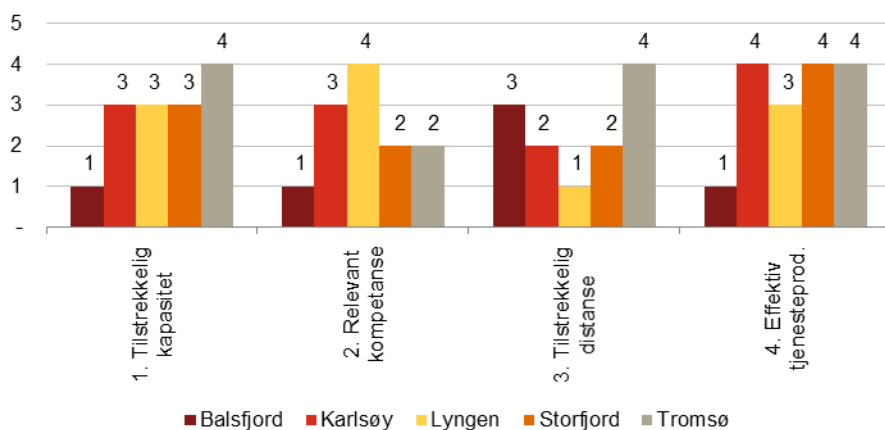


Figur 72: Kommunenes egenvurdering av utfordringer ved grunnskoletilbudet i storkommunealternativet.

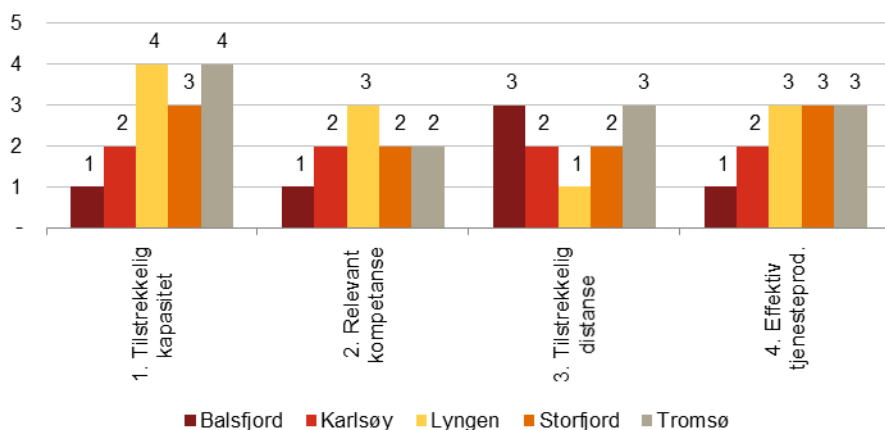
Landbruk

Tabell 45 Statistikk vedr. land- og jordbruk i kommunene (2013). Kilde: statusbilder.

Kommune	Produktivt skogareal (dekar)	Jordbruksareal i drift (dekar)	Antall jordbruksbedrifter	Antall jordbruksbedrifter med husdyr
Balsfjord	412.313	39.841	169	158
Karlsøy	6.428	3.892	25	21
Lyngen	34.770	14.750	59	59
Storfjord	69.157	55.842	26	19
Tromsø	142.950	17.150	96	81

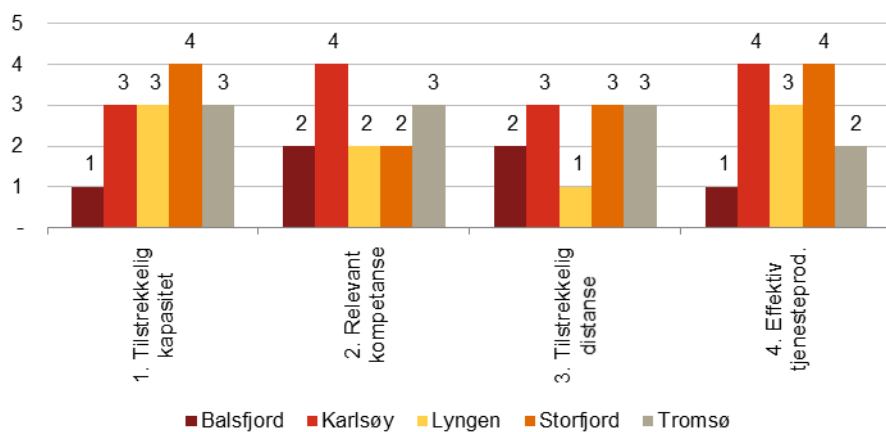


Figur 73: Kommunenes egenvurdering av utfordringer ved egen landbrukssektor i dagens kommunestruktur.

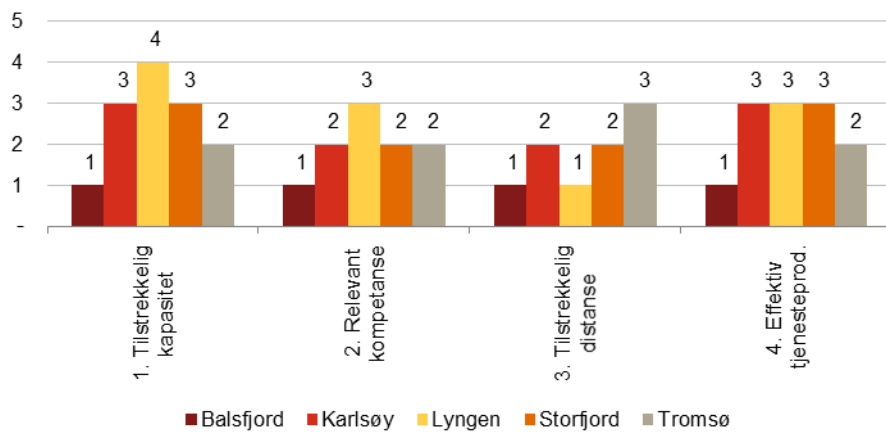


Figur 74: Kommunenes egenvurdering av utfordringer ved landbrukssektoren i storkommunealternativet.

Tekniske tjenester

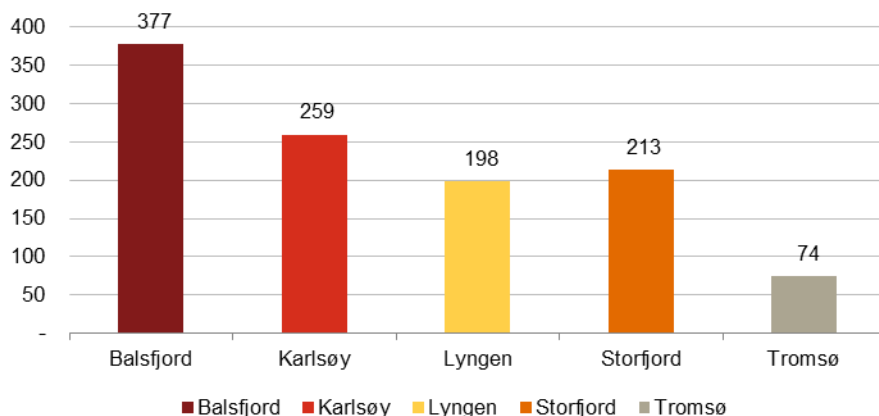


Figur 75 Kommunenes egenvurdering av utfordringer ved egen teknisk tjeneste i dagens kommunestruktur

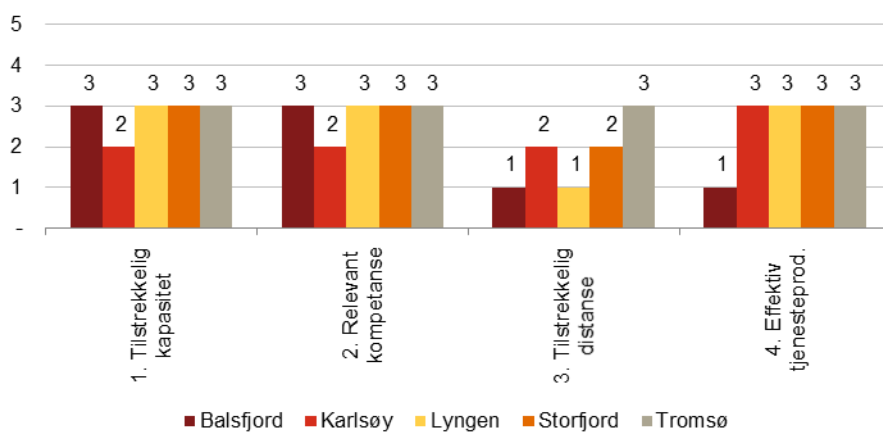


Figur 76 Kommunenes egenvurdering av utfordringer ved tekniske tjenester i storkommunealternativet.

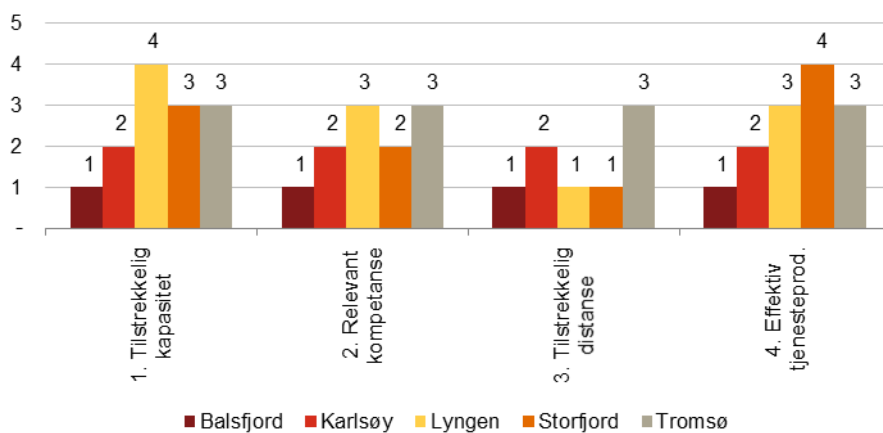
Kirke og kultur



Figur 77: Rangering av kulturtilbudet ihht kommunebarometeret 2015 (foreløpig), fra 1 (best) til 428 (dårligst). Kilde: www.kommunal-rapport.no



Figur 78: Kommunenes egenvurdering av utfordringer ved eget tilbud innen kultur og kirke i dagens kommunestruktur



Figur 79: Kommunenes egenvurdering av utfordringer ved tilbud innen kultur og kirke i storkommunealternativet

Appendiks E – Interkommunalt samarbeid i storkommunealternativet

	Storfjord	Karlsøy	Lyngen	Balsfjord	Tromsø	Andre kommuner
Arbeidsgiverkontroll	X	X	X		X	X
Befolkningsvarsling og beredskap	X		X	X	X	
Biblioteksamarbeidet Nord-Troms	X		X			X
Boligutvikling	X		X			
Brann og feiing		X			X	
Brannvarsling	X	X	X	X	X	X
EVRY-økonomisystem	X					X
Felles regionkontor grunnskolene/vgs	X		X			X
Felles ungdomssatsing (RUST)	X		X			X
Friluftsråd (Ishavskysten Friluftsråd)	X	X	X	X	X	
Halti Kvenkultursenter	X					X
IKAT (arkiv)	X	X	X	X	X	X
IKT-samarbeid	X		X			X
Innkjøp (felles innkjøpssjef)	X		X			X
Innkjøpsavtale	X	X	X	X	X	X
Interkommunal legevakt	X			X		
Interpolar AS	X					X
IUA*	X	X	X	X	X	X
KomOpp opplæringskontor	X		X			X
KomRev NORD IKS	X	X	X	X	X	X
Kontrollutvalgssekretariat	X	X	X	X	X	X
Krisesenter	X	X	X	X	X	X
Landbruk	X	X		X	X	
Legevaktsentral (formidling)	X	X	X	X	X	
Nord Troms museum	X		X			X
Nord-Norsk Reiseliv AS	X	X	X	X	X	X

Nord-Norsk Skredovervåkning			X	X	X	
Nord-Troms Studiesenter	X		X			X
Omdømmeprosjektet	X		X			X
PPT**	X		X	X		
PPT		X			X	
Regionråd		X		X	X	
Regionråd	X		X			X
Reiseliv – Visit Lyngenfjord AS	X		X			X
Renovasjon – Avfallsservice AS	X		X			X
Renovasjon – Remiks AS		X			X	
Renovasjon – Senja Avfall AS				X		X
Skogbruk	X		X			X
Skogbrukssjef	X		X			X
VTA-plasser***	X		X			
Ø-hjelpesenger		X			X	

* IUA – Interkommunalt utvalg mot akuttforurensing

** PPT – Pedagogisk-psykologisk tjeneste

*** VTA – Varig tilrettelagt arbeid, individuelt tilrettelagte arbeidsplasser NAV og kommunene tilbyr personer som er innvilget varig uførepensjon.