
Kommunereformen, Lebesby og Gamvik

Utredning av kommunesammenslåing

10. desember 2015



Gamvik kommune

Postboks 174

9770 Mehamn

10. desember 2015

Nye Nordkyn kommune

Kommunene Lebesby og Gamvik har tatt initiativ til en felles utredning av kommunesammenslåing. Utredningen skal være en del av beslutningsgrunnlaget når kommunene skal ta beslutning om ny kommunestruktur. Rapporten danner også grunnlag for eventuelt videre prosess fram mot en intensjonsavtale om kommunesammenslåing.

PwC er hovedansvarlig for rapporten som er utarbeidet i samarbeid med våre underleverandører Stiftelsen Telemarksforskning og Burson-Marsteller AS. Oppdraget har blitt utført av et team bestående av Geir Are Nyeng, (prosjektleder), Stian Mækelæ, Pål Sandal og Maryon Strugstad fra PwC, Kjetil Lie og Audun Thorstensen fra Telemarksforskning, samt Peter Gitmark 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 Harald Larssen i Lebesby kommune og Ellen Beccer Brandvold i Gamvik kommune.

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

Med vennlig hilsen

Reinholdt Bredrup
Partner

Geir Are Nyeng
Prosjektleder



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

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

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

Sammendrag og samlet vurdering av fordeler og ulemper ved sammenslåing av Lebesby og Gamvik

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

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

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

Av redaksjonelle hensyn har vi i rapporten omtalt en sammenslått kommune av Lebesby og Gamvik med arbeidsnavnet «Nordkyn kommune».

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 Lebesby og Gamvik?

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 sammenslåing av Lebesby og Gamvik til nye Nordkyn kommune kan gi noe økonomiske gevinster, først og fremst knyttet til mulig effektivisering og ekstraordinære overføringer fra Staten. På både kort og mellomlang sikt vil kommunene nyte godt av regjeringens økonomiske insentiver i kommunereformen. En sammenslått kommune vil her motta engangsgangsutbetalinger på 25 mill. kr i forbindelse med sammenslåingen. 20 mill. kr av dette er imidlertid ment å dekke engangskostnader som er en direkte konsekvens av sammenslåingen og kan ikke forventes å disponeres fritt.

Nye Nordkyn kommune vil få en årlig økning på 3,7 mill. kr i de statlige overføringene de første 15 årene, men vil måtte påregne en nedgang etter 20 år på ca. 21,3 mill. kr pr år (beregnet ut i fra dagens inntektssystem). Vi har samtidig synliggjort et effektiviseringspotensial som følge av kommunesammenslåing, spesielt innenfor administrasjon. En sammenslått kommune av Lebesby og Gamvik vil bli noe større enn Karlsøy. Dersom den nye kommunen kan driftes med samme administrasjonsutgift pr innbygger som Karlsøy gjør i dag gir dette en innsparing på ca. 14 mill. kr pr år. Dette er midler som kan brukes på mer innbyggerrettede tjenester og dermed bidra til større omfang eller bedre kvalitet på de tjenestene innbyggerne er mest opptatt av. Det er også et betydelig potensial for effektivisering i tjenesteproduksjonen, men dette er både vanskeligere å tallfeste og ikke minst realisere. Oppsummert ligger det en klar økonomisk motivasjon i sammenslåing, men de økonomiske fordelene i dagens inntektssystem vurderes å ikke være store nok til å kunne stå alene som argument for sammenslåing.

Paradoksalt nok er det største økonomiske argumentet for sammenslåing knyttet til forventede utfordringer som vil møte kommuner som består som egne kommuner også etter kommunereformen. Regjeringen har nemlig varslet endringer i kommunenes inntektssystem fra 2017, noe som etter all sannsynlighet vil gi små distriktskommuner mer utfordrende rammevilkår enn i dag. Dagens inntektssystem legger til grunn at smådriftsulemper er en ufrivillig kostnad for kommunene, som kompenseres fullt ut gjennom ulike tilskuddsordninger. I lys av kommunereformen vil det bli sett på om dette fortsatt kan vurderes som en ufrivillig kostnad. I tillegg til at kommunene kompenseres for kostnadsforskjeller i tjenesteproduksjonen, inneholder inntektssystemet tilskudd som er begrunnet med regionalpolitiske målsetninger. Dette omfatter Nord-Norge- og Namdalstilskudd, småkommunetilskudd, distriktstilskudd Sør-Norge og storbytilskudd. Utformingen og omfang av de regionalpolitiske tilskuddene vil også bli vurdert som en del av gjennomgangen av inntektssystemet. De seneste signalene fra regjeringen kan tyde på at de vurderer å fjerne eller redusere basistilskuddet til kommunene. Basistilskuddet utgjør i overkant av kr. 12 mill. pr kommune og en endring her vil ha store negative konsekvenser for Lebesby og Gamvik. Denne usikkerheten må kommunene ta med seg inn i prosessene om kommunesammenslåing. Inndelingstilskuddet og de økonomiske virkemidlene i kommunereformen gir kommuner som slår seg sammen forutsigbarhet på at de får beholde samme inntektsnivå som i dag til 2035. Denne forutsigbarheten får kommunene kun dersom de gjør positive vedtak om sammenslåing før 1.7.2016.

Per i dag har kommunene størst utfordring med tjenestene administrasjon og styring, plan, kultur, kirke og grunnskole. Kommunen vurderer utfordringsbildet for de ulike tjenestene påfallende likt. Dette felles virkelighetsbildet er et godt utgangspunkt for samhandling og en mulig sammenslåing. Jevnt over forventer ikke kommunene at en sammenslåing vil påvirke utfordringsbildet for tjenesteproduksjonen i nevneverdig grad. Dette skiller seg fra andre kommuner som har gjennomført samme type vurderinger i forbindelse med kommunereformen. Der er nemlig forventningene større til at en sammenslåing skal redusere utfordringer knyttet til spesielt tilstrekkelig distanse og bedre kompetanse.

Selv om utslagene ikke er veldig markante forventer Lebesby at en sammenslåing vil bidra til å løse kommende kapasitetsutfordringer innenfor områdene administrasjon og styring, kommunehelse og landbruk. Gamvik på sin side har noe forventninger til at framtidige utfordringer med kompetanse og distanse på planområdet vil kunne løses ved en sammenslåing med Lebesby. 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.

Innbyggernes tilgjengelighet til tjenestene vil i stor grad avhenge av hvilken organisasjonsmodell som velges. Vi anbefaler at de store førstelinjetjenestene som grunnskole, barnehage, kommunehelse, samt pleie og omsorg lokaliseres på samme sted som i dag. Dette er viktig for innbyggerne og for at prosessen om sammenslåing skal kunne få framdrift. Samtidig anbefaler vi at kommunene vurderer en funksjonsdeling av de administrative tjenestene. Dette vil gi noe mindre effektivisering enn en full samlokalisering, men vurderes å være et viktig virkemiddel dersom sammenslåing skal kunne realiseres. Aktuelle tjenester kan være regnskap, lønn, landbruk, barnevern, plan- og byggesaksbehandling m.m. De mest sentrale administrative tjenestene må lokaliseres rundt administrasjonssenteret i den nye kommunen. Dette foreslås kombinert med en satsing på digitalisering og begrensede servicetorg. Innbyggernes tilgjengelighet til tjenestene skal da ikke bli nevneverdig redusert. Det ligger store muligheter i teknologi og oppdaterte verktøy som ikke utnyttes fullt ut i dag. Bruk av videokonferanseutstyr på servicekontor kan for eksempel gi innbyggerne møte med saksbehandler nært eget bosted og gjør det mindre viktig hvor saksbehandlerne sitter fysisk. Lokalisering av administrasjon og rådhus er ofte mer følelsesmessig engasjerende for innbyggerne enn det har praktisk betydning. Samtidig er det viktig å erkjenne at de administrative arbeidsplassene kommunen kan tilby er viktige for lokalsamfunnene, spesielt for små steder som Kjøllefjord og Mehamn. Valg av framtidig kommunesenter er ikke vurdert som en del av denne utredningen.

Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling

Samarbeidet om utredning av sammenslåing har sin direkte bakgrunn i utredningsplikten Staten har gitt til kommunene. Likevel er det ikke tilfeldig at Lebesby og Gamvik ønsker å få utredet en mulig

kommunesammenslåing. Kommunene samarbeider allerede i dag om flere tjenester og utgjør et naturlig geografisk område knyttet til Nordkynhalvøya og Laksefjorden. Den utbredte forståelsen av at det naturlige navnet på en sammenslått kommune bør være «Nordkyn» understreker dette. Samlet gir dette kommunene et historisk, geografisk og kulturelt grunnlag å bygge videre på.

Begge kommunene er å betrakte som små, men relativt jevnstore kommuner ut i fra innbyggertall. Lebesby har hatt en nedgang i innbyggertallet de siste årene, mens Gamvik har vært relativt stabil og står overfor en mulig vekst. Næringsutviklingen har også vært noe bedre i Gamvik enn i Lebesby, spesielt knyttet til basisnæringene. Skal kommunene lykkes med å oppnå vekst i folketallet og skape flere arbeidsplasser må de lykkes med å øke bostedsattraktiviteten og gjøre seg attraktiv for næringslivet. Dette krever et kontinuerlig og kraftfullt utviklingsarbeid. Størrelsen tatt i betraktning vil dette være enklere og i en sammenslått kommune med koordinerte ressurser på dette området enn om kommunene fortsatt skal stå alene. Dette er et godt utgangspunkt for videre arbeid om samfunnsutvikling i en nye Nordkyn kommune.

Andelen pendlere mellom kommunene er ikke veldig stor, kun 28 personer pendler mellom de to kommunene i dag. Ca. 80% av de yrkesaktive innbyggerne i kommunene jobber innenfor egen kommunegrense, og de har begge netto utpendling. Blant pendlerne jobber flest i Alta. Den lave pendlingen tyder på at Lebesby og Gamvik ikke nødvendigvis utgjør et naturlig felles arbeidsmarked.

En gevinst ved sammenslåing er at den nye kommunen kan bli en mer slagkraftig regionalpolitisk utviklingsaktør. Selv om Nordkyn kommune fortsatt vil være liten i folketall står kommunene sterkere i regionen når de er sammenslått enn de gjør alene. Samtidig vil kommunene ha større sjanse for å drive effektivt utviklingsarbeid ved å slå sammen tilgjengelige ressurser til dette arbeidet enn om de jobber hver for seg. Det forutsetter at det etableres et styringssett og systemer forankret i politisk kultur og felles identitet som bidrar til å redusere kamp om ressurser og rivalisering langs tidligere kommunegrenser. Kommunenes felles geografiske utgangspunkt og kulturelle likheter kan bidra til å realisere dette.

Bærekraftig og robust kommune

Vår analyse av kommunenes økonomiske situasjon viser at det er relative forskjeller mellom kommunene. Gamvik er i dag på ROBEK-lista og Fylkesmannen ser på kommunens økonomiske situasjon som alvorlig. På den andre siden har Lebesby hatt positive netto driftsresultat over tid og benyttet anledningen til å bygge opp disposisjonsfond og legger opp til betydelige investeringer framover. Samtidig går utviklingen i Gamvik i riktig retning. Både i 2012 og i 2013 hadde kommunen gode driftsresultat, men sliter med å dekke inn tidligere års underskudd.

En kommunesammenslåing trenger ikke automatisk å føre til en mer økonomisk robust kommune. Sammenslåingen vil likevel gi grunnlag for en 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 større fagmiljø innenfor økonomiområdet enn de hva minste kommunene kan oppnå i dag. Engangsoverføringene i forbindelse med kommunereformen vil kunne gi kommunen noe mer handlingsrom og fleksibilitet i overgangsfasen, selv om en engangsoverføring på 25 mill. kr ikke vil skape langvarig handlingsrom. Den største økonomiske muligheten ligger i effektivisering av administrasjonen og tjenestene. Samtidig er som nevnt den økonomiske uforutsigbarheten i framtidens inntektssystem for kommunene en faktor det er vanskelig å overse.

En sammenslått kommune vil også kunne bli en større og mer robust aktør i sitt samspill med resten av regionen. Selv om Nordkyn kommune vil få kun 2471 innbyggere og fortsatt må regnes som en liten kommune, står Lebesby og Gamvik sterkere sammen enn hver for seg. Den sammenslåtte kommunen vil naturlig nok også ha et større geografisk areal og et mer mangfoldig arbeidsmarked og befolkning enn hva dagens kommuner har hver for seg. Dette kan gi utfordringer med tanke på prioriteringer og politiske valg, men kan også åpne nye muligheter.

Samlet er vår vurdering at en sammenslått Nordkyn kommune vil bli klart mer bærekraftig og robust enn hva Lebesby og Gamvik vil klare å oppnå hver for seg.

Styrket lokaldemokrati og flere kommunale oppgaver

Tidligere forskning gir ikke noe entydig svar på hvordan kommunesammenslåinger påvirker lokaldemokratiet. Erfaringer fra sammenslåinger i perioden 2004 – 2009 (Brandtzæg 2009) tyder på noe redusert interesse for å ta på seg politiske verv, samtidig som at det demokratiske engasjementet utenfor de folkevalgte arenaene har økt noe. Kommunene i utredningen peker selv på mulige utfordringer med å holde på det politiske engasjementet i Gamvik ved en kommunesammenslåing, men Lebesby faktisk tror den politiske deltakelsen vil øke noe. Både Gamvik og Lebesby ser tydelige utfordringer med i ivareta den lokale identiteten i en framtidig felles kommune. Dette kjenner vi igjen også fra andre kommuner. Samlet sett har kommunene lave forventninger til kommunen som demokratisk arena ved en kommunesammenslåing.

En kommunesammenslåing vil bidra til noe større geografiske avstander mellom beslutningstakerne og innbyggerne i Lebesby og Gamvik. Den geografisk spredningen blant kommunestyremedlemmene kan bli svekket gjennom en sammenslåing, samtidig som at den opplevde distansen mellom innbyggerne og politikerne øker. Ved en sammenslåing av kommunene vil nødvendigvis det totale antallet kommunestyrerepresentanter bli redusert, slik at de enkelte bygdene får en lavere representasjon i besluttede organer. Det fryktes at litt lengre reiseavstander kan redusere engasjementet for politisk deltakelse. En sammenslått kommune med et mindre antall folkevalgte gir også et spørsmål om man vil oppnå en geografisk representasjon fra alle dagens grender i et nytt kommunestyre. Valgloven åpner ikke for en geografisk fordeling, så dette må derfor løses ved at de politiske partiene selv prioriterer geografisk representasjon i sine nominasjonsprosesser før kommunevalg.

Et mulig tiltak for å motvirke fallende engasjement er opprettelse av såkalte nærdemokratiordninger. Dette kan være frivillige organisasjoner, foreningsbaserte lokalutvalg eller kommunedelsutvalg med beslutningskompetanse og/eller tjenesteansvar. Den politiske og administrative ledelsen i kommunene ser i utgangspunktet ikke nytten av slike nærdemokratiordninger og de korte geografiske avstandene og det relativt begrensede folketallet taler heller ikke for slike ordninger. Vi anbefaler likevel at dette diskuteres i den videre prosessen i og med at begge kommunene ser til dels store utfordringer med lokaldemokratiet i en eventuell ny kommune. Med god forankring og oppfølging kan slik tiltak virke avbøtende på de negative konsekvensene.

Gjennom Meld. St 14 (2014 – 2015) har regjeringen varslet overføring av nye oppgaver til kommunene. Dette gjelder blant annet tannhelse, rehabilitering, landbruk, boligtiltak og psykiatri. Prinsippet om «generalistkommuner» der alle skal ha samme oppgaver ligger fast, men det åpnes for enkelte ekstra oppgaver som kollektivtransport og skoleskyss til de største kommunene. Nordkyn kommune vil totalt kunne få 2471 innbyggere og kan ikke forvente få overta disse oppgaven.

Samlet vurderer vi at lokaldemokratiet blir utfordret ved en sammenslåing av Gamvik og Lebesby, men at gode prosesser og målrettede tiltak kan forbygge mye av dette. Spørsmål om nærdemokratiordninger bør drøftes mellom kommunene i den videre prosessen, selv om det ikke er avdekket nevneverdig interesse for dette i utredningsarbeidet.

Konklusjon og anbefaling

Utredningen har etter ønske fra kommunene vurdert et stort antall problemstillinger knyttet til sammenslåing av kommunene Lebesby og Gamvik.

For å lykkes økonomisk er kommunene avhengig av å lykkes med å hente ut effektiviseringsgevinster. Dette gjøres enklest innenfor administrasjon, men bør også i en viss grad være mulig i selve tjenesteproduksjonen. I seg selv er ikke de økonomiske gevinstene tydelige nok til at de alene er godt nok argument for en kommunesammenslåing. Samtidig bør kommunene være bevisst endringene som er varslet i kommunenes inntektssystem. Sannsynligheten er stor for at små kommuner som Lebesby og Gamvik vil få vanskeligere

økonomiske rammevilkår når det nye inntektssystemet for kommunene trer i kraft fra 2017. Det eneste som kan sikre kommunene samme forutsigbare inntektsnivå som i dag er faktisk at de slår seg sammen.

De viktigste positive konsekvensene ved en sammenslåing vil være økonomisk forutsigbarhet i 20 år, 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 og en opplevelse av større avstand til politikere og saksbehandlere. Vi mener imidlertid ulempene ved en sammenslåing kan forebygges gjennom funksjonsdeling av administrative tjenester, nærdemokratiske tiltak, satsing på digitalisering og lokalt servicekontor i tettstedet som ikke blir administrasjonssenter.

Totalt anser vi fordelene med en sammenslåing i nye Nordkyn kommune å være større enn ulempene. Hvor store de positive og negative konsekvensene av en sammenslåing blir vil i stor grad påvirkes av hvilke valg kommunene tar i den videre prosessen fram mot sammenslåing og i driften av en ny kommune. Kommunenes naturlig geografisk område, kulturelle likheter og overkommelige avstander gir et godt utgangspunkt for en videre prosess.

Vi anbefaler at utredningen følges opp i en ny prosess med de to 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 sammenslåing av Lebesby og Gamvik	3
1. Innledning.....	11
1.1. Bakgrunn for utredningen	11
1.2. Om kommunereformen.....	11
1.2.1. Formål	11
1.2.2. Kriterier for god kommunestruktur	11
1.2.3. Tidsløp	12
1.3. Nye oppgaver til større kommuner	13
1.4. Om rapporten.....	15
2. Datagrunnlag og metode.....	16
2.1. Statusbilder etter mal fra Fylkesmannen.....	16
2.2. Egenvurdering fra kommunene.....	16
2.3. Intervju med rådmenn og politisk ledelse	17
2.4. Statistikk- og dokumentstudier	17
2.5. Økonomisk analyse	17
3. Befolkning- og næringsutvikling.....	19
3.1. Folkemengden	19
3.2. Arbeidsplassutvikling i sammenslåingsalternativet.....	20
3.3. Andelen arbeidsplasser i de ulike sektorene.....	21
3.3.1. Andel av arbeidsplassene, lokal og kommune, over tid	21
3.4. Næringstyper	22
3.5. Pendling	24
4. Økonomi	26
4.1. Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner.....	26
4.2. Økonomisk status	26
4.2.1. Korrigerte frie inntekter	26
4.2.2. Finansielle nøkkeltall	27
4.2.3. Oppsummering økonomisk status.....	30
4.3. Effekter på overføringene fra inntektssystemet	31
4.3.1. Illustrasjonsberegninger for effekten på frie inntekter – Lebesby og Gamvik.....	32
4.3.2. Oppsummering	34
4.4. Andre økonomiske effekter ved sammenslåing.....	35
4.4.1. Tiltakssonen	35
4.4.2. Eiendomsskatt og kommunal prissetting	35
4.5. Direkte støtte til kommunesammenslåing	36
4.6. Mulige effektiviseringsgevinster ved sammenslåing	38

4.8.1. Kommunesammenslåing og behov for ny infrastruktur, utstyr og tiltak for samkjøring.....	46
4.8.2. Spesielt om økonomi dersom kommunene velger å ikke slå seg sammen.....	47
5. Tjenestetilbud og myndighetsutøvelse	48
5.1. Kommunenes rolle som tjenesteyter og myndighetsutøver	48
5.2. Status og utfordringer	48
5.2.1. Kommunenes utfordringer vedrørende kapasitet, kompetanse, distanse, effektivitet og økonomi	48
5.2.2. Nærmere analyse av status og utfordringer for utvalgte tjenestekområder.....	56
5.3. Fordeler og ulemper ved sammenslåing for tjenesteproduksjon og myndighetsutøvelse	64
5.4. Organisering av tjenesteproduksjon og myndighetsutøvelse i nye Nordkyn kommune.....	65
5.4.1. Mulige organisasjonsmodeller	65
5.4.2. Digitalisering og ny kommunikasjon som alternativ til fysisk nærhet	68
5.5. Oppsummering - tjenestetilbud og myndighetsutøvelse.....	69
6. Interkommunalt samarbeid.....	71
6.1. Bakgrunn.....	71
6.2. Interkommunalt samarbeid i Lebesby og Gamvik	71
6.3. Økt interkommunalt samarbeid – et alternativ til kommunesammenslåing?.....	73
7. Samfunnsutvikling	74
7.1. Kommunens rolle som samfunnsutvikler	74
7.2. Strukturelle forhold med betydning for arbeidsplassvekst	74
7.2.1. Strukturelle forhold for arbeidsplassvekst i basisnæringene	74
7.2.2. Strukturelle forhold for arbeidsplassvekst i besøksnæringene	75
7.2.3. Strukturelle forhold for arbeidsplassvekst i de regionale næringene	75
7.2.4. Hva skyldes arbeidsplassutviklingen i næringslivet, strukturelle forhold eller attraktivitet? ...	75
7.3. Arbeidsmarkeds-integrasjon.....	76
7.4. Næringsattraktivitet.....	77
7.5. Flytting	81
7.5.1. Strukturelle flyttefaktorer	82
7.5.2. Bostedsattraktivitet.....	83
7.6. Framtidig befolkningsutvikling	84
7.6.1. Framtidig utvikling med ulike nivåer av attraktivitet	84
7.7. Oppsummering samfunnsutvikling	85
7.7.1. Spesielt om samfunnsutvikling for Status quo-alternativet	85
8. Lokaldemokrati	87
8.1. Ekspertutvalgets kriterier for lokaldemokrati	87
8.2. Status i kommunene i dag	89
8.2.1. Valgdeltagelse og politisk representasjon	89
8.2.2. Politisk styring.....	90
8.2.3. Geografiske faktorer og identitet.....	90
8.2.4. Nærdemokratiordninger og politisk representasjon fra hele den sammenslåtte kommunen... ..	90

8.2.5. Økonomisk og politisk handlingsrom	92
8.3. Oppsummering lokaldemokrati og styring for nye Nordkyn kommune	92
Appendiks A Referanser	94
Appendiks B Nye oppgaver til kommunene	95
Appendiks C Befolkning og næringsutvikling – utfyllende statistikk	98
Appendiks D Statistikk øvrige tjenesteområder	106

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 Lebesby og Gamvik samarbeider allerede om flere interkommunale tjenester og utgjør et naturlig geografisk område på Nordkynhalvøya. I forbindelse med kommunereformen har nå kommunene blitt enige om gjennomføre en utredning for å vurdere om kommunene bør vurdere å slå seg sammen. Kommunene valgte PwC i samarbeid med Telemarksforskning og Burson-Marsteller til å bistå i analysearbeidet.

1.2. Om kommunereformen

1.2.1. Formål

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

Regjeringen framhever følgende overordnede mål med kommunereformen:

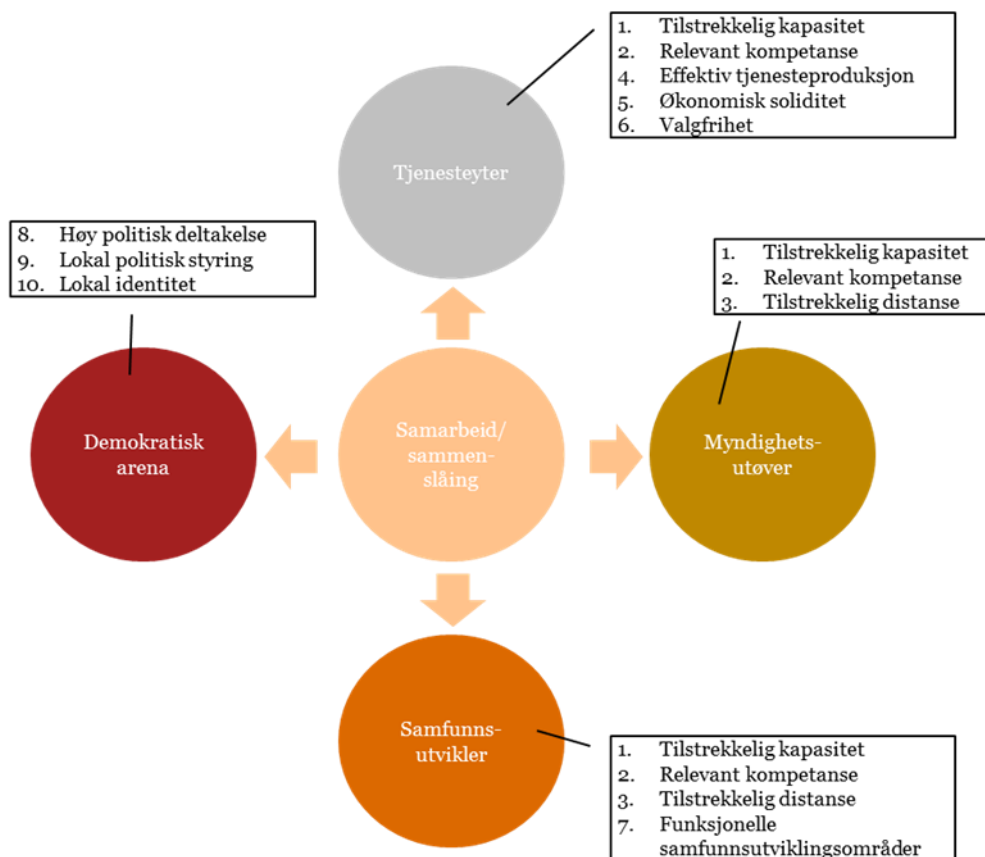
- Gode og likeverdige tjenester til innbyggerne.
- Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling.
- Bærekraftig og robuste kommuner.
- Styrke lokaldemokratiet og gi større kommuner flere oppgaver.

1.2.2. Kriterier for god kommunestruktur

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

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

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



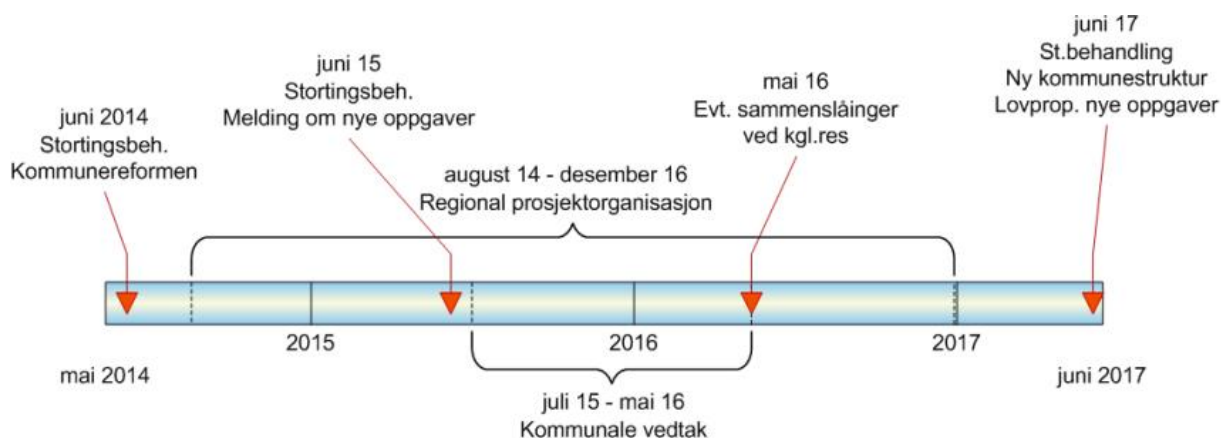
Figur 1: Ekspertutvalgets 10 kriterier for god kommunestruktur koblet sammen med kommunenes fire roller

1.2.3. Tidsløp

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

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

Lebesby og Gamvik har signalisert at de ønsker å følge løp 2 ved en eventuell sammenslåing. Dette medfører at en eventuell sammenslåing av Lebesby og Gamvik til nye Nordkyn kommune vil kunne tre i kraft fra 1. januar 2020.



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

1.3. Nye oppgaver til større kommuner

20. mars 2015 la Regjeringen fram en stortingsmelding om nye oppgaver til større kommuner 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.

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

En ny sammenslått kommune vil ha ca. 2.500 innbyggere. Med bakgrunn i regjeringens vurderinger i St. Mld 14 (2014-2015), vurderes Lebesby og Gamvik *ikke* å få verken et tilstrekkelig befolkningsgrunnlag eller å utgjøre et funksjonelt stort nok geografisk området til å kunne få overført ansvaret for videregående opplæring og kollektivtransport. Dette skal imidlertid vurderes i hvert enkelt tilfelle, og forutsetter en avtale mellom den nye kommunen og Finnmark fylkeskommune om hvordan dette tilbudet skal ivaretas i praksis.

1.4. Om rapporten

Denne rapporten oppsummerer utredningen av konsekvensene ved en eventuell sammenslåing av kommunene Lebesby og Gamvik, 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)

Rapportstrukturen er lagt opp i henhold til de ovennevnte temaene.

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

2. Datagrunnlag og metode

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

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

2.1. Statusbilder etter mal fra Fylkesmannen

En av de viktigste kildene for utredningen har vært kommunenes egne statusbilder. Disse er utarbeidet etter mal fra Fylkesmannen i Finnmark, 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 de to kommunene 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 av Lebesby og Gamvik, hvordan tror dere utfordringsbildet vil se ut innenfor de 10 kriteriene?

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

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 fortrinnsvis rådmann, ordfører, varaordfører og opposisjonsleder i de to 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 kretsinnstillingen 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 2015. 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 13,180 mill. kr i beregningene av inndelingstilskudd (som tilsvarer basistilskuddet i inntektssystemet for 2016).

Regionaltilskuddene i inntektssystemet som tildeles som et gitt beløp til den enkelte kommune, kompenseres fullt ut over inndelingstilskuddet.

Beregningene er gjennomført i prognosemodellen til KS⁵ ved å opprette nye, «konstruerte» kommuner og legge inn nye verdier for følgende kriterier:

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

Med disse dataene kjøres det partielle beregninger ved hjelp av KS sin prognosemodell både med og uten sammenslåing. De direkte økonomiske effektene av en sammenslåing slår bare ut på rammetilskuddet, men siden rammetilskuddet også inneholder et element koblet til skatt – nemlig inntektsutjevningen – går vi veien om «frie inntekter» (skatt + rammetilskudd) for å finne fram til differansene mellom dagens nivå, nivået de 15 årene man har fullt inndelingstilskudd, og nivået etter 20 år når inndelingstilskuddet er trappet ned og borte. Et problem med å lage en slik fremstilling, er at kommunenes inntektssystem ikke er en statistisk 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 Modell versjon «prok1504GH», datert 9.10.15 og bygger på forslaget til statsbudsjett for 2016.

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

Sammenslåingsalternativet – Lebesby og Gamvik – hadde samlet 2 471 innbyggere etter 3. kvartal i 2015. Lebesby er den største kommunen av de to med 53,8 prosent av alle innbyggere i dette sammenslåingsalternativet. Relativt til landet som helhet er begge kommunene blant de minste kommunene i landet.

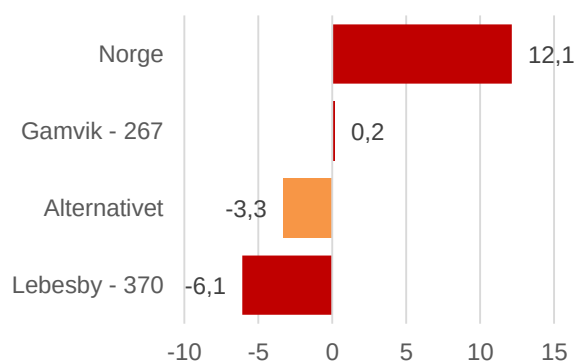
Figuren til høyre viser befolkningsveksten fra 2005 til 2014 i den enkelte kommune, i sammenslåingsalternativet samlet og i Norge. Kommunene er i figuren også rangert etter vekst i perioden blant landets totalt 428 kommuner (angitt bak kommunenavnet).

I perioden har Norges befolkning økt med 12,1 prosent. Gamvik har hatt liten befolkningsvekst, mens Lebesby har hatt befolkningsnedgang i samme perioden. De to kommune samlet har hatt befolkningsnedgang på 3,3 prosent.

Både Gamvik og Lebesby ligger under gjennomsnittet blant alle kommuner i landet rangert etter befolkningsutvikling.

Tabell 2: Antall innbyggere i kommunene i sammenslåingsalternativet i 2015

	Folkemengde 30. september 2015	% av SUM	Rang. blant 428 kommuner
<i>Lebesby</i>	1 329	53,8	371
<i>Gamvik</i>	1 142	46,2	390
SUM	2 471		



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

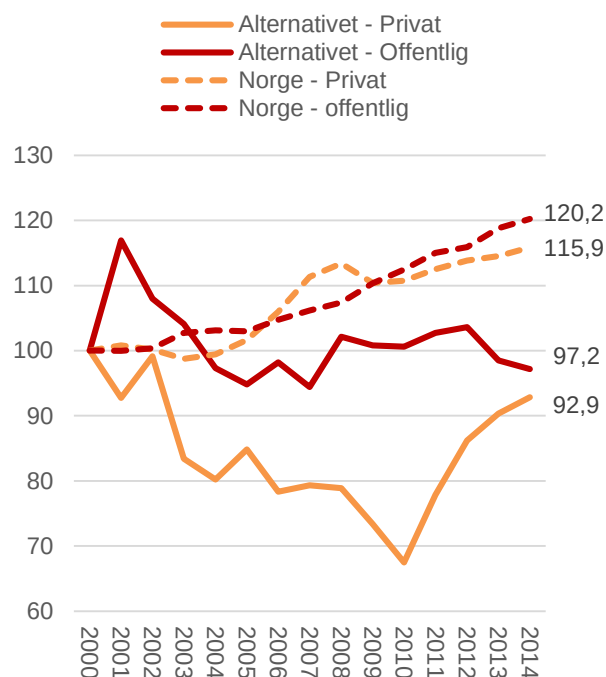
3.2. Arbeidsplassutvikling i sammenslåingsalternativet

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

Arbeidsplassutviklingen i de to kommunene samlet blir sterkt påvirket av arbeidsplassnedgangen på 34,2 prosent i privat sektor i Lebesby og på 24,6 prosent i offentlig sektor i Gamvik siden 2000. Lebesby har hatt en vekst i offentlig sektor på 19 prosent, mens Gamvik har hatt en arbeidsplassvekst i privat sektor på 20 prosent siden 2000.

Både offentlig og privat sektor i sammenslåingsalternativet har hatt arbeidsplassnedgang siden 2000. Arbeidsplassnedgangen i privat sektor har vært veldig sterk fram til 2010. Siden 2010 har det vært vekst.

Antall arbeidsplasser i offentlig sektor har svingt på omtrent samme nivå siden 2000, men ble redusert litt i de siste to årene. Offentlig sektor i disse to kommunene er knyttet til kommunal sektor som utgjør 93 prosent av arbeidsplassene i offentlige sektor i dette sammenslåingsalternativet. De øvrige 7 prosent er i statlig og fylkeskommunal sektor.



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

3.3. Andelen arbeidsplasser i de ulike sektorene

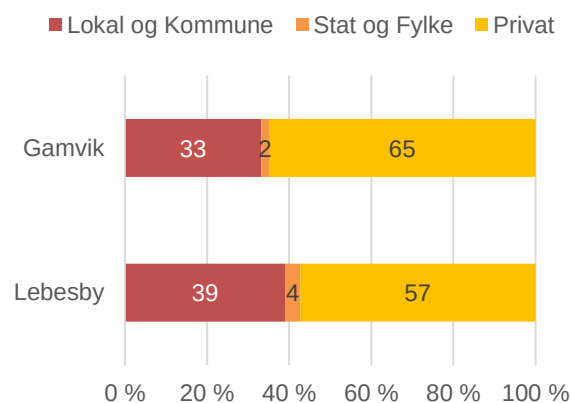
Figuren til høyre viser hvordan arbeidsplassene er fordelt på sektorene i hver av kommunene i 2014. I statistikken er bedrifter knyttet til barnehager, primærhelsetjenester og renovasjon (lokale næringer) lagt til kommunal sektor for at ikke ulik praksis med hensyn til privatisering skal påvirke tallene.

Gamvik har 65 prosent av arbeidsplassene i privat sektor, mens det er tilsvarende 57 prosent i Lebesby. Det er en litt mindre andel av arbeidsplassene som er knyttet til offentlig sektor i begge kommuner. Gamvik har 39 prosent av arbeidsplassene i lokal og kommunal sektor, mens Lebesby har 33 prosent. Det er få arbeidsplasser i stat og fylke.

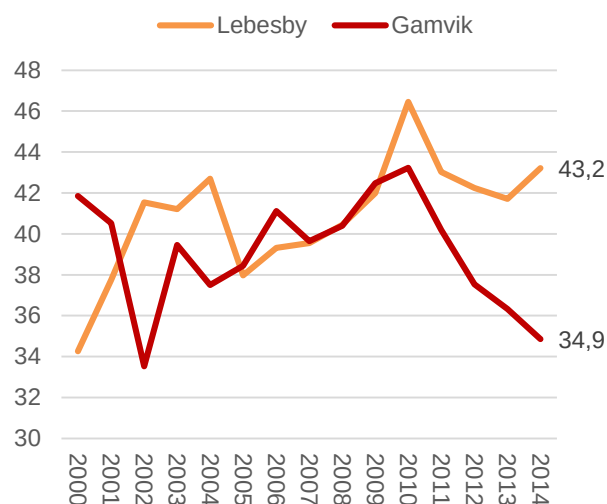
3.3.1. Andel av arbeidsplassene, lokal og kommune, over tid

Andel offentlige arbeidsplasser i kommunen i Lebesby har økt siden 2000, mens samme type arbeidsplasser i Gamvik ble redusert til 34,9 prosent av alle arbeidsplasser i kommunen i 2014. Nedgangen av disse arbeidsplassene i Gamvik har vært spesielt kraftig etter 2010.

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



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



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

3.4. Næringstyper

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

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

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

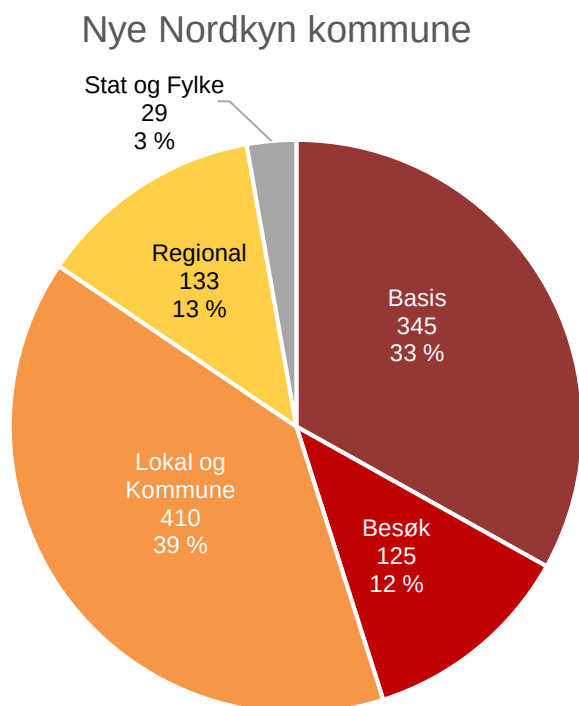
Basisnæringer er næringsliv som konkurrerer på et nasjonalt eller internasjonalt marked. Basisnæringene produserer varer eller tjenester på et sted, som selges og konsumeres hovedsakelig utenfor stedet der produksjonen foregår. Primærnæringer, som landbruk, gruvedrift og industri, tilhører basisnæringene.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

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

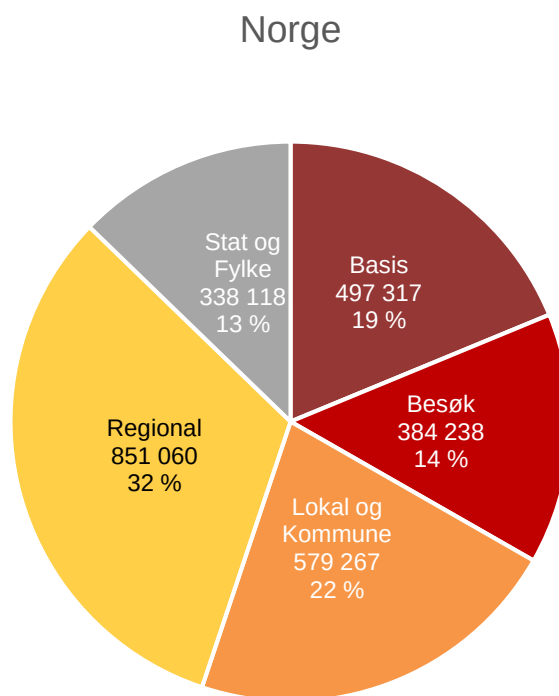
De *regionale* næringene består av bransjer som både har annet næringsliv, offentlige institusjoner og befolkningen som kunder, og som hovedsakelig retter seg mot et regionalt marked. Det er bransjer som bygg og anlegg, transport og forretningsmessig tjenesteyting. Vi finner ofte en konsentrasjon av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

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

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



Figur 7: Antall arbeidsplasser fordelt på de ulike sektorene og næringsstypene i nye Nordkyn kommune i 2014.



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

Figurene viser at kommunal sektor er mye større i dette sammenslåingsalternativet enn i Norge som helhet, mens den statlige sektor er mye mindre sammenlignet med Norge. Basisnæringene er mye større i sammenslåingsalternativet enn i landet som helhet, mens det er 2 prosentpoeng lavere andel av arbeidsplasser i besøksnæringene. Regional sektor er også mindre i sammenslåingsalternativet som i Norge.

3.5. Pendling

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

I tabellen under viser den siste kolonnen antall sysselsatte i kommunen, dvs. antall personer som er bosatt i kommunen og som er i arbeid. Antall sysselsatte er fordelt på arbeidssted i de øvrige kolonnene. Foruten utredningskommunene har vi spesifikt inkludert kommunene Vadsø, Sør-Varanger, Porsanger, Karasjok og Alta.

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

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

		Arbeidssted							Utenfor	Sysselsatte
		Vadsø	Sør-Varanger	Porsanger	Lebesby	Karasjok	Gamvik	Alta		
Bosted	Vadsø	2 657	52	17	1	4	0	60	243	3 034
	Sør-Varanger	49	5 033	7	2	5	0	39	344	5 479
	Porsanger	6	5	1 695	7	24	4	67	192	2 000
	Lebesby	2	3	7	503	1	7	36	64	623
	Karasjok	14	4	61	1	1 174	0	24	107	1 385
	Gamvik	4	4	10	21	0	452	5	53	549
	Alta	27	53	24	3	16	1	9 138	852	10 114
	Utenfor	250	524	79	22	171	18	895		
Arbeidsplasser		3 009	5 678	1 900	560	1 395	482	10 264		

Både Lebesby og Gamvik er utpendlingskommuner: det er flere sysselsatte bosatt i kommunen enn det er personer som jobber i kommunen. Det vil si at det er en høy utpendling i disse kommunene. Lebesby har en høy utpendling til Alta, mens pendling fra Gamvik er størst til Lebesby av de utvalgte kommunene. Det er få som pendler fra Lebesby til Gamvik.

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

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

		Arbeidssted								Sysselsatte
		Vadsø	Sør-Varanger	Porsanger	Lebesby	Karasjok	Gamvik	Alta	Utenfor	
Bosted	Vadsø	87,6	1,7	0,6	0,0	0,1	0,0	2,0	8,0	3 034
	Sør-Varanger	0,9	91,9	0,1	0,0	0,1	0,0	0,7	6,3	5 479
	Porsanger	0,3	0,3	84,8	0,4	1,2	0,2	3,4	9,6	2 000
	Lebesby	0,3	0,5	1,1	80,7	0,2	1,1	5,8	10,3	623
	Karasjok	1,0	0,3	4,4	0,1	84,8	0,0	1,7	7,7	1 385
	Gamvik	0,7	0,7	1,8	3,8	0,0	82,3	0,9	9,7	549
	Alta	0,3	0,5	0,2	0,0	0,2	0,0	90,4	8,4	10 114
	Utenfor	8,3	9,2	4,2	3,9	12,3	3,7	8,7		
Arbeidsplasser		3 009	5 678	1 900	560	1 395	482	10 264		

Tabellen viser at mer enn 80 prosent av sysselsatte i Gamvik og Lebesby jobbet i egen kommune i 2014.

De neste figurene oppsummerer inn- og utpendling til og fra kommunene i dette sammenslåingsalternativet. Figurene bekrefter moderat utpendling fra de to kommunene samlet, mens det er meget begrenset innpendling til sammenslåingsalternativet fra omkringliggende kommuner. Høyest utpendling fra sammenslåingsalternativet er til Alta.

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 måte⁷.

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 2014.

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

Tabell 5: Frie inntekter i 2014 korrigert for variasjon i utgiftsbehov. Tabellen viser prosent av landsgjennomsnittet av inntekt pr. innbygger. Landsgjennomsnittet = 100.
Kilde: Kommuneproposisjonen 2016.

Kommune	Korrigerte frie inntekter, ekskl. e-skatt og konsesjonskraftinnt.	Korrigerte frie inntekter, inkl. e-skatt og konsesjonskraftinnt.
Lebesby	135	150
Gamvik	145	142
Landet	100	100

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

Tabell 6: Kommunegruppeoversikt og definisjon. Kilde: KOSTRA 2014

Kommune	Kommunegruppe (definisjon)
Lebesby, Gamvik	6 (Små kommuner med høye bundne kostnader per innbygger, høye frie disponible inntekter)

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

4.2.2. Finansielle nøkkeltall

KOSTRA-tall viser at regnskapsresultatene varierer mellom de to 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. I tabellen under ser vi at Lebesby ligger over Statens og KS sine anbefalinger i 2014, mens Gamvik ligger under og med negativt nettodriftsresultat.

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

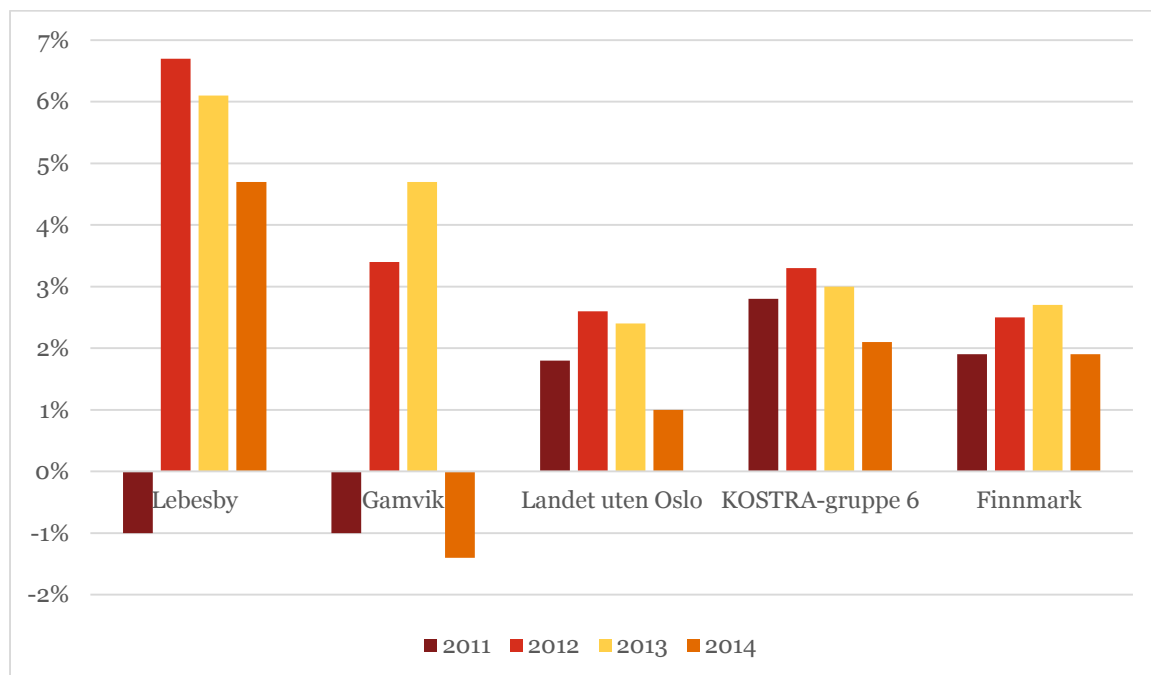
	Netto driftsres. i % av brutto driftsinntekter	Langsiktig gjeld eks. pensjonsforpliktelser i % av brutto driftsinntekter	Netto lånegjeld i kroner pr innbygger
Lebesby	4,7	76,5	90 880
Gamvik	-1,4	79,2	80 425
Landet uten Oslo	1,0	91,2	50 139
KOSTRA-gruppe 6	2,1	72,1	68 328
Finnmark	1,9	115,2	86 677

Kilde: Finansielle nøkkeltall og adm., styring og fellesutgifter – KOSTRA nøkkeltall, Reviderte tall per 26.06.2015 (SSB)

I Figur 11 ser vi at både Lebesby og Gamvik hadde et dårligere resultat enn anbefalt i 2011 (anbefalt 3 %), mens det i 2012 og 2013 var innenfor anbefalingen. I 2014 ser vi at Lebesby opprettholdt et tilfredsstillende resultat, mens Gamvik lå under anbefalingen på 3%. Begge kommunene har som følge av nedgang i folketall fått redusert sine rammeoverføringer fra staten og dette har hatt innvirkning på kommuneøkonomien. Lebesby er noe sterkere økonomisk stilt enn Gamvik, noe som i hovedsak skyldes kraftinntekter.

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.

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



Figur 9: Netto driftsresultat i % av brutto driftsinntekter siste 4 år. Kilde: KOSTRA 2014

Kun Gamvik av de to kommunene er registrert i ROBEK-registeret⁸, etter KommuneLOvens § 60 nr. 1 bokstav d. Gamvik har hatt negative regnskapsresultat med påfølgende underskudd fra 2008-2011. I 2012 og 2013 klarte kommunen å dekke noe av underskuddet etter gode regnskapsresultater, men med dårlig resultat igjen i 2014 gjenstår det fortsatt et underskudd på 4,5 mill. kr. Dette underskuddet må dekkes inn for at kommunen skal komme ut av ROBEK.

Når det kommer til langsiktig gjeld viste forrige tabell at kommunene har relativt lik gjeldsbyrde målt i prosent av brutto driftsinntekter, hvorav Gamvik har 79,2% og Lebesby har 76,5%. Dette er litt over gjennomsnitt for KOSTRA-gruppe 6, som er på 72,1%. Kommunene ligger likevel betydelig lavere enn gjennomsnittet for kommunene i Finnmark (115,2%) og lavere enn landsgjennomsnittet uten Oslo (91,2 %). Dette gjenspeiles ikke helt når vi ser på netto lånegjeld i kroner pr innbygger. Her ligger Lebesby over både Gamvik, Finnmark, KOSTRA-gruppe 6 og landet uten Oslo med 90 880 kr netto lånegjeld pr innbygger. Finnmark ligger også høyt med 86 677 kr og Gamvik med 80 425 kr. Begge kommunene ligger betydelig over KOSTRA-gruppe 6 og landet uten Oslo, som ligger på henholdsvis 68 328 kr og 50 139 kr i lånegjeld per innbygger.

⁸ Register om betinget godkjenning og kontroll

Tabell 8: Samlet lånegjeld, utvikling frem mot 2018

	Innbyggere 1.7.15	Samlet lånegjeld 2015	Lånegjeld pr innbygger 2015	Samlet lånegjeld 2018	Lånegjeld pr innbygger 2018	Endring lånegjeld pr innbygger	Endring i %
Lebesby	1 331	184 059 000	138 286	195 119 058	146 596	8 310	6 %
Gamvik	1 130	120 178 371	106 353	-	-	-	-
SUM	2 461	304 237 371	123 623	-	-	-	-

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

Tabellen over viser samlet lånegjeld og utvikling frem mot 2018. Her ser vi at kommunene i 2015 har en samlet lånegjeld på 304 mill. kr, hvorav Lebesby står for over halvparten (60%) og har den høyeste lånegjelden pr innbygger i de to kommunene med 138 286 kr pr innbygger. Lebesby gjør store låneopptak i 2015-16 grunnet investeringer i helsebygg, havn, IKT, vann- og avløp og flerbruksbygning. Likevel har både Lebesby og Gamvik lavere gjeld enn gjennomsnittet i Finnmark og landsgjennomsnitt når man måler i prosent av brutto driftsinntekter.

Gamvik kommune har ikke vedtatt noen økonomiplan for periode 2015 - 2018, derfor har vi ikke noen informasjon om planlagt utvikling i lånegjeld frem mot 2018. Dersom endringene i lånegjeld for Gamvik var planlagt den samme som for Lebesby på 6%, ville det utgjort en økning i samlet lånegjeld på 7,2 mill. for Gamvik kommune og en økning i lånegjeld for begge kommunene på 18 mill. kr i perioden. Tilsvarende ville det gitt en økning i lånegjeld pr innbygger i Gamvik kommune på 6 381 kr og en økning i lånegjeld pr innbygger i begge kommunene med 7 477 kr i perioden.

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

	Innbyggere 1.7.15	Disposisjonsfond 2015	Disposisjons-fond pr innbygger 2015	Disposisjonsfond 2018	Disposisjons-fond pr innbygger 2018
Lebesby	1 331	21 049 915	15 815	26 000	19 534
Gamvik	1 130	0	0	-	-
SUM	2 461	21 049 915	8 553	26 000	19 534

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

Gamvik har i 2015 0 kr i disposisjonsfond og et akkumulert underskudd på 2 663 131 kr⁹. Kommunen har utfordringer med å dekke gammelt underskudd og trenger å få kontroll over utgiftene og stabilisere økonomien med positive marginer slik at kommunen kan sette av midler på disposisjonsfond. Lebesby har imidlertid et disposisjonsfond på 21 mill. kr i 2015. Positive driftsresultater de siste årene har gitt Lebesby anledning til å sette av ekstra midler på disposisjonsfond og pr 31.12.2014 utgjorde dette i overkant av 9% av kommunens brutto driftsinntekter. I 2015 utgjør disposisjonsfondet 15 815 kr pr innbygger, mens det samlet for begge kommunene utgjør 8 553 kr pr innbygger.

⁹ Forutsetter inndekking kr 1 816 357 i 2015.

Lebesby har planlagt en økning i disposisjonsfondet. Kommunen har en vedtatt strategi på å ha 1,5 måneds omsetning på disposisjonsfond, noe som utgjør ca. 26 mill. kr. Dette forventes oppnådd i løpet av økonomi og handlingsplanperioden. Netto driftsresultat over dette vil bli brukt til nedbetaling av gjeld. Gamvik kommune har som nevnt ingen vedtatt økonomiplan for perioden 2015 - 2018, derfor har vi ikke noen informasjon om planlagt utvikling i disposisjonsfond frem mot 2018.

Tabell 10: Utvikling i investeringer frem mot 2018.

	Innbyggere 1.7.15	Investeringer inkl. mva. 2015	Investeringer inkl. mva. pr innbygger 2015	Investeringer inkl. mva. 2018	Investeringer inkl. mva. per innbygger 2018	Endring investeringer inkl. mva. pr innbygger	Endring i %
Lebesby	1 331	70 050 000	52 630	3 500 000	2 630	-50 000	- 95 %
Gamvik	1 130	9 825 000	8 695	-	-	-	-
SUM	2 461	71 032 500	28 863	-	-	-	-

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

Lebesby har i 2015 lagt opp til høye investeringer på 70 mill. kr som er planlagt å gå til helsebygg, havn, IKT, vann- og avløp, samt flerbruksbygning. Investeringene er planlagt å avta i perioden frem til 2018 med en reduksjon på 95%. I 2015 utgjør investeringene i Lebesby 52 630 kr pr innbygger, mens dette i 2018 er planlagt redusert til 2 630 kr per innbygger. Gamvik har i 2015 investeringer på 9,8 mill. kr som tilsvarer 8 695 kr pr innbygger. Dette er betydelig lavere enn Lebesby. Mangelen på vedtatt økonomiplan gjør at vi ikke har noen informasjon om planlagt utvikling i disposisjonsfond for Gamvik frem mot 2018. Hverken Lebesby eller Gamvik har ubundne investeringsfond.

4.2.3. Oppsummering økonomisk status

Det er relative forskjeller i kommunenes økonomiske status. Gamvik er i dag den eneste av de to kommunene på ROBEK-listen og fylkesmannen ser på kommunens økonomiske situasjon som alvorlig. Samtidig hadde Gamvik også et prosentvis netto driftsresultat over Staten og KS sine anbefalinger i 2012 og 2013 og jobber for å bedre økonomien. De sliter imidlertid med å dekke gammelt underskudd. Lebesby har de tre siste årene hatt et driftsresultat langt høyere enn minsteinbefalingen, hovedsakelig grunnet kraftinntekter. Lebesby har benyttet anledningen til å sette av midler på disposisjonsfond og i tillegg lagt opp til store investeringer i offentlige bygg, IKT, vann- og avløp. Økonomien til Lebesby er i dag sterkere stilt enn Gamviks, men Lebesby ser likevel på seg selv som sårbar for store endringer i inntektssystemet. Utfordringer i kommuneøkonomi i begge kommunene har presset frem en debatt om hvordan kommunene kan samarbeide for å løse disse utfordringene.

Både Lebesby og Gamvik har begge høyere netto lånegjeld i kroner pr innbygger enn landet for øvrig (uten Oslo) og KOSTRA-gruppe 6, men begge har lav gjeld i Finnmarkssammenheng når man måler i prosent av brutto driftsinntekter. Lebesby har lagt opp til høye investeringer i 2015-16 og langt over investeringene til Gamvik kommune, henholdsvis 70 mill. kr og 9 mill. kr. Det er kun Lebesby som har et disposisjonsfond, tilsvarende 15 674 per innbygger i 2015. Ingen av kommunene har midler på ubundne investeringsfond.

Når det gjelder økonomisk utvikling frem mot 2018 har Gamvik enda ikke vedtatt noen økonomiplan for perioden, noe som gjør det vanskelig å sammenlikne framtidig økonomisk utvikling. Ser vi på Lebesby forventer de en økning i lånegjeld på 6%, en økning i disposisjonsfond på 58 % og en reduksjon i investeringer på 95%.

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

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

Inndelingstilskuddet varer over en 20-års periode, der det etter de 15 første årene skjer en gradvis nedtrapping. Etter 20 år er rammetilskuddet nede på det nivået som skal gjelde på lang sikt. Det er viktig å være oppmerksom på at inntektssystemet er under stadig endring, og at langsiktige konsekvenser derfor er beheftet med stor usikkerhet. Våre beregninger illustrerer effekter gitt dagens inntektssystem og tilhørende kriterieverdier for den enkelte kommune i 2016.

Utgiftsutjevningdelen 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 fire andre kriteriene som er listet opp, slår direkte ut på rammetilskuddet til den sammenslåtte kommunen – og omfattes ikke av noen overgangsordninger.

Ny verdi på urbanitetskriteriet kan enkelt beregnes siden dette kriteriet er definert som innbyggertall opphøyd i 1,2. Opphopningsindeksen består av kriteriene skilte/separerte, arbeidsledige, fattige per 01.01.2015.¹¹

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 tilfældige 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.

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 innbyggertall.

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

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. Lebesby og Gamvik 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 2016 kvalifiserer begge de to kommunene til småkommunetilskudd. Disse tilskuddene vil med andre ord bli påvirket av en kommunesammenslåing.¹³ Gamvik får i 2016 utløst et veksttilskudd over inntektssystemet. Et slikt tilskudd vil derimot ikke inngå i inndelingstilskuddet, men en sammenslått kommune vil på lik linje med andre kommuner få beregnet et veksttilskudd gitt at den er kvalifisert for det – dvs. har hatt en gjennomsnittlig, årlig vekst siste 3 års periode på minst 1,6 prosent.

4.3.1. Illustrasjonsberegninger for effekten på frie inntekter – Lebesby og Gamvik

Tabellen under viser kortsiktige og langsiktige effekter ved en eventuell sammenslåing av Lebesby og Gamvik, mens figur 10 viser hvordan rammetilskuddet vil utvikle seg over tid. Illustrasjonsberegningene viser at en sammenslått kommune vil få økt sitt rammetilskudd med om lag 3,7 mill. kr (tilsvarende om lag 1,1 prosent av dagens brutto driftsinntekter) hvert år de første 15 årene etter sammenslåing. Inntektsnivået vil være rundt 21,3 mill. kr lavere enn dagens nivå etter perioden for inndelingstilskuddet. Dette utgjør 6,3 prosent i forhold til dagens brutto driftsinntekter.

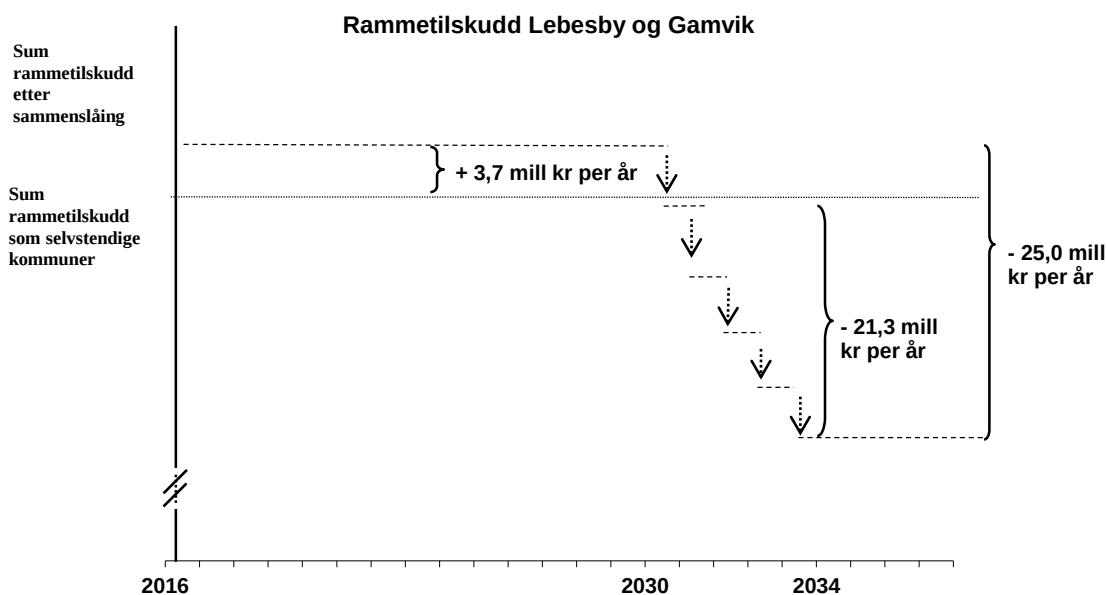
I perioden 2016-2030 vil den nye kommunen ha mottatt 55,9 mill. kr mer enn de selvstendige kommunene ville fått i sum.¹⁴

Tabell 11: Frie inntekter per år i mill. 2016-kr. Alternativ – Lebesby og Gamvik

Sum frie inntekter pr år før sammenslåing (A)	200,3
Frie inntekter pr år i 15 år etter sammenslåing (B)	204,0
Frie inntekter pr år fra og med år 20 etter sammenslåing (C)	179,0
Årlig effekt av sammenslåing de første 15 årene (B-A)	3,7
Årlig effekt av sammenslåing fra og med år 20 (C-A)	-21,3

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

¹⁴ Beregnet som 15 år à 3,726 mill. kr. Inndelingstilskuddet trappes deretter ned med 5,007 mill. kr per år i en femårsperiode.



Figur 10: Rammetilskuddsutvikling med og uten sammenslåing. Alternativ - Lebesby og Gamvik

Det samlede inndelingstilskuddet for sammenslåingsalternativet er altså i disse beregningene satt til 25,037 mill. kr, slik at etter år 20 fra sammenslåingstidspunktet blir det en isolert reduksjon i frie inntekter på 21,3 mill. kr framfor en økning på 3,7 mill. kr på årsbasis. Gitt dagens inntektssystem vil altså en slik inntektsreduksjon slå ut med full tyngde først etter 20 år fra sammenslåingstidspunktet.

Hvordan rammetilskuddet fordeler seg på de ulike elementene er vist i tabellen under. Beregningene viser at en sammenslått kommune vil få en økning i den delen av rammetilskuddet som skriver seg fra kriteriene sone (5,1 mill. kr) og urbanitet (149 000 kr). Kriteriene nabo (-83 000 kr), netto virkning for elever i statlige og private skoler (-52 000 kr), opphopningsindeksen (-116 000 kr), samt et veksttilskudd (på ca. -1,2 mill kr)¹⁵ slår negativt ut på rammetilskuddet for den nye kommunen. Kommunene ligger i samme skatteinntektsklasse. En eventuell sammenslåing vil derfor ikke påvirke inntektsutjevningen over rammetilskuddet. I inndelingstilskuddet inngår et basistillegg på ca. 13,2 mill. kr og et småkommunetilskudd på ca. 11,9 mill. kr. En sammenslått kommune vil få under 3.200 innbyggere og vil dermed kvalifisere til småkommunetilskudd på ca. 11,9 mill kr.

¹⁵ Gamvik kommune får utløst et veksttilskudd på 1,230 mill kr i 2016, mens en ny sammenslått kommune ikke vil få utløst et slikt tilskudd.

Tabell 12: Endring i ulike tilskuddselement 2016 - kr. Alternativ - Lebesby og Gamvik

Tilskuddselement	Endring i 1000 kr
Sone	5 057
Nabo	-83
Nto.virkn. statlige/private skoler	-52
Opphopningsindeks	-116
Urbanitetskriterium	149
Basistillegg	-13 180
Småkommunetilskudd	-11 857
Veksttilskudd	-1 230
Inndelingstilskudd	25 037
Sum	3 726

4.3.2. Oppsummering

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

Tabell 13: Oppsummering effekter på overføringene fra inntektssystemet. Alternativ – Lebesby og Gamvik

	År 1-15		Etter år 20	
	I mill. kr	I % av brutto driftsinntekter	I mill. kr	I % av brutto driftsinntekter
Alternativ Lebesby og Gamvik	3,7	1,1 %	-21,3	-6,3 %

Beregningene viser at sammenslåingsalternativet vil få en endring i rammetilskuddet hvert år de første 15 årene på ca. 3,7 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. Forutsatt dagens inntektssystem for kommunene vil inntektsnivået være rundt 21,3 mill. kr lavere enn dagens nivå etter perioden for inndelingstilskuddet. Dette utgjør 6,3 prosent i forhold til dagens brutto driftsinntekter.

For at kommunesammenslåing skal være økonomisk lønnsomt, må kommunene innen 20 år ha realisert et innsparingspotensial tilsvarende reduksjonen i rammetilskuddet. Vi vil i avsnitt 4.6.1. se nærmere på innsparingspotensialet ved kommunesammenslåing.

4.4. Andre økonomiske effekter ved sammenslåing

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, distriktspolitisk virkeområde og landbrukstilskudd.¹⁶ I tillegg vil blant annet eiendomsskatt og kommunal prissetting være aktuelle problemområder.

4.4.1. Tiltakssonen

Tiltakssonen omfatter alle kommuner i Finnmark samt sju kommuner i Nord-Troms. 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. Det må antas at en eventuell sammenslått kommune fortsatt vil bli liggende innenfor tiltakssonen.

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

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

Innenfor landbruket er det ulike soner for 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 ikke alltid følger kommunegrensene. Det gjør derimot areal- og kulturlandskapstilskuddet. Basert på avklaringene i kommuneproposisjonen, vil ikke en eventuell sammenslåing av de to kommunene påvirke bøndenes inntektsgrunnlag.¹⁷

4.4.2. Eiendomsskatt og kommunal prissetting

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

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

Kommune	2015	2016	2017	2018
Lebesby	7,0	7,0	7,0	7,0
Gamvik	7,0	7,0	7,0	7,0

Kilde: Økonomiplanopplysninger rapportert fra den enkelte kommune.

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

Både Lebesby og Gamvik har høyeste skattesats på næringseiendom/verker og bruk med 7 promille.

¹⁶ Alle kommunene i Finnmark er innenfor det distriktspolitiske virkeområdet (sone III). Dette vil derfor ikke være en aktuell problemstilling her.

¹⁷ Lebesby og Gamvik er plassert i sone 7.

Tabell 15: Planlagt skattesats bolig/fritidseiendom (promille)

Kommune	2015	2016	2017	2018
Lebesby*	7,0	7,0	7,0	7,0
Gamvik	7,0	7,0	7,0	7,0

Kilde: Økonomiplanopplysninger rapportert fra den enkelte kommune.

* Lebesby har kun eiendomsskatt for bolig i Kjøllefjord.

Lebesby har høyeste skattesats for bolig/fritidseiendom (7 promille) i hele kommunen. Lebesby har kun eiendomsskatt for bolig i Kjøllefjord, der er satsen 7 promille. I resten av kommunen kreves det ikke inn eiendomsskatt for bolig og fritidseiendommer. Dette vil måtte harmoniseres ved en eventuell kommunesammenslåing.

Tabell 16: Sum årsgebyr vann, avløp, renovasjon samt feiing og tilsyn, eks mva.

Årsgebyr	Lebesby	Gamvik
Vann	4 513	4630
Avfall	4 173	4 540
Avløp	4 457	4300
Feiing og tilsyn	672	546
SUM	13 813	14 016

Kilde: KOSTRA-tall fra 2014. Gebyrnivå for avfall i Lebesby er korrigert i samsvar med gjeldende kommunestyrevedtak.

Innbyggerne i Lebesby og Gamvik betaler omtrent like mye i kommunale gebyrer. Det vil derfor ikke by på nevneverdige utfordringer å samordne disse i forbindelse med en eventuell kommunesammenslåing.

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: KMD¹⁸

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

Hvis vi ser nærmere på alternativet i denne utredningen, vil kommunene her i form av støtte til engangskostnader og reformstøtte utløse 25 mill. kr i støtte, tilsvarende 7,4 prosent av dagens brutto driftsinntekter, som oppsummert under.

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

	Innbyggertall 2015	Støtte til engangskostnader (1000 kr)	Reformstøtte (1000 kr)	Samlet (1000 kr)	1 % av sum driftsinntekter
Lebesby og Gamvik (2 kommuner)	2 461	20 000	5 000	25 000	7,4 %

¹⁸ Regjeringen har besluttet å fjerne den nedre grensen på 10 000 innbyggere for at en sammenslått kommune skal kunne motta reformstøtte. Alle nye kommuner vil nå få reformstøtte, uavhengig av innbyggertallet i den nye kommunen.

Regjeringen 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 smådriftsulempen, 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

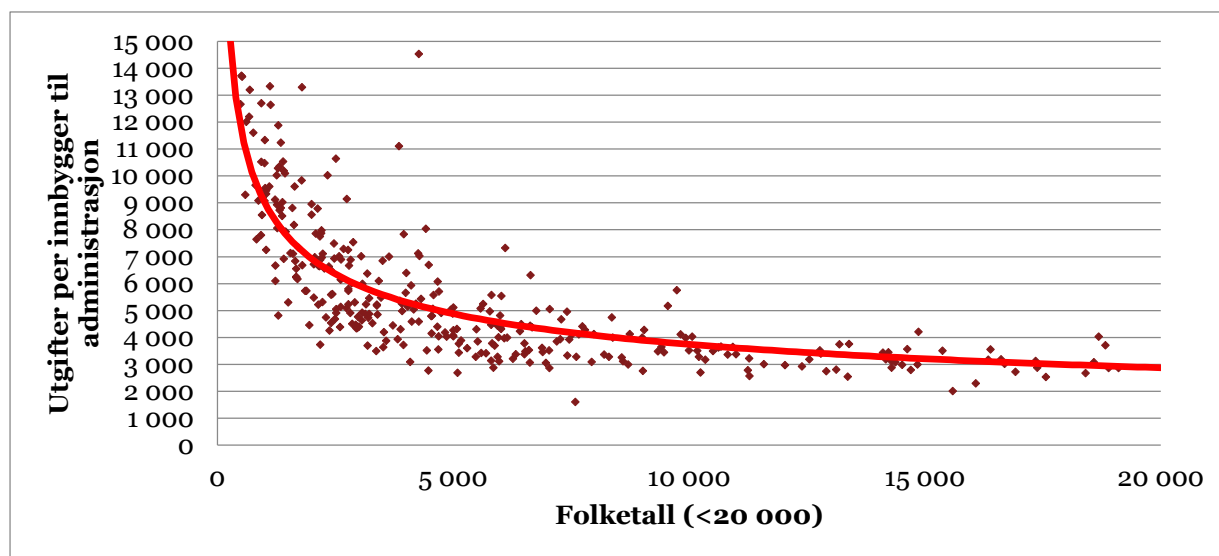
Dagens inndelingstilskudd videreføres, det vil si at en ny sammenslått kommune får beholde tilskudd som om den fortsatt var to (eller flere) kommuner i 15 år etter sammenslåingen, før inndelingstilskuddet trappes ned over fem år. Etter reformperioden vil ordningen bli strammet inn. Hvordan omfanget og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

Grunnlaget for beregning av inndelingstilskudd har til nå vært inntektssystemet som gjelder på det tidspunktet kommunene faktisk slår seg sammen. I kommunereformen er det lagt opp til sammenslåinger i årene 2018 til 2020. Regjeringen har varslet endringer i inntektssystemet med virkning fra 2017, noe som kan føre til at størrelsen på inndelingstilskuddet blir endret i perioden fra kommunen vedtar at de ønsker å slå seg sammen, til de faktisk blir slått sammen. For å ha sikre rammebetingelser i kommunereformen, legger regjeringen opp til at alle sammenslåingene blir behandlet likt. Regjeringen har derfor bestemt at inndelingstilskuddet for kommuner som slår seg sammen i kommunereformen, skal ta utgangspunkt i inntektssystemet slik det er i 2016. Dette er verdt å merke seg. Basistilskudd, småkommunetilskudd og distriktstilskudd Sør-Norge kan alle få redusert vektlegging og verdi over inntektssystemet fom. 2017. Likevel er det altså i så fall de høyere verdiene fra 2016 som kommer til å inngå i utmålingen av inndelingstilskuddet.

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

4.6.1. Mulige effektiviseringsgevinster i administrasjonen for Lebesby og Gamvik

Vi har ikke foretatt noen detaljert vurdering av effektiviseringspotensialet innen administrasjon, noe som ville krevd at vi gikk konkret inn i den enkelte kommune og vurderte hver enkelt stilling og måten kommunene er organisert på. Vi har derfor heller forsøkt å finne fram til mulige innsparingsgevinster ved å analysere KOSTRA-data fra 2014. Dette vil være en metode som gir et bilde av mulige innsparingsgevinster. Vår definisjon av «administrasjonsutgifter» i denne analysen er netto driftsutgifter på følgende KOSTRA-funksjoner: 100 Politisk styring, 110 Kontroll og revisjon, 120 Administrasjon, 121 Forvaltningsutgifter i eiendomsforvaltningen og 130 Administrasjonslokaler.

Tabellen under viser administrasjonsutgiftene per kommune i dag og mulige innsparingsgevinst ved en eventuell kommunesammenslåing av Lebesby og Gamvik.

Tabell 20: Administrasjonsutgifter og mulig effektiviseringsgevinst. Kilde: KOSTRA (Konsern) 2014.

	Innbyggere (1.1.2015)	Netto driftsutgifter (kr per innb.)	Netto driftsutgifter (1000 kr)
Lebesby	1 343	15 843	21 277
Gamvik	1 116	16 106	17 974
Sum	2 459	15 962	39 251
Landsgjennomsnittet	12 070	3 885	
Karlsøy	2 289	10 198	
Karasjok	2 708	9 282	
Gevinst/innsparing ved nivå tilsvarende Lebesby			294
Gevinst/innsparing ved nivå tilsvarende Karlsøy/Karasjok			14 157 – 16 427

Lebesby har i dag lavest administrasjonskostnader av de to kommunene (15 843 kr per innbygger). Hvis den nye kommunen ender med et tilsvarende nivå på administrasjonsutgiftene, vil gevinsten kunne bli kun 0,3 mill. kr sammenlignet mot summen for dagens to kommuner (tilsvarende om lag 0,1 prosent av dagens brutto driftsinntekter for de to kommunene). Vi har også sammenlignet en sammenslått kommune med Lebesby og Gamvik, med sammenlignbare kommuner i Nord-Norge. Innsparingspotensialet i forhold til hva Karlsøy og Karasjok bruker på administrasjon er på mellom 14 og 16 mill. kr (tilsvarende 4,2-4,8 prosent av brutto driftsinntekter for de to kommunene).

Innsparingspotensialet for den nye kommunen i forhold til landsgjennomsnittet er beregnet til ca. 30 mill. kr årlig. En sammenslått kommune vil med sine 2 471 innbyggere være større enn Karlsøy. Å oppnå samme administrasjonskostnader som Karlsøy har i dag bør derfor være overkommelig etter en viss tid. Dette gir et mulig innsparingspotensial på 14 mill.kr.

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

Tidligere i rapporten ble det vist til illustrasjonsberegninger av effekten på rammetilskuddet ved kommunesammenslåing. Det ble her vist at inntektsnivået vil være ca. 21 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 21 mill. kr etter at inndelingstilskuddet i sin helhet faller bort etter 20 år, oppfattes som en tilsvarende redusert økonomisk handlefrihet sammenlignet med dagens situasjon. I mellomtiden bør en altså ha klart å redusere administrasjonsutgiftene.

4.6.2. Mulige effektiviseringsgevinster ved tjenesteproduksjonen

I 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.

På tjenesteområdene har vi sett på hvilket innsparingspotensial som kan hentes ut i de nye kommunekonstellasjonene dersom de hadde samme driftsutgifter som landsgjennomsnittet på utvalgte sentrale tjenesteområder. Vår vurdering er at vilkårene for innsparing på tjenesteområdene er såpass usikre at dette først og fremst er ment som en illustrasjon på hva kommunene kan spare dersom de har kostnader på linje med landsgjennomsnittet, korrigert for kostnadsbehovet i inntektssystemet. 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 2014.

Kilde: KOSTRA (konsern)/beregninger ved Telemarksforskning.

	Lebesby	Gamvik	Hele landet
Barnehage (1-5 år)	115 536	109 364	129 446
Grunnskole (6-15 år)	146 764	229 528	100 988
Barnevern (0-17 år)	13 221	11 153	8 014
Sosialtjeneste (20-66 år)	6 307	6 221	3 504
Pleie og omsorg (67 år +)	170 150	155 285	114 684
Kommunehelse	5 566	6 159	2 285
Brann/ulykkesvern	2 483	1 294	731
Fysisk planlegging	325	535	617
Samferdsel	4 042	3 498	733
Kirke	1 605	1 254	539
Kultur	4 514	3 781	2 009

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

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

Tabell 22: Innsparingspotensial i mill. kr på utvalgte tjenesteområder sammenlignet mot landsgjennomsnittet i 2014. Kilde: KOSTRA (Konsern)/beregninger ved Telemarksforskning.

	Lebesby	Gamvik	Sum
Barnehage	-0,8	-0,9	-1,7
Grunnskole	7,2	11,4	18,6
Barnevern	1,4	0,5	1,9
Sosialtjeneste	2,3	2,0	4,3
Pleie og omsorg	12,9	7,6	20,5
Kommunehelse	4,4	4,3	8,7

Brann/ulykkesvern	2,4	0,6	3,0
Fysisk planlegging	-0,4	-0,1	-0,5
Samferdsel	4,4	3,1	7,5
Kirke	1,4	0,8	2,2
Kultur	3,4	2,0	5,3
Sum	38,6	31,4	70,0
Behovsjustering (-)	11,6	5,0	16,6
Sum etter justering	27,0	26,4	53,4

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

Tabellen under oppsummerer at de to kommunene får beregnet et merforbruk/effektiviseringspotensiale i forhold til landsgjennomsnittet. Etter justering for utgiftsbehovet får kommunene samlet sett beregnet et merforbruk/effektiviseringspotensiale på 53 mill. kr, tilsvarende om lag 15,7 prosent av brutto driftsinntekter.

Tabell 23: Mulige effektiviseringspotensial i mill. kr og i % av brutto driftsinntekter 2014.

Kilde: KOSTRA (konsern)/beregninger ved Telemarksforskning

	I mill. kr	I % av brutto driftsinntekter
Lebesby	27,0	14,0 %
Gamvik	26,4	18,1 %
Nye Nordkyn kommune	53,4	15,7 %

Effektivisering i tjenesteproduksjonen som følge av kommunesammenslåing kan skje på flere måter. Eksempler på dette kan være samlokalisering, strukturendringer, forbedring av arbeidsprosesser, ny teknologi, digitalisering og automatisering, 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.

Lebesby og Gamvik har generelt en eldre befolkning enn landsgjennomsnittet. For de to kommunene samlet utgjorde andelen eldre over 67 år 17,1 prosent av befolkningen pr. 1.1.2015. Tilsvarende andel for fylket og landet var hhv. 13,9 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+
Lebesby	4,2 %	11,7 %	20,2 %	60,4 %	17,3 %
Gamvik	3,9 %	8,0 %	15,2 %	65,6 %	16,7 %
Sum	4,1 %	10,0 %	17,9 %	62,8 %	17,1 %
Finnmark	5,5 %	12,1 %	21,3 %	61,9 %	13,9 %
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 statsbudsjettet for 2016 har TBU beregnet at kommunesektoren kan få merutgifter på om lag 2,1 mrd. kr i 2015 som følge av den demografiske utviklingen. KMD har anslått at om lag 1,7 mrd. kr av disse merutgiftene må dekkes innenfor 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. 3,6 mill. kr i 2016 (jf. tabellen under). Lebesby og Gamvik er anslått å få merutgifter på hhv. 0,6 mill kr, 3,1 mill kr.

*Tabell 25 Beregnede mer-/mindreutgifter 2016 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
Lebesby	0,3	0,5	-0,2	0,1	0,1	0,0	-0,4	0,3	0,6
Gamvik	1,1	0,6	-0,8	0,6	0,6	0,6	-0,4	2,2	3,1
Sum	1,4	1,1	-1,0	0,7	0,7	0,6	-0,8	2,6	3,6

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 to kommunene samlet kan få merutgifter på om lag 30 mill. kr i perioden 2015 til 2030 (tilsvarende 9,0 prosent av dagens brutto driftsinntekter), som følge av den demografiske utviklingen. Lebesby er anslått å få merutgifter på om lag 5,6 mill kr, mens Gamvik er anslått å få merutgifter på om lag 24,8 mill kr.

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
Lebesby	0,6	0,6	5,6	2,9 %
Gamvik	3,1	7,9	24,8	17,0 %
Sum	3,6	8,6	30,4	9,0 %

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

4.8. Oppsummering - økonomi

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

Tabellen under oppsummerer de viktigste effektberegningene for alternativet Lebesby og Gamvik. Utslagene er vist i % av sum driftsinntekter for de to kommunene samlet.

Tabell 27: Oppsummerende tabell for økonomiske effekter av alternativet Lebesby og Gamvik.

		I mill. kr	I % av brutto drifts- inntekter
i	Økonomiske virkemidler (engangsstøtte)	25,0	7,4 %
ii	Effekt frie inntekter år 1-15 (årlig)	3,7	1,1 %
iii	Effekt frie inntekter etter år 20 (årlig)	-21,3	-6,3 %
iv	Potensiell effektiviseringsgevinst administrasjon (årlig)	14,2	4,2 %
v	Potensiell effektiviseringsgevinst tjenesteområdene (årlig)	53,4	15,7 %

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 gis kommuner som slår seg sammen i reformperioden, altså der det er fattet nasjonale vedtak innen 1.1.2018. I reformvirkemidler fra staten vil en sammenslåing av Lebesby og Gamvik utløse støtte på 25 mill. kr, tilsvarende 7,4 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 nye Nordkyn kommune vil få en endring i rammetilskuddet hvert år de første 15 årene på ca. 3,7 mill. kr (tilsvarende om lag 1,1 prosent av dagens brutto driftsinntekter). Etter 20 år når rammetilskuddet er nede på det nivået som skal gjelde på lang sikt, viser beregningene at den sammenslåtte kommunen vil få en reduksjon i rammetilskuddet på ca. 21 mill. kr, tilsvarende om lag 6,3 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 2016.

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 en sammenslått kommune av Lebesby og Gamvik driver administrasjonen like effektivt som sammenlignbare kommuner i samme landsdel, vil innsparingspotensialet være mellom 14 og 16 mill. kr. Med sine 2471 innbyggere vil nye Nordkyn kommune være større enn Karlsøy. Å oppnå samme administrasjonskostnader som Karlsøy har i dag bør

derfor være overkommelig etter en viss tid og gir et mulig innsparingspotensial på 14 mill.kr pr år. Disse illustrasjonsberegningene er verd å merke seg. Selv om det er anslag, får beregningene fram at det bør være et klart potensial for reduserte administrasjonsutgifter ved en eventuell sammenslåing.

Vårt anslag på innsparingspotensial på tjenesteproduksjonen tar høyde for utgiftsbehovet kommunene har i dag. Beregningene viser et mulig årlig effektiviseringspotensial på tjenesteområdene på ca. 53 mill. kr, tilsvarende om lag 15,7 prosent av dagens brutto driftsinntekter. For tjenesteproduksjon vil likevel ikke direkte økonomiske innsparinger være blant de viktigste effektene av en sammenslåing. De største gevinstene knyttet til en sammenslåing må heller være muligheter for større fagmiljøer og bedre og mer fleksibel utnyttelse av de ressurser som kommunene samlet sett har. Større og sterkere fagmiljøer vil være viktige som grunnlag for å kunne håndtere de framtidige utfordringene som kommunene står overfor.

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 blant annet eiendomsskatt og kommunal prissetting være aktuelle problemområder.

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

Basert på beregningsopplegget fra TBU er det anslått at de to kommunene samlet kan få merutgifter på om lag 30 mill. kr i perioden 2015 til 2030 (tilsvarende 9,0 prosent av dagens brutto driftsinntekter) som følge av den demografiske utviklingen. Lebesby er anslått å få merutgifter på om lag 5,6 mill kr, mens Gamvik er anslått å få merutgifter på om lag 24,8 mill kr.

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

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

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

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

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

Gjennomgangen av kommunenes økonomiske situasjon viser at spesielt Gamvik er presset økonomisk. Dagens økonomiske handlingsrom er begrenset. Gamvik har hatt en positiv utvikling, men har så langt ikke lyktes med å komme seg ut av ROBEK-lista. Lebesby har i motsetning til Gamvik et betydelig disposisjonsfond.

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

Innbyggertallet er en viktig parameter i kommunenes inntektssystem. Så lenge kommunene ikke oppnår samme folketallsøkning som landet for øvrig vil de hvert år få en stadig mindre andel av de statlige overføringene til kommunen. Over tid vil dette gi betydelige utfordringer og behov for økonomiske kutt. Gamvik har de siste 10 årene hatt et relativt stabilt innbyggertall, mens Lebesby i samme periode har hatt en nedgang på 6,1%. Landet for øvrig har i snitt hatt en økning på 12,1% i samme periode. Tar vi utgangspunkt i SSBs middelalternativ i framskriving av folketall til 2020 antas kommunene å ha ulik utvikling. Gamvik forventes å få en økning på hele 28%, mens Lebesby får en beskjedne økning på 2,4%. Det er altså kun Gamvik som antas å få en folketallsøkning som er tilstrekkelig til at kommunen beholder sin andel av overføringene.

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

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

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

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

¹⁹ NOU 2005:18

5. Tjenestetilbud og myndighetsutøvelse

5.1. Kommunenes rolle som tjenesteyter og myndighetsutøver

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

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

5.2. Status og utfordringer

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

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

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

1. Tilstrekkelig kapasitet
2. Relevant kompetanse
3. Tilstrekkelig distanse
4. Effektiv tjenesteproduksjon
5. Økonomisk soliditet
6. Valgfrihet

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

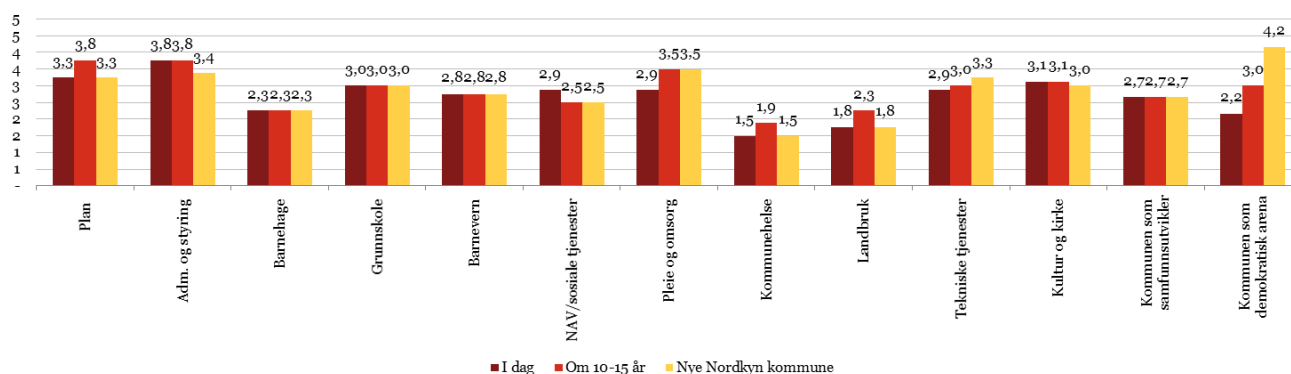
- 1 = Svært lite utfordrende
- 2 = Lite utfordrende
- 3 = Verken eller
- 4 = Utfordrende
- 5 = Svært utfordrende

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

I tillegg til å rangere dagens tjenestetilbud, ble kommunene utfordret på rangere utfordringene tilsvarende i et 10-15 års perspektiv dersom det ikke skjer endringer i kommunestrukturen, samt i en eventuell fremtidig sammenslått kommune. 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.

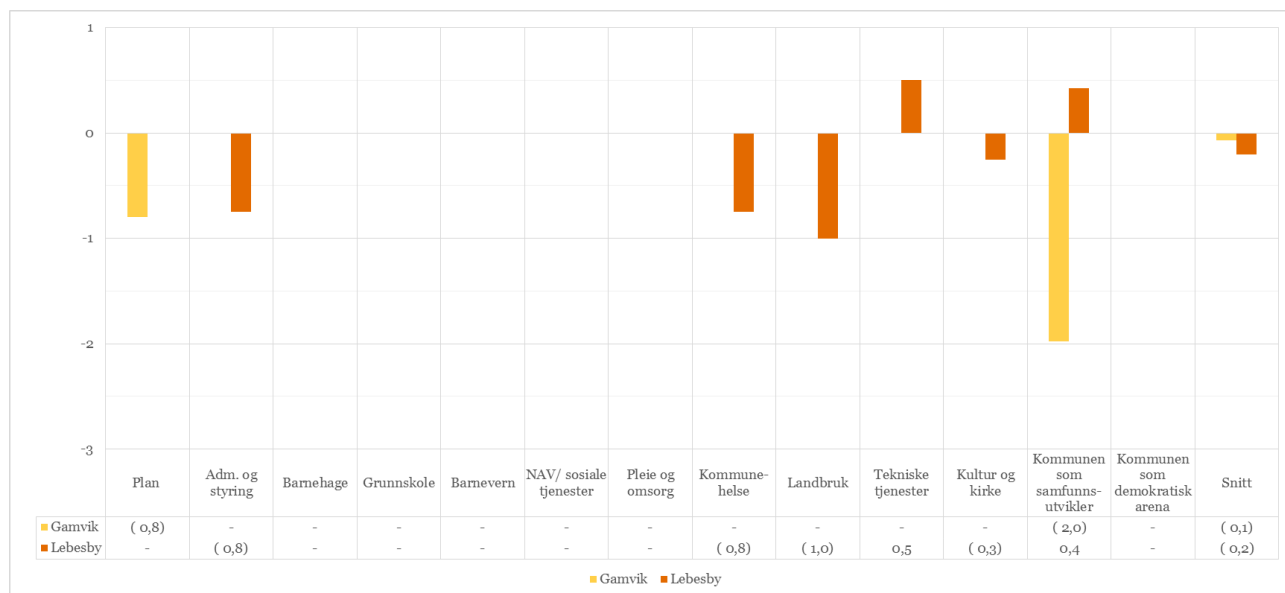
5.2.1.1. Gjennomsnittlige vurderinger av utfordringsbildet

Figurene under viser at tjenesteområdene med i snitt størst utfordringer i dag er Plan, Adm. og styring, Grunnskole og Kultur og kirke. Videre er Plan, Adm. og styring, Kommunehelse og Landbruk de områdene der kommunene ser for seg innføring av nye Nordkyn kommune vil utgjøre den største forskjellen. For disse områdene vil vi i dette kapittelet gi en mer utfyllende beskrivelse. De øvrige områdene vil vi kun kort kommentere.



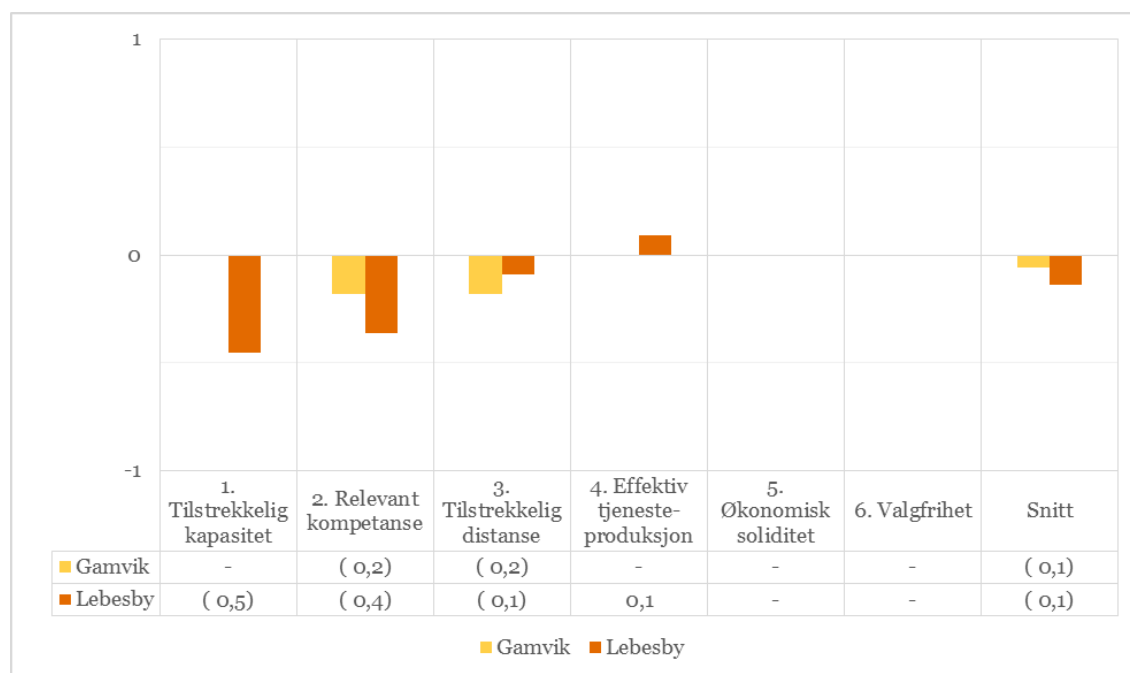
Figur 12: Oppsummering av gjennomsnittet av kommunenes egenvurderinger.

Figuren under beskriver differansen mellom kommunenes vurdering av utfordringsbildet i framtiden med og uten innføring av nye Nordkyn kommune. Vi ser at kommunene er positive til sammenslåingen for de fleste områder der de forventer noen endring. For tekniske tjenester og kommunen som samfunnsutvikler har imidlertid Lebesby forventninger til at utfordringene vil bli marginalt større ved sammenslåing.



Figur 13: Oppsummering av kommunenes gjennomsnittlige egenvurderinger: Differansen mellom utfordringsbildet i framtiden med og uten innføring av nye Nordkyn kommune.

Også når vi ser på de forskjellige utfordringsområdene, ser vi at kommunene forventer noe lavere utfordringer som følge av en sammenslåing. Unntaket er effektivitet i tjenesteproduksjonen hvor Lebesby forventer en marginal økning i utfordringsbildet.

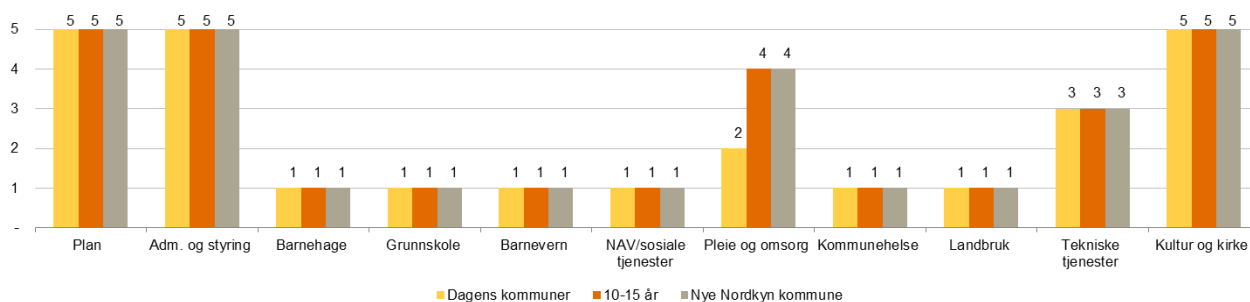


Figur 14: Oppsummering av kommunenes gjennomsnittlige egenvurderinger: Differansen mellom utfordringsbildet i framtiden med og uten innføring av nye Nordkyn kommune.

Tilstrekkelig kapasitet

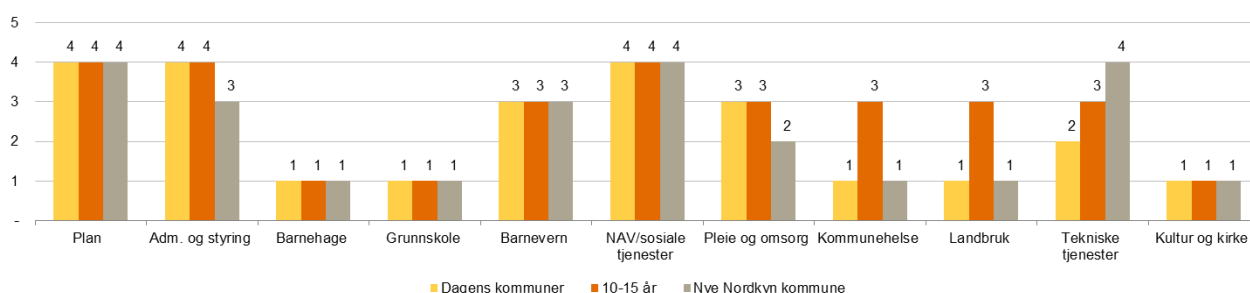
Figurene under oppsummerer kommunenes egenvurdering av tilstrekkelig kapasitet for de ulike tjenesteområdene, henholdsvis i dag, i framtiden gitt dagens kommunestruktur og i en fremtidig sammenslått kommune.

Gamvik kommune



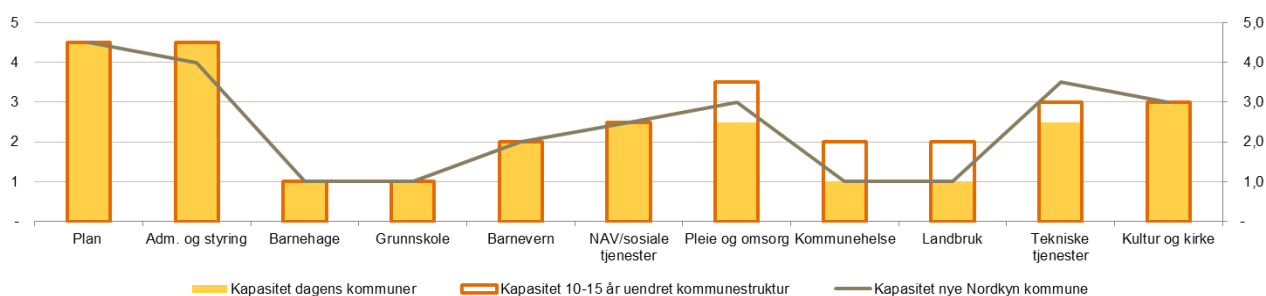
Figur 15: Gamvik kommunes egenvurdering av kriteriet "tilstrekkelig kapasitet" per tjenesteområde ved de ulike alternativene.

Lebesby kommune



Figur 16: Lebesby kommunes egenvurdering av kriteriet "tilstrekkelig kapasitet" per tjenesteområde ved de ulike alternativene

Gjennomsnitt



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

Det er enkelte forskjeller på hvilke områder de to kommunene i dag opplever størst kapasitetsutfordringer. Begge kommunene oppgir store utfordringer på Plan og Adm. og styring. Gamvik opplever også store

utfordringer med kultur og kirke, der Lebesby oppgir god kapasitet. Vi ser det omvendte forholdet på NAV/sosiale tjenester og delvis Barnevern og Pleie og omsorg.

Ved dagens struktur forventes det i framtiden små endringer. Gamvik ser mulige økte utfordringer ved Pleie og omsorg, mens Lebesby forutser framtidige kapasitetsproblemer innen KommuneHelse og Landbruk.

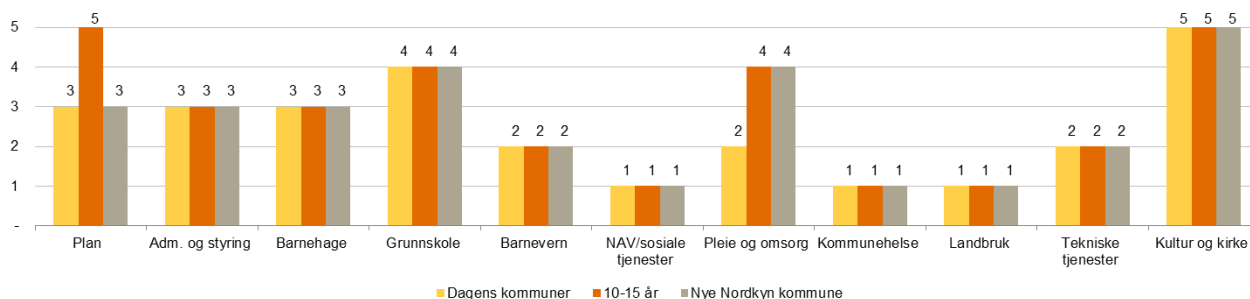
For nye Nordkyn kommune er det noe sprik i forventningene i forhold til dagens struktur, Gamvik oppgir en forventning om samme kapasitetsbilde som uten sammenslåing, mens Lebesby ser potensielle kapasitetsforbedringer innen Adm. og styring, Pleie og omsorg, KommuneHelse og Landbruk.

Forventningene om økte kapasitetsutfordringer innen Pleie og omsorg, KommuneHelse og Landbruk kan nok i stor grad tilskrives en forventning om økt andel eldre i befolkningen. Det kan være en mulighet for at den omvendte opplevde kapasiteten kommunene har i henholdsvis Barnevern, NAV/sosiale tjenester og Kultur og kirke kan innebære et potensiale for en kapasitetsutjevning for kommunene samlet.

Relevant kompetanse

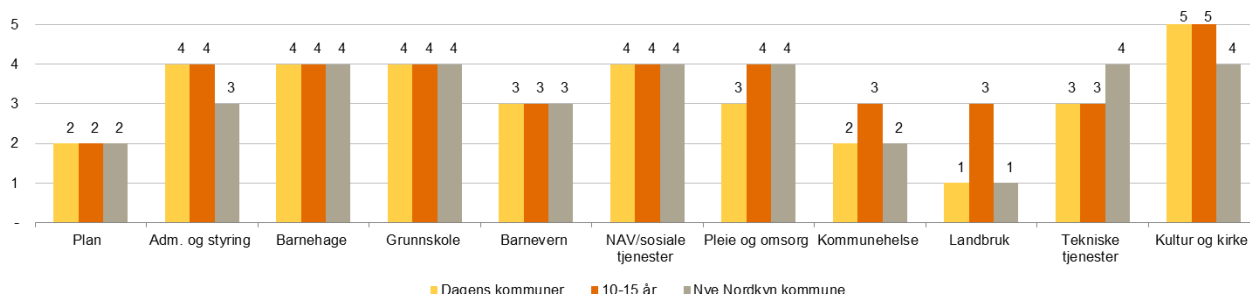
Figurene under oppsummerer kommunenes egenvurdering av relevant kompetanse for de ulike tjenesteområdene, henholdsvis i dag, i framtiden gitt dagens kommunestruktur og i en fremtidig sammenslått kommune.

Gamvik kommune



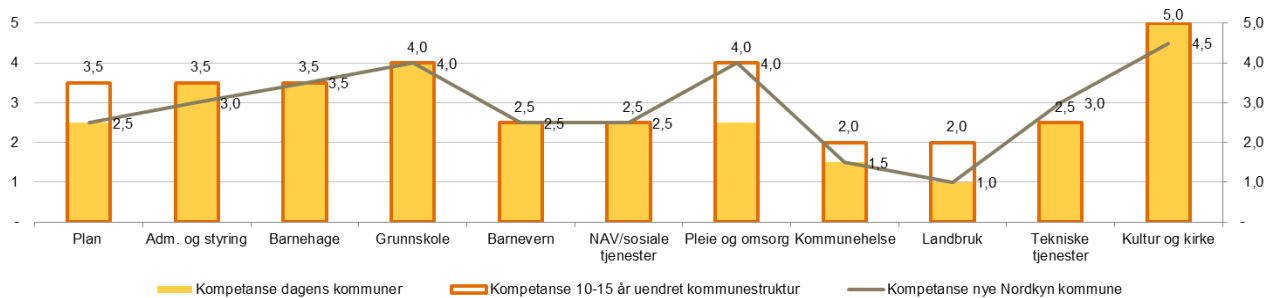
Figur 18: Gamvik kommunes egenvurdering av kriteriet "relevant kompetanse" per tjenesteområde ved de ulike alternativene.

Lebesby kommune



Figur 19: Lebesby kommunes egenvurdering av kriteriet "relevant kompetanse" per tjenesteområde ved de ulike alternativene.

Gjennomsnitt



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

Sammenligner vi kompetansebildet med kapasitet, ser vi at der kommunene mangler kapasitet på Plan er kompetansen en mindre (dog ikke fraværende) utfordring. Det omvendte bildet ser vi spesielt på Barnehage og Grunnskole, der kapasiteten anses som god, men kompetansen er en stor utfordring. Dette er også gjeldende for Kultur og kirke, der begge anser kompetanseutfordringen som særlig stor. Vi ser også her store forskjeller på kommunene når det gjelder NAV/sosiale tjenester, der Gamvik opplever både god kapasitet og kompetanse, melder Lebesby store utfordringer på begge nivå.

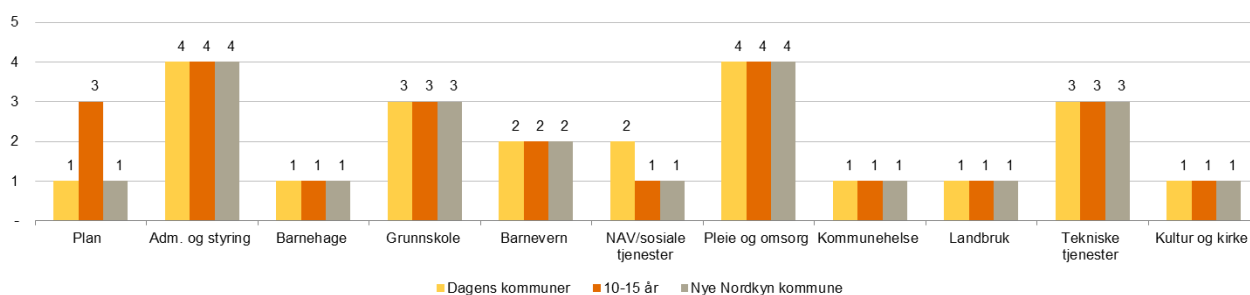
For fremtidsbildet forventer kommunene en økende utfordring innen Pleie og omsorg og Kommunehelse. Gamvik ser også store utfordringer innenfor kompetanse på Plan, og Lebesby økende utfordringer innen Landbruk.

For nye Nordkyn kommune har kommunene forsiktig positive forventninger. Framtidens utfordringer er riktignok fortsatt gjeldende ved dette alternativet, men på enkelte områder noe redusert. De forventede kompetanseutfordringene er sannsynligvis grunnet det samme som forventningene for kapasitet. Samlet sett forventer likevel kommunene en forbedring ved nye Nordkyn kommune i forhold til fremtidsbildet ved dagens kommunestruktur. Spesielt innen NAV/sosiale tjenester kan det antas en kompetanseoverføring mellom kommunene.

Tilstrekkelig distanse

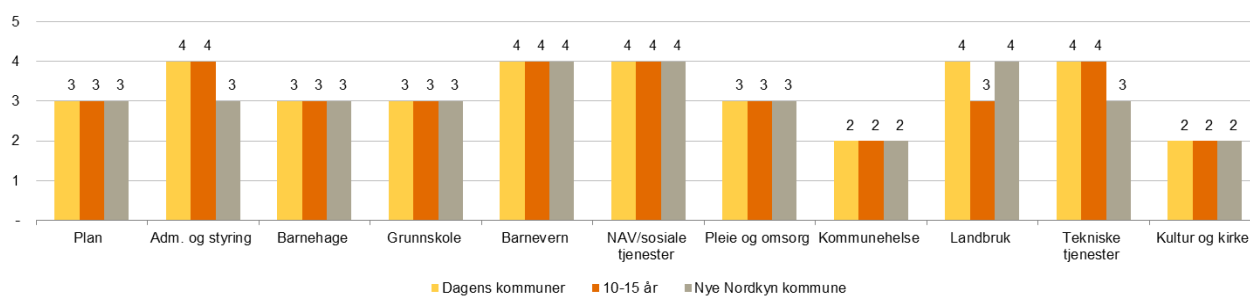
Figurene under oppsummerer kommunenes egenvurdering av tilstrekkelig distanse for de ulike tjenesteområdene, henholdsvis i dag, i framtiden gitt dagens kommunestruktur og i en fremtidig sammenslått kommune.

Gamvik kommune



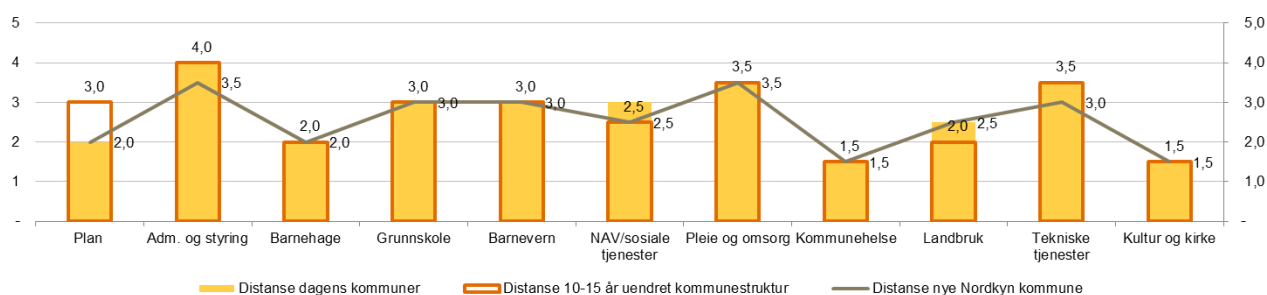
Figur 21: Gamvik kommunes egenvurdering av kriteriet "tilstrekkelig distanse" per tjenesteområde ved de ulike alternativene.

Lebesby kommune



Figur 22: Lebesby kommunes egenvurdering av kriteriet "tilstrekkelig distanse" per tjenesteområde ved de ulike alternativene.

Gjennomsnitt



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

Tilstrekkelig distanse oppgis å være jevnt over en utfordring for Lebesby kommune, i større grad enn for Gamvik. For Gamvik er det noe varierende, men spesielt Adm. og styring og Pleie og omsorg oppleves som utfordrende.

For fremtidsbildet forventes ikke de store endringene med dagens kommunestruktur. Gamvik forventer noe økt utfordring innen Plan og redusert innen NAV/sosiale tjenester, mens Lebesby forventer en redusert utfordring innen landbruk.

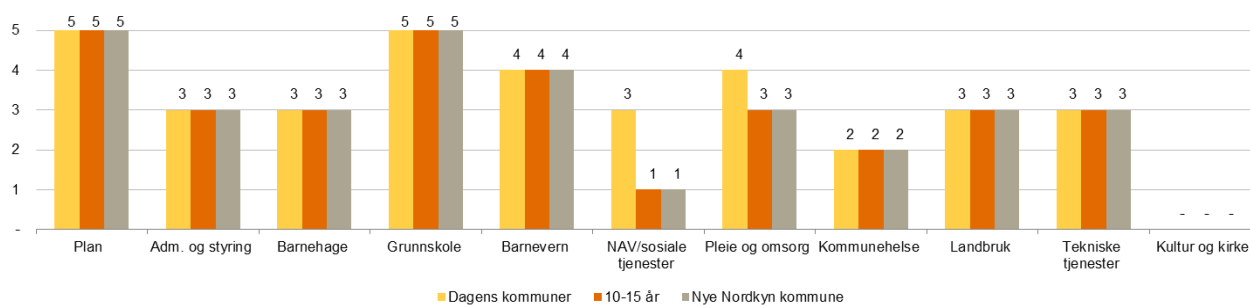
Det største forventede utfallet av en kommunesammenslåing er Gamviks forventning av å unngå øke utfordringer innen Plan. Lebesby forventer en tilsvarende redusert utfordring innen Adm. og styring og Tekniske tjenester, men uten den forventede reduserte utfordringen innen landbruk.

Samlet sett er det ikke forventet store endringer ifm. distanse ved kommunesammenslåingen, men i sum er forventningene forsiktig positive.

Effektiv tjenesteproduksjon

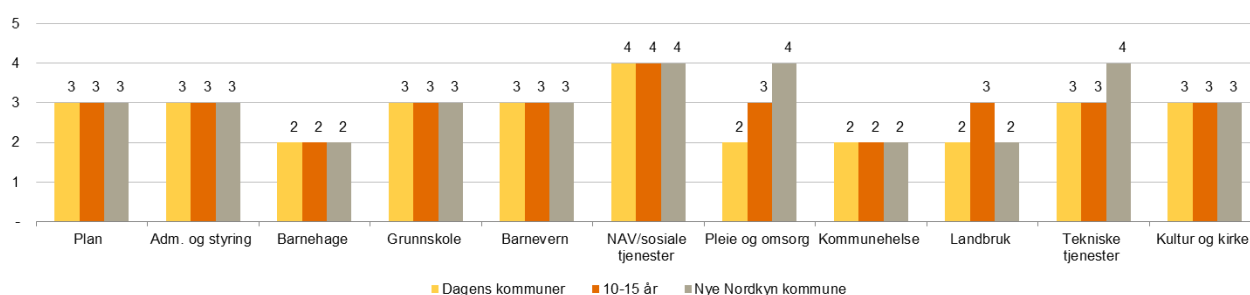
Figurene under oppsummerer kommunenes egenvurdering av effektiviteten i tjenestetilbudet for de ulike tjenesteområdene, henholdsvis i dag, i framtiden gitt dagens kommunestruktur og i en fremtidig sammenslått kommune.

Gamvik kommune



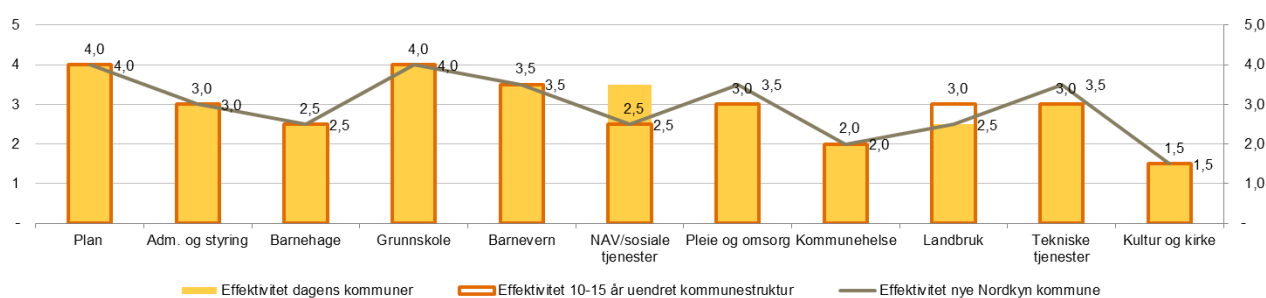
Figur 24: Gamvik kommunes egen vurdering av kriteriet "tilstrekkelig kapasitet" per tjenesteområde ved de ulike alternativene.

Lebesby kommune



Figur 25: Lebesby kommunes egen vurdering av kriteriet "tilstrekkelig kapasitet" per tjenesteområde ved de ulike alternativene.

Gjennomsnitt



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

Kommunene ser på de fleste områder å vurdere effektiviteten i tjenesteproduksjonen relativt likt og som verken svært utfordrende eller svært lite utfordrende. Unntakene er Plan og Grunnskole i Gamvik kommune, der de opplever store utfordringer. Også Barnevern og Pleie og omsorg oppleves her som utfordrende. NAV/sosiale tjenester er den største utfordringen i Lebesby kommune.

For fremtidsbildet forventes ikke de store endringene. Gamvik forventer en økende effektivitet innen NAV/sosiale tjenester og til dels innen Pleie og omsorg. De har her valgt å ikke vurdere Kultur og kirke. Lebesby kommune forventer til dels redusert effektivitet innen Pleie og omsorg og Landbruk.

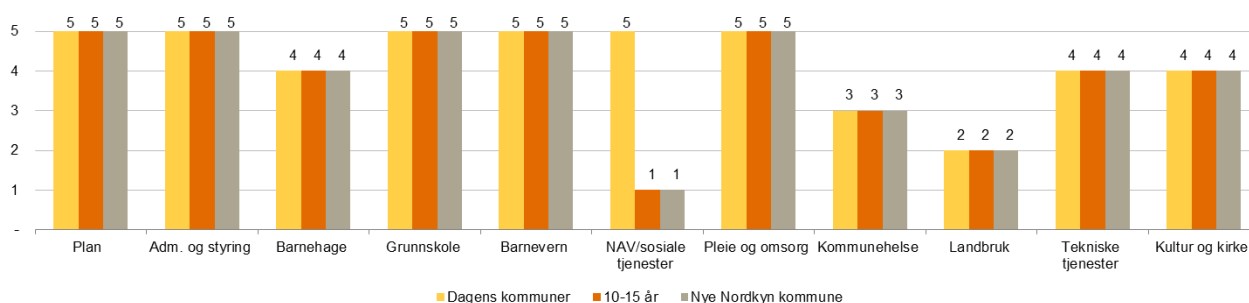
For nye Nordkyn kommune er det små forskjeller – kun Lebesby kommune forventer en økt utfordring innen Pleie og omsorg og Tekniske tjenester. De forventer dog ikke den økte framtidige utfordringen innen Landbruk.

Samlet sett er det små forventninger til endret effektivitet i tjenesteproduksjonen ved en eventuell kommunesammenslåing.

Økonomisk soliditet

Figuren under oppsummerer Gamvik kommunes egenvurdering av kommunens økonomiske soliditet for de ulike tjenesteområdene, henholdsvis i dag, i framtiden gitt dagens kommunestruktur og i en fremtidig sammenslått kommune. Lebesby kommune har valgt å ikke gjøre noen vurdering av dette kriteriet.

Gamvik kommune



Figur 27: Gamvik kommunes egenvurdering av kriteriet "økonomisk soliditet" per tjenesteområde ved de ulike alternativene

Gamvik kommune oppgir i dag å ha store utfordringer med økonomien i de fleste områder, med unntak av Landbruk. For framtiden er eneste forventede endring en god økonomi innenfor NAV/sosiale tjenester. Dette uavhengig av hvorvidt kommunene slås sammen.

Dette samsvarer godt med kommunens utfordrende økonomiske situasjon som er mer grundig beskrevet i kapittel 4.2.

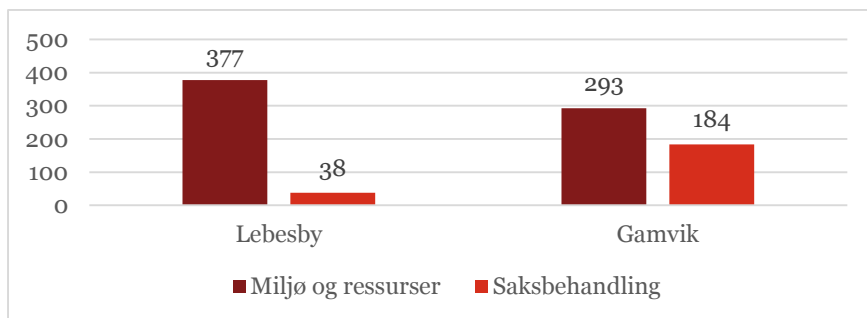
5.2.2. Nærmere analyse av status og utfordringer for utvalgte tjenesteområder

Figurene i forrige kapittel viser at tjenesteområdene med i snitt størst utfordringer i dag er Plan (3,3), Adm. og styring (3,8), Grunnskole (3,0) og Kultur og kirke (3,1). Videre er de områdene der kommunene ser for seg sammenslåing til nye Nordkyn kommune vil utgjøre den største forskjellen Plan (-0,8), Adm. og styring (-0,8), Kommunehelse (-0,8) og Landbruk (-1,0). Vi vil i dette delkapitlet 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.

Figurene i delkapitlet oppsummerer hvordan kommunene rangerer sitt sine tjenesteområder per i dag. Gamvik har valgt å ikke vurdere Valgfrihet, og Lebesby har utelatt både Økonomisk soliditet og Valgfrihet. Disse områdene er derfor utelatt.

Plan/Adm. og styring

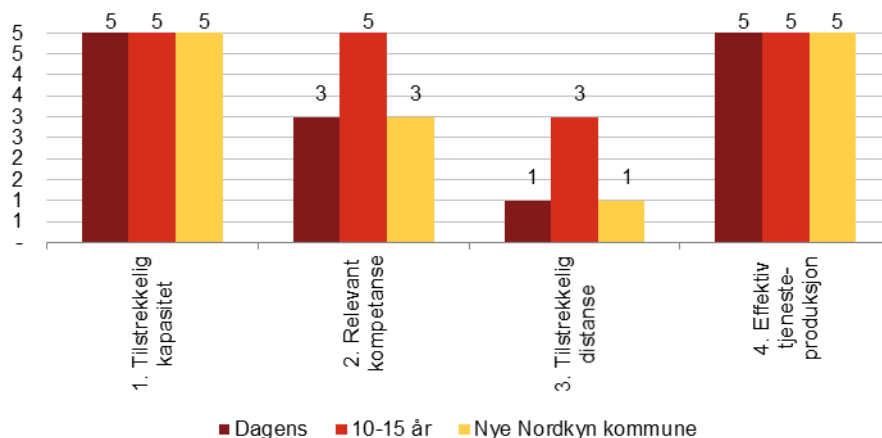
Påfølgende figur viser vurdering av området Miljø og ressurser og Saksbehandling i henhold til kommunebarometerets rangering av landets totalt 428 kommuner. Figurene på de påfølgende sidene er kommunenes vurdering av området Plan og av Adm. og styring. Trendene er i de fleste tilfellene like, og i kommunenes statusrapport omtales de under samme punkt. Vi vil derfor også her omtale begge områdene samlet.



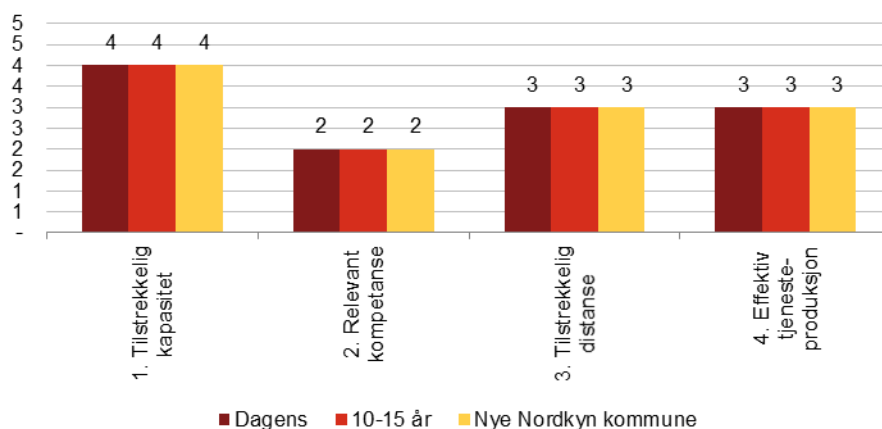
Figur 39: Kommunenes rangering innen området Miljø og ressurser og Saksbehandling i kommunebarometeret (2015). Kilde: www.kommunal-rapport.no

Figurene under oppsummerer hvordan kommunene rangerer sitt eget planarbeid.

Gamvik kommune



Lebesby kommune

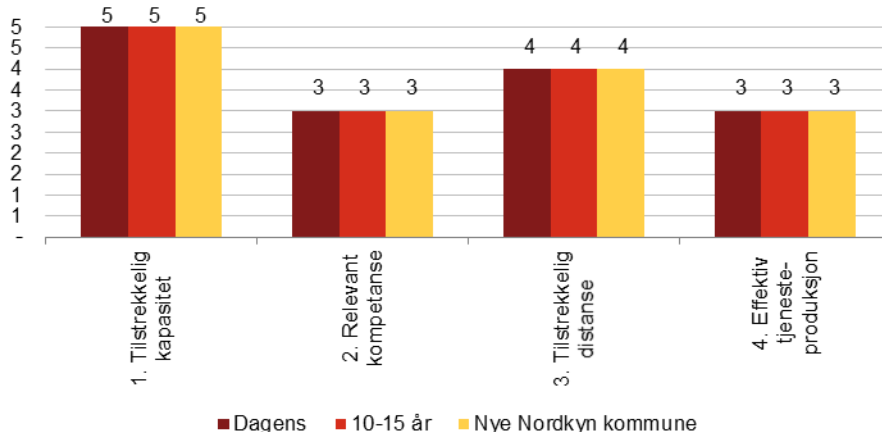


Figur 28: Kommunenes egenvurdering av utfordringer ved eget planområde

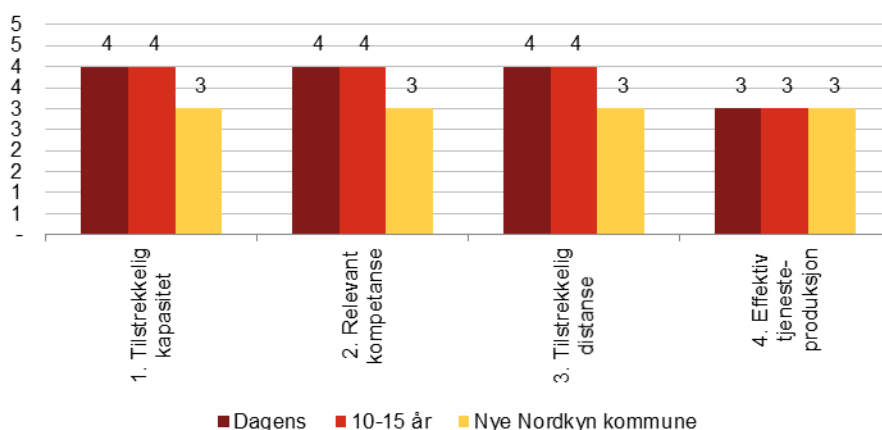
Figurene viser at det er noe forskjeller i hvordan kommunene opplever dages situasjon. Gamvik opplever jevnt over større utfordringer enn Lebesby kommune, men Tilstrekkelig kapasitet og Effektiv tjenesteproduksjon er spesielle problemområder. Ingen av kommunene ser noen endring ved kommunesammenslåing, men Gamvik frykter økte utfordringer i framtiden dersom dages kommunestruktur beholdes.

Figurene under oppsummerer hvordan kommunene rangerer Administrasjon og styring i kommunen per i dag.

Gamvik kommune



Lebesby kommune



Figur 29: Kommunenes egenvurdering av utfordringer ved administrasjon og styring

Figurene viser at det er noe forskjeller i hvordan kommunene opplever dages situasjon. Gamvik opplever noe større utfordringer på kapasitet enn Lebesby kommune og omvendt på distanse, ellers er utfordringene like. Kun Lebesby ser for seg noen framtidige endringer – en mulig forbedring ved kommunesammenslåing.

Vi ser at kommunene scorer relativt forskjellig i kommunebarometeret, der spesielt Lebesby scorer særdeles høyt på Saksbehandling til tross for opplevde store utfordringer.

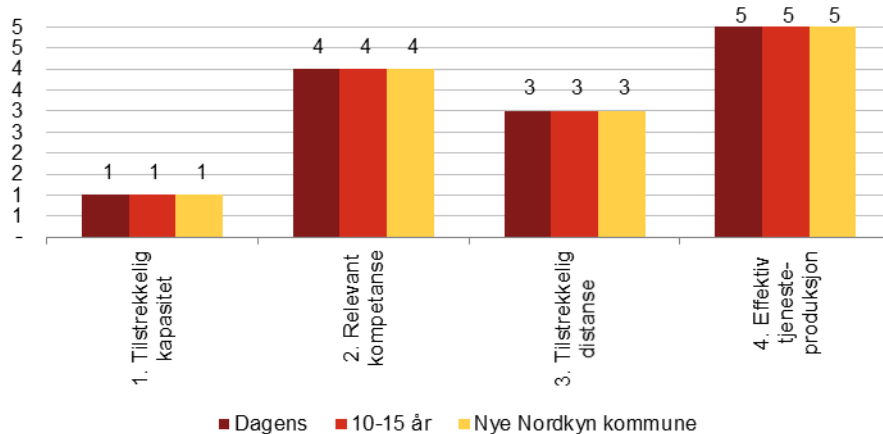
Fylkesmannen kommenterer i statusbilde for Gamvik kommune at i tråd med vurderingen i kommunebarometeret har kommunen store utfordringer på planområdet. Kommunen har et foreldet planverk og mangler plankompetanse. De har en person som følger opp beredskapsområdet, men har ikke opprettet tvillingkapasitet og fikk i 2013 avvik på manglende oppdatering av helhetlig ROS.

For Lebesby kommune bemerkes det at til tross for at kommunen har få som jobber med plan er det ikke registrert klagesaker siste år. Kommunen får også gode vurderinger på Beredskap grunnet egen beredskapskontakt.

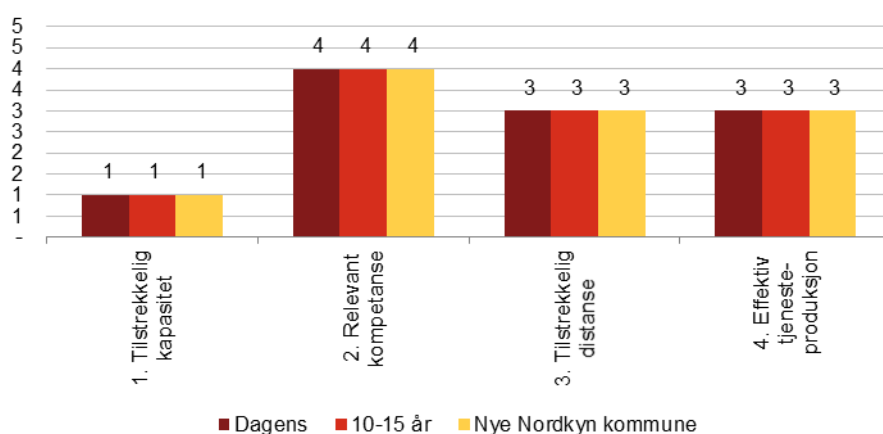
Grunnskole

Figurene under oppsummerer hvordan kommunene rangerer Grunnskolen i kommunen.

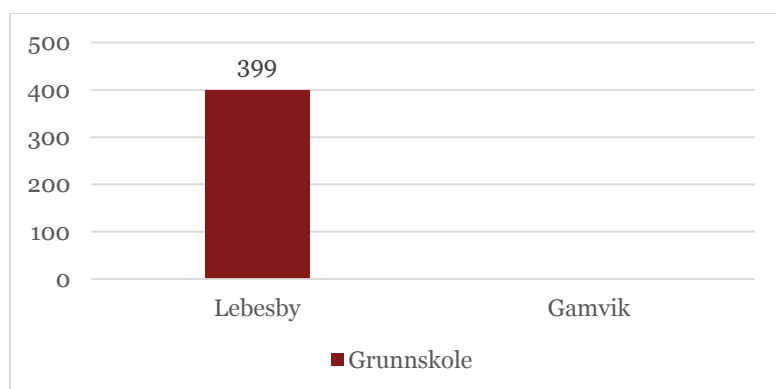
Gamvik kommune



Lebesby kommune



Figur 30: Kommunenes egenvurdering av utfordringer ved grunnskole



Figur 39: Kommunenes rangering innen området Grunnskole i kommunebarometeret (2015). Kilde: www.kommunal-rapport.no

Figurene på forrige side viser at begge kommunene opplever god kapasitet i grunnskolen, men har utfordringer med kompetanse. Begge rapporterer om middels utfordringer med tilstrekkelig distanse. Gamvik opplever store utfordringer med effektiv tjenesteproduksjon, mens Lebesby er midt på treet her. Ingen av kommunene ser for seg noen framtidig endring, uavhengig av kommunestruktur.

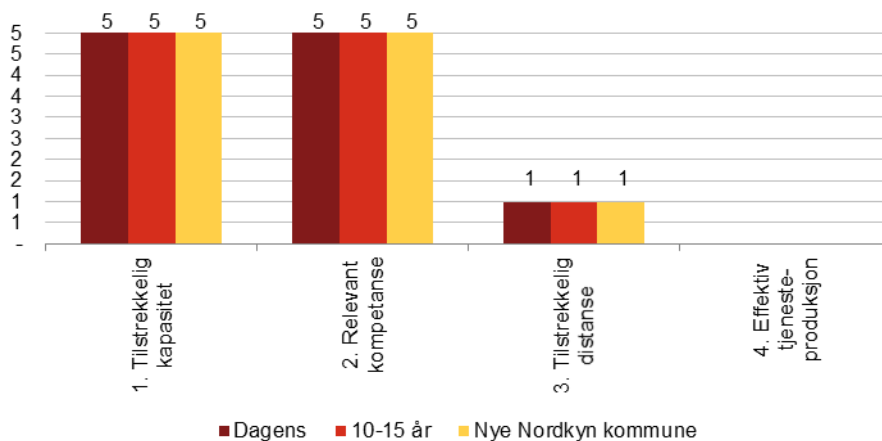
Kommunebarometeret rangerer Lebesby meget lavt på Grunnskole. Gamvik er ikke vurdert.

I kommunenes statusbilde vurderer Fylkesmannen Gamvik til å ha et godt, men sårbart fagmiljø, mangler ved saksbehandlingen, forholdsmessig mange klager og et svakt ordinært skoletilbud. For Lebesby vurderes kompetansen og kapasiteten som god, til tross for kommunens lave egenvurdering på kompetanse. Fylkesmannen peker på et godt fagmiljø, om noe sårbart, men en stor andel lærere uten godkjent utdanning.

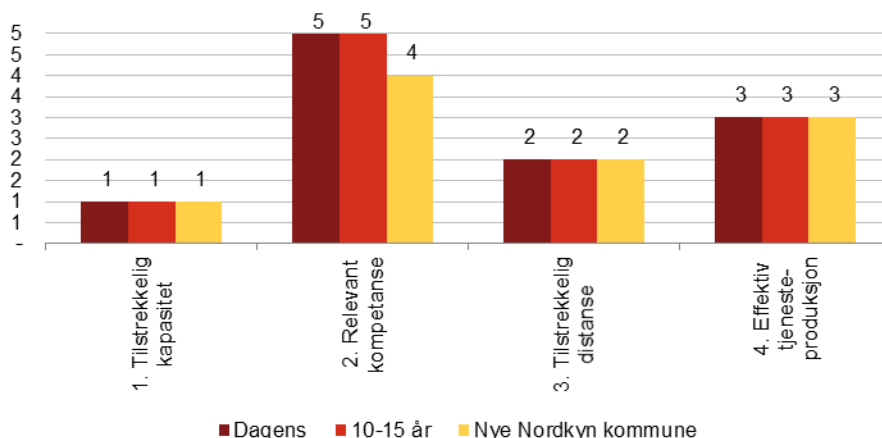
Kultur og kirke

Figurene under oppsummerer hvordan kommunene rangerer Kultur og kirke i kommunen.

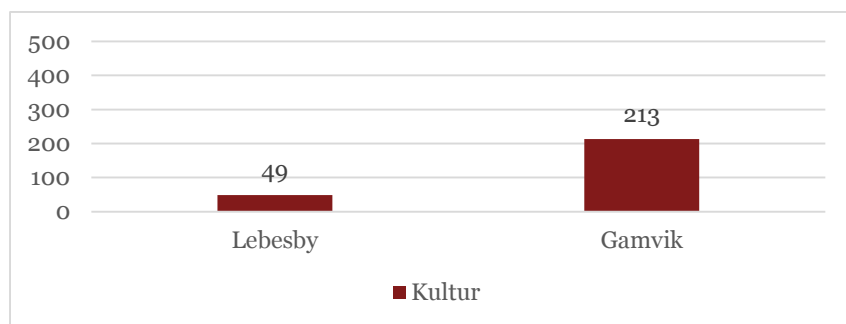
Gamvik kommune



Lebesby kommune



Figur 31: Kommunenes egenvurdering av utfordringer ved kultur og kirke



Figur 39: Kommunenes rangering innen området Kultur i kommunebarometeret (2015). Kilde: www.kommunal-rapport.no

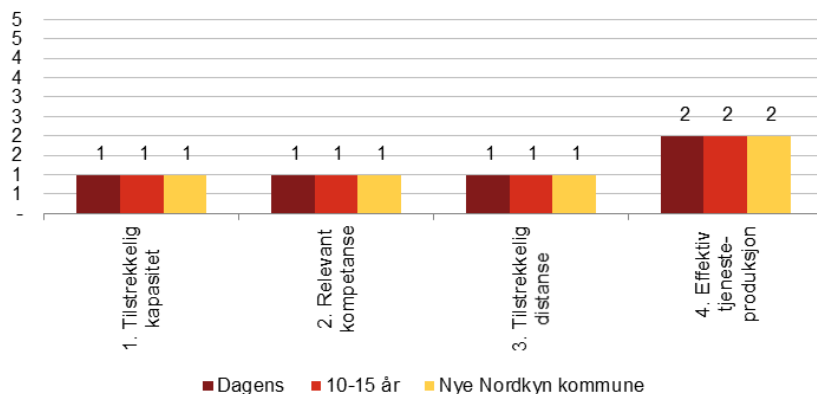
Kommunene har veldig forskjellig opplevelse av tilstrekkelig kapasitet, der Gamvik opplever store utfordringer og Lebesby få. Begge kommunene har store utfordringer med relevant kompetanse. Distanse er lite utfordrende for begge kommunene. Lebesby opplever moderate utfordringer med effektivitet, mens Gamvik opplever store utfordringer med økonomi. Det forventes få endringer i framtiden.

Kommunebarometeret rangerer også her Lebesby meget høyt, samsvarende med god kapasitet, til tross for utfordringer med kompetanse. Tjenesteområdet er ikke kommentert i kommunenes statusbilde.

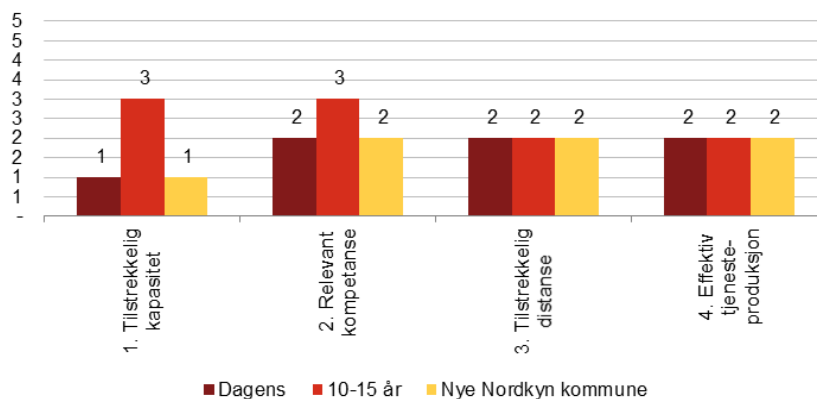
Kommunehelse

Figurene under oppsummerer hvordan kommunene rangerer tjenesteområdet Kommunehelse.

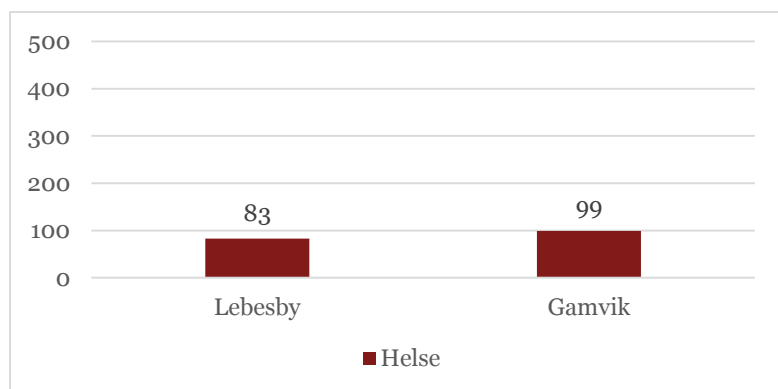
Gamvik kommune



Lebesby kommune



Figur 32: Kommunenes egenvurdering av utfordringer ved kommunehelse



Figur 39: Kommunenes rangering innen området Helse i kommunebarometeret (2015). Kilde: www.kommunal-rapport.no

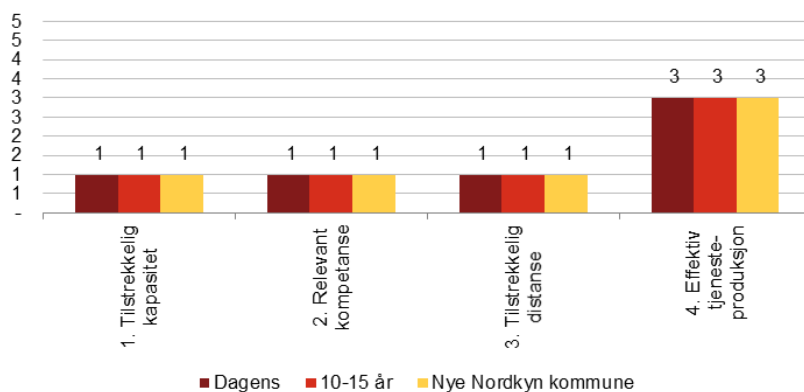
Ingen av kommunene opplever særlige utfordringer innen kommunehelse. Kun Gamvik har valgt å evaluere økonomi og valgfrihet, og rapporterer her om store utfordringer. Lebesby forventer økte utfordringer med kapasitet og kompetanse i framtiden dersom ikke nye Nordkyn kommune opprettes.

Kommunenes opplevelse av få utfordringer på områder samsvarer godt med kommunebarometerets vurdering, der begge scorer meget bra. Tjenesteområdet er ikke kommentert i kommunenes statusbilde.

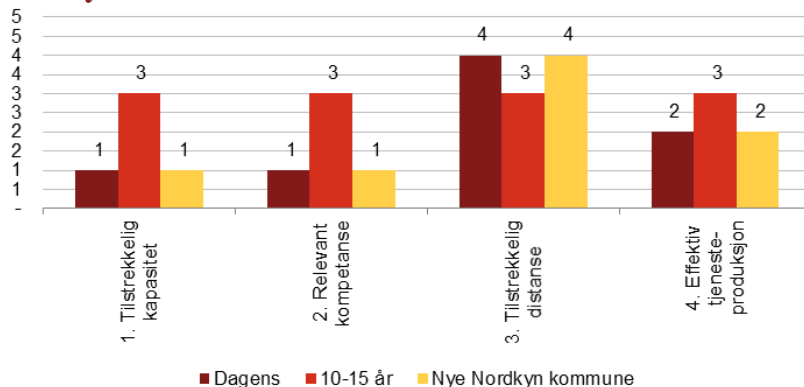
Landbruk

Figurene under oppsummerer hvordan kommunene rangerer tjenesteområdet Landbruk.

Gamvik kommune



Lebesby kommune



Figur 33: Kommunenes egenvurdering av utfordringer ved kommunalt landbruk.

Ingen av kommunene opplever særlige utfordringer innen kompetanse eller kapasitet. Lebesby opplever store utfordringer med tilstrekkelig distanse, og Gamvik har noe utfordringer med effektivitet. Kun Gamvik har valgt å evaluere økonomi og valgfrihet, og rapporterer her om store utfordringer. Lebesby forventer økte utfordringer med kapasitet, kompetanse og effektivitet i framtiden dersom ikke nye Nordkyn kommune opprettes.

Tjenesteområdet er ikke kommentert i kommunenes statusbilde.

Øvrige tjenesteområder

Barnehage: Ingen av kommunene beskriver noen utpregede utfordringer, dog kompetanse er den største utfordringen (Gamvik: 3, Lebesby: 4). Begge kommunene rangeres likevel lavt i kommunebarometeret (Gamvik: 354, Lebesby: 350). Fylkesmannen påpeker i kommunenes statusbilde manglende kunnskap og kompetanse og lav kapasitet til å utvikle tilbudet.

Barnevern: Lebesby rapporterer om noe større utfordringer, spesielt med tilstrekkelig distanse (4). Gamvik har utfordringer med effektiv tjenesteproduksjon og økonomisk soliditet. Ingen endringer forventet i framtiden. Kommunebarometeret rangerer kommunene meget forskjellig (Gamvik: 160, Lebesby: 387). Kommunene har i dag et interkommunalt samarbeid på området kalt Nordkyn barnevernstjeneste. Til tross for dette påpeker Fylkesmannen et lite fagmiljø og stiller spørsmål ved om kommunene er i stand til å sikre forsvarlige tjenester.

NAV/Sosiale tjenester: Gamvik opplever små utfordringer med unntak av økonomisk soliditet og forventer at utfordringene vil reduseres i framtiden. Lebesby opplever relativt store utfordringer (4) på alle områder og forventer ingen endring i framtiden. Kommunebarometeret rangerer til tross for forskjellene begge kommunene meget høyt på Sosial (Gamvik: 27, Lebesby: 25). Kommunene har felles NAV kontor med felles leder og samarbeider tett. Fylkesmannen peker på gode vedtak som tyder på god saksbehandling, samt svært god klagebehandling.

Pleie og omsorg: Ingen av kommunene opplever utpregede kompetanse-/kapasitetsutfordringer i dag. Kommunene har henholdsvis 72 % (Gamvik) og 67 % (Lebesby) andel årsverk med relevant fagutdanning, mot gjennomsnittet i Finnmark på 70,5 % og Landet på 74,5 %. Gamvik har utfordringer med distanse (4), effektiv tjenesteproduksjon (4) og økonomisk soliditet (5). Kommunebarometeret rangerer begge kommunene lavt på Eldreomsorg (Gamvik: 388, Lebesby: 419) til tross for få opplevde utfordringer. Begge tror kompetanse og kapasitet blir en økt utfordring i framtiden.

Tekniske tjenester: Begge kommunene rapporterer med utfordringer midt på treet. Gamvik forventer ingen endringer i framtiden, mens Lebesby tror utfordringene vil øke noe ved sammenslåing av kommunene. Renovasjon utføres av det interkommunale selskapet Finnmark Miljøtjeneste AS (Måsøy, Nordkapp, Porsanger, Karasjok, Lebesby og Gamvik). For brann og redningstjenesten har begge kommunene fått avvik da DSB gjennomførte tilsyn i 2012. Det foreligger ikke informasjon på hvorvidt avvikene er lukket.

Se Appendiks D for detaljert informasjon om disse tjenesteområdene.

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 myndighetsutøvelse²⁰. 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.

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

For flere av de sammenslåtte kommunene viser Telemarksforskning arbeid at det har vært en utfordring å harmonisere tjenestenivået innenfor enkeltområder. Store forskjeller i kvalitet og omfang kan framtinge en harmonisering og utjevning i etterkant av en sammenslåing, for eksempel for pleie- og omsorgstjenester. I ytterste konsekvens kan sammenslåingen 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 utredningskommunene ved en eventuell sammenslåing.

I alle de fire sammenslåingene viser Telemarksforskning 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 Gamvik og Lebesby 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.

Erfaringer fra tidligere kommunesammenslåinger synes å vise at fordelene med sammenslåing ser 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 utredningskommunene.

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

5.4. Organisering av tjenesteproduksjon og myndighetsutøvelse i nye Nordkyn kommune

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

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

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

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

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

5.4.1. Mulige organisasjonsmodeller

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 nye Nordkyn kommune vil dette kunne være i Mehamn eller Kjøllefjord.

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.

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 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 kommuner
- Lavere stordriftsfordeler og økonomiske gevinster sammenlignet med samlokaliseringsalternativet
- Tilgjengeligheten for innbyggerne vil variere etter bosted og aktuell tjeneste
- Mindre optimal samhandling og en kompleks organisasjon sammenlignet med samlokaliseringsalternativet

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 to 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 fornuftig med noe administrativ drift i dagens kommunesenter også etter en kommunesammenslåing.

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

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

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

5.4.2. 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 Fosenkommunene et nettsted – rettpåsak.no hvor innbyggerne skal kunne søke opp 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 hensyntatt²¹.



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 Nordkyn kommune 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.

²¹ «På nett med Norge» - Regjeringens digitaliseringsprogram (2012).

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

5.5. Oppsummering - tjenestetilbud og myndighetsutøvelse

Gjennom analyse av kommunenes statusbilder, Kommunebarometeret og kommunenes egne vurderinger av utfordringsbildet har vi vurdert status og utfordringer i kommunenes utøvelse av rollen som tjenesteyter og myndighetsutøver.

Kommunene oppgir at tjenesteområdene med i snitt størst utfordringer i dag er Plan (3,3), Adm. og styring (3,8), Grunnskole (3,0) og Kultur og kirke (3,1). Videre er områdene der kommunene ser for seg sammenslåing i nye Nordkyn kommune vil utgjøre den største forskjellen Plan (-0,8), Adm. og styring (-0,8), Kommunehelse (-0,8) og Landbruk (-1,0).

Vi ser at kommunene har positive forventninger til sammenslåingen for de fleste områder der de forventer noen endring. Kun for tekniske tjenester og kommunen som samfunnsutvikler forventer Lebesby i snitt større utfordringer etter en sammenslåing. Også når vi ser på de forskjellige utfordringsområdene, ser vi at kommunene forventer positive resultater av sammenslåingen. Kun for effektivitet i tjenesteproduksjonen er Lebesby i snitt negativ.

Den største skepsisen når det kommer til kommunesammenslåingen virker å være Lokal politisk styring og Lokal identitet. Ingen av disse oppleves som utpreget problematisk i dag, men forventer økte utfordringer i framtiden og særlig ved sammenslåing. Samlet sett kan dette tyde på at kommunene har lave forventninger til kommunen som demokratisk arena i framtiden og særlig ved en kommunesammenslåing.

De kommunene som har gjennomført kommunesammenslåing i Norge har erfart at fordelene ved sammenslåing har vært større enn ulempene når det gjelder tjenesteproduksjon. De undersøkte kommunene har valgt å la alle store førstelinjetjenester være lokalisert på samme sted som før sammenslåingen. Imidlertid har de gjennomført betydelige innsparinger innenfor administrasjon, noe som har gitt muligheter for en større ressursbruk på førstelinjetjenestene. Dette antas å kunne være mulig også for en ny Nordkyn kommune. Dette forutsetter imidlertid at kommunene velger en organisasjonsmodell som gir tilfredsstillende effektivisering.

Det oppleves ikke å være avklart hvor administrasjonssenteret i en ny sammenslått Nordkyn kommune skal lokaliseres. Å vurdere dette har ikke inngått i mandatet for denne utredningen. Uansett om Kjøllefjord eller Mehamn velges som administrasjonssted vil grad av samlokalisering være et interessant spørsmål. Jo større grad av samlokalisering som velges, jo større vil effektiviseringen være. En organisering uten en grad av administrativ samlokalisering medfører 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 at kvalitet og service svekkes. Samtidig ser vi motsatt sammenheng for samfunnsmessige konsekvenser, hvor ulempene for tettstedet som ikke blir administrasjonssenter blir større jo mer som samlokaliseres.

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

Uansett funksjonsdeling vil det være behov for en viss form for samlokalisering av de mest sentrale administrative tjenestene i et nytt administrasjonssenter. Vi foreslår samtidig at det opprettholdes et

servicekontor i tettstedet som ikke velges som administrasjonssenter. Servicekontoret kan tilby innbyggerrettede tjenester uten betydelig bemanning. Dersom kommunene de neste 3 – 5 årene satser på digitalisert saksbehandling og en nettbasert tilgang til egen saksbehandling vil de færreste av innbyggerne ha behov for å besøke rådhuset. Digitalisering ventes også i seg selv å kunne bidra til betydelig effektivisering og innsparing. Gjennom å investere i videokonferanseutstyr kan kommunen som en ekstra service tilby innbyggerne møter med sin saksbehandler ved det lokale servicekontoret, til tross for at saksbehandleren er lokalisert et annet sted i kommunen.

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

6. Interkommunalt samarbeid

6.1. Bakgrunn

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

Det antas at det til sammen er ca. 1500 formelle og uformelle/avtalebaserte samarbeidsordninger mellom kommuner på landsbasis. I snitt deltar hver kommune i 11 forskjellige interkommunale samarbeid, men samarbeider likevel lite innenfor de store kjerneoppgavene som barnehage, grunnskole og pleie- og omsorg. Samarbeidene varierer både i organisasjonsform, innhold og omfang. De største kommunene samarbeider mest om samferdsel, næringsutvikling havn og kultur, mens de minste kommunene samarbeider mest om barnevern og legevakt.²² 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.²³

Dag Ingvar Jakobsen undersøkte i 2010 på oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet kommunenes formelle samarbeid etter kommunelovens §27.²⁴ 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 å påvirke tjenesten direkte blir dermed mindre, selv om representativiteten forsøkes ivarettatt.

6.2. Interkommunalt samarbeid i Lebesby og Gamvik

Basert på kommunens statusbilder har vi i forbindelse med utredningen laget en oversikt over interkommunale samarbeidsordninger i de to kommunene. Av det vi har kunnet avdekke, deltar kommunene i totalt 21 interkommunale samarbeidsordninger og av dette er 5 interkommunale samarbeid kun mellom Lebesby og Gamvik. Det interkommunale samarbeidet mellom Lebesby og Gamvik baserer seg hovedsakelig på faglige og økonomiske grunner. Lebesby deltar imidlertid i vesentlig flere interkommunale samarbeid enn Gamvik.

Listen på neste side viser en oversikt over de kartlagte samarbeidene, men er ikke en komplett oversikt.

Oversikt over samarbeid mellom kommunene

²² KS, Introduksjonshfte – formelt interkommunalt samarbeid (2013)

²³ NIBR-notat 2010:105 - «Vertskommunesamarbeid i norske kommuner»

²⁴ Dag Ingvar Jakobsen: Evaluering av interkommunalt samarbeid etter kommunelovens § 27 – omfang, organisering og virkemåte (2010)

Tjeneste	Deltakende kommuner			
	Lebesby	Gamvik	Andre	Kommentar
Finnmark kommunerevisjon IKS	✓	✓	✓	10 kommuner i Øst-Finnmark er involvert.
Nordkyn legetjeneste	✓	✓		Vertskommunesamarbeid mellom Gamvik og Lebesby kommuner. Samlet fagmiljø av kommuneoverlege, kommuneleger, turnusleger, legestudenter, sykepleiere, hjelpepleiere, helsesekretær, fysioterapeuter, helsesøstre, jordmor, omsorgsarbeidere, tannlege og annet helse personell.
Nordkyn barneverntjeneste	✓	✓		Samarbeid mellom Lebesby og Gamvik.
Norasenteret IKS	✓		✓	Organisert som et interkommunalt selskap etter Lov om interkommunale selskaper av 1999. Sju eierkommuner: Båtsfjord, Lebesby, Vadsø, Vardø, Deanu/Tana, Sør-Varanger og Unjargga/Nesseby. Finnmark Fylkeskommune er bidragsyter.
Finnmarksykehuset	✓	✓	✓	Samhandlingsavtaler med 19 kommuner i Finnmark bestående av 11 tjenesteavtaler.
Veterinærvakt	✓	✓	✓	Veterinærvaktjeneste til Porsanger kommune for vaktområdene Gamvik, Lebesby, Porsanger og Nordkapp.
Legevaktsentral	✓	✓		Gamvik kommune har legevaktsentral og akuttfunksjon for Gamvik og Lebesby kommuner.
Interkommunalt Arkiv Finnmark	✓	✓	✓	Selvstendig samarbeidsordninger mellom kommuner i Finnmark.
PPD for Midt-Finnmark IKS	✓	✓	✓	Pedagogisk-psykologisk distriktskontor for kommunene Porsanger, Lebesby og Gamvik. Selger også tjenester til andre kommuner i området.
RSK Midt	✓	✓	✓	Regionalt samarbeidskontor for Lebesby, Gamvik, Porsanger, Karasjok og Kautokeino.
Finnmark miljøtjeneste AS	✓	✓	✓	Interkommunalt selskap eid av kommunene Måsøy, Nordkapp, Porsanger, Karasjok, Lebesby og Gamvik. Kommunale renovasjonstjenester
Nordkappregion Havn IKS	✓		✓	Havnesamarbeid med Nordkapp, Lebesby og Porsanger havn
Øst-Finnmark Regionråd	✓	✓	✓	Består av kommunene Lebesby, Gamvik, Berlevåg, Båtsfjord, Vardø, Vadsø, Nesseby, Tana, Sør-Varanger
HMS Finnmark	✓			Leverer kvalitetstjenester innenfor HMS arbeid.
IUA Midt Finnmark	✓			Nasjonal oljevernberedskap
Feietjeneste	✓	✓		
Felles landbrukskontor	✓	✓		
Nordkyn Vekst	✓			Nordkyn Vekst AS er en vekst-bedrift med arbeidsplasser i Køllefjord og Mehamn. Lebesby eier 100% av aksjene.
NAV	✓	✓		Lebesby og Gamvik har felles NAV leder

Gamvik og Lebesby samarbeider hovedsakelig om legetjenester, barnevernstjeneste, feiing, felles landbrukskontor og NAV, og er godt fornøyd med dette samarbeidet. På andre områder har det vist seg å være naturlig å samarbeide med andre kommuner.

6.3. Økt interkommunalt samarbeid – et alternativ til kommunesammenslåing?

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

Undersøkelser i Troms²⁵ viser at kommunene som regel er godt fornøyde med interkommunalt samarbeid og at og det framstår som et positivt bidrag i organiseringen. Dette ser vi også i Lebesby og Gamvik. Kommunene i Troms rapporterer om vesentlige fordeler med 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 opplever sjeldent noen innsparing som følge av samarbeidet og det er kanskje heller ikke et mål. Erfaringer fra andre kommuner viser noe av den samme tendensen og at organiseringen 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 fire rådmenn og fire kommunestyre, noe som ikke trenger å være enkelt.

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

²⁵ Utredning av storkommunealternativet Balsfjord, Karlsøy, Lyngen, Storfjord og Tromsø

7. Samfunnsutvikling

7.1. Kommunens rolle som samfunnsutvikler

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

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

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

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

7.2. Strukturelle forhold med betydning for arbeidsplassvekst

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

7.2.1. Strukturelle forhold for arbeidsplassvekst i basisnæringene

Landbruket, fisket og industrien har hatt kraftig arbeidsplassnedgang i Norge siden 2000. Mange av næringene har kanskje gått økonomisk bra, men det har i så fall skyldtes rasjonaliseringer. De naturbaserte næringene, som inkluderer bl.a. fiske og landbruk, har hatt en arbeidsplassnedgang på nesten 25 prosent på landsbasis siden 2000. Industrien har mistet mer enn ti prosent av arbeidsplassene sine i samme periode.

Noen bransjer i industrien, som olje- og gassutvinning, har hatt sterk vekst, mens mer tradisjonell industri og prosessindustri har hatt kraftig nedgang. Teknologiske tjenester, som leverandørtjenester til olje- og gassindustrien, tele og IKT, og tekniske og vitenskapelige tjenester, har hatt sterk arbeidsplassvekst nasjonalt. Samlet sett har basisnæringene hatt vekst, men veksten har vært svakere enn veksten i besøksnæringene og de regionale næringene.

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

7.2.2. Strukturelle forhold for arbeidsplassvekst i besøksnæringene

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

7.2.3. Strukturelle forhold for arbeidsplassvekst i de regionale næringene

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

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

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

7.3. Arbeidsmarkeds-integrasjon

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

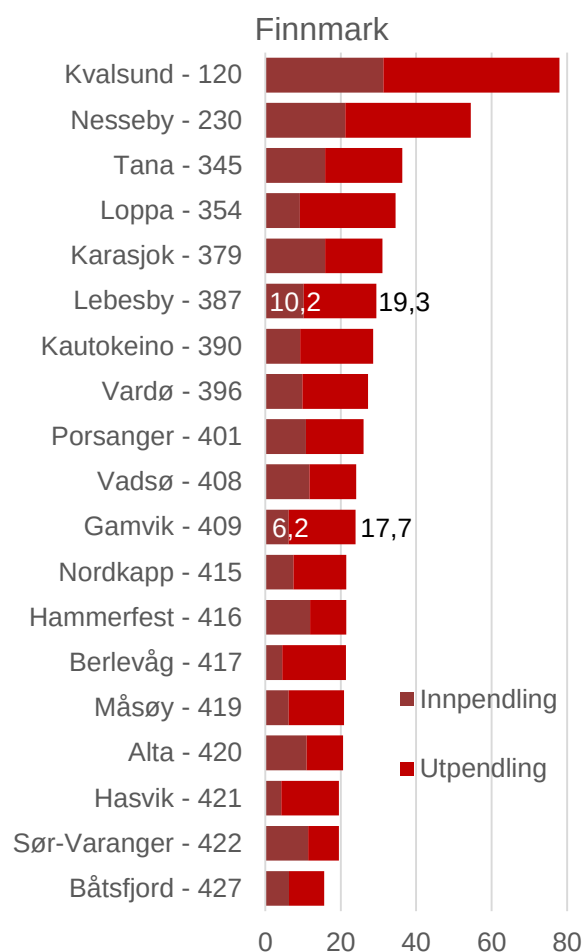
Hvis man bor på et sted der arbeidsmarkedsintegrasjon er god, har man flere arbeidsmarkeder å velge i. Det gjør det enklere for en familie å flytte dit, siden arbeidsmarkedet er større, og sannsynligheten for at begge partnerne kan få jobb øker. I tillegg er steder med høy arbeidsmarkedsintegrasjon mindre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

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

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

Begge kommunene i utredningen har veldig lav arbeidsmarkedsintegrasjon sammenlignet med andre kommuner i landet og er rangert langt under middels blant kommunene i Norge. Lebesby har litt høyere arbeidsmarkedsintegrasjon enn Gamvik og plasserer seg som nummer 387 blant alle 428 kommuner i landet. Gamvik plasserer seg som nummer 409 blant alle 428 kommuner i landet.

De fleste kommunene i Finnmark har lav arbeidsmarkedsintegrasjon.



Figur 34: Arbeidsmarkedsintegrasjonen målt som summen av andelen av arbeidsplassene som det pendles inn til og andelen av den sysselsatte befolkningen på stedet som pendler ut, 2014. Tallet bak kommunenavnet rangerer kommunene blant landets totalt 428 kommuner.

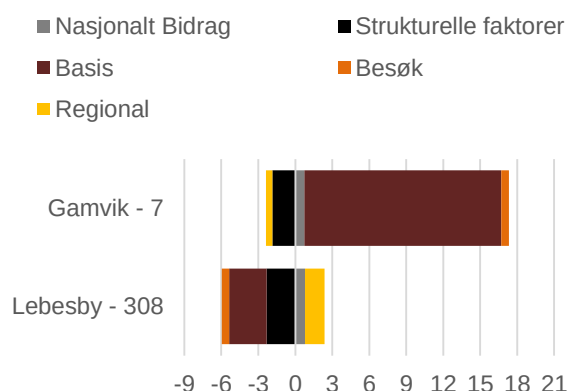
7.4. Næringsattraktivitet

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

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

Begge kommunene i utredningen har hatt uheldige strukturelle forhold for å oppnå vekst i næringslivet. De uheldige strukturelle forholdene er en kombinasjon av svak befolkningsutvikling og en bransjestruktur med overvekt av bransjer som har hatt nedgang. Gamvik har likevel hatt mye høyere vekst i antall arbeidsplasser i næringslivet enn forventet, fordi de har økt sin attraktivitet for basisnæringene i perioden etter finanskrisen.

Lebesby har hatt nedgang i antall arbeidsplasser i næringslivet. Det skyldes blant annet at kommunen har hatt ugunstige betingelser for næringslivsvekst. Lebesby har vært attraktiv for regionale næringer, men lite attraktive for besøks- og basisnæringene. I sum har Lebesby hatt en negativ næringsattraktivitet. Arbeidsplassveksten i næringslivet i Lebesby har derfor vært dårligere enn statistisk forventet ut fra de strukturelle betingelsene, mens utviklingen i Gamvik har vært bedre enn forventet.



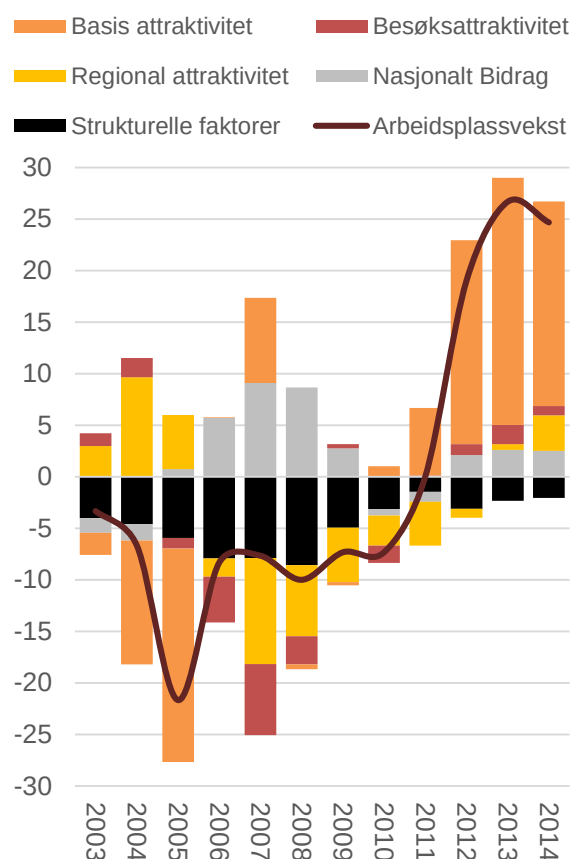
Figur 35: Vekstimpulser fra basis-, besøks- og de regionale næringene, dvs. endring i antall arbeidsplasser som prosentvis andel av sysselsettingen, 2009-2014. Tallet bak kommunenavnet rangerer kommunene mht. samlet næringsattraktivitet blant landets 428 kommuner.

Næringsattraktivitet i Gamvik

Vi ser i tabellen over antall arbeidsplasser i de ulike bransjene 2014 som ligger i Appendiks C, at de fleste sysselsatte i privat sektor jobbet innen fiske og næringsmidler i Gamvik. Til sammen var det 55,6 prosent av de sysselsatte som jobbet innen fiske og næringsmidler i 2014. Det var 24,9 prosent som jobbet i regionale næringer i samme år. 44,9 prosent av de regionale arbeidsplasser var innen transport. 15,7 prosent jobbet innen besøksnæringer, flest innenfor handel (10,5 prosent).

Figuren til høyre viser at Gamvik har hatt sterkere vekst i antall arbeidsplasser i næringslivet i de seneste årene enn i årene opp, under og etter finanskrisen. Arbeidsplassvekst i Gamvik i de seneste år skyldes høy næringsattraktivitet, spesielt for basisnæringen. Sett på de strukturelle forholdene isolert har Gamvik kunnet forventet arbeidsplassnedgang eller mindre arbeidsplassvekst i de siste årene.

Gamvik hadde varierende attraktivitet for besøks- og regionale næringene over hele perioden, men har i sum over hele perioden hatt negativ attraktivitet for både besøks- og de regionale næringene.



Figur 36: Årlig vekst i antall arbeidsplasser i basis-, besøks- og de regionale næringene i Gamvik fra 2003 til 2014. Den mørkerøde linjen viser den årlige veksten. Stolpene viser hvordan veksten kan forklares av nasjonal vekst, strukturelle forhold og attraktivitet. Tre års glidende gjennomsnitt.

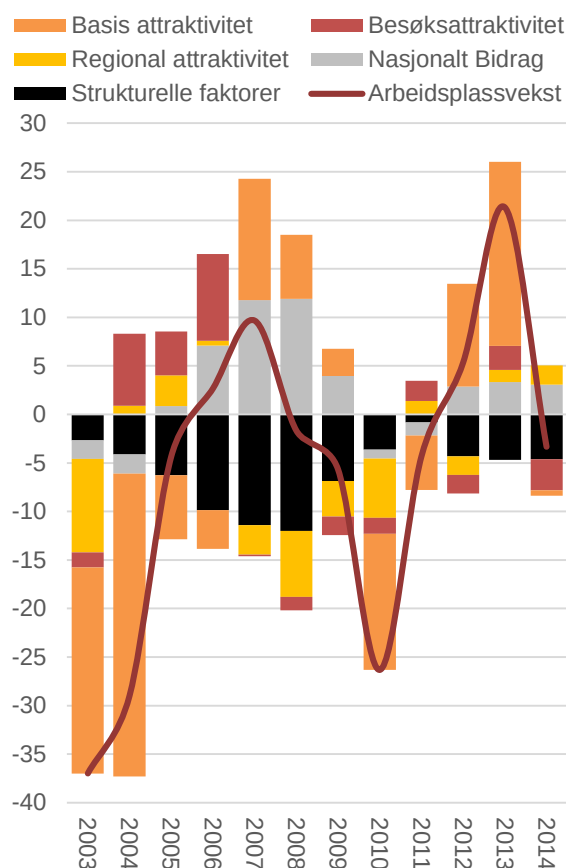
Næringsattraktivitet i Lebesby

I Lebesby var det også en stor andel av sysselsatte i privat sektor som jobbet innen fiske og næringsmidler i 2014. Den største bransjen i privat sektor i Lebesby målt etter antall arbeidsplasser er fisk med 29,3 prosent. Omtrent 17 prosent av de sysselsatte jobbet innen regionale næringer i 2014, hvorav mer enn 47 prosent jobbet i bygg og anlegg. Handel var med 15,9 prosent den største bransjen innen besøksnæringen som til sammen utgjorde 19,9 prosent av sysselsatte i privat sektor.

Bransjesammensetting i Lebesby er ugunstig og det har derfor vært vanskelig for Lebesby å oppnå arbeidsplassvekst i alle næringene. Arbeidsplassveksten i Lebesby følger delvis nasjonal konjunktur spesielt i oppgangstiden til finanskrisen.

Lebesby har vært mest attraktiv for besøksnæringene i perioden. Næringslivet i Lebesby har samlet sett over alle årene fra 2001 fram til 2014 vært lite attraktiv for både regional og basisnæringene.

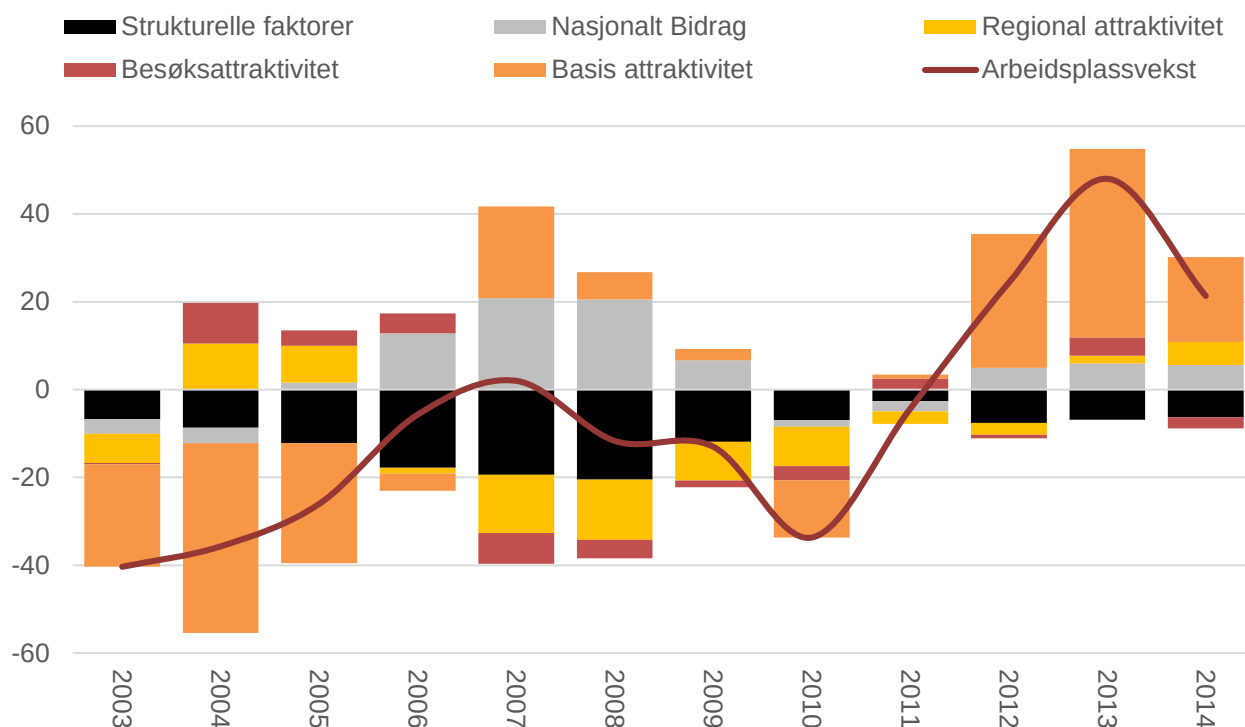
Attraktiviteten for næringslivet har variert mye fra periode til periode. Arbeidsplassvekst i Lebesby i noen år skyldes positiv næringsattraktivitet.



Figur 37: Årlig vekst i antall arbeidsplasser i basis-, besøks- og de regionale næringene i Lebesby fra 2003 til 2014. Den mørkerøde linjen viser den årlige veksten. Stolpene viser hvordan veksten kan forklares av nasjonal vekst, strukturelle forhold og attraktivitet. Tre års glidende gjennomsnitt.

Næringsattraktivitet i nye Nordkyn kommune

Vi kan nå se på hvordan næringsattraktiviteten har vært i Lebesby og Gamvik samlet.



Figur 38: Årlig vekst i antall arbeidsplasser i basis-, besøks- og de regionale næringene i Lebesby og Gamvik samlet fra 2003 til 2014. Den mørkerøde linjen viser den årlige veksten. Stolpene viser hvordan veksten kan forklares av nasjonal vekst, strukturelle forhold og attraktivitet. Tre års glidende gjennomsnitt.

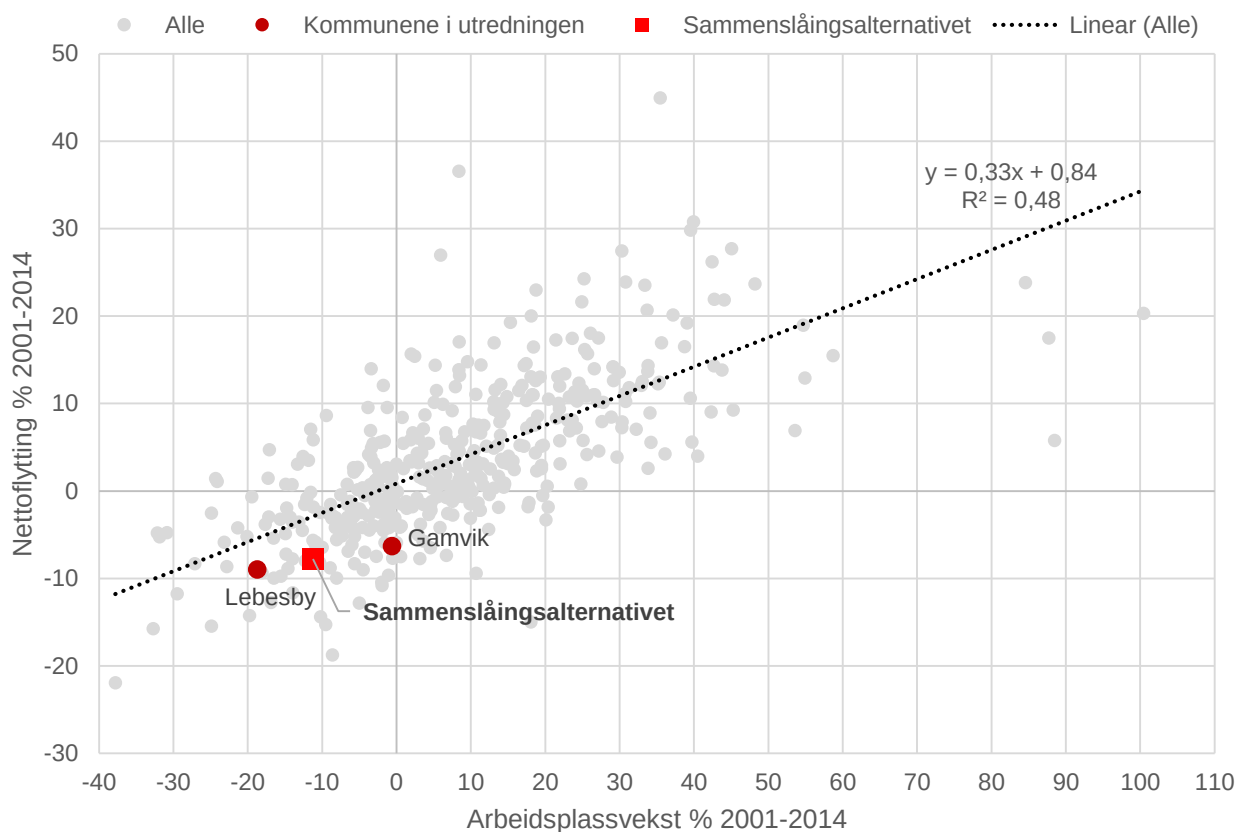
Figuren over viser hvordan den årlige arbeidsplassveksten kan forklares av strukturelle forhold, nasjonal vekst og attraktivitet. Når det er arbeidsplassvekst i Norge, kan de fleste steder i landet også forvente å få arbeidsplassvekst. Figuren over viser hvordan den nasjonale høykonjunkturen før finanskrisen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

Videre spiller bransjesammensetningen en stor rolle. Bransjesammensetningen i dette sammenslåingsalternativet tilsier at arbeidsplassveksten i regionen er svakere enn i landet som helhet. Regionen har en høy andel arbeidsplasser i fiske og næringsmidler som er bransjer i nedgang nasjonalt. I alt var 62,3 prosent av arbeidsplassene i sammenslåingsalternativet i 2014 innen nedgangsbransjene. Det betyr at regionen kan forvente noe lavere arbeidsplassvekst enn landet som helhet.

Når vi justerer for effekten av nasjonal vekst og strukturelle forhold, sitter vi igjen med den bransjusterte veksten, som er et mål på næringsattraktiviteten. I de siste fire treårsperioden har sammenslåingsalternativet samlet hatt en vekst i næringslivet, som er høyere enn forventet. De siste tre årene har det i snitt blitt skapt 22 flere arbeidsplasser i næringslivet enn forventet. Dette skyldes spesielt høy vekst i basisnæringene i 2012 (72,7 arbeidsplasser). Besøksnæringene i kommunene har hatt en arbeidsplassutvikling under forventning i den siste treårsperioden.

7.5. Flytting

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



Figur 39: Et plott som viser arbeidsplassveksten (alle sektorer) og nettoflyttingen i perioden 2001-2014 for alle kommuner i Norge. De mørkerøde prikkene viser kommunene som er med i utredningen. Den lyserøde firkanten viser nettoflytting og arbeidsplassvekst i Lebesby og Gamvik samlet.

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

De mørkerøde prikkene representerer kommunene i utredningen. Den lyserøde firkanten viser arbeidsplassveksten og nettoflyttingen for Lebesby og Gamvik samlet.

Nettoflyttingen til kommunene i utredningen har vært mindre enn forventet ut fra arbeidsplassutviklingen. Arbeidsplassutviklingen er litt forskjellig i begge utredningskommunene, mens nettoflytting til begge kommunene er ganske lik. Nettoflytting til Lebesby har vært 2,7 prosentpoeng lavere enn nettoflyttingen til Gamvik i den valgte perioden. Begge utredningskommunene har hatt en nettoflytting som var lavere enn det som kunne forventes ut fra arbeidsplassutviklingen.

7.5.1. Strukturelle flyttefaktorer

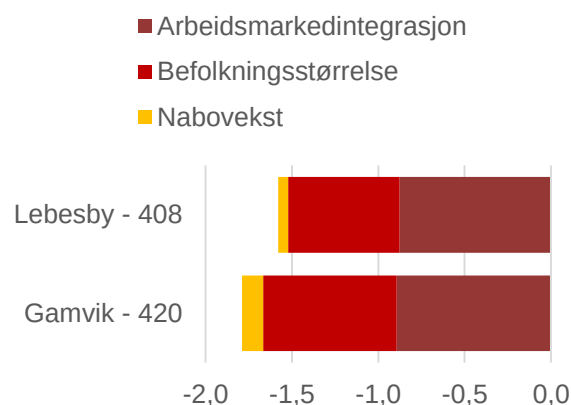
Som vi så av figuren på forrige side, kan arbeidsplassveksten forklare mye av flyttingen til et sted. Likevel er det mye av flyttingen som også skyldes andre ting. Det kan være strukturelle flyttefaktorer eller at stedet er attraktivt å bo på. Vi har identifisert tre strukturelle flyttefaktorer som har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

De strukturelle flyttefaktorene er:

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

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

Begge kommunene i utredningen har dårlige forutsetninger for positiv nettoflytting. Kommunene er rangert langt under snittet sammenlignet med alle 428 norske kommuner. Lebesby og Gamvik er blant de 20 kommunene i Norge med aller dårligst forutsetninger for positiv nettoflytting.



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. 2003-2014. Enheten er antall standardavvik fra gjennomsnittet summert over fire treårsperioder. Tallet bak kommunenavnet gir rangering blant landets 428 kommuner mht. strukturelle flyttefaktorer.

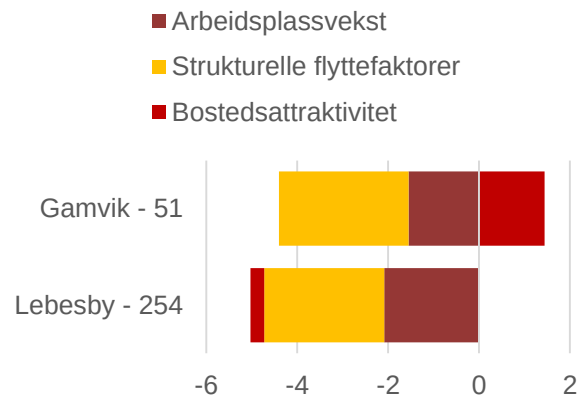
7.5.2. Bostedsattraktivitet

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

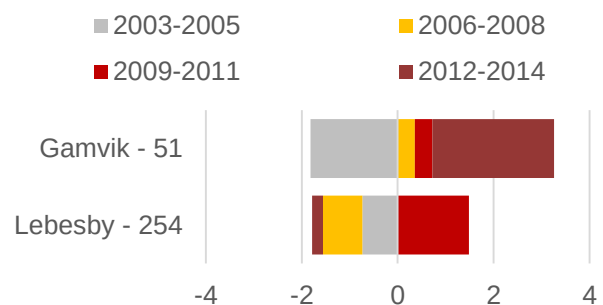
Figuren til høyre viser hvordan nettoflyttingen i perioden 2003-2014 kan forklares av arbeidsplassvekst, strukturelle flyttefaktorer og bostedsattraktivitet. Kommunene er rangert blant landets 428 kommuner med hensyn til bostedsattraktivitet.

Hverken i Lebesby eller i Gamvik har arbeidsplassveksten og strukturelle flyttefaktorene kunnet bidratt positivt til innflytting. I tillegg har Lebesby også hatt en negativ bostedsattraktivitet, som har bidratt ytterligere til at nettoflyttingen har blitt lavere enn i resten av landet. Gamvik har hatt en høyere nettoflytting enn forventet og har vært attraktiv som bosted i de siste årene. Bostedsattraktivitet i Gamvik er langt over gjennomsnittet sammenlignet med landet som helhet.

Figuren under viser hvordan bostedsattraktiviteten har utviklet seg over tid. Men Gamvik har vært attraktiv som bosted i nesten alle årene, det er fra 2006 fram til 2014, har Lebesby kun vært attraktiv som bosted mellom 2009 og 2011.



Figur 41: Nettoflyttingen i perioden 2003-2014 (fire siste ikke-overlappende treårsperioder) forklart av arbeidsplassutvikling, strukturelle flyttefaktorer og bostedsattraktivitet.



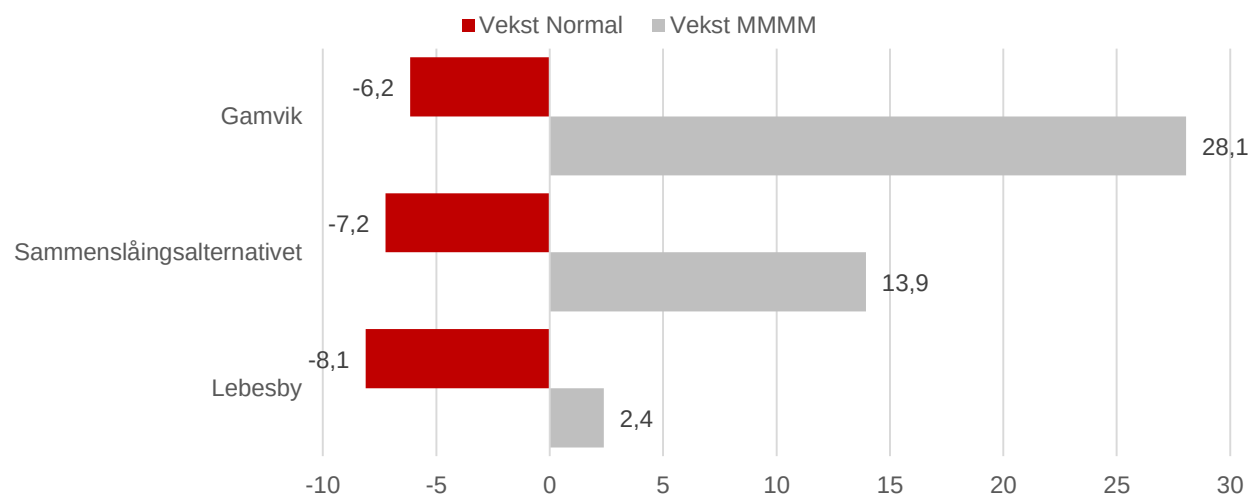
Figur 42: Bostedsattraktiviteten som i figuren over, men for hver treårsperiode. Kommunene er rangert blant landets 428 kommuner mht. bostedsattraktivitet i hele tolvårsperioden.

7.6. Framtidig befolkningsutvikling

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

Ifølge SSBs middelframskrivning forventes Gamvik å få en befolkningsvekst på 28,1 prosent og Lebesby på 2,4 prosent. I følge SSB vil dermed Gamvik passere Lebesby i innbyggertall omtrent i 2023. Vi har gjort en analyse der vi har lagt SSBs middelframskrivning nasjonalt til grunn. Samtidig har vi lagt til grunn de strukturelle forholdene for vekst i næringslivet og de strukturelle forholdene for flytting. Vi har da kunnet regne ut hvordan befolkningsveksten i en kommune vil bli dersom kommunen har nøytral attraktivitet for bedrift, besøk og bosted. Vi så i tidligere analyser at arbeidsplassvekst, arbeidsmarkedsintegrasjon, befolkningsstørrelse og nabovekst har en signifikant og positiv effekt på nettoflyttingen til et sted. Dersom de strukturelle forholdene fortsetter som før, og dersom deres effekt på nettoflyttingen fortsetter som før, vil både Gamvik og Lebesby få befolkningsnedgang, stikk i strid med SSBs middelframskrivninger.

Sammenslåingsalternativet vil ifølge SSBs middelframskrivninger få en befolkningsvekst på 13,9 prosent fra 2015 til 2030. I våre beregninger vil dette sammenslåingsalternativet få en befolkningsnedgang på 7,2 prosent.



Figur 43: Befolkningsvekst 2015-2030, SSBs middelframskrivning (MMMM) og prognosene fra vår modell.

7.6.1. Framtidig utvikling med ulike nivåer av attraktivitet

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

7.7. Oppsummering samfunnsutvikling

Lebesby og Gamvik har samlet hatt befolkningsnedgang på 3,3 prosent siden 2000. Årsakene er dels at kommunene har hatt ugunstige strukturelle betingelser ved at de er små kommuner som ikke ligger gunstig til i forhold til større arbeidsmarkeder, og at bransjestrukturen har vært uheldig. Gamvik har hatt en høyere bostedsattraktivitet enn Lebesby de siste årene som har bidratt positivt til nettoflyttingen. Men den positive bostedsattraktivitet kunne ikke kompensere for negativ arbeidsplassvekst og ugunstige strukturelle betingelser for flytting i begge kommuner. Næringsutviklingen i Gamvik har også vært litt bedre enn i Lebesby, spesielt knyttet til basisnæringene.

Det er dermed nødvendig at kommunene klarer å øke bostedsattraktiviteten, dersom en skal unngå befolkningsnedgang de neste årene. Samtidig må en helst øke næringsattraktiviteten. Det krever at en har et kontinuerlig og kraftfullt utviklingsarbeid. Sammen vil Lebesby og Gamvik ha en noe bredere bransjesammensetning i næringslivet og være noe mindre sårbar for konjunkturendringer og strukturelle endringer. På grunn av størrelsen på kommunene ventes imidlertid denne effekten å bli marginal.

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. Pendlingen mellom de to kommunene er imidlertid begrenset – totalt pendlet i 2014 28 personer mellom de to kommunene, noe som ikke tyder på at kommunene utgjør et integrert arbeidsmarked. Sammen med kommunenes begrensede størrelse i folketall mener vi at nye Nordkyn kommune ikke naturlig vil kunne karakteriseres som et funksjonelt samfunnsutviklingsområde (slik ekspertutvalget definerer det).

På den andre side ser vi klare fordeler knyttet til samfunnsutviklingsrollen ved at de to kommunene slår seg sammen. Selv om Nordkyn kommune fortsatt vil være liten i folketall vil står kommunene sterkere i regionen når de er sammenslått enn de gjør alene. Samtidig vil kommunene ha større sjanse for å drive effektivt utviklingsarbeid ved å slå sammen tilgjengelige ressurser til dette arbeidet enn om de jobber hver for seg.

Samtidig framstår Lebesby og Gamvik med en viss felles identitet knyttet til Nordkynhalvøya. Den geografiske inndelingen for en sammenslått kommune med Laksefjorden og hele Nordkynhalvøya framstår naturlig og hensiktsmessig.

7.7.1. Spesielt om samfunnsutvikling for Status quo-alternativet

En kommunes mulighet til å opptre som samfunnsutviklingsaktører preges på godt og vondt mye av størrelsen på kommunene. Som små kommuner har kommunene begrensede muligheter til å opptre som utviklingsaktører i regional sammenheng. Samtidig har de svært begrenset bemanning med kompetanse og kapasitet til å jobbe systematisk med samfunnsutvikling. Hver for seg har kommunene små fagmiljø og er avhengige av både godt tverrsektorielt samarbeid internt i kommunene, men også samarbeid med andre kommuner og aktører som NVE, NGI, Fylkesmannen i Finnmark, Finnmark fylkeskommune m.m. Samtidig opplever kommunene selv at de håndterer rollen som samfunnsutvikler godt og beskriver faktisk størrelsen som en fordel for rollen som samfunnsutvikler.

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

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

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

8. Lokaldemokrati

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

Ved en sammenslåing vil den nye kommunene ha 2 471 innbyggere, som er langt under landsgjennomsnittet på 11 937 innbyggere per kommune før kommunereformen (01.01.2014).

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

8.1. Ekspertutvalgets kriterier for lokaldemokrati

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

- Høy politisk deltagelse
- Lokal politisk styring
- Lokal identitet

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

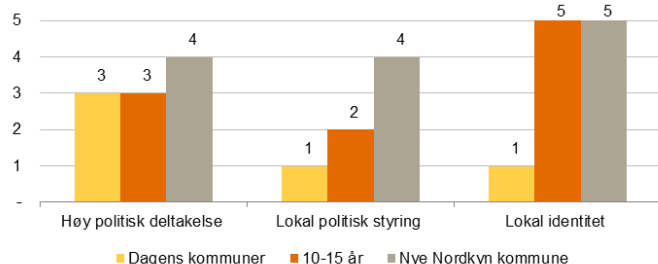
Når det gjelder lokal politisk styring mener utvalget at muligheten for lokalt folkevalgte til å styre og kontrollere kommunenes virksomhet særlig knytter seg til tilstrekkelig kapasitet, relevant kompetanse, distanse i den kommunale administrasjonen samt omfanget av interkommunalt samarbeid. Interkommunalt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

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

Kommunen som demokratisk arena

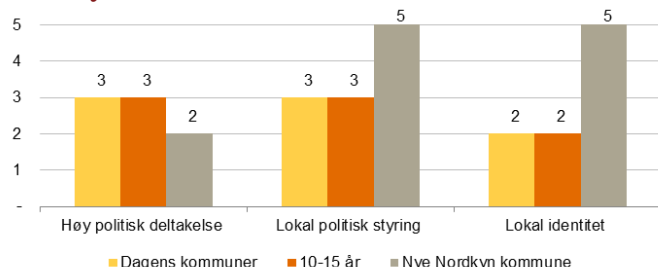
Figurene under oppsummerer kommunenes egenvurdering av kommunen som demokratisk arena for de ulike tjenesteområdene, henholdsvis i dag, i framtiden gitt dagens kommunestruktur, og i en fremtidig sammenslått kommune.

Gamvik kommune



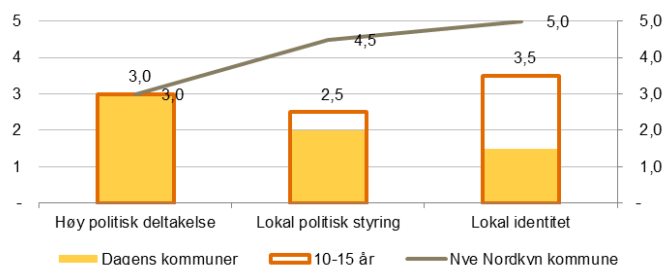
Figur 44: Gamvik kommunes egenvurdering av kommunen som demokratisk arena for de ulike alternativene.

Lebesby kommune



Figur 45: Lebesby kommunes egenvurdering av kommunen som demokratisk arena for de ulike alternativene.

Gjennomsnitt



Figur 46: Kommunenes gjennomsnittlige egenvurdering av kommunen som demokratisk arena for de ulike alternativene.

For politisk deltakelse vurderer begge kommunene dagen situasjon som midt på treet. De ser ingen endring i framtiden, men har forskjellige forventninger til en kommunesammenslåing. Gamvik forventer en lavere deltakelse, mens Lebesby forventer en økning.

Gamvik vurderer lokal politisk styring som uproblematisk i dag, men økt utfordring i framtiden og særlig utfordrende ved en sammenslåing. Lebesby vurderer i dag dette som midt på treet, men særdeles problematisk etter en sammenslåing.

Den lokale identiteten er i dag relativt uproblematisk for begge kommunene. Gamvik ser dette som problematisk i framtiden uavhengig av kommunestruktur, mens Lebesby tror dette blir problematisk først ved en kommunesammenslåing.

Samlet sett kan det tyde på at kommunene har lave forventninger til kommunen som demokratisk arena i framtiden og særlig ved en kommunesammenslåing.

8.2. Status i kommunene i dag

8.2.1. Valgdeltagelse og politisk representasjon

Begge kommunene i utredningsalternativet ligger noe over landsgjennomsnittet for politisk deltagelse ved forrige kommunevalg.

Tabell 28: Stemmetall i prosent ved kommunevalg i perioden 1995-2015. Kilde: SSB.

Kommune	1995	1999	2003	2007	2011	2015
Gamvik	73,9	62,3	54,5	66,5	67,9	64,8
Lebesby	57,6	53,1	52,3	56,6	54,2	65,1
Landet	62,8	60,4	59,0	61,2	64,2	60
Finnmark fylke				58,5	61,7	58,3

Vi ser også at det politiske landskapet er relativt likt på tvers av kommunene. Forskjellen består primært i at Lebesby Tverrpolitiske liste som fikk 5 representanter i kommunestyret i Lebesby ved årets valg. Gamvik har ingen slike lokale lister representert i kommunestyret. Likhetene i det politiske landskapet reduserer sannsynligheten for et større «ideologisk skifte» for noen av kommunene sammenlignet med dagens situasjon.

Tabell 29: Fordeling av parti i dagens kommunestyrer etter valget i 2015. Kilde: Valg.no.

	Ap	FrP	H	KrF	SP	SV	V	MDG	Lokale lister
Gamvik	7	2	0	0	0	4	0	0	0
Lebesby	8	0	1	0	0	1	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).

Vi har ingen grunn til å anta at en kommunesammenslåing vil gi endringer i den formelle politiske deltagelsen. Det er heller deltagelse og medvirkning mellom valg som kan være utfordrende. En faktor som kan påvirke dette, er befolkningens opplevelse av innflytelse.

Antall kommunestyrerepresentanter har vist seg å enten bli høyere eller likt som i den kommunen med flest representanter før kommunesammenslåing (Brandtzæg 2009). Kommunestyret i nye Nordkyn kommune må i henhold til kommuneloven §7 ha minst 11 representanter.²⁶ I dag har Lebesby og Gamvik henholdsvis 17 og 13 representanter i kommunestyret. Uten at det har vært undersøkt nærmere er det nærliggende å tro at det

²⁶ Kommuneloven §7-2.b ikke over 5 000 innbyggere: minst 11.

totale antall kommunestyrerepresentanter vil bli redusert. Å ha et kommunestyre på omkring 30 representanter i en kommune med under 2500 innbyggere kan virke lite rasjonelt. Det er derfor grunn til å anta at en kommunesammenslåing vil føre til at antall innbyggere per folkevalgt vil bli flere enn i dag.

I kommuneloven er det ikke åpning for å sikre geografisk balanse i et fremtidig kommunestyre. Det er per i dag heller ikke mulig å organisere valgkretser med et gitt antall mandat fra hver av de gamle kommunene for å sikre representasjon (Aardal 2015). Det blir derfor opp til partiene å sørge for en fordeling av mandater fra de ulike geografiske områdene ved en eventuell sammenslåing. Erfaringer fra tidligere sammenslåinger tilser at partiene i stor grad har vektlagt å sørge for at alle innbyggerne i den nye kommunen har mulighet til å bli representert (Brandtzæg 2009). I intervjuene virker det ikke å være behov for formelle nærdemokratiske ordninger som sikrer politisk representasjon, dette på grunn av relativt korte geografiske avstander.

8.2.2. Politisk styring

Ifølge egenvurderingene mener Lebesby at den lokale politiske styringen per i dag er tilfredsstillende og Gamvik vurderer den som mindre tilfredsstillende. Kommunene sier at de har grei kapasitet og kompetanse på de fleste fagområder når en tar med interkommunalt samarbeid, men det kan være utfordrende med de langsiktige oppgavene som f.eks planarbeid.

På den ene siden kan avstanden mellom administrasjonen og befolkningen til tider bli for liten i en kommune med få innbyggere. I intervjuene påpekes det at for liten avstand i noen tilfeller kan være problematisk for både administrasjon og politikere. Større avstand mellom politikere og velgerne kan gi større spillerom og makt til politikere, som gjør det lettere å gjennomføre vanskelige eller nødvendige beslutninger. Det vil bli enklere å utforme en helhetlig kommunepolitikk fordi politikere i noe større grad kan distansere seg fra lokale dragkamper innenfor en større kommune. Det må imidlertid bemerkes at innbyggerne trolig vil ha et annet perspektiv på denne problematikken og vil oppleve økt distanse som negativt.

Sentralisering av kommunale tjenester kan fra et organisatorisk perspektiv være det ideelle for å best utnytte tilgjengelige ressurser. Gevinsten i en sammenslåing er sterkere og mer robuste fagmiljøer og noe lavere administrative kostnader.

8.2.3. Geografiske faktorer og identitet

Geografisk avstand er i liten grad en utfordring for lokaldemokratiet i en eventuell ny kommune. Det at avstandene øker noe i en eventuell ny kommune kan gjøre det politiske grunnarbeidet litt vanskeligere ved at avstanden til møtelokaler og den ekstratiden som må brukes for å være aktiv i politikken kan øke terskelen for å gå inn i politikken. I sum kan det redusere det politiske engasjementet i befolkningen.

Forskere påpeker at en interkommunal identitet vokser frem ved mange samhandlingsflater over kommunegrenser (Frisvoll og Almås 2004). Kommuner med høy grad av interaksjon på mange områder kan i større grad være klar for sammenslåing enn kommuner som ikke har et eksisterende samarbeid.

Gamvik og Lebesby er på dette området godt utviklet ved at det eksisterer flere samhandlingsflater over kommunegrensene f.eks gjennom interkommunale samarbeid.

8.2.4. Nærdemokratiordninger og politisk representasjon fra hele den sammenslåtte kommunen

Nærdemokratiske organer omfatter et avgrenset geografisk område som er mindre enn kommunen. De fungerer som en arena der befolkningen kan delta og engasjere seg i dette avgrensede området (NIBR-rapport 2013:4). De fleste organer er rådgivende og fungerer som høringspartner for kommunen, uten selvstendig

beslutningsmyndighet. Noen forvalter imidlertid store ressurser og har vidtgående beslutningsmyndighet. Tabellen under viser en oversikt over ulike typer nærdemokratiske ordninger.

Tabell 30: 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 vide fullmakter til å etablere nærdemokratiske ordninger av både type 2 og 3 i tabellen over. Kommunestyret kan etablere formelle kommunedelsutvalg og enten selv oppnevne medlemmer til utvalgene eller foreta direktevalg. Utvalgenes antall og myndighet fastsettes av kommunestyret. Opprettelse og bruk av kommunedelsutvalg er et meget fleksibelt system, og kan være et effektivt virkemiddel for å styrke nærdemokratiet. Foreningsbasert lokalutvalgsmodeller kan også være relevant, uten å ha samme formelle stilling som kommunedelsutvalg (NIBR-rapport 2013:4).

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

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

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

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

Det virker ikke å være stor interesse eller behov for nærdemokratiske ordninger i Lebesby og Gamvik. Dette virker rimelig ettersom de geografiske avstandene er relativt korte mellom befolkningssentrene i kommunene.

Delegering av ansvar, kompetanse og beslutningsmyndighet til mer lokale utvalg langs dagens kommunegrenser kan være demokratisk problematisk. Det kan medføre segmentering fremfor integrering i kommunene, og kan i ytterste konsekvens medføre fragmentering av myndighet og uklare ansvarslinjer. Den samlede størrelsen på en eventuell Nordkyn kommune gjør at det ikke er spesielt aktuelt å delegere ansvar og beslutningsmyndighet utover et sentralt organ.

8.2.5. Økonomisk og politisk handlingsrom

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

Til sammen har kommunene 53,4 årsverk i kommuneadministrasjon. Behovet for tjenesteproduksjonen ved en kommunesammenslåing vil for det meste være uendret.

Tabell 31: Avtalte årsverk eksklusive lange fravær i kommuneadministrasjonen 2014. Kilde: KOSTRA 2014

Kommune	Årsverk
Gamvik	33,0
Lebesby	19,4
Totalt	53,4

Kommunene påpeker at muligheten for å utvikle helhetlige planer vil bli bedre i en sammenslått kommune. Hver for seg er Lebesby og Gamvik på mange områder sårbare grunnet små fagmiljøer. En sammenslåing kan dermed gi grunnlag for noe mer helhetlig styring og robusthet i gjennomføring, noe som vil styrke evnen til politisk handling.

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

De to kommunene gir begge uttrykk for at sammenslåing oppfattes som en del av en sentraliseringstrend, og ikke først og fremst styrt av ønske om regionalisering av oppgaver og myndighet. Det oppleves som viktig at kommunene forsøker å utnytte sine fortrinn eksempelvis ved å tiltrekke seg næringsliv og utvikle turisme. Det blir i intervjuene vist en forsiktig optimisme angående styrket posisjon i regional utvikling, hvor kommunene vil få sterkere fagmiljøer, ikke være avgrenset til tidligere kommunegrenser og bli en større kommune.

8.3. Oppsummering lokaldemokrati og styring for nye Nordkyn kommune

Selv om kommunene i egenrapporteringen har ulike forventninger til hvordan en kommunesammenslåing vil påvirke lokaldemokratiet, ser man ikke på sammenslåing som en uholdbar utfordring knyttet til lokaldemokrati.

De geografiske avstandene er relativt korte, men en sammenslåing kan likevel påvirke det politisk engasjementet i befolkningen. Lengre reisetider kan skape barrierer for deltakelse sammenlignet med i dag. Dette kommer i tillegg til det faktum at makt vil bli flyttet fra dagens to kommuner til én samlet kommune, og en mulig samlokalisering av administrative ressurser i et nytt administrasjonssenter. Det blir i intervjuene pekt på at en kommunesammenslåing vil kunne gi sterkere fagmiljøer. Det gir indikasjon på en enighet om at

hvert enkelt fagmiljø bør være samlet, selv om det ikke nødvendigvis betyr at alle fagmiljøene må være på samme sted.

Det er ikke et tydelig behov for nærdemokratiordninger som et eventuelt tiltak for å motvirke fallende politiske engasjement. Kommunene ligger tett på hverandre og avstandene er relativt korte.

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

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

Appendiks A

Referanser

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

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

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

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

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

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

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

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

Jakobsen, D.I. 2010. *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*. Telemarksforskning. Rapport 227.

Appendiks B

Nye oppgaver til kommunene

Tabell 32: Nye oppgaver. Velferdstjenester

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

Tabell 33 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/introdiserte arter etter §2 i forskrift om jakt- og fangsttider og hvor det i liten grad er nødvendig å ta hensyn til regional utbredelse.

Tabell 34: 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

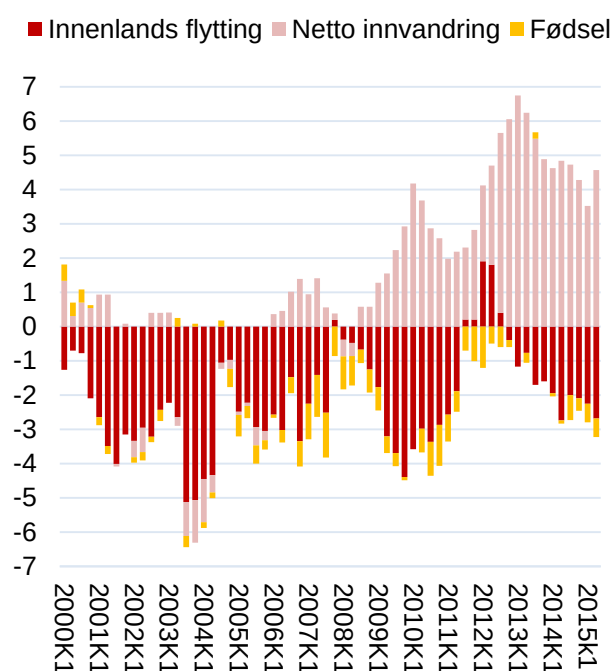
Figurene under viser hvordan befolkningsutviklingen er satt sammen av:

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

Gamvik

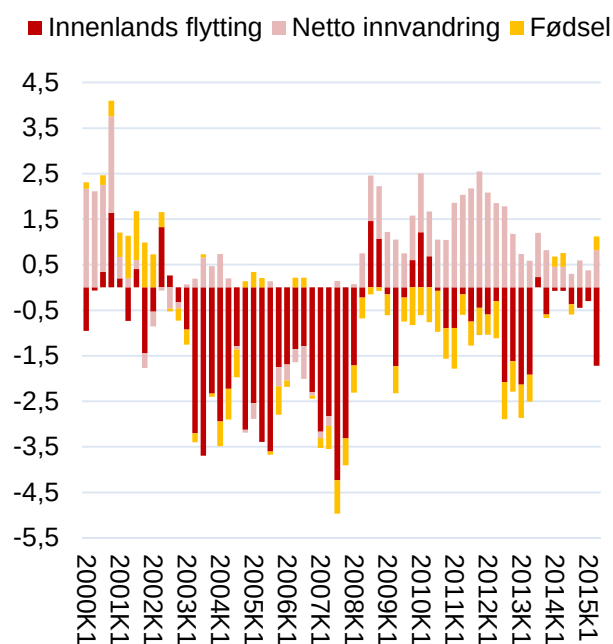
Gamvik har hatt befolkningsnedgang helt siden 2000. Det er den innenlandske fraflyttingen som har bidratt mest til dette. Fødselsbalansen er negativ, og har i alle årene bidratt til befolkningsnedgang. Nettoinnvandringen har hovedsakelig vært positiv siden 2006, og har økt kraftig de siste årene. Nettoinnvandringen til Gamvik har vært høy nok til å kompensere for den innenlandske fraflyttingen og den negative fødselsbalansen i de siste årene. Dette har ført til befolkningsvekst i de siste fire årene



Figur 47: Årlig befolkningsutvikling i prosent av folketallet målt hvert kvartal i overlappende perioder. Befolkningsutviklingen er dekomponert i innenlands flytting, netto innvandring og fødselsbalanse, 31. mars 2000 – 30. juni 2015. Gamvik.

Lebesby

Lebesby har hatt sterkt befolkningsnedgang i de fleste årene fra 2000 fram til 2014. Nettoinnvandringen er positiv i noen år, men har ikke kompensert for tapet av innbyggere til andre kommuner igjennom høy fraflytting i alle årene. Innenlands fraflytting har ikke vært så kraftig i de siste årene som i årene før finanskrisen, og innvandringen har kunnet delvis kompensere for fraflyttingen i 2011, 2013 og 2014. Den høye fraflytting i andre kvartal i 2015 tyder på at innvandringen ikke ville kunne kompensere for fraflyttingen i 2015. Fødselsbalansen har vært negativ i nesten alle årene.



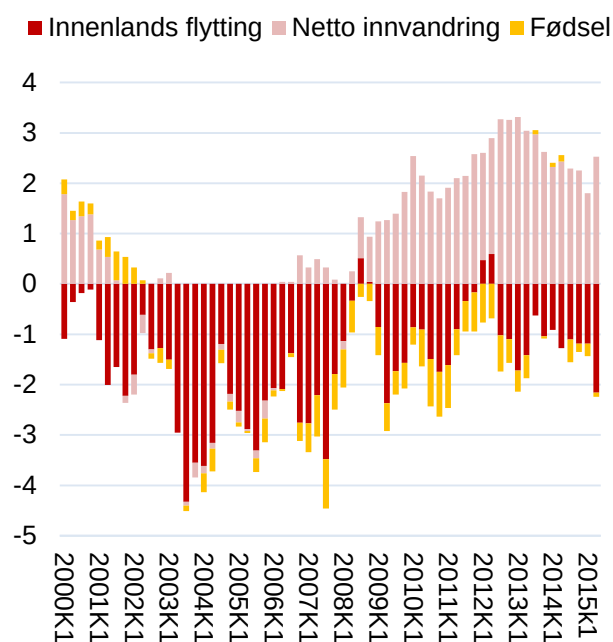
Figur 48: Årlig befolkningsutvikling i prosent av folketallet målt hvert kvartal i overlappende perioder. Befolkningsutviklingen er dekomponert i innenlands flytting, netto innvandring og fødselsbalanse, 31. mars 2000 – 30. juni 2015. Lebesby.

De to kommunene samlet, sammenslåingsalternativet

Befolkningsutviklingen i de to kommunene samlet er preget av befolkningsnedgang opp til omtrent 2010. I de siste fire årene og i 2008 har det vært befolkningsvekst i sammenslåingsalternativet. Veksten i folketallet i disse årene skyldes nettoinnvandringen.

Fødselsbalansen i dette sammenslåingsalternativet har vært negativ.

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



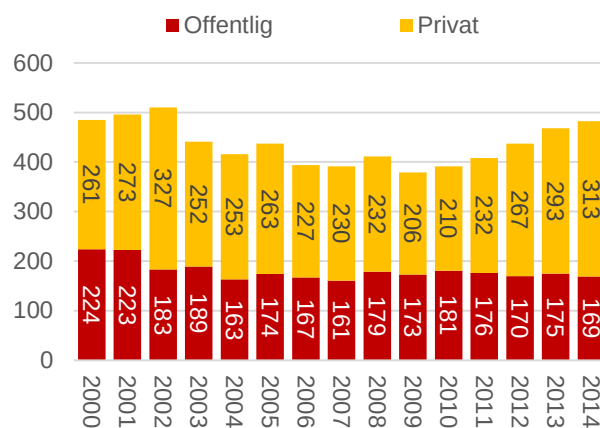
Figur 49: Årlig befolkningsutvikling i prosent av folketallet målt hvert kvartal i overlappende perioder. Befolkningsutviklingen er dekomponert i innenlands flytting, netto innvandring og fødselsbalanse, 31. mars 2000 – 30. juni 2015. De to kommunene samlet (sammenslåingsalternativet).

Arbeidsplassutvikling

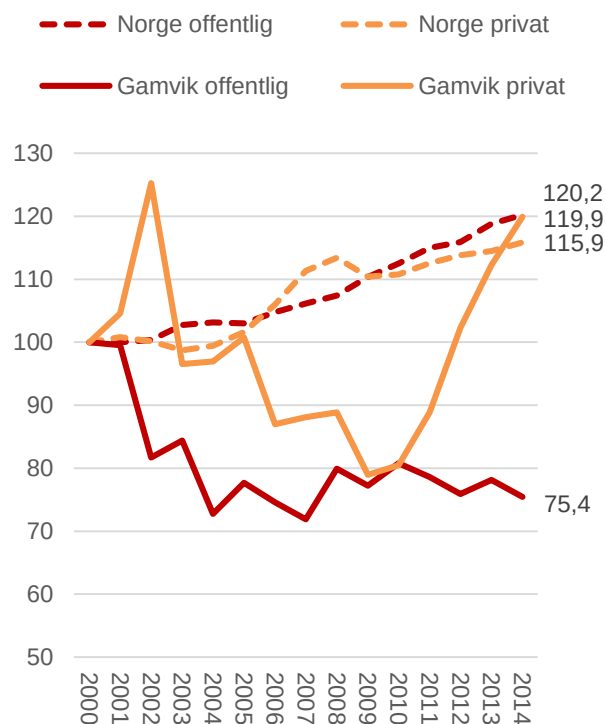
Gamvik

Veksten i offentlig sektor i Gamvik har vært mye lavere enn veksten nasjonalt i alle årene fra 2000 fram til 2014.

Privat sektor i Gamvik har tapt mange arbeidsplasser fram til 2008, men har hatt vekst i alle årene etter finanskrisen. Veksten i privat sektor i 2014 var relativt sett høyere enn nasjonalt. Arbeidsplassveksten i privat sektor har vært på 19,9 prosent, mens det har vært en vekst på 15,9 prosent i Norge i samme periode.



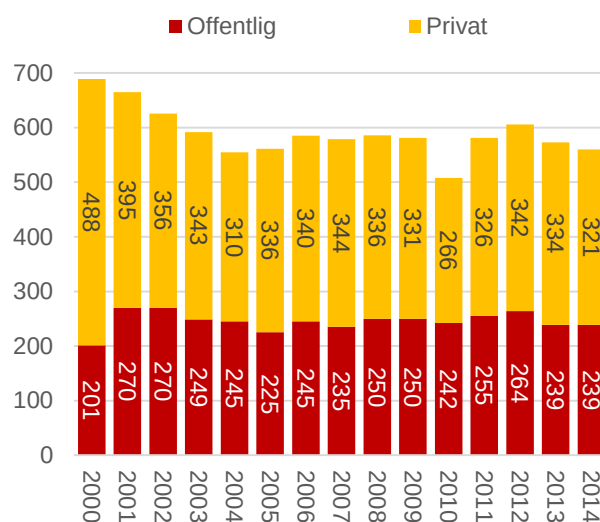
Figur 50: Antall arbeidsplasser i offentlig og privat sektor, 2000-2014, Gamvik.



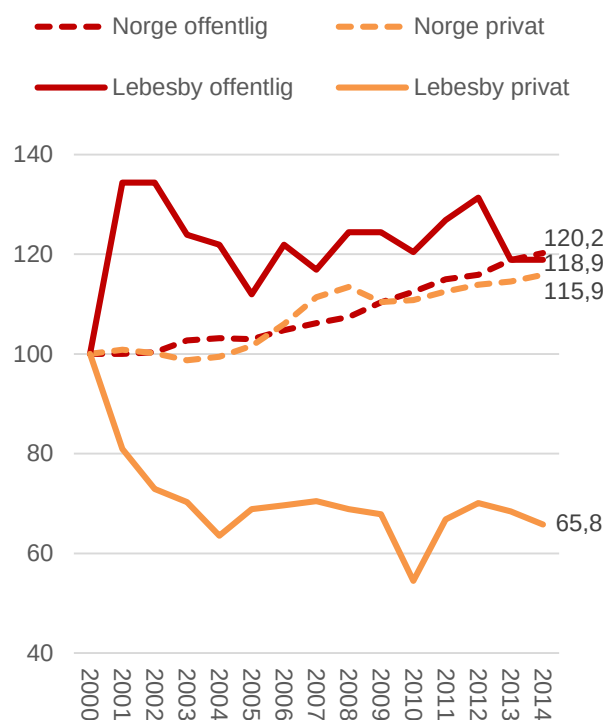
Figur 51: Indeksert arbeidsplassutvikling i offentlig og privat sektor i Gamvik og Norge. Antall arbeidsplasser i 2000 = 100.

Lebesby

Lebesby har hatt en mye svakere privat sektor enn landet som helhet. Kommunen har mistet 34,2 prosent av arbeidsplassene i privat sektor siden 2000 fram til 2014. Nedgangen i den offentlige sektor i Lebesby har vært kraftigst i årene opp til 2003. Lebesby har hatt en relativ vekst i antall arbeidsplasser i offentlig sektor siden 2000 som er nesten likt veksten nasjonalt. I alt er absolutt antall offentlige arbeidsplasser økt med 36 fra 2000 fram til 2014.



Figur 52: Antall arbeidsplasser i offentlig og privat sektor, 2000-2014, Lebesby.



Figur 53: Indeksert arbeidsplassutvikling i offentlig og privat sektor i Lebesby og Norge. Antall arbeidsplasser i 2000 = 100.

Bransjer i næringslivet

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

Tabell 35: Antall arbeidsplasser i de ulike bransjene i privat sektor i 2014.

Næring	SubNæring	Bransje	Lebesby	Gamvik
Basis	Industri	Anna industri	15	
		Næringsmidler	41	91
		Verkstedindustri	6	
	Natur	Fisk	94	83
		Landbruk	9	2
	Tekn. tjenester	Teknisk/vitenskap	1	2
		Tele og IKT	1	
Besøk		Aktivitet	10	11
		Handel	51	33
		Overnatting	12	5
		Servering	3	
Lokal og Kommune		Lokal	23	8
Regional		Agentur og Engros		8
		Bygg og anlegg	26	16
		Diverse	13	9
		Finans, eiendom, utleie	1	1
		Forr tjenesteyting	7	9
		Transport	8	35
Totalsum			321	313

Bransjene med flest arbeidsplasser er fisk (177) og næringsmidler (132), som går inn under basisnæringene. Det er Gamvik som har flest arbeidsplasser innen næringsmidler og Lebesby som har flest arbeidsplasser innen fisk. Blant bransjene med forholdsvis mange arbeidsplasser er også handel (besøk), transport (regional) og bygg og anlegg (regional).

Begge kommunene har nesten ingen arbeidsplasser i de teknologiske tjenestene. På landsbasis har de teknologiske tjenestene hatt høy arbeidsplassvekst de siste 14 årene.

Bransjenes andel av arbeidsplassene i næringslivet

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

Tabell 36: Arbeidsplassene i bransjene som prosentvis andel av det totale antall arbeidsplasser i privat sektor. 2014. Siste rad viser det totale antallet arbeidsplasser i privat sektor.

Næring	SubNæring	Bransje	Lebesby	Gamvik
Basis	Industri	Anna industri	4,7	
		Næringsmidler	12,8	29,1
		Verkstedindustri	1,9	
	Natur	Fisk	29,3	26,5
		Landbruk	2,8	0,6
	Tekn. tjenester	Teknisk/vitenskap	0,3	0,6
		Tele og IKT	0,3	
Besøk		Aktivitet	3,1	3,5
		Handel	15,9	10,5
		Overnatting	3,7	1,6
		Servering	0,9	
Lokal og Kommune		Lokal	7,2	2,6
Regional		Agentur og Engros		2,6
		Bygg og anlegg	8,1	5,1
		Diverse	4,0	2,9
		Finans, eiendom, utleie	0,3	0,3
		Forr tjenesteyting	2,2	2,9
		Transport	2,5	11,2
Totalsum			321	313

I Lebesby utgjør fisket 29,3 prosent av arbeidsplassene i privat sektor. I Gamvik jobber 26,5 prosent innenfor fiske. Det er 29,1 prosent som jobber innen næringsmidler i Gamvik. Innen transport, jobber omtrent 11 prosent i Gamvik. I begge kommunene utgjør handel mer enn 10 prosent av arbeidsplassene i privat sektor.

Vekstimpulser fra næringslivet

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

Tabell 37: Vekstimpulser fra bransjene i privat sektor, 2009 – 2014.

Næring	SubNæring	Bransje	Lebesby	Gamvik
Basis	Industri	Anna industri	0,0	
		Næringsmidler	-5,9	11,7
		Verkstedindustri	0,5	
	Natur	Fisk	1,4	3,2
		Landbruk	-0,2	-0,2
	Tekn. tjenester	Teknisk/vitenskap	-0,2	
Besøk		Aktivitet	-0,6	0,0
		Handel	-0,5	1,4
		Overnatting	0,8	-0,4
		Servering	-0,6	
Lokal og Kommune		Lokal	1,2	1,4
Regional		Agentur og Engros		-0,2
		Bygg og anlegg	1,4	1,2
		Diverse	1,1	-0,2
		Finans, eiendom, utleie	-0,8	-2,2
		Forr tjenesteyting	0,3	1,6
		Transport	-0,3	-1,0
Totalsum			-2,3	16,4

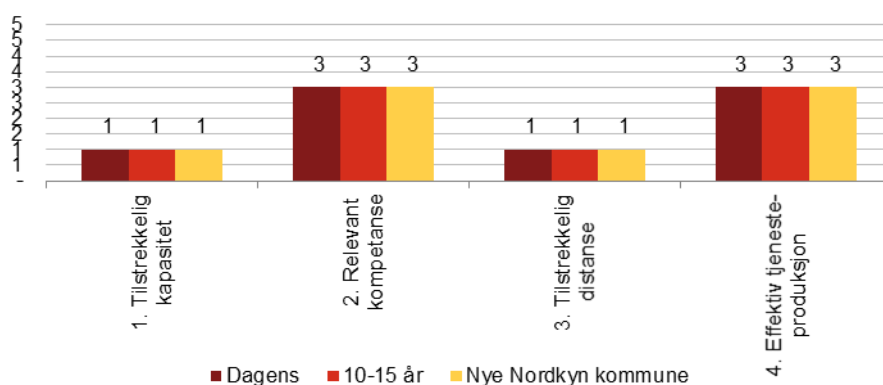
Veksten i antall arbeidsplasser innenfor næringsmidler i Gamvik har tilsvart 11,7 prosent av sysselsettingen. Det er dermed bransjen blant kommunene i dette sammenslåingsalternativet med nesthøyeste vekstimpulser. Samlet sett har fiske hatt vekstimpulser tilsvarende 2,2 prosent av samlet sysselsetting i begge kommunene. Fisket er dermed bransjen med høyest vekstimpuls i perioden i sammenslåingsalternativet.

Appendiks D Statistikk øvrige tjenesteområder

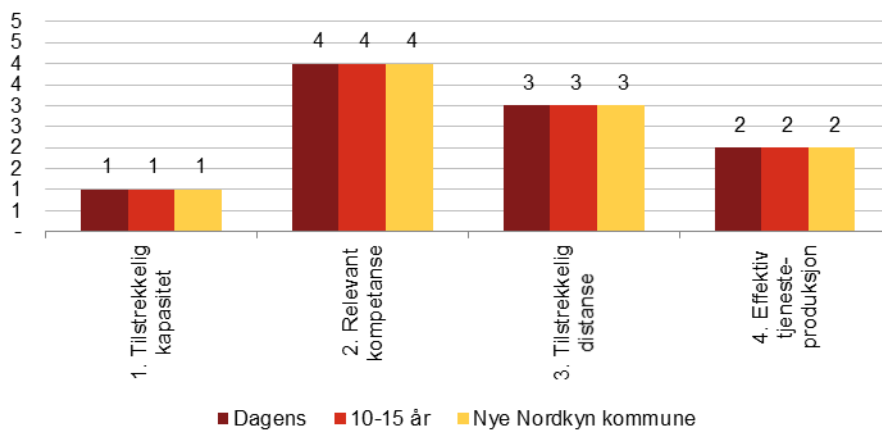
Barnehage

Figurene under oppsummerer hvordan kommunene rangerer tjenesteområdet barnehage.

Gamvik kommune



Lebesby kommune

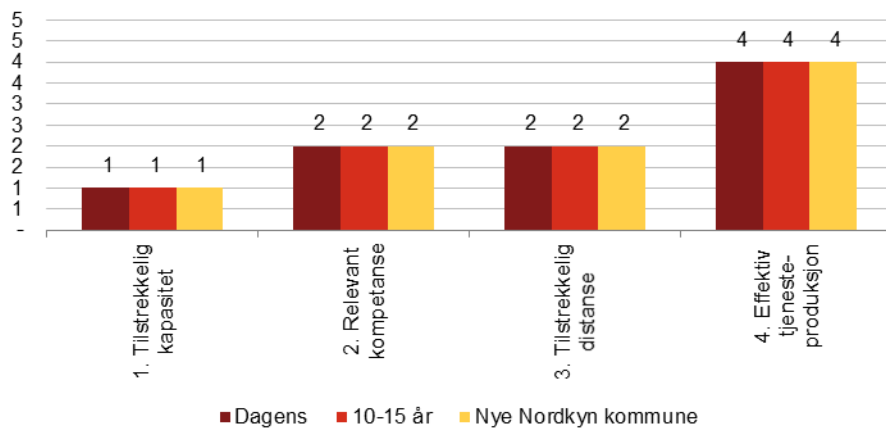


Figur 54: Kommunenes egenvurdering av utfordringer ved barnehage

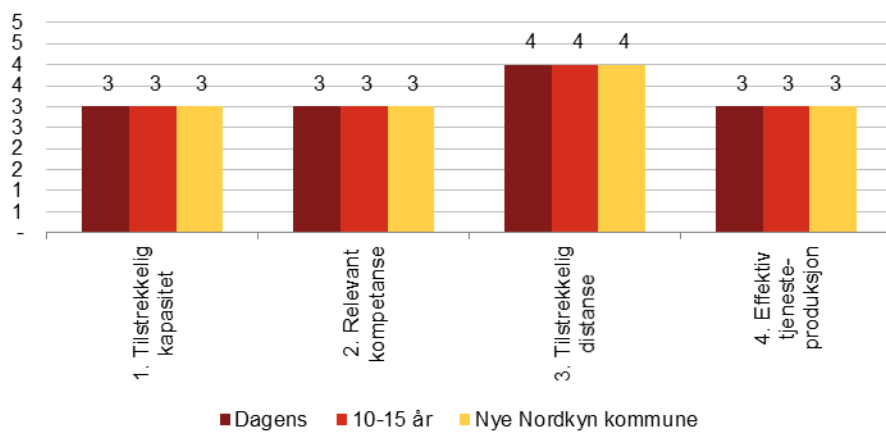
Barnevern

Figurene under oppsummerer hvordan kommunene rangerer tjenesteområdet barnevern.

Gamvik kommune



Lebesby kommune

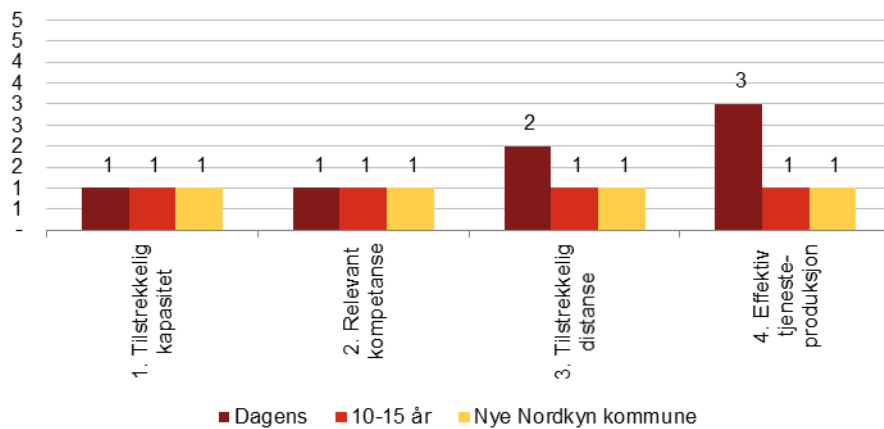


Figur 55: Kommunenes egenvurdering av utfordringer ved barnevern

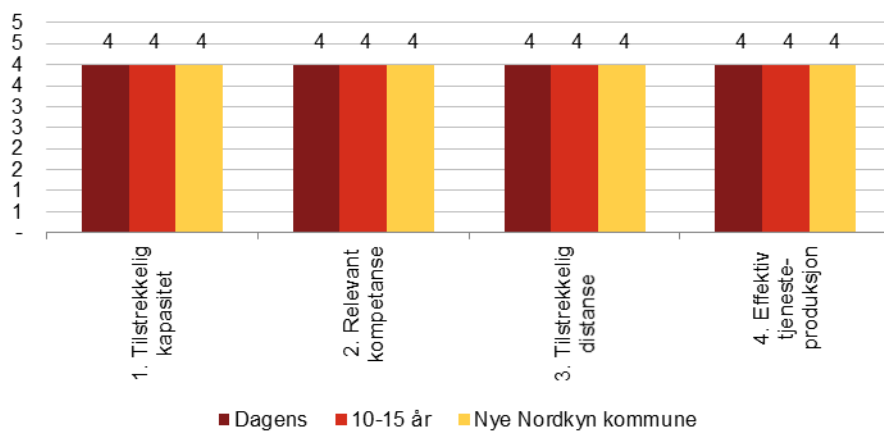
NAV/sosiale tjenester

Figurene under oppsummerer hvordan kommunene rangerer tjenesteområdet NAV/sosiale tjenester.

Gamvik kommune



Lebesby kommune

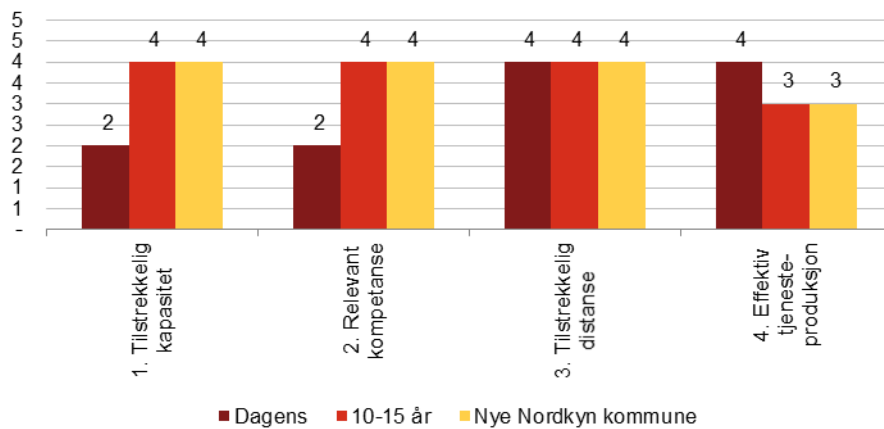


Figur 56: Kommunenes egenvurdering av utfordringer ved NAV/sosiale tjenester

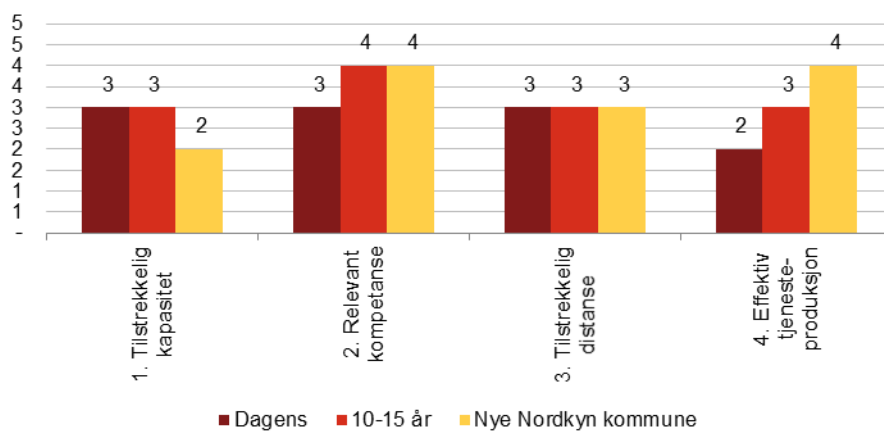
Pleie og omsorg

Figurene under oppsummerer hvordan kommunene rangerer tjenesteområdet pleie og omsorg.

Gamvik kommune



Lebesby kommune

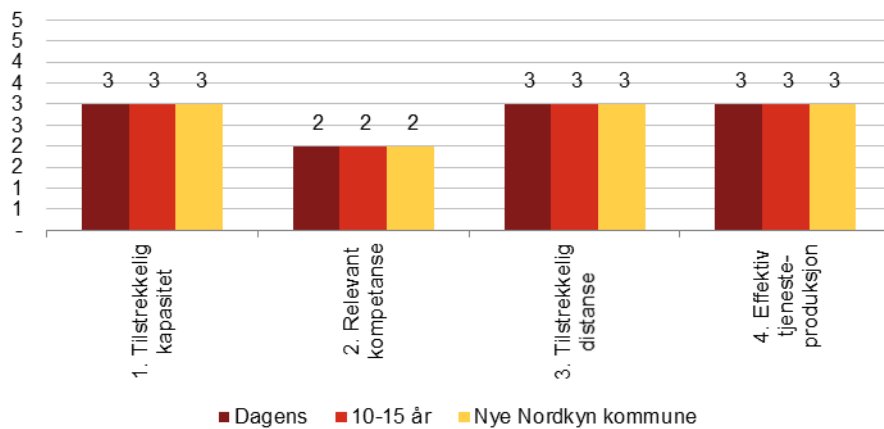


Figur 57: Kommunenes egenvurdering av utfordringer ved pleie og omsorg

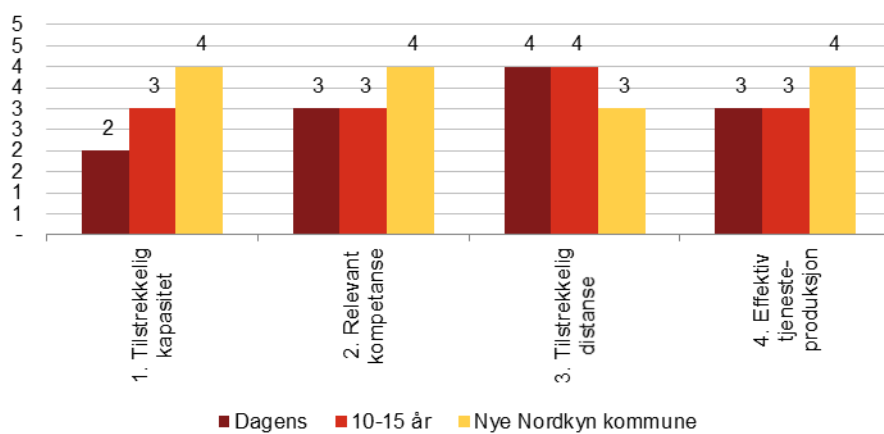
Tekniske tjenester

Figurene under oppsummerer hvordan kommunene rangerer tekniske tjenester.

Gamvik kommune



Lebesby kommune



Figur 58: Kommunenes egenvurdering av utfordringer ved tekniske tjenester