

Gratangen og kommunereformen

Kjetil Lie, Audun Thorstensen, Ole Sverre Lund og Per Kallager

TF-notat nr. 95/2015



Kolofonside

Tittel:	Gratangen og kommunereformen
Undertittel:	
TF-notat nr:	95/2015
Forfatter(e):	Kjetil Lie, Audun Thorstensen, Ole Sverre Lund, Per Kristian Roko Kallager
Dato:	09.11.2015
ISBN:	978-82-7401-889-1
ISSN:	1891-053X
Pris:	(Kan lastes ned gratis fra www.telemarksforskning.no)
Framsidedfoto:	Karl Gunnar Sanda og istockphoto.com
Prosjekt:	Gratangen kommune - utredningsbistand kommunereformen
Prosjektnummer.:	20151050
Prosjektleder:	Kjetil Lie
Oppdragsgiver(e):	Gratangen kommune

Spørsmål om dette notatet kan rettes til: Telemarksforskning, Postboks 4, 3833 Bø i Telemark – tlf 35 06 15 00 – www.telemarksforskning.no

Innholdsfortegnelse

- Innledning s. 6
- Samfunnsutvikling s. 13
 - Befolkningsutvikling s. 15
 - Næringsutvikling s. 22
 - Pendling og avstander s. 31
 - Vurdering Null-alternativet s. 40
 - Vurdering av sammenslåingsalternativene s. 45
- Økonomi s. 53
 - Kommunereformen s. 59
 - Økonomiske rammebetingelser s. 66
 - Effekter på overføringene fra inntektssystemet s. 77
 - Illustrasjonsberegninger for effekten på frie inntekter s. 82
 - Alternativ 1 s. 83
 - Alternativ 2: s. 87
 - Illustrasjonsberegninger for effekten på frie inntekter s. 91
 - Konsesjonskraft s. 94
 - Andre økonomiske effekter s. 97
 - Demografiske endringer s. 107
 - Mulige effektiviseringsgevinster s. 113
 - Vurdering økonomi s. 128
 - Oppsummering økonomi s. 139
 - Samlet vurdering av alternativene s. 145

Innholdsfortegnelse

- Tjenesteyting s. 149
 - Kompetanse og kapasitet s. 155
 - Funn fra intervju og spørreundersøkelsen s. 161
 - Interkommunalt samarbeid s. 164
 - Framtidige årsverk s. 167
 - Modeller for lokalisering av tjenester s. 172
 - Økonomisk soliditet s. 178
 - Vurdering Null-alternativet s. 182
 - Vurdering sammenslåingsalternativene s. 188
- Lokaldemokrati s. 196
 - Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner s. 205
 - 1 – pågående prosesser s. 208
 - 2 – nye oppgaver s.210
 - 3 – redusert statlig styring s. 215
 - Regionalt folkevalgt nivå s. 217
 - Stortingets behandling av meldingen s. 219
 - Vurdering – Lavangen består som egen kommune s. 244
 - Vurdering sammenslåingsalternativer s. 249
 - Samlet vurdering av samtlige alternativer s. 259
- Vedlegg s. 278

Forord

Telemarksforskning har gjennomført en utredning av ulike alternativer for fremtidig kommunestruktur for Gratangen kommune

Vi har vurdert følgende 3 alternativer:

- **Gratangen** som fortsatt egen kommune
- Alternativ 1: Narvik, Tysfjord, Evenes, Ballangen, **Gratangen** og Lavangen
- Alternativ 2: **Gratangen**, Lavangen, Bardu og Salangen

Ved Telemarksforskning har Kjetil Lie vært prosjektleder, mens Audun Thorstensen, Ole Sverre Lund og Per Kallager har vært bidragsyttere i arbeidet.

Vi vil benytte anledningen til å takke for et godt samarbeid i forbindelse med gjennomføringen. Vi vil også rette en takk til de i kommunen som har stilt opp på intervjuer/gruppesamtaler, deltatt i spørreundersøkelse og bidratt med annen informasjon.

Bø, 02.11.2015

Kjetil Lie
Prosjektleder

Innledning

Metode og gjennomføring

- For å sammenlikne de ulike alternativene, benytter vi oss av et særskilt egenutviklet «kriteriesystem» for sammenlikning av sammenslåtte kommuner. Dette er for å gjøre rapporten mer leservennlig, og etter beste evne å skille de ulike alternativene fra hverandre.
- Vi har også utviklet et eget kriteriesett for vurderingene av null-alternativet. Det presiseres at dette er et annet system enn det som brukes i vurderingen av sammenslåingsalternativer, slik at scoren ikke er sammenliknbar.
- Metodikken er på ingen måte en «fasit» på hvor god en ny kommune vil være, men etter vår vurdering gir dette en pekepinn på hvordan de ulike alternativene står seg mot ekspertutvalgets kriterier for god kommunestruktur.

Metode og gjennomføring (2)

- Som en del av utredningen utførte Telemarksforskning gruppeintervju med administrasjon og politisk ledelse i Gratangen den 22.09.2015.
- Vi utførte også en spørreundersøkelse hvor administrasjon, politisk ledelse og tillitsvalgte i Gratangen ble stilt en rekke spørsmål om kommunesammenslåing.
- Det presiseres at dette ikke er en representativ undersøkelse, men må sees på som en «stemningsrapport».
- Undersøkelsen ble gjennomført i perioden 17.09.15 til 05.10.15.

Kriteriesett for vurdering av null-alternativet

Utredningstema	Kriterium	Høyeste poengscore
Samfunnsutvikling	Befolkningsstørrelse	20
	Tilstrekkelig kapasitet og relevant kompetanse	20
	Funksjonelle samfunnsutviklingsområder	20
	Styrker og samordnet samfunnsutvikling	10
	Avstand til kommunesenter (gjennomsnittlig reisetid fra KOSTRA)	20
	Næringsstruktur	10
	Maksimal score	100
Økonomi	Netto driftsresultat	10
	Disposisjonsfond	10
	Korrigerte frie inntekter	40
	Effektiviseringsgevinster administrasjon	20
	Effektiviseringsgevinster tjenesteproduksjon	10
	Forventet endring i demografikostnader	10
	Maksimal score	100

Kriteriesett for vurdering av null-alternativet

Utredningstema	Kriterium	Høyeste poengscore
Tjenester	Befolkningsgrunnlag	20
	Tilstrekkelig kapasitet og kompetanse	20
	Interkommunalt samarbeid	20
	Framtidig tjenesteproduksjon	10
	Valgfrihet	10
	Tilstrekkelig distanse (i administrasjon)	10
	Interkommunalt samarbeid som alternativ til sammenslåing	10
	Maksimal score	100
Lokaldemokrati	Valgdeltagelse	10
	Størrelse på kommunestyret	10
	Politisk representasjon	10
	Innbyggermedvirkning	10
	Politisk handlingsrom	10
	Relevant kompetanse og tilstrekkelig kapasitet	10
	Interkommunalt samarbeid	10
	Lokal identitet	10
	Oppgavepotensial	20
	Maksimal score	100
Total score		400

Vurderingssystem for sammenslåingsalternativene

Utredningstema	Vurderingskriterium	Høyest poengscore
Samfunnsutvikling	Befolkningsgrunnlag	20
	Tilstrekkelig kapasitet og kompetanse	10
	Funksjonelle samfunnsutviklingsområder	20
	Kommunesenter	10
	Avstand til kommunesenter	20
	Næringsstruktur	20
Økonomi	Økonomiske virkemidler	20
	Netto driftsresultat	10
	Frie inntekter, 1 – 15 år	20
	Frie inntekter, etter 20 år	10
	Effektiviseringsgevinster adm.	20
	Effektiviseringsgevinster tjenester	10
	Endring i konsesjonskraftsinntekter	5
	Endring i demografikostnader	5
Tjenesteyting	Befolkningsgrunnlag	20
	Interkommunalt samarbeid	20
	Kapasitet og kompetanse	10
	Modeller for tjenesteyting	10
	Valgfrihet, distanse og framtidig tjenesteproduksjon	20
	Effektiv tjenesteproduksjon	10
	Økonomisk soliditet	10
	Valgdeltagelse	10
Lokaldemokrati	Størrelse på kommunestyret	10
	Politisk representasjon	10
	Innbyggermedvirkning	10
	Kompetanse, kapasitet og politisk handlingsrom	10
	Interkommunalt samarbeid	10
	Lokal identitet	10
	Oppgavepotensial ved større kommuner	20
	Behov for tiltak for styrket lokaldemokrati	10
Samlet score		400

Utrekningsalternativer

Alternativer	Kommuner
0	Gratangen som egen kommune
1	Narvik + Tysfjord + Evenes + Ballangen + Gratangen + Lavangen
2	Gratangen + Lavangen + Bardu + Salangen



Telemarksforsking

Samfunnsutvikling

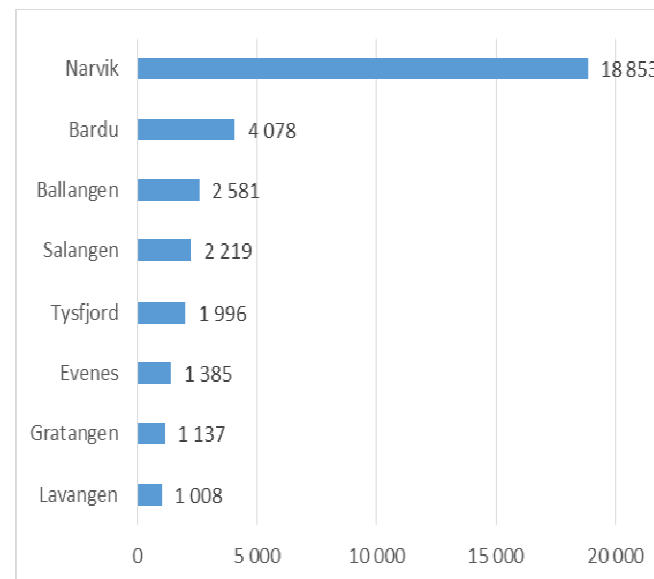
Samfunnsutvikling

- I dette kapitlet undersøker vi status for samfunnsutvikling for de ulike alternativene. Vi har sett på status for kommunene i dag, og hvilke utslag de ulike sammenslåingsalternativene kan gi.
- Problemstillinger:
 - Hvordan er utviklingen i innbyggertall?
 - Hvordan har arbeidsplassutviklingen vært i kommunen og i alternativene som helhet de senere årene?
 - Hvordan har næringsutviklingen vært i ulike bransjer?
 - Pendlingen mellom kommunene i dag?
 - Avstander?

Befolkningsutvikling

Innbyggertall for hver kommune

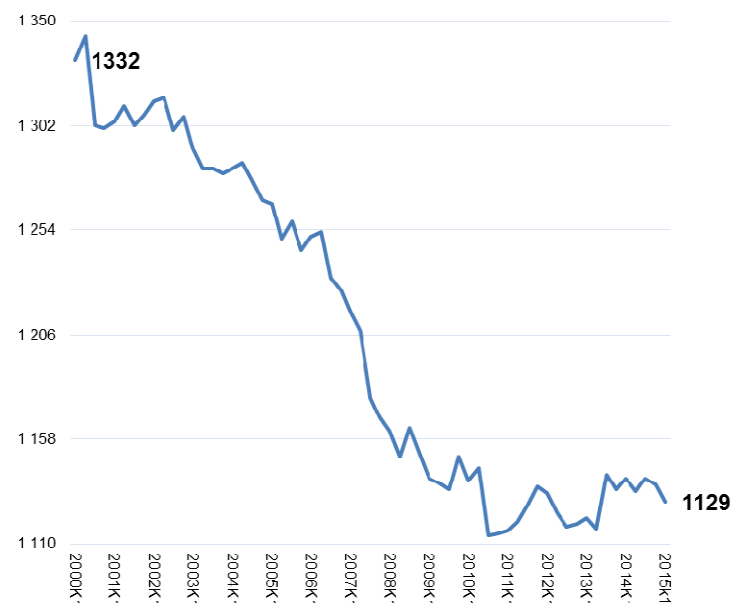
Tabellen gir en oversikt over befolkningsmengde i de aktuelle kommunene i utredningen. Narvik er den største kommunen, mens Lavangen er den minste målt i innbyggertall. Gratangen kommune har 1 137 innbyggere (per 1.1.15).



Kommune	Folkemengde
Narvik	18 853
Tysfjord	1 996
Evenes	1 385
Ballangen	2 581
Gratangen	1 137
Lavangen	1 008
Bardu	4 078
Salangen	2 219

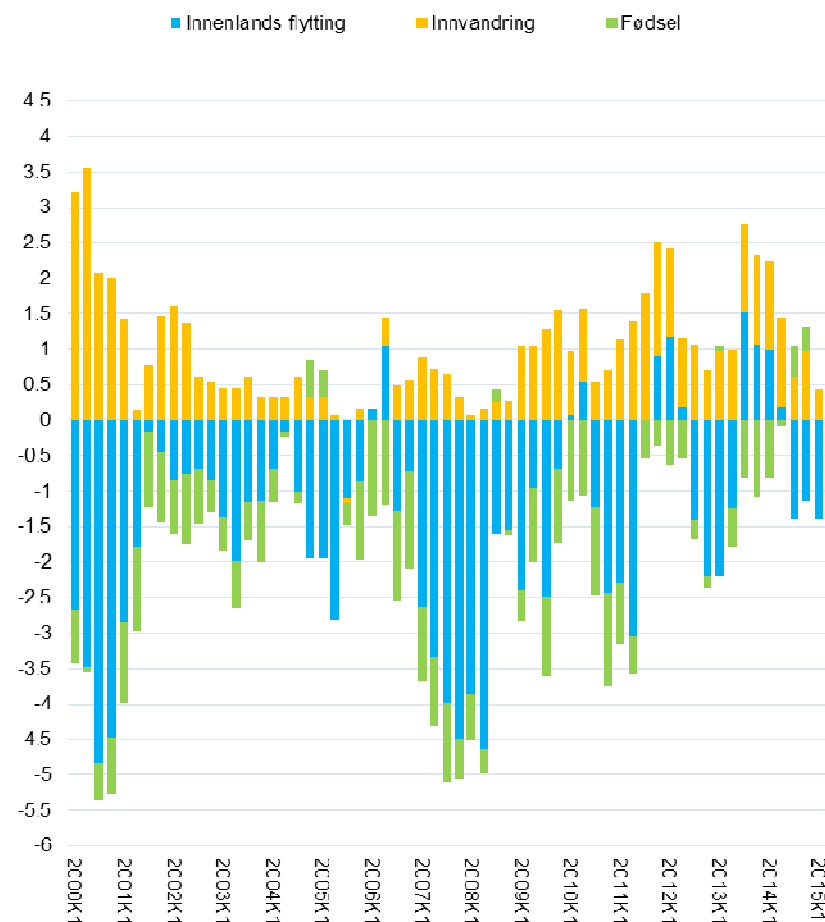
Gratangen folketallsutvikling

- Grafen til høyre viser befolkningsutviklingen i Gratangen fra 2000 til 2015. I denne perioden har det vært en nedgang i folketallet på 203 personer, tilsvarende 15,2 %.



Befolkning dekomponert

- Figuren viser årlig prosentvis befolkningsutvikling fordelt på innenlands nettoflytting, netto innvandring og fødselsbalanse. Hver stolpe viser den kvartalsvise endringen fom. 1. kvartal 2000 tom. 1. kvartal 2015. En trend de senere årene er at folketallsutviklingen er drevet av positiv innvandring, mens det har vært negativ innenlands flytting og fødselsunderskudd.



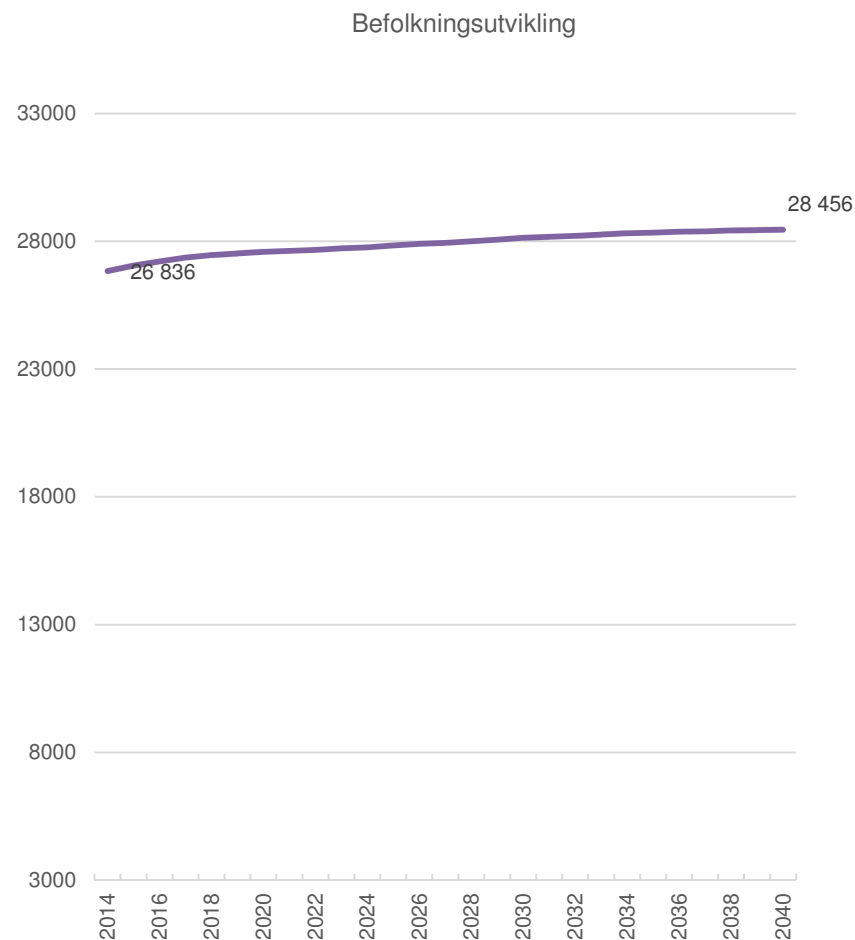
Fremskrevet folketall Gratangen

- Ifølge SSBs 4M alternativ er det forventet en liten nedgang i folketallet frem mot 2040. Nedgangen i perioden tilsvarer 19 personer eller 1,7 %.



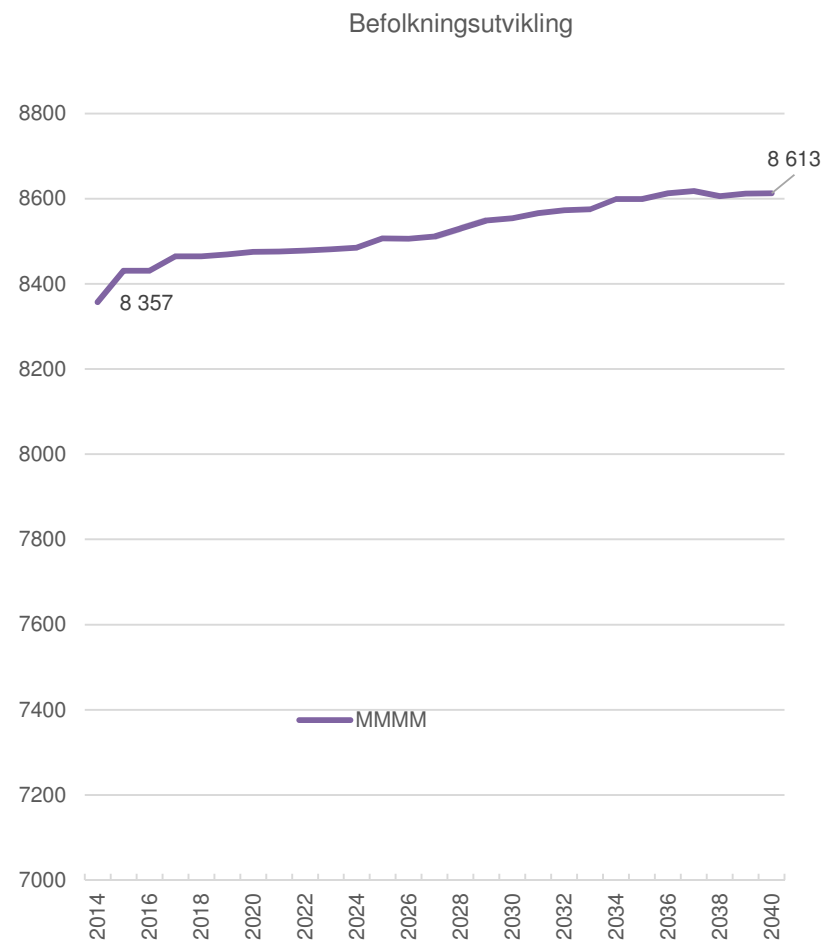
Fremskrevet folketall alt. 1

- I alternativ 1 kan det forventes at innbyggertallet i 2040 er på nesten 30 000 innbyggere. Mye av grunnen til dette er veksten i Narvik. Veksten for perioden tilsvarer om lag 5,7%. Et slikt alternativ vil være godt innenfor ekspertutvalgets anbefaling på mellom 15 – 20 000 innbyggere.



Fremskrevet folketall alt. 2

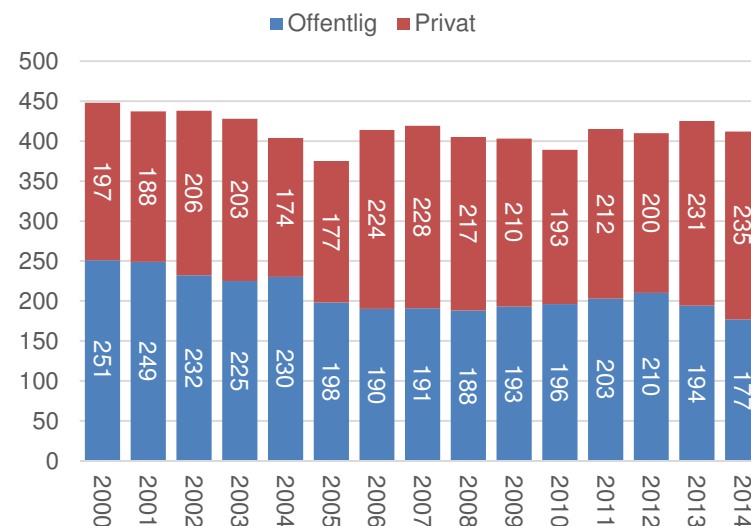
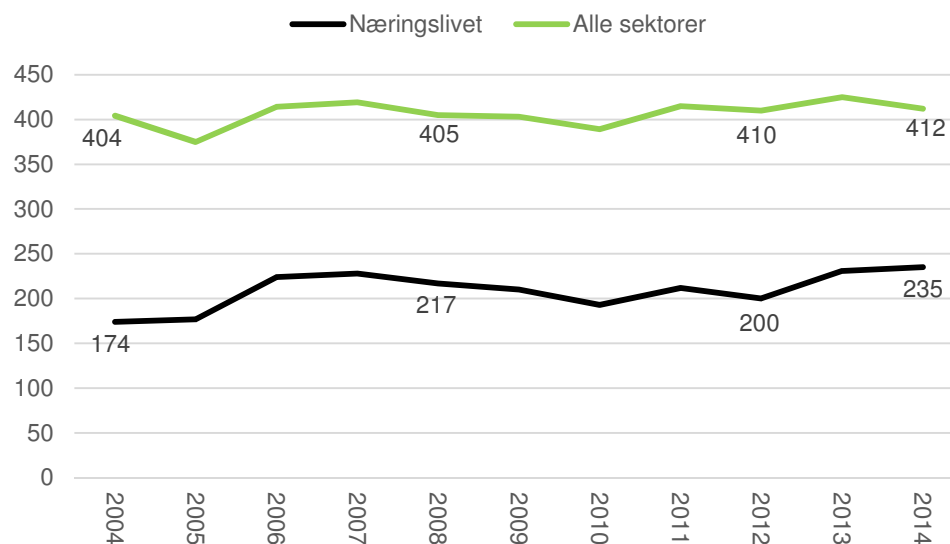
- For alternativ 2 forventes det også en positiv befolkningsutvikling, men innbyggertallet i dette alternativet er vesentlig lavere enn alternativ 1 og forventes å ha 8 613 innbyggere i 2040. Veksten utgjør om lag 3 % for perioden.



Næringsutvikling

Arbeidsplasser i Gratangen

- Figurene under viser utviklingen og fordelingen av arbeidsplassene i Gratangen kommune. I perioden 2004 til 2014 har antallet arbeidsplasser i alle sektorer og privat sektor økt noe. Som vi ser av figuren til høyre, var det i 2014 en større andel sysselsatte i privat sektor enn i offentlig sektor i Gratangen.

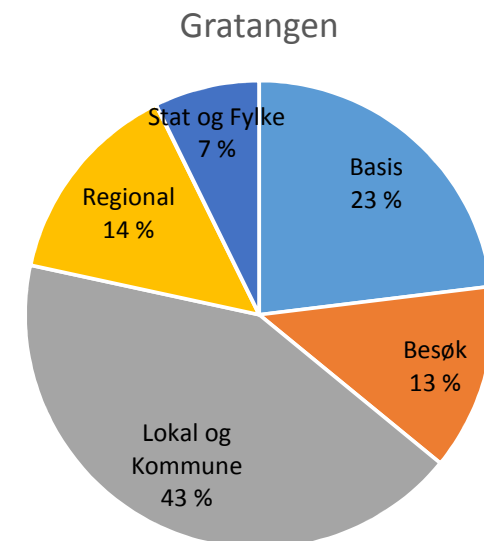


Næringstyper - Gratangen

Videre er det interessant å se på hvordan arbeidsplassene i den enkelte kommune er fordelt mellom ulike sektorer. Arbeidsplassene er fordelt etter:

- Fylke og stat
- Lokal og kommune
 - *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.
- Basisnæringer
 - *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, gruver og industri, tilhører basisnæringene. Samtidig er det en del tjenesteproduksjon som også defineres som basisnæringer. Dette er tjenester som IT, telekom og teknologiske tjenester.
- Besøksnæringer
 - *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.
- Regionale næringer
 - 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 sentra.

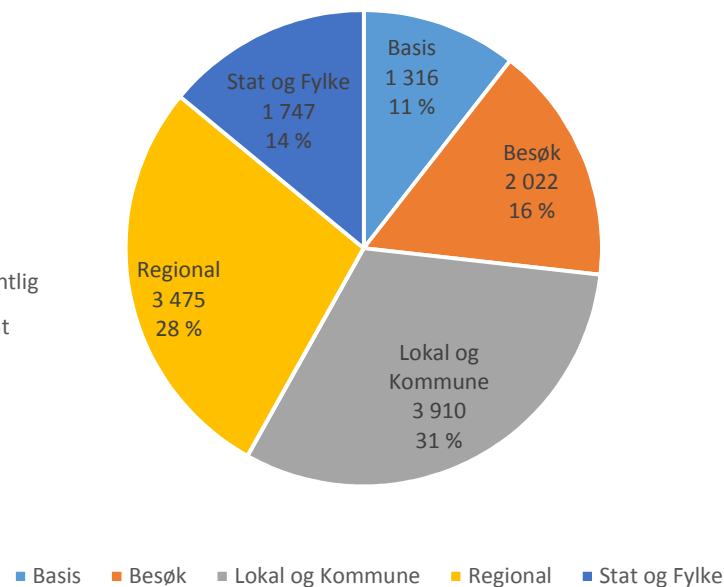
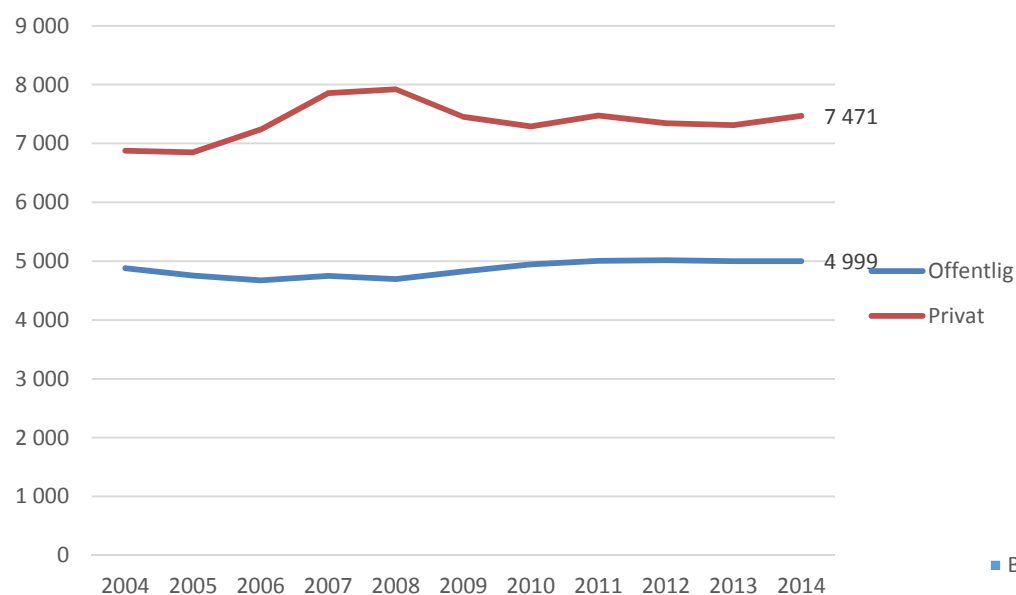
Kakediagrammet viser hvordan arbeidsplassene fordeler seg på de ulike sektorene i Gratangen. Lokale næringer er den størst, fulgt av basisnæringene. Deretter følger regionale næringer og besøksnæringer.



Kilde: Telemarksforsking

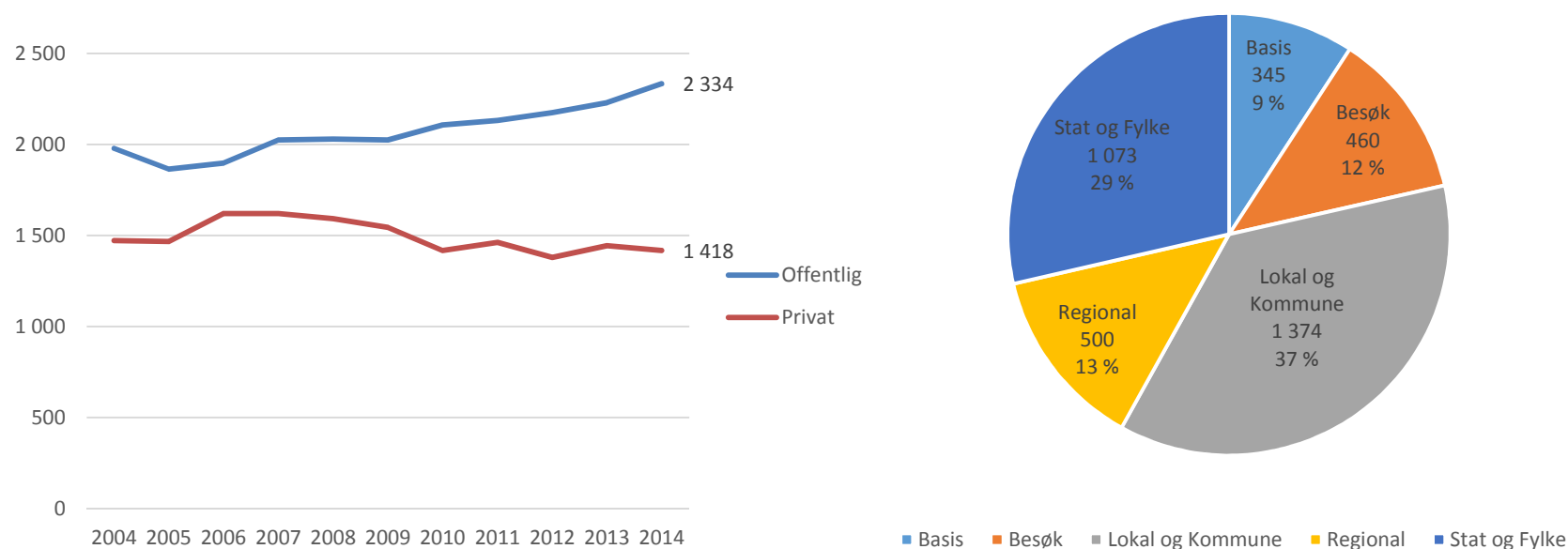
Utviklingen i antall arbeidsplasser alt. 1

- Som vi ser av figuren nedenfor har utviklingen i antall arbeidsplasser samlet for alternativ 1 holdt seg relativt stabilt siden 2008, både innenfor offentlig og privat sektor. Kakediagrammet viser hvordan arbeidsplassene i kommunene, samlet sett, fordeler seg på ulike næringer for alternativ 1.



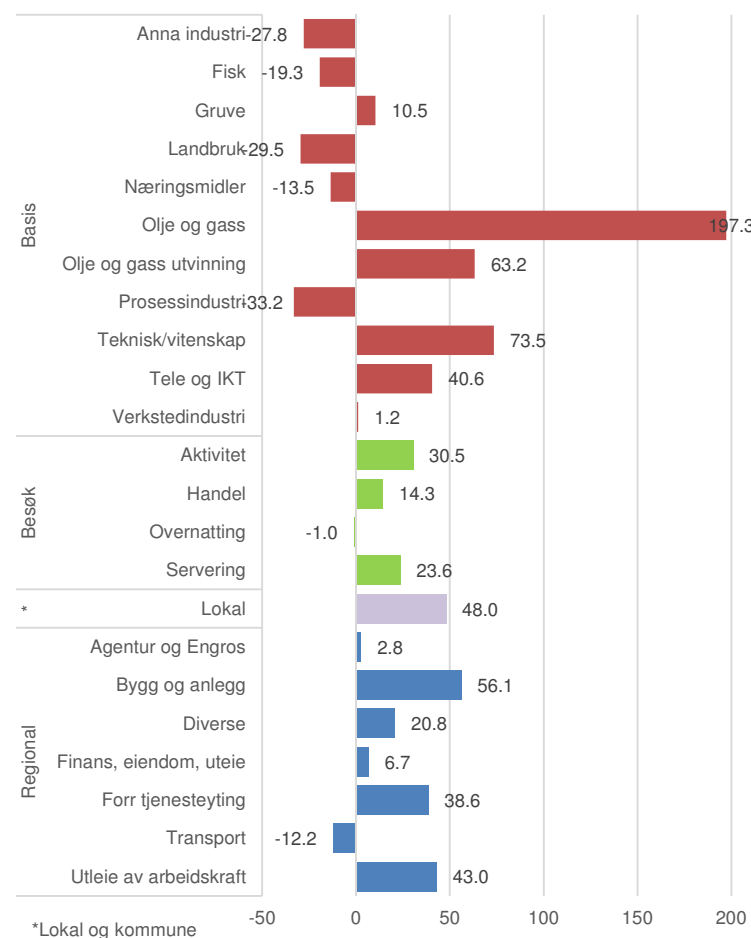
Utvikling i arbeidsplasser alt. 2

- Samlet sett, ser vi at antallet offentlige arbeidsplasser har økt mer enn antallet private arbeidsplasser for alternativ 2 i perioden fra 2004-2014. Kakediagrammet viser hvordan arbeidsplassene i kommunene, samlet sett, fordeler seg på ulike sektorer.



Lokaliseringskvotient (LQ) - forklaring

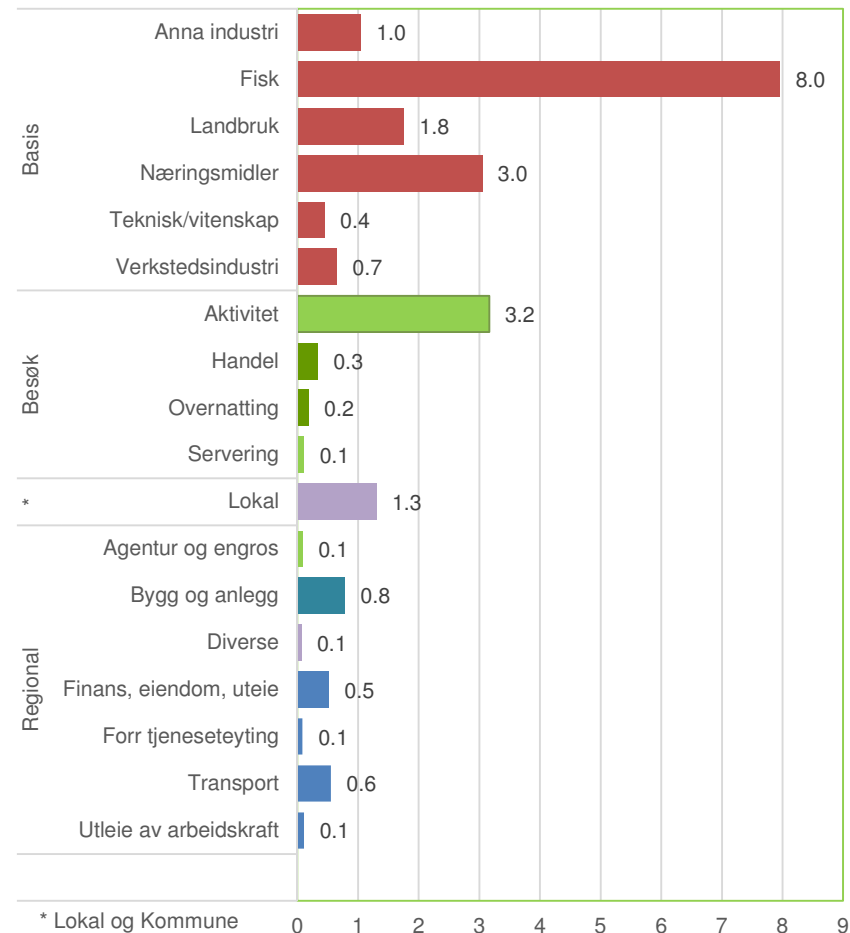
- Lokaliseringskvotienter sier noe om hvor store bransjene er i kommunen/på stedet relativt til resten av landet. Antall arbeidsplasser i bransjen er delt på totalt antall sysselsatte i kommunen. Denne andelen er delt på tilsvarende andel for landet. Når tallet er 1, er andelen den samme som for Norge. Det betyr at dersom andelen er lavere enn 1, er det en lavere andel som jobber i den bransjen sammenlignet med landet, og omvendt dersom tallet er høyere enn 1. Dersom tallet er for eksempel 2, er det dobbelt så mange som jobber i bransjen i den aktuelle kommunen enn landsgjennomsnittet.
- Figuren til høyre viser Norges vekst på landsbasis fra 2000 til 2014. Det gir et bilde av hvilke bransjer som er i vekst, og hvilke som er i nedgang.
- Bransjene som har hatt størst vekst siden 2000, er olje- og gassutvinning, olje og gass, teknisk/vitenskap, lokale næringer, bygg og anlegg og utleie av arbeidsplass.
- Det har vært størst nedgang i anna industri, næringsmidler, prosessindustri, fisk, landbruk og transport.
- Lokaliseringskvotientene på neste side viser arbeidsplasser i Gratangen og for utredningsalternativene i 2014 relativt til landsgjennomsnittet.



Arbeidsplassvekst i de ulike bransjene i Norge i perioden 2000 - 2014. I prosent.

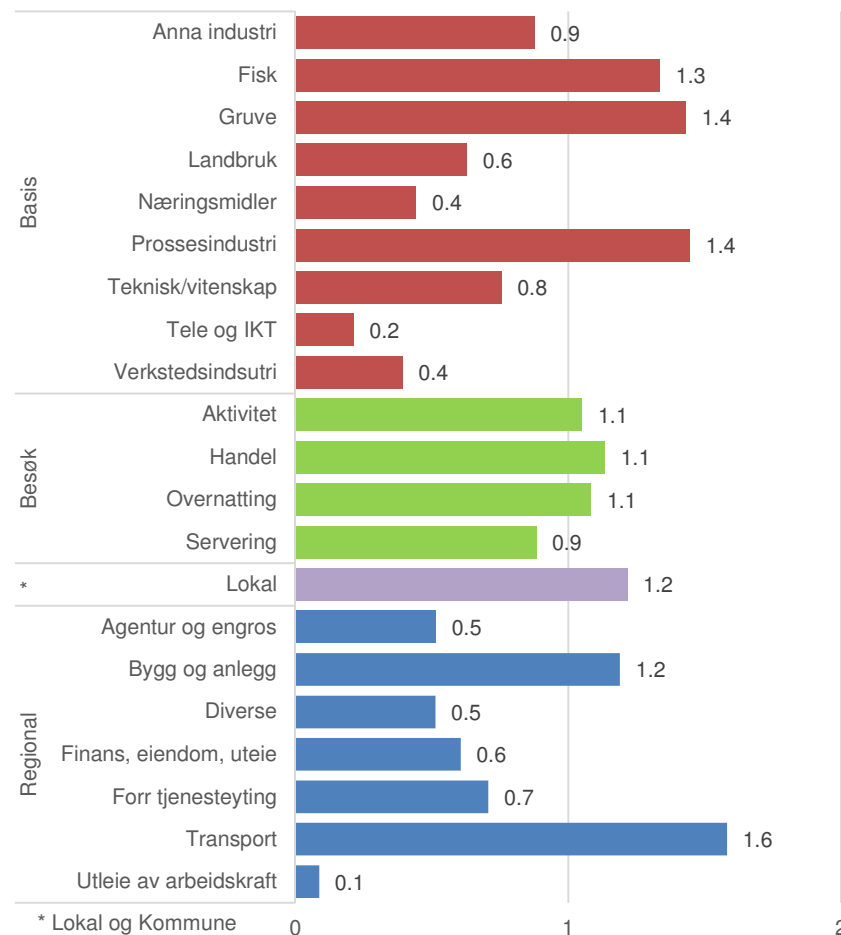
LQ Gratangen

- Ser vi på lokaliseringskvotienten for Gratangen er det et par ting verdt å merke seg:
- I Gratangen er fisk 8 ganger større enn på landsbasis
- Næringsmiddelindustri er 3 ganger større
- Landbruk er 1,8 ganger større enn på landsbasis.
- Aktivitet er 3,2 ganger større enn på landsbasis.
- Vi ser også at andre bransjer er representert, men det er disse fire som skiller seg særlig ut som større enn på landsbasis.



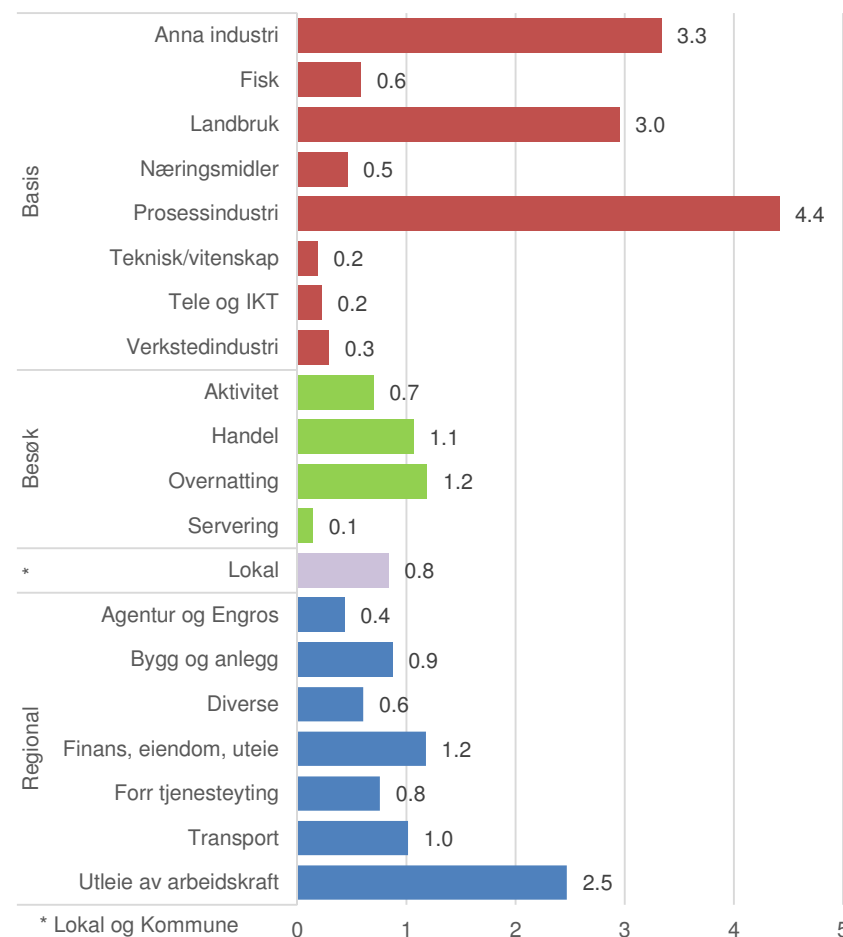
LQ Alternativ 1

- Som vi ser av figuren, vil alternativ 1 ha et relativt variert næringsliv med arbeidsplasser i de fleste bransjer.
- Fisk og prosessindustri er større enn landssnittet i en slik oppstilling. Dette er bransjer som har vært i nedgang på landsbasis de senere år.
- Innenfor besøksbransjene har det kun vært en nedgang i overnatting. De andre næringene har vært i vekst.
- Innenfor de regionale næringene er blant annet bygg og anlegg en bransje som har hatt positiv vekst. Bygg og anlegg er større enn på landsbasis.



LQ Alternativ 2

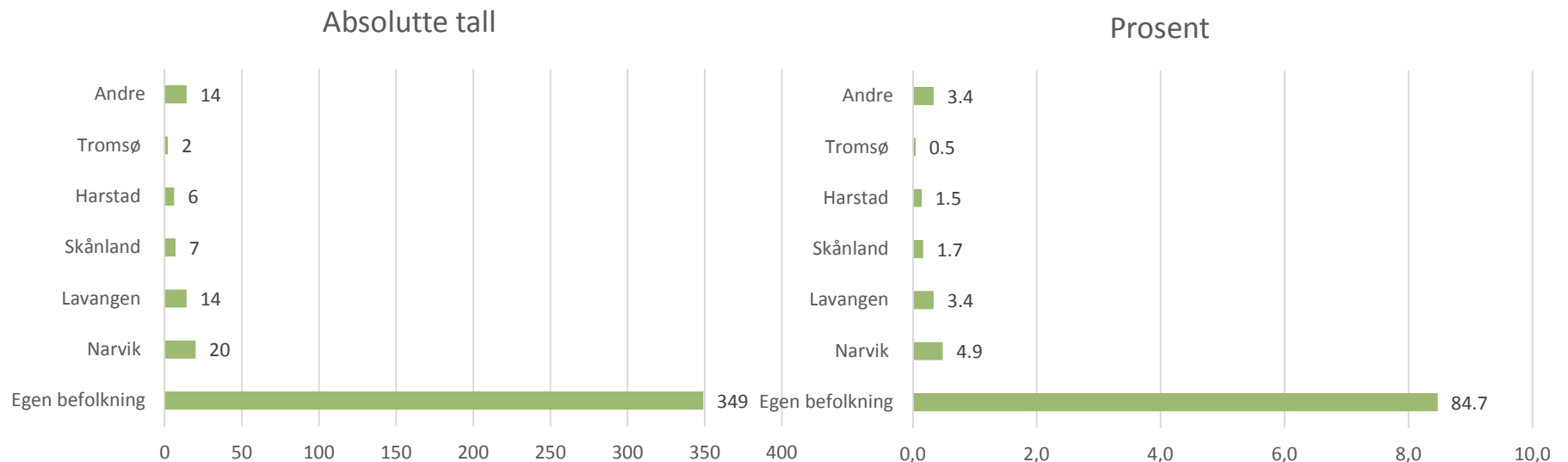
- Alternativ 2 vil ha en noe mindre variert næringsstruktur enn alternativ 1. Her peker særlig fisk og landbruk seg ut som relativt sett større enn på landsbasis. Dette er bransjer som på landsbasis har vært i nedgang. De andre næringstypene er i mindre grad representert enn i alternativ 1.



Pendling og avstander

Innpendling til Gratangen

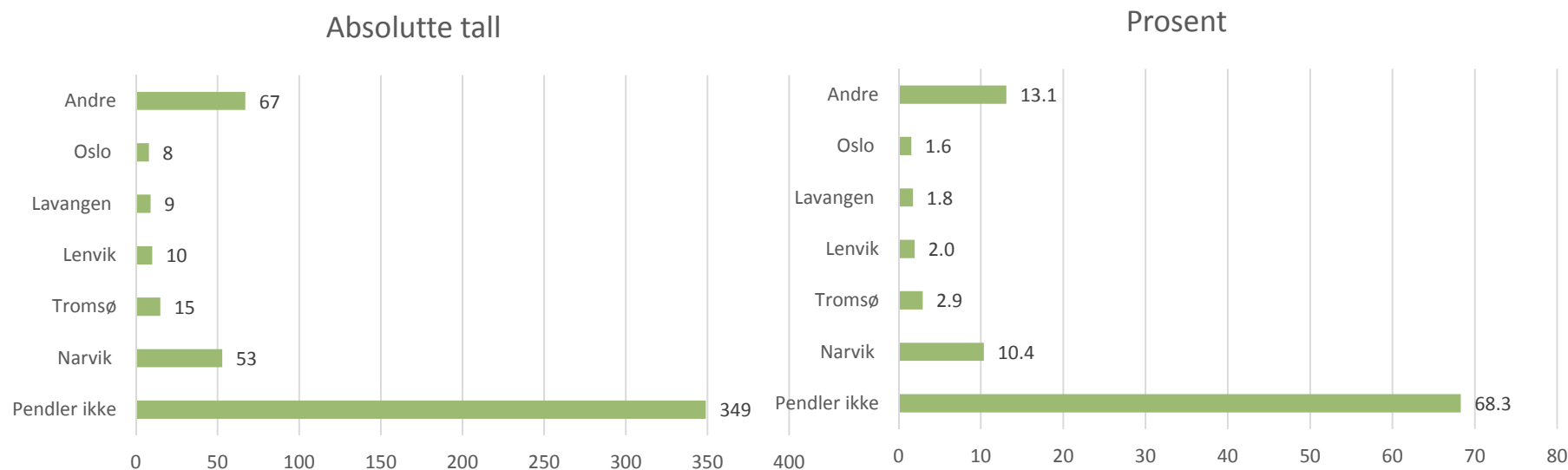
- Det er totalt 412 arbeidsplasser i Gratangen kommune. Av disse er det 84,7 prosent av arbeidsplassene som er besatt av personer som både bor og jobber i Gratangen. 4,9 prosent av arbeidsplassene er besatt av personer fra Narvik. 3,4 prosent er besatt av personer fra Lavangen.



Kilde: SSB

Utpendling fra Gratangen

- Det er 511 arbeidstakere i Gratangen kommune. Av disse både bor og jobber 349 personer innenfor Gratangen kommunes grense. 53 personer pendler til Narvik. Dette utgjør 10,4 prosent av arbeidstakerne i kommunen. Deretter følger Tromsø, som 15 personer pendler ut til. 67 personer eller 13,1 prosent pendler til andre kommuner.



Kilde: SSB

Sysselsatte fordelt på bosted og arbeidssted alt. 1

- Tabellen nedenfor gir en oversikt over andelen (i prosent) av de sysselsatte for hver kommune, og hvor de har bosted og arbeidssted. Som vi kan se av tabellen er det en stor del av de sysselsatte som har bosted og arbeidssted i egen kommune. Merk at for flere av kommunene er det ingen som har bosted og arbeidssted i kommunene som inngår i alternativ 1.

		Arbeidssted					
		Narvik	Tysfjord	Evenes	Ballangen	Gratangen	Lavangen
Bosted	Narvik	89,6	0,1	0,2	0,6	0,2	0,1
	Tysfjord	2,1	80,3	0,0	0,1	0,0	0,0
	Evenes	8,7	0,0	60,1	0,0	0,2	0,2
	Ballangen	26,4	0,7	0,1	58,9	0,0	0,2
	Gratangen	10,4	0,0	0,2	0,0	68,3	1,8
	Lavangen	3,3	0,0	0,0	0,0	3,1	62,3

Kilde: SSB

Sysselsatte fordelt på bosted og arbeidssted alternativ 2

- Tabellen nedenfor gir en oversikt over andelen (i prosent) av de sysselsatte for hver kommune, og hvor de har bosted og arbeidssted. Som vi kan se av tabellen er det en stor del av de sysselsatte som har bosted og arbeidssted i egen kommune. Det fremkommer også av tabellen at det er noe pendling mellom flere av kommunene i dag.

		Arbeidssted			
		Gratangen	Lavangen	Bardu	Salangen
Bosted	Gratangen	68,3	1,8	1,4	1,2
	Lavangen	3,1	62,3	3,3	11,7
	Bardu	0,0	0,2	80,2	1,7
	Salangen	0,2	3,1	4,1	74,7

Kilde: SSB

Bo- og arbeidsmarkedsregioner

De 8 kommunene i utredningen er fordelt på 5 ulike bo- og arbeidsmarkedsregioner.

Kommune	BA-region
Narvik	Narvik
Tysfjord	Tysfjord
Evenes	Harstad
Ballangen	Narvik
Gratangen	Narvik
Lavangen	Salangen
Bardu	Målselv
Salangen	Salangen

Kilde: NIBR 2013.

Avstandsmatrise alternativ 1

Tabellen under gir en oversikt over avstanden i minutter mellom dagens kommunesenter. Som vi ser av tabellen, er det kun avstanden mellom Tennevoll og Årstein som er under 45 minutter. Mellom flere av kommunesentrene er det en reisetid på over en time. Vi har brukt visveg.no og lagt raskeste vei til grunn for beregningen av kjøretid i minutter mellom dagens kommunesenter.

	Narvik	Kjøpsvik (Tysfjord)	Ballangen	Årstein (Gratangen)	Tennevoll (Lavangen)	Bogen (Evenes)
Narvik		97	48	55	68	58
Kjøpsvik	97		50	105	117	145
Ballangen	48	50		105	116	97
Årstein	55	105	104		35	48
Tennevoll	68	117	116	35		61
Bogen	58	145	97	48	61	

Avstandsmatrise alternativ 2

- I alternativ 2 ligger alle kommunesentrene under en time unna. Kortest er avstanden mellom Tennevoll og Sjøvegan (19 minutter), lengst er det mellom Årstein og Sjøvegan (52 minutter). Vi har brukt visveg.no og lagt raskeste vei til grunn for beregningen av kjøretid i minutter mellom dagens kommunesenter.

	Setermoen (Bardu)	Sjøvegan (Salangen)	Årstein (Gratangen)	Tennevoll (Lavangen)
Setermoen		28	46	34
Sjøvegan	28		52	19
Årstein	46	52		34
Tennevoll	34	19	34	

Befolkning i tettsteder

Tabellene under viser definerte tettsteder (SBB 2014) for de to alternativene. Narvik og Setermoen peker seg ut som naturlige kommunesenter for de to alternativene basert på innbyggertall.

Alternativ 1

Tettsteder	Folkemengde
Bjerkvik	1 184
Narvik	14 202
Beisfjord	649
Håkvik	734
Kjøpsvik	873
Drag	346
Liland	334
Bogen	373
Ballangen	829
Tennevoll	235

Alternativ 2

Tettsteder	Folkemengde
Setermoen	2 443
Sjøvegan	774
Heggelia	954
Tennevoll	235

Vurdering Null-alternativet

Annen vurdering enn for sammenslåingsalternativene

Vurderingssystem samfunnsutvikling

- For å gjøre rapporten mer leservennlig, og for å skille de ulike kriteriene fra hverandre, har vi brukt tre ulike smileys for å vurdere de ulike kriteriene og gi en samlet vurdering. Disse er  og  
- Innenfor hvert kriterium har vi laget et poengsystem for vurdering. Det er vist i tabellen under og på neste side.
- Vurderingssystemet er i utgangspunktet laget for å vurdere sammenslåing av to eller flere kommuner. Siden vi nå vurderer én kommune, har vi derfor tilpasset kriteriene noe. Kriteriet kommunesenter er tatt ut.
- Under tilstrekkelig kapasitet og kompetanse har vi sett på hva kommunene kan forvente seg framover; på funksjonelle samfunnsutviklingsområder har vi sett på tilhørighet til bo- og arbeidsmarkedsregioner og på avstand til kommunesenter har vi tatt utgangspunkt i avstander i kommunen
- Samlet er det mulig å oppnå 100 poeng. Terskelen for å oppnå de ulike smileyene er følgende: 0 - 33 poeng gir rød smiley, fra 34 – 66 poeng gir gul smiley og over 67 poeng gir grønn smiley.

Vurderingskriterium	Grense	Poeng	Smiley
Befolkningsgrunnlag	Under 5 000 innbyggere	0	
	5 000 – 14 999 innbyggere	10	
	Over 15 000 innbyggere	20	
Tilstrekkelig kapasitet og relevant kompetanse	Kommunen kan forvente dårligere kapasitet og kompetanse i framtiden	0	
	Kommunen kan forvente omtrent samme kapasitet og kompetanse i framtiden	10	
	Kommunen kan forvente bedre kapasitet og kompetanse i framtiden	20	

Vurderingssystem samfunnsutvikling

Vurderingskriterium	Grense	Poeng	Smiley
Funksjonelle samfunnsutviklingsområder	Tilhører et annet bo- og arbeidsmarkedsområde, og har over 25 prosent utpendling/innpending til en eller flere andre kommuner	0	
	Eget BA-områder/tilhører et annet BA-område, med har under 25 prosent utpendling/innpending til en eller flere andre kommuner.	10	
	Eget bo- og arbeidsmarkedsområde.	20	
Styrket og samordnet samfunnsutvikling	Kommunen har i dag lite samarbeid på de fem områdene arealbruk/planlegging, samfunnssikkerhet og beredskap, transport, næring og miljø og klima.	0	
	Kommunen har i dag noe samarbeid på de fem områdene arealbruk/planlegging, samfunnssikkerhet og beredskap, transport, næring og miljø og klima. 5,6	5	
	Kommunen har i dag mye samarbeid på de fem områdene arealbruk/planlegging, samfunnssikkerhet og beredskap, transport, næring og miljø og klima.	10	
Avstand til kommunesenter	Gjennomsnittlig reisetid i kommunen er over 60 minutter.	0	
	Gjennomsnittlig reisetid i kommunen er mellom 45 og 60 minutter.	10	
	Gjennomsnittlig reisetid i kommunen er under 45 minutter.	20	
Næringsstruktur	Kommunen har en lite variert næringsstruktur, og overvekt av arbeidsplasser i nedgangsbransjer.	0	
	Kommunen har en variert næringsstruktur, men en del arbeidsplasser i nedgangsbransjer.	5	
	Kommunen har en variert næringsstruktur med arbeidsplasser i både basis-, besøk- og regionale næringer, og en overvekt av arbeidsplasser i vekstbransjer.	10	

Vurdering samfunnsutvikling – Gratangen som egen kommune

Vurderingskriterium	Vurdering	Poeng	Smiley
Befolkningsgrunnlag	Under 5 000 innbyggere	0/20	
Tilstrekkelig kapasitet og relevant kompetanse	Kommunen kan forvente omtrent samme kapasitet og kompetanse i framtiden	10/20	
Funksjonelle samfunnsutviklingsområder	Tilhører et annet BA-område, og har under 25 prosent utpendling/innpendling til en eller flere andre kommuner.	10/20	
Styrket og samordnet samfunnsutvikling	Kommunen har i dag noe samarbeid på de fem områdene arealbruk/planlegging, samfunnssikkerhet og beredskap, transport, næring og miljø og klima	5/10	
Avstand til kommunesenter	Gjennomsnittlig reisetid i kommunen er under 45 minutter.	20/20	
Næringsstruktur	Kommunen har en variert næringsstruktur, men en del arbeidsplasser i nedgangsbransjer.	5/10	
Samlet vurdering	Samlet får Gratangen som egen kommune en poengscore på 50 av 100 poeng på samfunnsutvikling	50/100	

Vurdering samfunnsutvikling – Gratangen som egen kommune

- Det er forventet svak utvikling i innbyggertallet i Gratangen. Folketallet vil holde seg stabilt på i overkant av 1 100.
- Fra våre samtaler fremkommer det at kommunen har en relativt aktiv rolle som samfunnsutvikler, og har noe ressurser til dette. Ekstern kompetanse leies også inn ved behov. «Veksthuset» er et tiltak som blir trukket frem som et positivt tiltak for samfunnsutvikling i kommunen.
- Gratangen har p.t. ikke vedtatt samfunnsdelen for kommuneplanen (Kostra og intervjuene, 2015). Dette kan vitne om at kapasiteten er noe lav i kommunen.
- Ikke definert som egen bo- og arbeidsmarkedsregion, men er en del av BA-region Narvik (blant annet sammen med Ballangen)
- Utpendlingen fra Gratangen er størst til Narvik. Det er likevel en stor andel av de sysselsatte som har bosted og arbeidssted i egen kommune.

Vurdering av sammenslåingsalternativene

Annet vurderingssystem enn for null-alternativet

Vurderingssystem

- For å gjøre rapporten mer leservennlig, og for å skille de ulike alternativene fra hverandre, har vi brukt tre ulike smileys for å vurdere de ulike kriteriene og gi en samlet vurdering. Disse er 😊, 😐 og 😞
- Innenfor hvert kriterium har vi laget et poengsystem for vurdering av ulike strukturalternativ. Det er vist i tabellen under og på neste slide.

Vurderingskriterium	Grense	Poeng	Smiley
Befolkningsgrunnlag	Under 10 000 innbyggere	0	😞
	10 000 – 14 999 innbyggere	10	😐
	Over 15 000 innbyggere	20	😊
Tilstrekkelig kapasitet og kompetanse	Dårligere kapasitet og kompetanse	0	😞
	Omtrent samme kapasitet og kompetanse	5	😐
	Bedre kapasitet og kompetanse	10	😊
Funksjonelle samfunnsutviklingsområder	Ikke samme bo- og arbeidsmarkedsregion, og kommuner som har innpendling til en annen kommune på over 25 prosent.	0	😞
	Ikke samme bo- og arbeidsmarkedsregion, men integrasjon mellom kommunene gjennom pendling.	10	😐
	Samme bo- og arbeidsmarkedsregion. Ny kommune omfatter alle kommuner som har innpendling på over 25 prosent.	20	😊

Vurderingssystem

Vurderingskriterium	Grense	Poeng	Smiley
Kommunesenter	Naturlig kommunesenter ut fra befolkningsstørrelse og innpendling.	10	
	Et kommunesenter er større befolkningsmessig, men andre forhold kan tilsi at kommunesenteret plasseres et annet sted.	5	
	Alternativer til kommunesenter som er omtrent like store befolkningsmessig, og det er ikke andre forhold som naturlig avklarer lokalisering.	0	
Avstand til kommunesenter	Alle tettsteder innenfor 45 minutter reisetid.	20	
	Tidligere kommunesentre innenfor 45 minutter reisetid, andre tettsteder har lengre avstand.	10	
	Avstanden mellom tidligere kommunesenter er over 45 minutter.	0	
Næringsstruktur	Kommunen har en variert næringsstruktur med arbeidsplasser i både basis-, besøk- og regionale næringer, og en overvekt av arbeidsplasser i vekstbransjer.	20	
	Kommunen har en variert næringsstruktur, men en del arbeidsplasser i nedgangsbransjer.	10	
	Kommunen har en lite variert næringsstruktur, og overvekt av arbeidsplasser i nedgangsbransjer.	0	

Samlet vurdering samfunnsutvikling alternativ 1

Vurderingskriterium	Vurdering	Poengscore	Smiley
Befolkningsgrunnlag	Befolkningsgrunnlaget i dette alternativet er godt over 15 000 innbyggere.	20/20	
Tilstrekkelig kapasitet og relevant kompetanse	Et slikt alternativ vil føre til at kapasiteten og kompetansen til å drive med samfunnsutvikling vil bli sterkt forbedret.	10/10	
Funksjonelle samfunnsutviklingsområder	Kommunene i alternativet Inngår i dag i flere ulike BA-regioner, men det er noe integrasjon gjennom pendling mellom kommunene. Flere av kommunene har ikke pendling mellom hverandre.	10/20	
Kommunesenter	Narvik vil være et naturlig kommunesenter i dette alternativet.	10/10	
Avstand til kommunesenter	Lange avstander til Narvik for de andre kommunene. Dette vil reduseres noe med ny bro, men denne er ikke på plass enda.	0/20	
Næringsstruktur	Næringsstrukturen i dette alternativet vil være variert, og har mange arbeidsplasser i flere ulike bransjer.	20/20	
Samlet vurdering samfunnsutvikling	Samlet får alternativ 1 en poengscore på totalt 70 av 100 poeng på samfunnsutvikling.	70/100	

Samlet vurdering samfunnsutvikling alternativ 2

Vurderingskriterium	Vurdering	Poengscore	Smiley
Befolkningsgrunnlag	Alternativ 2 vil ha et befolkningsgrunnlag på under 10 000 innbyggere.	0/20	
Tilstrekkelig kapasitet og relevant kompetanse	I dette alternativet kan det forventes at kapasiteten og kompetansen til å drive med samfunnsutvikling vil øke noe for kommunene samlet sett.	5/10	
Funksjonelle samfunnsutviklingsområder	Kommunene Inngår i dag i flere ulike BA-regioner, men det er pendling mellom kommunene som inngår i alternativet. Denne pendlingen utgjør derimot ikke over 25 prosent.	10/20	
Kommunesenter	Det er noe vanskelig å definere et kommunesenter i dette alternativet, men ut fra størrelse kan Setermoen være et mulig kommunesenter	5/10	
Avstand til kommunesenter	Avstandene mellom dagens kommunesenter er under en times kjøring fra hverandre.	10/20	
Næringsstruktur	Kommunen har en variert næringsstruktur, men en del arbeidsplasser som på landsbasis er nedgangsbransjer.	10/20	
Samlet vurdering samfunnsutvikling	Samlet får alternativ 2 en poengscore på 40 av 100 poeng på samfunnsutvikling.	40/100	

Vurdering av alternativ 1

- Folketallet i dette alternativet vil bli på over 20 000 innbyggere, og det forventes at folketallet vil øke til nærmere 30 000 innbyggere fram mot 2040.
- Handlingsrommet for å drive mer helhetlig samfunnsutvikling vil bli vesentlig forbedret i dette alternativet.
- Narvik som regional «motor» vil være et pluss for dette alternativet i et regionalt utviklingsperspektiv.
- Det kan bli enklere å rekruttere kompetent personell innenfor areal og plansektoren i en slik kommune. Fagmiljøet vil også bli mindre sårbart.
- Det vil bli store avstander i dette alternativet. Hålogalandsbroen vil derimot redusere reisetiden en del, men avstandene vil fortsatt være store. Dette kan skape utfordringer.
- Det er, isolert sett, lite pendling mellom flere av kommunene i dag. Disse er også inndelt i flere ulike bo- og arbeidsmarkedsregioner. Det kan derfor være utfordrende å «samle alle» i et felles arbeidsmarked i en ny kommune.
- Samlet sett vil en slik sammenslåing føre til at kapasitet og kompetanse innenfor samfunnsutviklingsområdet blir forbedret.

Vurdering Alternativ 1 (forts.)

- Narvik er et naturlig kommunesenter i dette alternativet.
- Handlingsrommet for samfunnsutvikling vil øke betraktelig ved en slik sammenslåing. En slik kommune vil kunne ha en sterkere regional stemme opp mot fylke og stat.

Alternativ 2

- Innbyggertallet i alternativ 2 vil være under 10 000 innbyggere. Det forventes heller ikke at folketallet vil stige til over 10 000 fram mot 2040.
- Næringsstrukturen vil være mindre variert, og de bransjene som er større enn på landsbasis er i større grad i nedgangsbransjer enn i alternativ 1.
- Avstandene i en slik kommune vil være innenfor en times kjøring (fra dagens kommunesenter)
- Kommunesenteret kan for alternativ 2 være noe vanskelig å definere. Ut fra innbyggertall er Setermoen et naturlig kommunesenter, mens de resterende kommunene er relativt likeverdige slik sett.
- Kapasitet og kompetanse vil bedre seg i et slikt alternativ. En slik sammenslåing kan føre til at det blir mindre sårbarhet innenfor arbeidet med planverk.

Økonomi

Innledning

- I dette kapittelet ser vi på status og utfordringer knyttet til kommunenes økonomi, og økonomiske konsekvenser av de to ulike sammenslåingsalternativene. Vi har drøftet effekter på inntektsoverføringer gjennom inntektssystemet og andre tilskuddsordninger.
- Problemstillinger:
 - Hva er status i kommunene når det gjelder økonomiske nøkkeltall?
 - Hvordan vil rammeoverføringene påvirkes av en kommunesammenslåing?
 - Hva er innsparingspotensialet på administrasjonsutgifter?
 - Hva er innsparingspotensialet på ulike tjenesteområder?
 - Hvilke utfordringer vil kommunene ha når det gjelder eiendomsskatt og kommunal prissetting?
 - Hvilken engangsstøtte og reformstøtte vil de ulike strukturalternativene motta fra staten?
 - Vil en kommunesammenslåing utløse merinntekter til kommunene i form av økte konsesjonskraftsinntekter?

Sammenslåingsalternativer

Alternativ 0	Alternativ 1	Alternativ 2
1805 Narvik	1805 Narvik	1805 Narvik
1850 Tysfjord	1850 Tysfjord	1850 Tysfjord
1853 Evenes	1853 Evenes	1853 Evenes
1854 Ballangen	1854 Ballangen	1854 Ballangen
1919 Gratangen	1919 Gratangen	1919 Gratangen
1920 Lavangen	1920 Lavangen	1920 Lavangen
1922 Bardu	1922 Bardu	1922 Bardu
1923 Salangen	1923 Salangen	1923 Salangen

Metode

- I delrapporten om økonomi har vi brukt eksisterende statistikk bl.a. fra SSB og utredningsverktøyet til KMD – www.nykommune.no og innhentet informasjon om kommunene, som årsmeldinger og budsjetter, for å få nærmere informasjon om dagens situasjon i kommunene.
- For å beregne økonomiske konsekvenser av kommunesammenslåing, har vi bl.a. fokusert på endringene over inntektssystemet.
- Beregningene av effekter på overføringene fra inntektssystemet er gjennomført i prognosemodellen til KS (versjon "prok1407GH" som bygger på NB2015), 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 (verdien av et basistilskudd er satt til 12,837 mill. kr)
- 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.
- Våre beregninger illustrerer effekter gitt dagens inntektssystem og tilhørende kriterieverdier for den enkelte kommune i 2015.
- Vi har innhentet data fra NVE for å beregne eventuelle endringer i inntekter fra konsesjonskraft.

Regjeringens ekspertutvalg

- Ekspertutvalget for kommunereformen ble nedsatt 3. januar 2014. De leverte sin første delrapport 31. mars 2014. Delrapporten inneholdt kriterier kommunene bør oppfylle for å ivareta dagens kommunale oppgaver. Andre delrapport kom 1. desember. Denne delrapporten har tatt for seg en del regionale og statlige oppgaver, som utvalget med utgangspunkt i kriteriene fra delrapport 1 har vurdert om kan flyttes til kommunene.
- Ekspertutvalget har gitt kriterier som i sum skal ivareta kommunenes fire funksjoner som lokaldemokratisk arena, tjenesteyter, samfunnsutvikler og myndighetsutøver.
- Ekspertutvalget har ikke økonomi som en egen funksjon, men har to kriterier under tjenesteyting som er relevant for økonomi i denne rapporten:
 - Økonomisk soliditet
 - Effektiv tjenesteproduksjon

Kriterier for vurdering

- For å vurdere om de ulike sammenslåingsalternativene vil føre til bærekraftige og økonomisk robuste kommuner, har vi sett på følgende forhold:
 - Økonomiske virkemidler i kommunereformen i prosent av brutto driftsinntekter.
 - Driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter. Dette er et mål på ekspertutvalgets kriterium om økonomisk soliditet.
 - Effekten på frie inntekter ved sammenslåing de første 15 årene - og etter 20 år – i prosent av brutto driftsinntekter.
 - Samlede effektiviseringsgevinster på administrasjon og tjenester i prosent av brutto driftsinntekter. Dette er et mål på ekspertutvalgets kriterium om effektiv tjenesteproduksjon.
 - Endring i konsesjonskraftsinntekter i prosent av brutto driftsinntekter. Som vi skal se senere i rapporten er ikke inntekter knyttet til konsesjonskraft sammenslåingsnøytrale, og inntektene til en ny, sammenslått kommune kan bli høyere enn dagens inntekter til kommunene under gitte vilkår.
 - Forventet endring i demografikostnader fram mot 2030.

Kommunereformen

Økonomiske virkemidler kommunereformen

- Regjeringen vil i reformperioden benytte positive økonomiske virkemidler som kan stimulere til kommunesammenslåing.
- 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, og 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 01.01.2018.

Engangskostnader

- KMD vil dekke nødvendige engangskostnader ved sammenslåingen etter en standardisert modell. Støtten gis etter:

Antall kommuner og innbyggere i sammenslåingen	0 – 19 999 innbyggere (1000 kr)	20 – 49 999 innbyggere (1000 kr)	50 – 99 999 innbyggerne (1000 kr)	Over 100 000 innbyggere (1000 kr)
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

Reformstøtte

- Det legges ikke opp til en modell der støtte til infrastrukturtiltak knyttes opp til kommunesammenslåingen, men den nye kommunen får en reformstøtte som kan benyttes til det kommunen selv anser som mest hensiktsmessig.
- Kommuner der det fattes nasjonale vedtak om sammenslåing i reformperioden vil kunne få reformstøtte fra staten. Nivået på støtten vil være basert på antall innbyggere.

Antall innbyggere i sammenslåingen	Reformstøtte (1000 kr)
0 – 14 999 innbyggere	5 000
15 – 29 999 innbyggere	20 000
30 – 49 999 innbyggere	25 000
Over 50 000 innbyggere	30 000

Inndelingstilskuddet

- 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. Omfang og innretning på ordningen, herunder perioden for inndelingstilskuddet, vil da bli vurdert.
- Departementet har avklart at for sammenslåinger som vedtas i reformperioden, skal inndelingstilskuddet beregnes med 2016 som "telletidspunkt" og referanse - dvs. det gjøres unntak fra beregningspraksisen som har vært fram til nå. Eventuell redusert verdi for basistillegg, småkommunetilskudd og distriktstilskudd Sør-Norge f.o.m. 2017, vil derfor *ikke* påvirke størrelsen på inndelingstilskuddet for de sammenslåingene som vedtas i reformperioden.

Endring inntektssystemet

- Regjeringen legger opp til en helhetlig gjennomgang av inntektssystemet for kommunene i løpet av perioden. Gjennomgangen vil sees i sammenheng med kommunereformen.
 - Det vil bli gitt en vurdering av smådriftsulemper, og hvorvidt kommunestørrelse kan ses på som en ufrivillig eller 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 at kommunene skal beholde mer av skatteinntektene enn i dag. Det betyr at skattelementene i inntektssystemet og systemet for inntektsutjevning vurderes.
- Regjeringen vil legge fram et nytt opplegg for inntektssystemet for kommunene i kommuneproposisjonen for 2017.

Utredningsalternativer – økonomisk støtte

Alt.	Kommuner	Innbyggertall (01.01.2015)	Engangs- kostnader (1000 kr)	Reformstøtte (1000 kr)	Totalt (1000 kr)	Inndelings- tilskudd (1000 kr)
1	Gratangen, Lavangen, Narvik, Tysfjord, Evenes og Ballangen	26 672	55 000	20 000	75 000	94 803
2	Gratangen, Lavangen, Bardu og Salangen	8 358	40 000	5 000	45 000	54 936

- Tabellene viser hvor mye de to alternativene vil utløse i økonomisk støtte.
- I reformvirkemidler fra staten vil de to alternativene utløse hhv. 75 mill. kr og 45 mill. kr, tilsvarende 3,2 prosent og 4,9 prosent av brutto driftsinntekter for de aktuelle kommunene i 2014.

Alt.	Kommuner	Total økonomisk støtte (1000 kr)	1 % av dagens brutto driftsinntek- ter
1	Gratangen, Lavangen, Narvik, Tysfjord, Evenes og Ballangen	75 000	3,2 %
2	Gratangen, Lavangen, Bardu og Salangen	45 000	4,9 %

Økonomiske rammebetingelser

Økonomiske rammebetingelser

- Vi skal her se nærmere på ulike økonomiske indikatorer, for å kunne si noe om dagens økonomiske status i de ulike kommunene, og hvilke utfordringer de står overfor. Hva er situasjonen i kommunene når det gjelder økonomiske indikatorer som inntektsnivå, driftsresultat, gjeld- og fondsstatus? I hvilken grad er det forskjeller mellom kommunene?



Korrigerte frie inntekter

-en indikator som gir uttrykk for kommunens reelle inntektsnivå

- 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.
 - Det er først og fremst variasjoner i omfanget av regionalpolitiske overføringer, skjønnstilskudd og skatteinntekt som forklarer variasjoner i utgiftskorrigerte inntekter mellom kommunene. Dessuten bør det nevnes at frie inntekter ikke omfatter for eksempel utbytteinntekter og annen finansavkastning.
- Tabellen viser at samtlige av de aktuelle kommunene hadde et inntektsnivå over landsgjennomsnittet i 2014. Gratangen hadde et nivå på korrigerte frie inntekter tilsvarende 14 prosent over landsgjennomsnittet i 2014.

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 2014*
Narvik	107
Tysfjord	123
Evenes	113
Ballangen	104
Gratangen	114
Lavangen	113
Bardu	121
Salangen	110
Nordland	106
Troms	107
Hele landet	100

* Inkl. e-skatt og konsesjonskraftinntekter

Kommunegruppeoversikt

- 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 ved siden av viser kommunegruppetilhørighet for de aktuelle kommunene.
- Gratangen er plassert i kommunegruppe 5, dvs. små kommuner med høye bundne kostnader per innbygger og middels frie disponible inntekter.

Kommuner	Kommunegruppe (definisjon)
Ballangen	2 (Små kommuner med middels bundne kostnader per innbygger, middels frie disponible inntekter)
Bardu	3 (Små kommuner med middels bundne kostnader per innbygger, høye frie disponible inntekter)
Gratangen	5 (Små kommuner med høye bundne kostnader per innbygger, middels frie disponible inntekter)
Tysfjord, Evenes, Lavangen	6 (Små kommuner med høye bundne kostnader per innbygger, høye frie disponible inntekter)
Narvik	11 (Mellomstore kommuner med middels bundne kostnader per innbygger, middels frie disponible inntekter)
Salangen	16 (De ti kommunene med høyest frie disponible inntekter per innbygger)

* Dataene for 2014 i KOSTRA er oppdatert med ny kommunegruppering. Grupperingen er laget på grunnlag av innbyggertall og kommuneregnskaper for 2013.

Finansielle nøkkeltall

- Vi skal se nærmere på noen indikatorer som sier litt mer om hvordan kommunene forvalter de disponible midlene.
- For å få et mest mulig fullstendig bilde av kommunens økonomiske nøkkeltall er det tatt utgangspunkt i KOSTRA-tall for kommunen som konsern*



** Kommune konsern består av kommunen og særbedrifter som utfører kommunale oppgaver for kommunen som kommunen ellers ville ha utført selv. Med særbedrifter menes kommunale foretak organisert etter kommuneloven kap. 11 og interkommunale selskaper organisert etter lov om interkommunale selskaper.*

Netto driftsresultat

-en hovedindikator for økonomisk balanse

Netto driftsresultat i % av brutto driftsinntekter

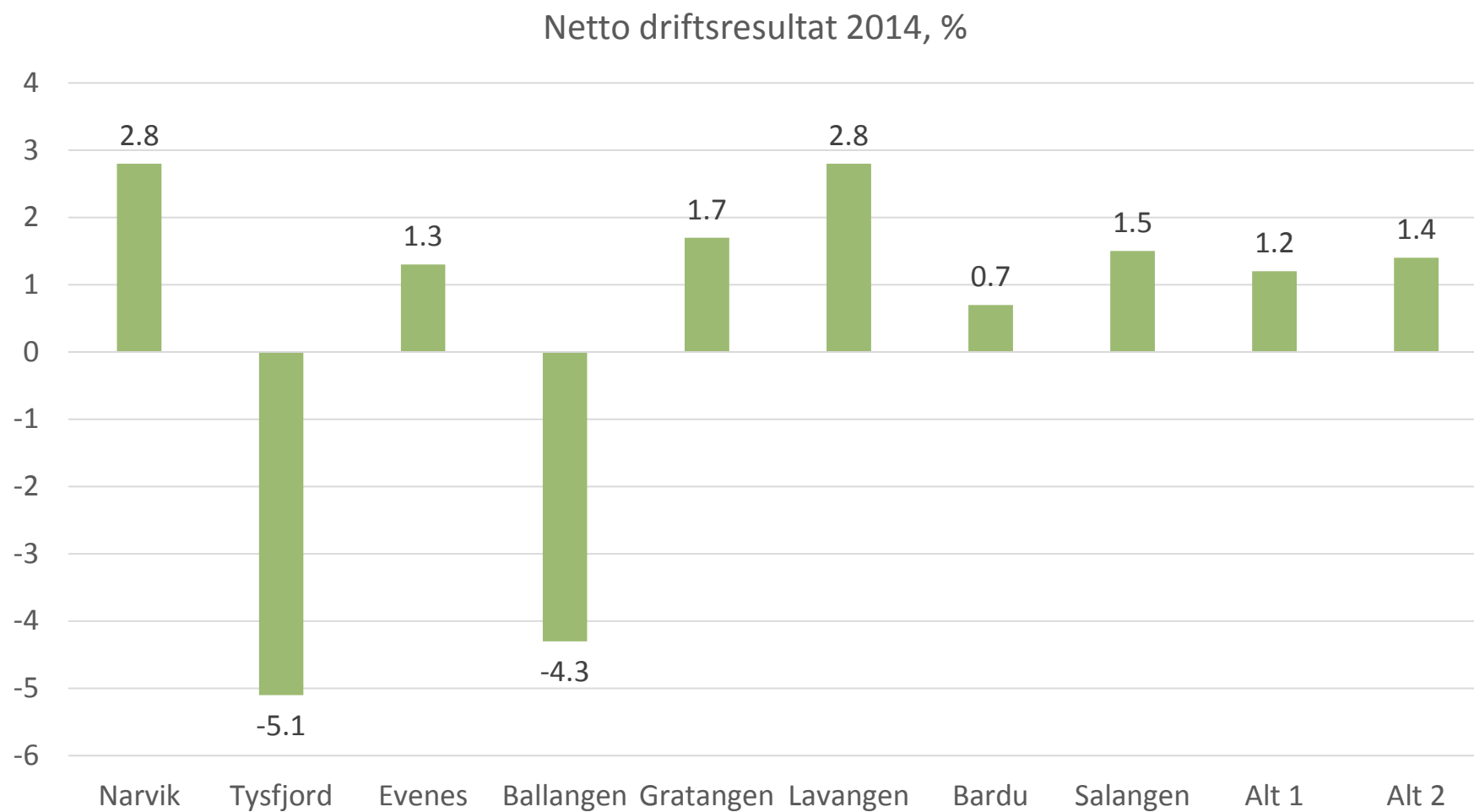
- Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU)* betrakter netto driftsresultat som en hovedindikator for økonomisk balanse i kommunesektoren. TBU har tidligere gjort beregninger som indikerer at netto driftsresultatet over tid bør ligge på om lag 3 prosent av driftsinntektene for at kommuner skal sitte igjen med tilstrekkelige midler til avsetninger og investeringer. Fra og med 2014 skal momskompensasjon knyttet til investeringer føres i investeringsregnskapet, ikke i driftsregnskapet som tidligere. TBU anbefaler derfor at nivået på netto driftsresultat for kommunene som helhet bør nedjusteres til 1,75 prosent av inntektene. God økonomistyring tilsier at kommunene budsjetterer med en slik buffer.
- Tallene for 2014 viser at kun to av kommunene hadde et resultat over den nye «normen på 1,75 prosent». To av kommunene har rapportert et negativt netto driftsresultat.
- Gratangen hadde et netto driftsresultat på 1,7 prosent i 2014.
- De to sammenslåingsalternativene får beregnet et netto driftsresultat i 2014 på hhv. 1,2 og 1,4 prosent.

Netto driftsresultat 2012-2014

	2012	2013	2014
Narvik	2,1	1,9	2,8
Tysfjord	-7,1	-4,1	-5,1
Evenes	0,1	3,8	1,3
Ballangen	0,6	-1,5	-4,3
Gratangen	0,5	1,2	1,7
Lavangen	8,0	4,2	2,8
Bardu	4,4	1,0	0,7
Salangen	2,2	3,9	1,5
Nordland	1,8	1,7	0,0
Troms	2,4	1,7	0,1
Hele landet	3,2	2,8	1,3

*TBU er et partssammensatt utvalg for rapportering, statistisk bearbeidelse og faglig vurdering av data som gjelder økonomien i kommunene og fylkeskommunene.

Netto driftsresultat samlet for kommunene og alternativene 2014 (i % av brutto driftsinntekter)



Disposisjonsfond

- gir uttrykk for økonomisk handlefrihet

Disposisjonsfond i % av brutto driftsinntekter

- De kommunale fondene viser hvor mye kommunen har satt av til senere års drifts- og investeringsformål. Disposisjonsfondet er det eneste fondet som fritt kan benyttes til dekning av utgifter i både drifts- og investeringsregnskapet. Disposisjonsfondet er derfor den delen av «reservene» som gir best uttrykk for den økonomiske handlefriheten.
- Nivået på disposisjonsfondet kan si noe om hvilken økonomisk «buffer» kommunen har ved uforutsette hendelser, eller som egenfinansiering av investeringer.
- Ingen av de aktuelle kommunene hadde i 2014, et nivå på disposisjonsfondet som lå over landsgjennomsnittet. Narvik, Tysfjord, Ballangen og Salangen hadde ingen midler på disposisjonsfond. Bardu hadde høyest nivå med 4,8 prosent.
- Gratangen hadde et disposisjonsfond på 1,9 prosent i 2014.

Disposisjonsfond 2012-2014

	2012	2013	2014
Narvik	0,2	0,1	0,0
Tysfjord	0,1	0,1	0,0
Evenes	..	5,0	4,0
Ballangen	0,2	0,1	0,0
Gratangen	2,3	2,1	1,9
Lavangen	4,8	3,5	3,3
Bardu	4,5	5,0	4,8
Salangen	0,0	0,0	0,0
Nordland	4,1	3,8	3,3
Troms	1,5	2,0	1,4
Hele landet	5,9	6,2	6,3

Netto lånegjeld

- gir uttrykk for kommunens gjeldsbelastning

Netto lånegjeld i % av brutto driftsinntekter

- Norske kommuner har mulighet til å ta opp lån, og gjeldsbelastning og konsekvensen låneopptakene har for driften er svært viktig for den økonomiske styringen i norske kommuner. Netto lånegjeld er et uttrykk for kommunens gjeldsbelastning, soliditet og finansieringsstruktur. Jo lavere tall, jo bedre er det for kommunens økonomi. De beste kommunene i landet er helt nede i under 30 prosent på dette nøkkeltallet, mens gjennomsnittet på landsbasis var 71,0 prosent i 2013.
- Nivået på netto lånegjeld varierer mellom de 8 kommunene. Fem av kommunene hadde en netto lånegjeld under landsgjennomsnittet i 2014.
- Lavangen hadde en netto lånegjeld på 44,1 prosent i 2014, mens Salangen hadde en netto lånegjeld på 96,9 prosent.
- Gratangen hadde en netto lånegjeld på 79,9 prosent i 2014.

Netto lånegjeld 2012-2014

	2012	2013	2014
Narvik	66,7	65,7	62,2
Tysfjord	65,1	63,7	58,8
Evenes	..	40,2	44,1
Ballangen	74,8	80,4	78,3
Gratangen	95,8	92,5	79,9
Lavangen	45,8	43,5	52,9
Bardu	78,5	81,7	69,4
Salangen	70,3	83,4	96,9
Nordland	66,3	70,6	69,5
Troms	89,5	90,3	91,7
Hele landet	68,7	71,2	74,0

Akkumulert regnskapsmessig merforbruk

Akkumulert regnskapsmessig merforbruk i % av brutto driftsinntekter

- Et regnskapsmessig merforbruk innebærer at kommunen har brukt mer penger enn budsjettet, og brukes gjerne som en indikator på hvor god den økonomiske styringen og kontrollen er.
- Både Narvik, Tysfjord og Ballangen hadde et akkumulert regnskapsmessig merforbruk per 31.12.14. Tysfjord og Ballangen er ROBEK-kommuner. ROBEK er et register over kommuner og fylkeskommuner som må ha godkjenning fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet for å kunne foreta gyldige vedtak om låneopptak eller langsiktige leieavtaler. Tysfjord og Ballangen hadde et akkumulert regnskapsmessig merforbruk på hhv. 14,7 prosent og 18,0 prosent per 31.12.14.

Akkumulert regnskapsmessig merforbruk 2014

	Akkumulert regnskapsmessig merforbruk 2014
Narvik	0,2
Tysfjord	14,7
Ballangen	18,0

Oppsummering økonomiske status

- Alle de aktuelle kommunene hadde et inntektsnivå over landsgjennomsnittet i 2014. Gratangen hadde et nivå på korrigerte frie inntekter tilsvarende 14 prosent over landsgjennomsnittet i 2014.
- Tallene for 2014 viser at to av kommunene hadde et resultat over den nye «normen på 1,75 prosent». To av kommunene har rapportert et negativt netto driftsresultat. Gratangen hadde et netto driftsresultat på 1,7 prosent i 2014.
- Ingen av de aktuelle kommunene hadde i 2014, et nivå på disposisjonsfondet som lå over landsgjennomsnittet. Narvik, Tysfjord, Ballangen og Salangen hadde ingen midler på disposisjonsfond. Bardu hadde høyest nivå med 4,8 prosent. Gratangen hadde et disposisjonsfond på 1,9 prosent i 2014.
- Nivået på netto lånegjeld varierer mellom de 8 kommunene. Fem av kommunene av kommunene hadde en netto lånegjeld under landsgjennomsnittet i 2014. Lavangen hadde en netto lånegjeld på 44,1 prosent i 2014, mens Salangen hadde en netto lånegjeld på 96,9 prosent. Gratangen hadde en netto lånegjeld på 79,9 prosent i 2014.
- Et regnskapsmessig merforbruk innebærer at kommunen har brukt mer penger enn budsjettert, og brukes gjerne som en indikator på hvor god den økonomiske styringen og kontrollen er. Både Narvik, Tysfjord og Ballangen hadde et akkumulert regnskapsmessig merforbruk per 31.12.14. Tysfjord og Ballangen er ROBEK-kommuner.

Effekter på overføringene fra inntektssystemet

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 mellom kommunene i inntektsnivået (skatteinntektene) og i utgiftsbehovet.
- Slik inntektssystemet er utformet, vil ikke rammetilskuddet for en ny, sammenslått kommune være lik summen av rammeoverføringene for de "gamle" kommunene. Hvordan rammetilskuddet - og dermed de frie inntektene - blir påvirket ved en kommunesammenslåing, vil være ulikt, avhengig av hvilke kommuner som slår seg sammen.
- Det er viktig å være oppmerksom på at inntektssystemet er under stadig endring, og at langsiktige konsekvenser derfor er beheftet med stor usikkerhet. Våre beregninger illustrerer effekter gitt dagens inntektssystem og tilhørende kriterieverdier for den enkelte kommune i 2015.

Effekter på overføringene fra inntektssystemet

- Utgiftsutjevningssdelen i kommunenes inntektssystem påvirkes av følgende komponenter:
 - Basistillegget
 - Reiseavstand innen sone
 - Reiseavstand til nærmeste nabogrunnkrets
 - Urbanitetskriteriet
 - Opphopningsindeksen
- Bortfall av basistillegget blir kompensert fullt utover 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 er kurant å beregne siden dette kriteriet er definert som innbyggertall opphøyd i 1,2.
- Opphopningsindeksen består av kriteriene skilte/separerte, arbeidsledige og fattige per 01.01.2014.
- Kriterieverdiene knyttet til sone og nabokrets kan også bli påvirket gjennom en sammenslåing, avhengig av sone- og kretsinnndelingen i områdene som ligger inn mot kommunegrensene. Her vil utslagene kunne bli mer tilfeldige etter en sammenslåing. Det er her likevel mye som tilsier at oppdaterte bosettingskriterier vil gi et positivt bidrag ved sammenslåing, spesielt for sammenslåinger der avstandene blir store. Nye kriterieverdier for sone og nabo for sammenslåtte kommuner er beregnet av SSB som et betalt oppdrag.
- 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 et nytt beregnet utgiftsbehov.
- Også inntektsutjevningen vil kunne bli påvirket av en kommunesammenslåing. Inntektsutjevningen vil bli påvirket hvis kommunene ligger i ulike «skatteinntektsklasser», dvs. har hatt forskjellig kompensasjonsgrad. Siden innføringen av mer symmetrisk inntektsutjevning i 2005 har det vært to slike «skatteinntektsklasser»; skatteinntekt per innbygger som utgjør mer eller mindre enn 90 % av landsgjennomsnittet.
- 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.

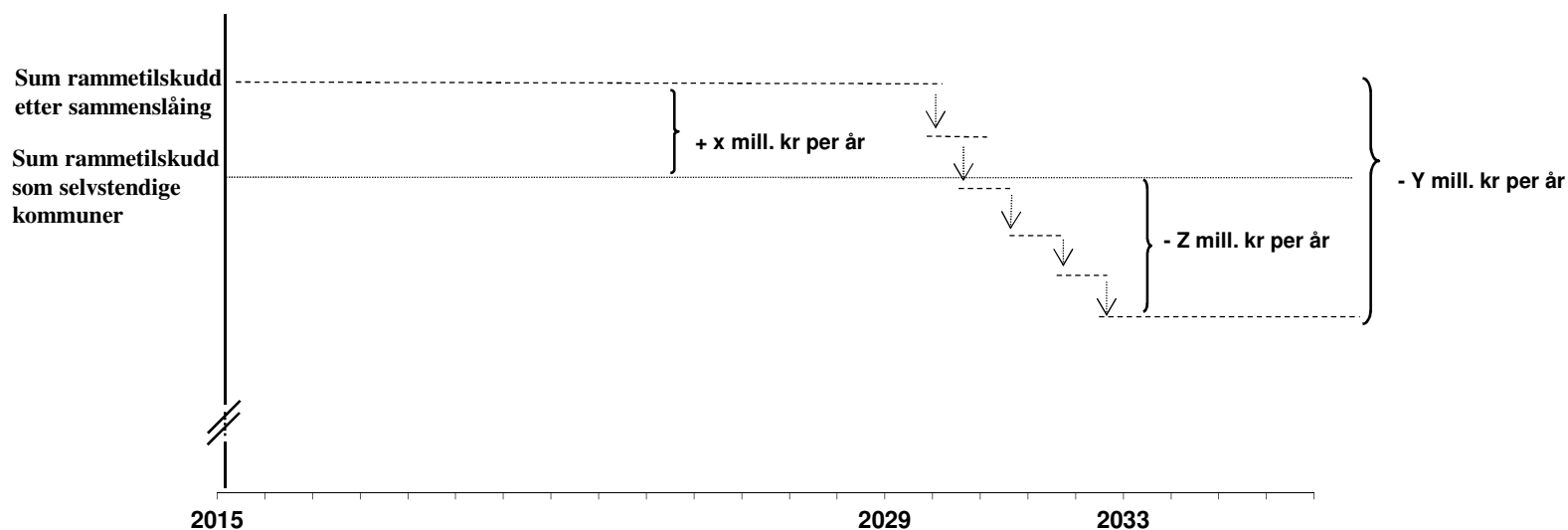
Inndelingstilskuddet

- For å stimulere til frivillige kommunesammenslåinger, er det innført et særskilt inndelingstilskudd som en del av inntektssystemet. Denne ordningen skal sikre at kommuner ikke får reduserte rammeoverføringer som følge av en sammenslåing. Inndelingstilskuddet *kompenserer* for bortfall av basistilskuddet (basistillegget) og en eventuell nedgang i regionalpolitiske tilskudd.
- Inndelingstilskuddet varer over en 20-årsperiode, der det etter de 15 første årene skjer en gradvis nedtrapping. Etter 20 år er så rammetilskuddet nede på det nivået som skal gjelde på lang sikt.

Eksempel

Frie inntekter pr. år i mill. 2015-kr. Eksempelkommune

Sum frie inntekter pr. år før sammenslåing (A)	300
Frie inntekter pr. år i 15 år etter sammenslåing (B)	320
Frie inntekter pr. år fra og med år 20 etter sammenslåing (C)	290
Årlig effekt av sammenslåing de første 15 årene (B-A)	+20
Årlig effekt av sammenslåing fra og med år 20 (C-A)	-10



Rammetilskuddsutvikling med og uten sammenslåing. Eksempelkommune

Illustrasjonsberegninger for effekten på frie inntekter

Alternativ 1:

Gratangen

+Lavangen

+Narvik

+Tysfjord

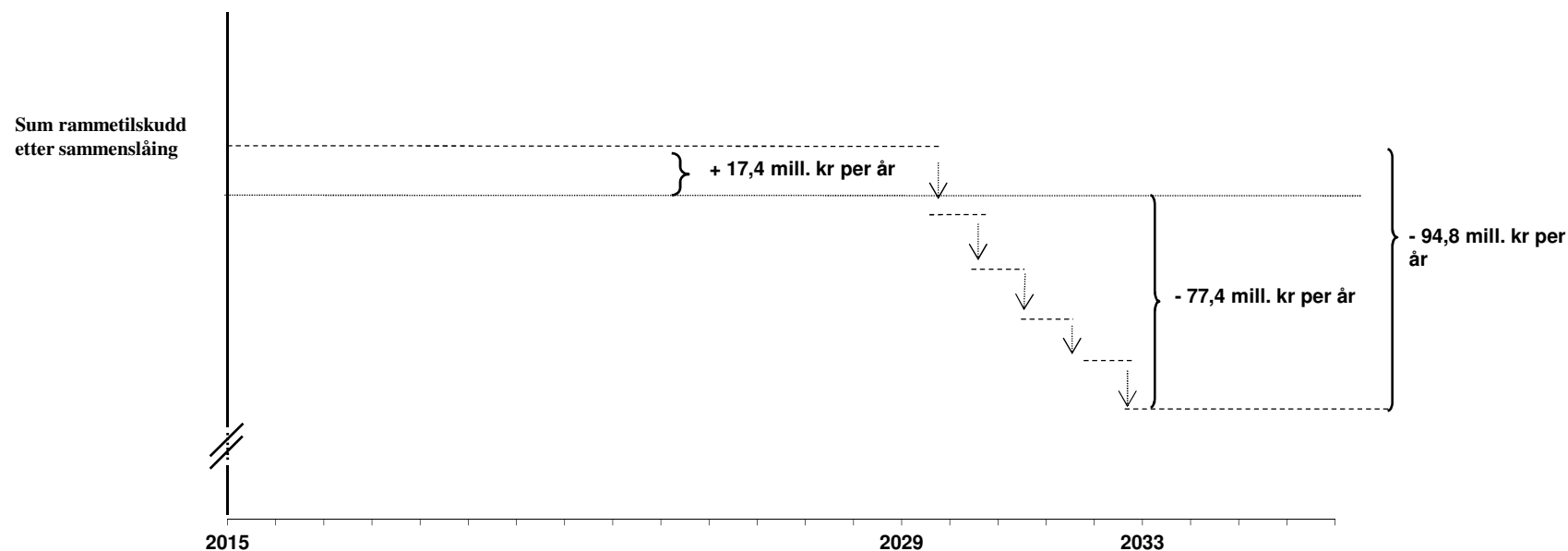
+Evenes

+Ballangen

Alternativ 1) Gratangen + Lavangen + Narvik + Tysfjord + Evenes + Ballangen

Frie inntekter pr. år i mill. 2015-kr. Alternativ 1

Sum frie inntekter pr. år før sammenslåing (A)	1 445,0
Frie inntekter pr. år i 15 år etter sammenslåing (B)	1 462,5
Frie inntekter pr. år fra og med år 20 etter sammenslåing (C)	1 367,7
Årlig effekt av sammenslåing de første 15 årene (B-A)	+17,4
Årlig effekt av sammenslåing fra og med år 20 (C-A)	-77,4



Rammetilskuddsutvikling med og uten sammenslåing. Alternativ 1

Alternativ 1) Gratangen + Lavangen + Narvik + Tysfjord + Evenes + Ballangen

- Beregningene viser at alternativ 1 vil få økt sitt rammetilskudd med 17,4 mill. kr hvert år de første 15 årene etter sammenslåing. Dette utgjør 0,7 % i forhold til dagens brutto driftsinntekter.
- Når inndelingstilskuddet er ferdig trappet ned, vil kommunen være nede på et langsiktig tilskuddsnivå som ligger 77,4 mill. kr per år under det man mottok som enkeltkommuner. Dette utgjør -3,3 % i forhold til dagens brutto driftsinntekter.
- I perioden 2015-2029 vil den nye kommunen ha mottatt 261,6 mill. kr mer enn de selvstendige kommunene vil få i sum, beregnet som 15 år à 17,441 mill. kr. Inndelingstilskuddet trappes deretter ned med 18,961 mill. kr per år i en femårsperiode.

Alternativ 1) Gratangen + Lavangen + Narvik + Tysfjord + Evenes + Ballangen

Endring i ulike tilskuddselement . Alternativ 1

Tilskuddselement	Endring i 1000 kr
Sone	15 452
Nabo	-1 424
Netto virkning statlige/private skoler	-278
Opphopningsindeks	293
Urbanitetskriterium	3 396
Basistillegg	-64 183
Netto inntektsutjevning	0
Småkommunetilskudd	-27 375
Nord-Norge tilskudd (Nordland-satser)	-3 243
Inndelingstilskudd	94 803
Sum	17 441

- Beregningene viser at alternativ 1 vil få en økning i den delen av rammetilskuddet som skrives seg fra kriteriene sone (15,5 mill. kr), opphopningsindeksen (0,3 mill. kr) og urbanitet (3,4 mill. kr). Kriteriene nabo (-1,4 mill. kr) og netto virkning for elever i statlige og private skoler (-0,3 mill. kr) slår negativt ut på rammetilskuddet for den nye kommunen. Kommunene ligger i samme skatteinntektsklasse (dvs. at de har et skatteinntektsnivå under 90 % av landsgjennomsnittet). En eventuell sammenslåing vil derfor ikke påvirke inntektsutjevningen over rammetilskuddet.
- Inndelingstilskuddet er på 94,803 mill. kr og består av 5 basistilskudd (à ca. 12,8 mill. kr), 4 småkommunetilskudd (à ca. 5,5 mill. kr). I tillegg er ny kommune kompensert for tap av Nord-Norgetilskudd ved bruk av Nordland-satser (ca. 3,2 mill. kr)
 - *I beregningene har vi lagt til grunn at alternativ 1 vil bli en kommune i Nordland. Ny kommune vil dermed kompenseres gjennom inndelingstilskuddet for tap av Nord-Norgetilskudd ved bruk av Nordlandssatser på sammenslåingstidspunktet.

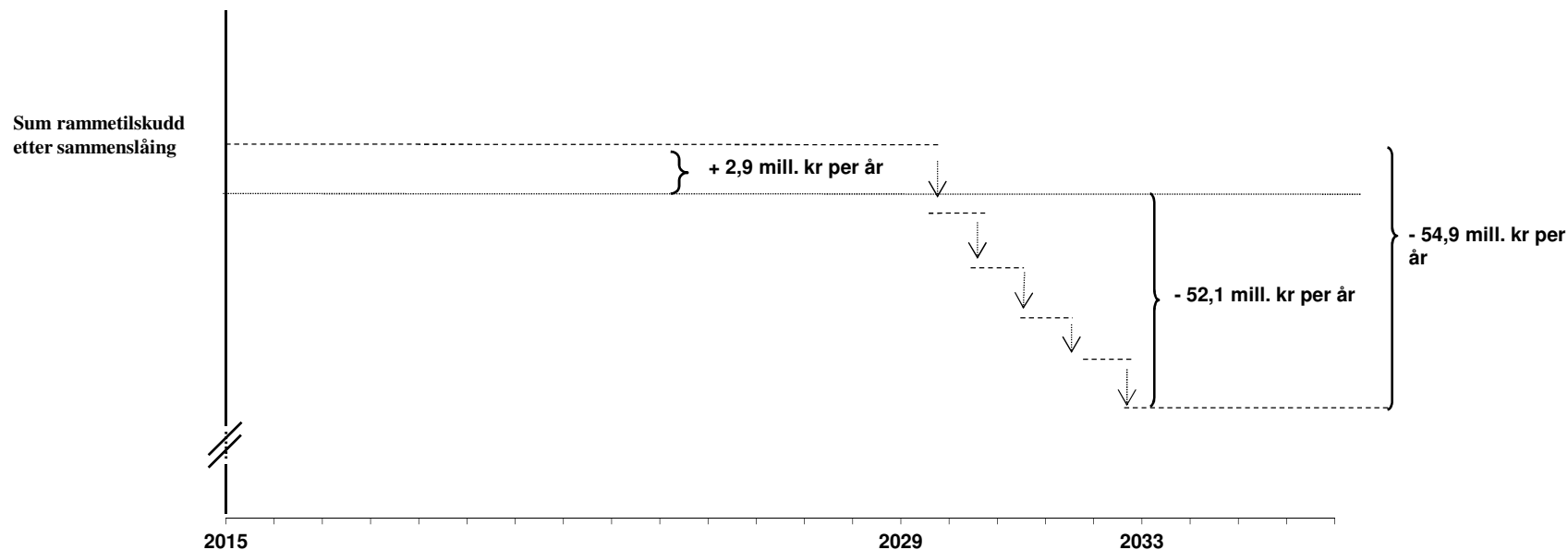
Alternativ 2:

Gratangen
+Lavangen
+Bardu
+Salangen

Alternativ 2) Gratangen + Lavangen + Bardu + Salangen

Frie inntekter pr. år i mill. 2015-kr. Alternativ 2

Sum frie inntekter pr. år før sammenslåing (A)	507,1
Frie inntekter pr. år i 15 år etter sammenslåing (B)	509,9
Frie inntekter pr. år fra og med år 20 etter sammenslåing (C)	455,0
Årlig effekt av sammenslåing de første 15 årene (B-A)	+2,9
Årlig effekt av sammenslåing fra og med år 20 (C-A)	-52,1



Rammetilskuddsutvikling med og uten sammenslåing. Alternativ 2

Alternativ 2) Gratangen + Lavangen + Bardu + Salangen

- Beregningene viser at alternativ 2 vil få økt sitt rammetilskudd med 2,9 mill. kr hvert år de første 15 årene etter sammenslåing. Dette utgjør 0,3 % i forhold til dagens brutto driftsinntekter.
- Når inndelingstilskuddet er ferdig trappet ned, vil kommunen være nede på et langsiktig tilskuddsnivå som ligger 52,1 mill. kr per år under det man mottok som enkeltkommuner. Dette utgjør -5,7 % i forhold til dagens brutto driftsinntekter.
- I perioden 2015-2029 vil den nye kommunen ha mottatt 43,2 mill. kr mer enn de selvstendige kommunene vil få i sum. Beregnet som 15 år à 2,879 mill. kr. Inndelingstilskuddet trappes deretter ned med 10,987 mill. kr per år i en femårsperiode.

Alternativ 2) Gratangen + Lavangen + Bardu + Salangen

Endring i ulike tilskuddselement . Alternativ 2

Tilskuddselement	Endring i 1000 kr
Sone	4 287
Nabo	15
Netto virkning statlige/private skoler	-201
Opphopningsindeks	-330
Urbanitetskriterium	1 022
Basistillegg	-38 510
Netto inntektsutjevning	-1 915
Småkommunetilskudd	-16 425
Inndelingstilskudd	54 936
Sum	2 879

- Beregningene viser at alternativ 2 vil få en økning i den delen av rammetilskuddet som skrives seg fra kriteriene sone (4,3 mill. kr), nabo (15 000 kr) og urbanitet (1,0 mill. kr). Netto virkning for elever i statlige og private skoler (-201 000 kr), opphopningsindeksen (-330 000 kr) og netto inntektsutjevning (-1,9 mill. kr), slår negativt ut på rammetilskuddet for den nye kommunen. Kommunene ligger i ulike skatteinntektsklasser (dvs. at de har et skatteinntektsnivå under +/- 90 % av landsgjennomsnittet). En eventuell sammenslåing vil derfor påvirke inntektsutjevningen over rammetilskuddet.
- Inndelingstilskuddet er på 54,936 mill. kr og består av 3 basistilskudd (à ca. 12,8 mill. kr) og 3 småkommunetilskudd (à ca. 5,5 mill. kr).

Illustrasjonsberegninger for effekten på frie inntekter

Oppsummering

Dokumentasjon av beregnet inndelingstilskudd (alternativ 1-2)

	Skattenivå 2015 (anslag)	Småkommune- tilskudd	Nord-Norge tilskudd	Basistillegg	Sum inndelingstilskudd
Narvik	89,6 %		30 770	12 837	
Tysfjord	78,5 %	5 475	3 290	12 837	
Evenes	73,0 %	5 475	2 288	12 837	
Ballangen	66,4 %	5 475	4 262	12 837	
Gratangen	68,8 %	5 475	3 580	12 837	
Lavangen	60,0 %	5 475	3 198	12 837	
Bardu	95,2 %		12 569	12 837	
Salangen	68,9 %	5 475	7 011	12 837	
Alt 1 (6 kommuner)	83,7 %	27 375	44 145	64 185	94 803
Alt 2 (4 kommuner)	80,3 %	16 425	26 358	38 511	54 936

Oppsummering - effekter på overføringene fra inntektssystemet

- Tabellen ved siden av oppsummerer kortsiktige og langsiktige effekter ved sammenslåing for de to alternativene som vi har presentert foran. Beregningene viser at de to alternativene vil få en endring i rammetilskuddet hvert år de første 15 årene på hhv. 17,4 mill. kr og 2,9 mill. kr. Målt i % av dagens brutto driftsinntekter utgjør dette hhv. 0,7 prosent og 0,3 prosent.
- 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.
- Beregningene viser at de to alternativene etter 20 år vil få en reduksjon i rammetilskuddet på hhv. 77,4 mill. kr og 52,1 mill. kr. Målt i % av dagens brutto driftsinntekter utgjør dette hhv. -3,3 prosent og -5,7 prosent.
- For at kommunesammenslåing skal være økonomisk lønnsomt, må kommunene innen 20 år ha realisert et innsparingspotensial tilsvarende reduksjonen i rammetilskuddet.

Alt.	År 1-15		Etter år 20	
	I mill. kr	I % av brutto driftsinntekter	I mill. kr	I % av brutto driftsinntekter
1	17,4	0,7 %	-77,4	-3,3 %
2	2,9	0,3 %	-52,1	-5,7 %

Konsesjonskraft

Bakgrunn

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

Konsesjonskraftmengde

- Tabellen nedenfor viser tall for konsesjonskraftmengde, alminnelig forbruk og overskytende konsesjonskraftmengde for de aktuelle kommunene. Alle tallene er i GWh. Alminnelig el-forsyning er definert som alt forbruk av elektrisk energi til husholdning, jordbruk, bedrifter osv., unntatt kraftintensiv industri.
- Tabellen viser at ingen av kommunene har overskytende konsesjonskraft. Dermed er det ingen av de aktuelle sammenslåingene som vil gi muligheter for økte konsesjonskraftsinntekter.

Tabell: Konsesjonskraftmengde, allment forbruk og overskytende konsesjonskraft i kommunene. Tall fra 2015 og 2014 i GWh. Kilde: NVE og kommunene

Kommune	Konsesjonskraftmengde	Alminnelig el-forbruk	Overskytende konsesjonskraft
Narvik	128	403	-275
Ballangen	23	49	-29
Tysfjord	26	55	-29
Evenes	3	32	-29
Gratangen	0	23	-23
Lavangen	0	41	0
Bardu	96	127	0
Salangen	0	41	0

Andre økonomiske effekter

Øvrige statstilskudd og øremerkede tilskudd

- I tillegg til frie inntekter mottar kommunene en rekke statlige tilskudd inkl. kompensasjonsordninger som ikke omfattes av rammeoverføringene (inntektssystemet). Det vil f.eks. gjelde:
 - Integreringstilskudd
 - Tilskudd ressurskrevende tjenester
 - Kompensasjonstilskudd (rente- og avdragsrefusjon) for investeringer knyttet til handlingsplanen for eldreomsorg og opptrappingsplanen for psykisk helse
 - Rentekompensasjon skoleanlegg, skolebygg, svømmeanlegg og kirkebygg
 - Kompensasjon renter og avdrag for investeringer fra gjennomføringen av reform '97
 - Momskompensasjon
- Barnehagemidlene ble innlemmet i rammetilskuddet f.o.m. 2011 og fordeles etter den generelle kostnadsnøkkel.
- Generelt kan det forventes at de nevnte tilskuddene og overføringspostene vil være sammenslåingsnøytrale.

Sone for arbeidsgiveravgift og distriktpolitisk virkeområde

- En sammenslåing vil også reise problemstillinger avhengig av om kommunene ligger i ulike soner når det gjelder arbeidsgiveravgiftssats og distriktpolitisk virkeområde.
- Regional- og distriktpolitiske ordninger som differensiert arbeidsgiveravgift og bedriftsstøtte er definert gjennom ulike virkeområder. Til grunn for inndelingen av det distriktpolitiske virkeområdet ligger det en vurdering av hvilke deler av landet som har spesielle utfordringer i forhold til distrikts- og regionalpolitiske mål om bosetting og verdiskaping.
 - Differensiert arbeidsgiveravgift innebærer at landet er delt inn i ulike arbeidsgiveravgiftssoner hvor det betales lavere satser i distriktene enn i sentrale strøk. Ordningen er delt i sju arbeidsgiveravgiftsoner hvor satsene varierer fra 14,1 % i sentrale strøk til 0 % i Finnmark og Nord-Troms.
 - Virkeområdet for distriktsrettet investeringsstøtte bestemmer hvor offentlige myndigheter (stat, fylkeskommuner, kommuner og deres underliggende virksomheter) kan gi støtte til næringsvirksomhet.

Sone for arbeidsgiveravgift og distriktpolitisk virkeområde

- De aktuelle kommunene befinner seg i samme sone for differensiert arbeidsgiveravgift per 2014 (sone 4, jf. tabellen).
- Alle kommunene er innenfor virkeområdet for distriktsrettet investeringsstøtte per 01.07.2014 (sone III).
 - Bare i sone III kan det gis investeringsstøtte til bedrifter i samsvar med ESAs regionalstøtteregelverk.
- Distriktsindeksen er et uttrykk for hvor store distriktsutfordringer en kommune har, sammenliknet med andre kommuner. Departementet har i distriktsindeksen vurdert hvordan faktorer som befolkningsstruktur og –utvikling, situasjonen i arbeidsmarkedet og inntektsnivå har forandret seg over tid. Indeksen har verdi fra 0-100, og jo lavere verdi jo større distriktsutfordringer.
 - Tysfjord har lavest indeks med 3, mens Bardu har høyest indeks med 42.
 - Tildeling av distriktstilskudd Sør-Norge gjennom inntektssystemet tar utgangspunkt i distriktsindeksen (0-46), som er et uttrykk for graden av distriktsutfordringer i en kommune. Samtlige av de aktuelle kommunene mottar Nord-Norge-tilskudd og kvalifiserer dermed ikke til å motta distriktstilskudd Sør-Norge.

Oversikt over sone for arbeidsgiveravgift og distriktpolitisk virkemiddelområde. Kilde: KMD

	Sone for arbeidsgiver-avgift	Soneinndeling for det distriktpolitiske virkeområdet	Distrikts -indeks 2015
Narvik	4	III	40
Tysfjord	4	III	3
Evenes	4	III	16
Ballangen	4	III	19
Gratangen	4	III	15
Lavangen	4	III	11
Bardu	4	III	42
Salangen	4	III	20

Differensiert arbeidsgiveravgift og det distriktspolitiske virkeområdet – avklaring i kommunepropen 2016

- Kommunal- og moderniseringsdepartementet har utarbeidet en overgangsordning for differensiert arbeidsgiveravgift og det distriktspolitiske virkeområdet som gjelder ved kommunesammenslåinger. Ordningene vil i den sammenslåtte kommunen bli videreført innenfor de «gamle» kommunegrensene som om det fortsatt var to eller flere kommuner, fram til neste revisjon. Ved spørsmål om soneplassering i neste revisjon vil alle sammenslåtte kommuner i en ny kommune behandles som én kommune. Neste revisjon er i 2021.
- For sammenslåtte kommuner vil dagens grenser for støtte videreføres fra den nye kommunen er på plass til neste revisjon i 2021.
- Distriktspolitisk virkeområde:
 - Sone 3: Den geografiske inndelingen blir uendret.
 - Dersom to eller flere kommuner utenfor og innenfor sone 2 slår seg sammen, vil departementet i forkant av kommunesammenslåingen avklare i hvert enkelt tilfelle om den nye kommunen skal være i sone 1 eller sone 2. Det betyr at kommuner som vurderer sammenslåing kan henvende seg til departementet for en slik avklaring. Departementet vil i den sammenhengen legge vekt på samfunnsutviklingen i den nye kommunen målt ved KMDs distriktsindeks.

Landbrukstilskudd

- Innenfor landbruket er det forskjellige soner for distriktstilskudd for melk, kjøtt og areal- og kulturlandskapstilskudd. Høyere sonenummer gir høyere tilskudd. Ut fra erfaringer med tidligere kommunesammenslåinger vil ikke en kommunesammenslåing ha betydning for soneinndelingen for kjøtt og melk. Her følger ikke soneinndelingen alltid kommunegrensene. Det gjør derimot areal- og kulturlandskapstilskuddet. Dersom de aktuelle kommunene hadde ligget i ulike soner her, ville det ha utløst behov for nærmere avklaringer av soneplasseringen, fordi endringer av soneplasseringen kan påvirke bøndernes inntektsgrunnlag.
 - I forbindelse med sammenslåingen av Mosvik og Inderøy var det behov for slike avklaringer fordi kommunene var plassert i ulike soner. Utfordringene ble spilt inn overfor landbruksdepartementet som tok spørsmålet opp med ansvarlige parter for å få en avklaring. Resultatet av dette ble at eksisterende soneinndeling ble opprettholdt for den nye kommunen.
- I og med at de aktuelle kommunene ligger i samme sone i dag, vil ikke dette være en aktuell problemstilling her.

Soner for landbrukstilskudd. Kilde: Teknisk jordbruksavtale 2014-2015

	Areal- og kulturlandskaps-tilskudd
Narvik	6
Tysfjord	6
Evenes	6
Ballangen	6
Gratangen	6
Lavangen	6
Bardu	6
Salangen	6

Eiendomsskatt

- En sammenslått kommune kan naturligvis ikke praktisere utskriving av eiendomsskatt lik «summen av» de gamle kommunene sin praksis.
- Eiendomsskatten kan gjelde hele kommunen eller avgrensede områder som er «utbygd på byvis». Etter § 3 i eiendomsskatteloven er det fire hovedalternativ for avgrensning av eiendomsskatt:
 - a. Eiendomsskatt i hele kommunen
 - b. Eiendomsskatt i klart avgrensede områder som er utbygd helt eller delvis på byvis
 - c. Eiendomsskatt på bare verk og bruk
 - d. Eiendomsskatt på næringseiendom
 - e. Alternativ b + c
 - f. Alternativ b + d
 - g. Alternativ a, unntatt alternativ d

Eiendomsskatt

- Det er ikke bare områdene som eiendomsskatten blir skrevet ut for som må harmoniseres, også nivået/takstgrunnlaget på eiendomsskatten må harmoniseres ved en kommunesammenslåing. Eiendomsskatten skal være minst 2 promille og maks 7 promille av takstgrunnlaget.
- Tabellen viser praksis for eiendomsskatt i de aktuelle kommunene i dag.
- Narvik, Tysfjord, Bardu og Salangen har eiendomsskatt i hele kommunen, mens Evenes, Ballangen, Gratangen og Lavangen har eiendomsskatt bare på verk og bruk.

Oversikt over praksis for eiendomsskatt 2014. Kilde: KOSTRA

	Hele kommunen	Kun verk og bruk	Generell skattesats	Skattesats bolig/fritidseiendom
Narvik	1			
Tysfjord	1			
Evenes		1*		
Ballangen		1		
Gratangen		1		
Lavangen		1		
Bardu	1			
Salangen	1			

*Evenes har eiendomsskatt på verk og bruk og næringseiendom

Eiendomsskatt (forts.)

- Tabellen under viser nivået på kommunenes inntekter fra eiendomsskatt.
 - Narvik har høyest inntekter fra eiendomsskatt, med 7,6 prosent av brutto driftsinntekter i 2014.

Oversikt over nivået for kommunenes inntekter fra eiendomsskatt i 2014. Kilde: KOSTRA

	Boliger og fritids- eiendommer	Annen eiendom	Eiendomsskatt totalt	Eiendomsskatt i % av brutto driftsinntekter
Narvik	41 320	72 553	113 873	7,6 %
Tysfjord	2 373	13 693	16 066	7,0 %
Evenes	0	2 746	2 746	1,8 %
Ballangen	0	1 584	1 584	0,7 %
Gratangen	0	270	270	0,2 %
Lavangen	0	282	282	0,2 %
Bardu	3 917	23 449	27 366	7,0 %
Salangen	4030	463	4493	1,6 %

Kommunal prissetting

- En annen problemstilling er at kommunene har ulike priser på kommunale tjenester. Dette kan være alt fra SFO-satser til kommunale avgifter. Sentrale spørsmål vil være om en kommunesammenslåing medfører høyere priser og avgifter i en av de «gamle» kommunene. Er forskjellene store eller vil det være relativt enkelt å harmonisere prissettingen?
- Prissettingen av tjenestene varierer mellom kommunene, og satsene må bli harmonisert i en ny kommune.
- Tysfjord har lavest foreldrebetaling for en SFO-plass, mens foreldrebetalingen er høyest i Evenes (jf. tabellen). Årsgebyr for vann varierer fra 1 874 kr i Narvik til 6 319 kr i Gratangen. Ballangen har høyest årsgebyr på avløp med 5 263 kr, mens Tysfjord har høyest årsgebyr på avfall med 4 820 kr.

Eksempel på kommunale satser for aktuelle kommuner.

Kilde: KOSTRA 2014

	Foreldre- betaling SFO: (20 t)	Årsgebyr		
		Vann	Avløp	Avfall
Narvik	1 970	1 874	2 251	2 600
Tysfjord	1 673	6 237	3 500	4 820
Evenes	2 351	4 560	3 379	4 249
Ballangen	2 126	4 708	5 263	3 879
Gratangen	1 710	6 319	3 787	3 115
Lavangen ..		4 356	1 488	3 040
Bardu	1 772	2 660	1 740	2 699
Salangen	2 024	4 889	4 222	3 754

Demografiske endringer

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. Yrkesaktive menneske klarer seg i hovedsak selv, mens de yngste skal ha barnehage og skoleplass. De eldste gir kostnader på 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.

Prosentandel av befolkningen i ulike aldersgrupper per 01.01.2015. Kilde: SSB

- De aktuelle kommunene har generelt en eldre befolkning enn landsgjennomsnittet (jf. tabellen).
- For de 8 utredningskommunene samlet utgjorde andelen eldre over 67 år 17,5 prosent av befolkningen pr. 01.01.2015. Tilsvarende andel for landet var 14,0 prosent.

	0-5 år	6-15 år	16-66 år	67-79 år	80-89 år	90 år og eldre	0-66 år	67 år og eldre
Narvik	6,5	10,9	66,5	10,6	4,4	1,1	83,9	16,1
Tysfjord	5,2	10,5	64,0	14,9	4,3	1,1	79,7	20,3
Evenes	5,6	11,8	61,2	14,5	5,6	1,4	78,5	21,5
Ballangen	5,3	12,1	62,5	14,4	4,5	1,2	79,9	20,1
Gratangen	5,0	11,3	60,4	14,9	6,5	1,8	76,8	23,2
Lavangen	7,2	12,5	59,0	14,5	5,5	1,3	78,8	21,2
Bardu	7,0	11,8	65,6	10,8	3,8	1,0	84,4	15,6
Salangen	4,8	11,4	65,9	13,8	3,5	0,6	82,1	17,9
Sum alle	6,3	11,3	64,8	11,9	4,5	1,1	82,5	17,5
Nordland	6,5	11,8	65,3	11,4	4,0	1,0	83,6	16,4
Troms	6,7	11,7	67,3	10,2	3,3	0,7	85,8	14,2
Hele landet	7,2	12,0	66,7	9,7	3,4	0,8	86,0	14,0

Demografi og kommuneøkonomi

- 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 2015 har TBU beregnet at kommunesektoren kan få merutgifter på om lag 2,5 mrd. kr i 2015, som følge av den demografiske utviklingen. KMD har anslått at om lag 2,1 mrd. kr av disse merutgiftene må dekkes av veksten i frie inntekter. Anslagene er basert på uendret standard, dekningsgrad og effektivitet i tjenesteytingen, og er et uttrykk for hva det vil koste kommunesektoren å bygge ut tjenestetilbudet for å holde tritt med befolkningsutviklingen.
- Flere 0-15-åringer trekker isolert sett i retning av økte utgifter til barnehage og grunnskole. Flere eldre i aldersgruppen 67-79 år og over 90 år bidrar isolert sett til økte utgifter til pleie- og omsorgstjenesten, mens færre eldre i alderen 80-89 år trekker i motsatt retning.
- Med utgangspunkt i TBUs beregningsopplegg knyttet til den demografiske utviklingen, har vi beregnet framtidige «demografikostnader» for de 8 kommunene hver for seg og for de to sammenslåingsalternativene 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 befolkningsvekst og merkostnader knyttet til dette.

Beregnete demografikostnader 2015-2030

Beregnete mer- og mindreutgifter i 2015-2030 knyttet til den demografiske utviklingen. I mill 2015-kr. Kilde: TBU/beregninger ved Telemarks,

	0-5 år	6-15 år	16-18 år	19-66 år	67-79 år	80-89 år	90 år og eldre	Sum	Sum ekskl. 16-18*
Narvik	3,9	33,6	-19,7	0,0	54,1	40,0	10,0	122,0	141,6
Tysfjord	-1,8	-4,3	-4,3	-3,0	3,7	13,8	-2,1	2,0	6,3
Evenes	2,4	-1,0	1,8	0,2	1,2	10,2	-2,9	11,9	10,1
Ballangen	0,2	-7,0	-1,8	-3,7	5,2	14,8	-1,3	6,5	8,3
Gratangen	0,9	-4,8	-0,6	0,2	0,1	1,2	1,3	-1,8	-1,2
Lavangen	-4,7	-4,6	-0,4	-0,4	0,4	3,0	-0,4	-7,2	-6,8
Bardu	-2,7	-9,4	-3,3	-0,1	5,1	17,6	2,5	9,7	13,0
Salangen	2,1	8,0	-11,0	-0,8	3,3	16,3	4,6	22,5	33,5

*Aldersgruppen 16-18 år kan i stor grad knyttes til fylkeskommunen. I sum ekskl. 16-18 år er denne aldersgruppen derfor holdt utenom.

Oppsummering demografikostnader

- I perioden 2015-30 anslår man at samtlige kommuner, med unntak av Gratangen og Lavangen, vil få økte demografikostnader.
- Gratangen og Lavangen er anslått å få reduserte demografikostnader på hhv. 1,2 mill. kr og 6,8 mill. kr, tilsvarende 1,0 prosent og 5,8 prosent av dagens brutto driftsinntekter.
- De to sammenslåingsalternativene er anslått å gi økte demografikostnader på hhv. 158,3 mill kr og 38,4 mill kr, tilsvarende 6,7 prosent og 4,2 prosent av dagens brutto driftsinntekter.

	2015-2030 (i mill. kr)	2015-30 i % av dagens brutto driftsinntekter
Narvik	141,6	9,4 %
Tysfjord	6,3	2,8 %
Evenes	10,1	6,6 %
Ballangen	8,3	3,6 %
Gratangen	-1,2	-1,0 %
Lavangen	-6,8	-5,8 %
Bardu	13,0	3,3 %
Salangen	33,5	11,8 %
Alt. 1	158,3	6,7 %
Alt. 2	38,4	4,2 %

Mulige effektiviseringsgevinster

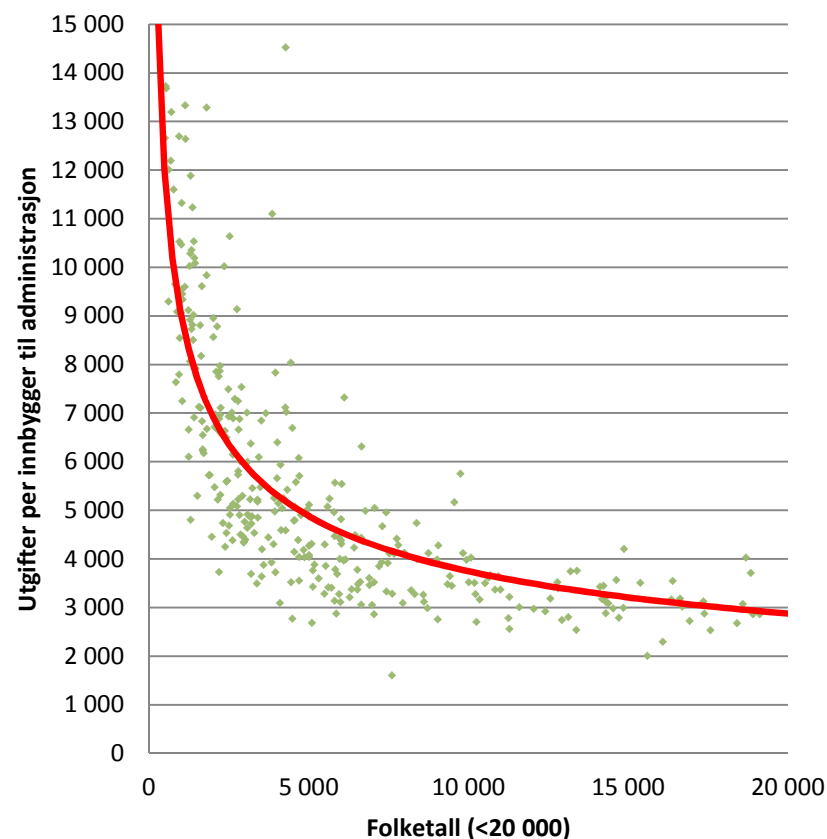
Mulige effektiviseringsgevinster ved sammenslåing

- Det vil være flere faktorer som avgjør hvilke og hvor mye effektiviseringsgevinster det er mulig å ta ut ved en kommunesammenslåing. I det videre har vi sett på innsparingspotensial på administrasjon og mulige effektiviseringsgevinster innenfor tjenesteproduksjon.



Mulige effektiviseringsgevinster på administrasjon

- Det er klart at en kommunesammenslåing også 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 unngår dermed doble funksjoner, oppgaver, rutiner og systemer på ulike områder.
- De minste kommunene har klart høyere utgifter pr. innbygger, noe som viser at det er et klart effektiviseringspotensial i å slå sammen små kommuner (jf. figuren). Når man nærmer seg kommunestørrelser på 15-20 000 tusen innbyggere, ser vi at stordriftsfordelene knyttet til administrasjon i stor grad er realisert.



Sammenhengen mellom administrasjonsutgifter og innbyggertall 2013. Kilde: KOSTRA

Mulige effektiviseringsgevinster på administrasjon

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

Mulige effektiviseringsgevinster på administrasjon

Alternativ 1)

- Tabellen viser administrasjonsutgiftene i dag og mulig innsparingspotensial ved kommunesammenslåing for alternativ 1.
- Narvik har i dag lavest administrasjonskostnader av de 6 kommunene (3 887 kr per innbygger i 2014). Hvis den nye kommunen klarer å operere med et tilsvarende nivå på administrasjonsutgiftene, vil gevinsten kunne bli om lag 46 mill. kr sammenlignet med summen for dagens seks kommuner.
- Innsparingspotensialet for den nye kommunen i forhold til landsgjennomsnittet er beregnet til om lag 46 mill. kr årlig.
- Vi sammenligner også alternativet med større sammenlignbare kommuner i samme landsdel. Innsparingspotensialet i forhold til hva Rana og Harstad bruker på administrasjon er på mellom 45 og 52 mill. kr.

Administrasjonsutgifter 2014 og mulig innsparingspotensial. Kilde: KOSTRA (konsern)

	Innbyggere (01.01.2015)	Netto driftsutgifter pr. innb. 2014	Netto driftsutgifter 1000 kr
Narvik	18 853	3 887	73 282
Tysfjord	1 996	12 057	24 066
Evenes	1 385	9 577	13 264
Ballangen	2 581	6 703	17 300
Gratangen	1 137	11 304	12 853
Lavangen	1 008	10 286	10 368
Sum	26 960	5 606	151 133
<i>Landsgjennomsnittet</i>	<i>12 070</i>	<i>3 885</i>	-
<i>Harstad</i>	<i>24 676</i>	<i>3 684</i>	-
<i>Rana</i>	<i>26 078</i>	<i>3 938</i>	-
Effektiviseringsgevinst ved nivå tilsvarende:			
Narvik			46 339
<i>Landsgjennomsnittet</i>			46 393
Harstad			51 812
Rana			44 964

Mulige effektiviseringsgevinster på administrasjon

Alternativ 2)

- Tabellen viser administrasjonsutgiftene i dag og mulig innsparingspotensial ved kommunesammenslåing for alternativ 2.
- Bardu har i dag lavest administrasjonskostnader av de 4 kommunene (6 295 kr per innbygger i 2014). Hvis den nye kommunen klarer å operere med et tilsvarende nivå på administrasjonsutgiftene, vil gevinsten kunne bli om lag 13 mill. kr sammenlignet med summen for dagens fire kommuner.
- Innsparingspotensialet for den nye kommunen i forhold til landsgjennomsnittet er beregnet til om lag 33 mill. kr årlig.
- Vi sammenligner også alternativ 2 med sammenlignbare kommuner i samme fylke. Innsparingspotensialet i forhold til hva Målselv og Lenvik bruker på administrasjon er på mellom 26 og 28 mill. kr.

Administrasjonsutgifter 2014 og mulig innsparingspotensial. Kilde: KOSTRA (konsern)

	Innbyggere (01.01.2015)	Netto driftsutgifter pr. innb. 2014	Netto driftsutgifter 1000 kr
Gratangen	1 137	11 304	12 853
Lavangen	1 008	10 286	10 368
Bardu	4 078	6 295	25 671
Salangen	2 219	7 692	17 069
Sum	8 442	7 813	65 960
<i>Landsgjennomsnittet</i>	<i>12 070</i>	<i>3 885</i>	-
<i>Målselv</i>	<i>6 693</i>	<i>4 774</i>	-
<i>Lenvik</i>	<i>11 535</i>	<i>4 545</i>	-
Effektiviseringsgevinst ved nivå tilsvarende:			
Bardu			12 818
Landsgjennomsnittet			33 163
Målselv			25 658
Lenvik			27 592

Oppsummering mulige effektiviseringsgevinster på administrasjon

Alt.	Innbyggertall (2015)	Mulig innsparingspotensial			
		Lavest i dag (mill. kr)	Sammenlignbare kommuner (mill. kr)	Landsgjennomsnitt (mill. kr)	1 % av brutto driftsinntekter (basert på lavest i dag)
1	26 960	46	45-52	46	2,0 %
2	8 442	13	26-28	33	1,4 %

Oppsummering mulige effektiviseringsgevinster på administrasjon

- Når det gjelder innsparingspotensial innenfor administrasjon har vi foran vist at dersom de nye kommunealternativene driver administrasjonen like effektivt som den billigste kommunen i dag, vil innsparingspotensialet sammenlignet med dagens kommuner være på hhv. 46 mill. kr (2,0 prosent) og 13 mill. kr (1,4 prosent) per år.
- 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 for de to alternativene. Det ble her vist at inntektsnivået vil være hhv. 77 mill. kr (3,3 prosent) og 52 mill. kr (5,7 prosent) 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 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.
- I tillegg til administrasjon vil kommunen kunne hente ut effektiviseringsgevinster ved å harmonisere tjenestetilbudet. Dette er omtalt nærmere i påfølgende avsnitt.

Mulige effektiviseringsgevinster på tjenesteområdene

- 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, men erfaringer tilsier 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 administrasjonsområdet har vi definert et mulig innsparingspotensial som en nedjustering til den av de sammenslåtte kommunene som i dag har lavest utgifter. Etter vår vurdering vil det være urealistisk for tjenesteområdene, og vi har derfor sett på hvilket innsparingspotensial som kan hentes ut i de nye kommunekonstellasjonene dersom de hadde samme driftsutgifter som landsgjennomsnittet på utvalgte sentrale tjenesteområder. Om man klarer å hente ut innsparingspotensialet, er blant annet avhengig av samlokalisering og om man klarer å redusere stillinger ved naturlig avgang.
- Tabellene på de neste sidene viser netto driftsutgifter på ulike tjenesteområder i dag, og mulig innsparingspotensial for den nye kommunen dersom utgiftene per innbygger legges på det som er dagens nivå for landsgjennomsnittet.

Mulige effektiviseringsgevinster på tjenesteområdene

- Status

Netto driftsutgifter i kr per innbygger (i målgruppen) på utvalgte tjenesteområder 2014. Kilde: KOSTRA (konsern)/beregninger ved Telemarksforsking.

	Narvik	Tysfjord	Evenes	Ballangen	Gratangen	Lavangen	Bardu	Salangen	Hele landet
Barnehage (1-5 år)	129 665	136 593	103 592	118 708	157 268	157 656	156 689	168 957	129 446
Grunnskole (6-15 år)	102 239	162 433	126 650	123 179	116 907	152 444	135 471	123 175	100 988
Barnevern (0-17 år)	6 429	13 095	28 210	9 561	6 563	10 656	10 317	26 456	8 014
Sosialtjeneste (20-66 år)	2 684	2 504	1 584	3 411	4 641	4 516	1 716	3 672	3 504
Pleie og omsorg (67 år +)	137 831	149 138	142 977	121 942	119 689	101 136	140 199	109 628	114 684
Kommunehelse	2 043	6 206	3 414	3 570	4 967	4 193	4 230	5 015	2 285
Brann/ulykkesvern	1 133	1 358	822	986	1 234	1 163	834	697	731
Fysisk planlegging	641	575	788	780	268	409	372	1 543	617
Samferdsel	455	5 678	2 831	2 104	2 682	1 686	2 813	2 098	733
Kirke	617	1 585	1 112	858	1 318	896	719	744	539
Kultur	1 763	3 090	1 095	2 964	1 328	3 391	3 043	3 543	2 009

Mulige effektiviseringsgevinster på tjenesteområdene

- Tabellen på neste side viser mulig innsparingspotensial for de aktuelle kommunene dersom utgiftene per innbygger legges på det som er dagens nivå for landsgjennomsnittet. I vurderingen av det samlede utgiftsnivået for alle tjenesteområdene har vi også 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 utgiftsutjevningen over inntektssystemet skulle tilsi.
- Dersom netto driftsutgifter for de aktuelle tjenesteområdene blir harmonisert ned til nivå for gjennomsnittskommunen, vil de 6 kommunene samlet sett ha et effektiviseringspotensial på om lag 117 mill. kr (jf. tabellen på neste side). Etter justering for utgiftsbehovet, viser beregningen et samlet innsparingspotensial på om lag 98 mill. kr.
- I kr og øre er grunnskole den sektoren der det blir beregnet høyest merforbruk i forhold til landsgjennomsnittet. På pleie og omsorg blir det også beregnet et relativt høyt merforbruk i forhold til landsgjennomsnittet. På barnevern og sosialtjeneste er det beregnet et mindreforbruk i forhold til landsgjennomsnittet.

Mulige effektiviseringsgevinster på tjenesteområdene – hver kommune

Mulig effektiviseringspotensial i mill. kr på utvalgte tjenesteområder sammenlignet med landsgjennomsnittet i 2014 i hver kommune.
Kilde: KOSTRA (konsern)/beregninger ved Telemarksforskning.

	Narvik	Tysfjord	Evenes	Ballangen	Gratangen	Lavangen	Bardu	Salangen
Barnehage	0,2	0,7	-1,8	-1,3	1,1	1,8	6,6	3,7
Grunnskole	2,6	12,9	4,2	6,9	2,1	6,5	16,6	5,6
Barnevern	-6,0	1,8	5,5	0,8	-0,3	0,6	1,9	8,5
Sosialtjeneste	-9,5	-1,2	-1,5	-0,1	0,7	0,6	-4,5	0,2
Pleie og omsorg	70,4	14,0	13,2	3,8	1,3	-2,9	16,3	-2,0
Kommunehelse	-4,6	7,8	1,6	3,3	3,0	1,9	7,9	6,1
Brann/ulykkesvern	7,6	1,3	0,1	0,7	0,6	0,4	0,4	-0,1
Fysisk planlegging	0,5	-0,1	0,2	0,4	-0,4	-0,2	-1,0	2,1
Samferdsel	-5,2	9,9	2,9	3,5	2,2	1,0	8,5	3,0
Kirke	1,5	2,1	0,8	0,8	0,9	0,4	0,7	0,5
Kultur	-4,6	2,2	-1,3	2,5	-0,8	1,4	4,2	3,4
Sum	52,8	51,3	23,9	21,3	10,5	11,4	57,8	30,9
Behovsjustering (-)	-0,3	10,4	5,1	3,0	2,8	3,2	4,0	3,3
Sum etter justering	53,1	40,9	18,8	18,2	7,6	8,2	53,8	27,6

Mulige effektiviseringsgevinster på tjenesteområdene – hvert sammenslåingsalternativ

Mulig effektiviseringspotensial i mill. kr på utvalgte tjenesteområder sammenlignet med landsgjennomsnittet i 2014 ved hvert sammenslåingsalternativ. Kilde: KOSTRA (konsern)/beregninger ved Telemarksforskning.

	Alt. 1	Alt. 2
Barnehage (1-5 år)	0,7	13,3
Grunnskole (6-15 år)	35,1	30,7
Barnevern (0-17 år)	2,4	10,7
Sosialtjeneste (20-66 år)	-11,0	-3,0
Pleie og omsorg (67 år +)	99,7	12,7
Kommunehelse	13,1	19,0
Brann/ulykkesvern	10,6	1,4
Fysisk planlegging	0,4	0,4
Samferdsel	14,3	14,7
Kirke	6,4	2,4
Kultur	-0,7	8,2
Sum	171,1	110,6
Behovsjustering (-)	24,3	13,4
Sum etter justering	146,8	97,2
1 % av brutto driftsinntekter	6,2 %	10,6 %

Oppsummering mulige effektiviseringsgevinster

Mulig effektiviseringspotensial på administrasjon og utvalgte tjenesteområder sammenlignet med landsgjennomsnittet i 2014. I mill. kr og i % av brutto driftsinntekter. Kilde: KOSTRA (konsern)/beregninger ved Telemarksforskning.

Alt.	Kommuner	Administrasjon (lavest)	Tjenesteområdene	Sum	I % av brutto driftsinntekter
1	Gratangen, Lavangen, Narvik, Tysfjord, Evenes og Ballangen	46	147	193	8,2 %
2	Gratangen, Lavangen, Bardu og Salangen	13	97	110	12,0 %

Oppsummering mulige effektiviseringsgevinster

- 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 én politisk organisasjon, og dermed unngår doble funksjoner, oppgaver, rutiner og systemer på ulike områder.
- Når det gjelder innsparingspotensial innenfor tjenesteproduksjon og administrasjon, har vi foran vist at dersom de nye kommunealternativene driver administrasjonen like effektivt som den billigste kommunen i dag, vil innsparingspotensialene sammenlignet med dagens kommuner være på hhv. 46 mill. kr (2,0 prosent) og 13 mill. kr (1,4 prosent). Selv om det er anslag, får beregningene fram at det bør være et klart potensial for reduserte administrasjonsutgifter ved slike eventuelle kommunesammenslåinger.
- Vi har også sett på innsparingspotensial på tjenesteproduksjonen. Der er det tatt hensyn til utgiftsbehovet kommunene har i dag. Dersom netto driftsutgifter for de aktuelle tjenesteområdene blir harmonisert ned til nivå for gjennomsnittskommunen, viser beregningene et mulig effektiviseringspotensial for de to sammenslåingsalternativene på hhv. 147 mill kr (6,2 prosent) og 97 mill kr (10,6 prosent).
- Vi vil presisere at det hverken er nødvendig, 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. Med tanke på tjenesteproduksjon vil ikke direkte økonomiske innsparinger være blant de viktigste effektene av en sammenslåing. De største gevinstene knyttet til en sammenslåing må 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. En av ulempene kan være større reiseavstander for ansatte til arbeidsplassen.

Vurdering økonomi

Vurderingssystem økonomi (null-alternativet)

- For å gjøre rapporten mer leservennlig, og for å skille de ulike kriteriene fra hverandre, har vi brukt tre ulike smileys til å vurdere de ulike kriteriene og gi en samlet vurdering. Disse er   .
- Innenfor hvert kriterium har vi laget et poengsystem for vurdering. Det er vist i tabellen under og på neste side.
- Vurderingssystemet er i utgangspunktet laget for å vurdere sammenslåing av to eller flere kommuner. Siden vi nå vurderer én kommune, har vi derfor tilpasset kriteriene noe som redegjort for i innledningen til delkapittelet.
- Samlet er det mulig å oppnå 100 poeng. Terskelen for å oppnå de ulike smileylene er følgende: 0 - 33 poeng gir rød smiley, fra 34 – 66 poeng gir gul smiley og over 67 poeng gir grønn smiley.

Vurderingskriterium	Grense	Poeng	Smiley
Netto driftsresultat	Negativt netto driftsresultat	0	
	Fra 0 – 1,75 prosent av brutto driftsinntekter	5	
	Over 1,75 prosent av brutto driftsinntekter	10	
Disposisjonsfond	Disposisjonsfond på under 2,5 prosent av brutto driftsinntekter	0	
	Disposisjonsfond på 2,6 – 7,5 prosent av brutto driftsinntekter	5	
	Disposisjonsfond på over 7,5 prosent av brutto driftsinntekter	10	

Vurderingssystem økonomi (null-alternativet)

Vurderingskriterium	Grense	Poeng	Smiley
Frie inntekter	Korrigerte frie inntekter 96 eller lavere	0	
	Korrigerte frie inntekter 97 til 103	20	
	Korrigerte frie inntekter 104 eller høyere	40	
Effektiviseringsgevinster på administrasjon – i prosent av brutto driftsinntekter	Effektiviseringsgevinst høyere enn 1 prosent av brutto driftsinntekter	0	
	Effektiviseringsgevinst tilsvarende 0,1 – 0,99 prosent av brutto driftsinntekter	10	
	Ingen effektiviseringsgevinst	20	
Effektiviseringsgevinster på tjenesteproduksjon – i prosent av brutto driftsinntekter	Effektiviseringsgevinst høyere enn 3 prosent av brutto driftsinntekter	0	
	Effektiviseringsgevinst tilsvarende 0,1 – 2,99 prosent av brutto driftsinntekter	5	
	Ingen effektiviseringsgevinst	10	
Endring i demografikostnader	Nedgang i demografikostnader	0	
	Økning i demografikostnader på mellom null og ti prosent	5	
	Økning i demografikostnader på over ti prosent	10	

Samlet vurdering og vekting (null-alternativet)

- Hver smiley har en poengsum knyttet til seg. Dette er vist i tabellen under for hvert av kriteriene.
- Hvert alternativ kan maksimalt få 100 poeng.
- Vi har til slutt gitt en totalvurdering av hvert alternativ. Alternativ som får poengsum fra 0 – 33 poeng får en sur/rød smiley, alternativ med poengsum mellom 34 – 66 får en middels/oransje smiley og alternativ med poengsum fra 67 og over får en blid/grønn smiley.

Vurderingskriterium	Blid smiley 😊	Middels smiley 😐	Sur smiley 😞	Maksimal sum
Netto driftsresultat	10	5	0	10
Disposisjonsfond	10	5	0	10
Frie inntekter	40	20	0	40
Effektiviseringsgevinster på administrasjon	20	10	0	20
Effektiviseringsgevinster på tjenesteproduksjon	10	5	0	10
Endring i demografikostnader	10	5	0	10
Sum				100

Vurdering av null-alternativet, dvs. Gratangen som fortsatt egen kommune

Vurderingskriterium	Vurdering	Poengscore	Smiley
Netto driftsresultat	Et netto driftsresultat på 1,7 prosent av brutto driftsinntekter	5/10	😐
Disposisjonsfond	Et disposisjonsfond på 1,9 prosent av brutto driftsinntekter	0/10	😞
Nivå på korrigerte frie inntekter	Korrigerte frie inntekter på 114 prosent av landsgjennomsnittet	40/40	😄
Effektiviseringsgevinster administrasjon	Effektiviseringspotensialet på administrasjon er beregnet til 6,7 prosent av brutto driftsinntekter	0/20	😞
Effektiviseringsgevinster tjenesteproduksjon	Effektiviseringspotensialet på tjenestekområdene er beregnet til 6,1 prosent av brutto driftsinntekter	0/10	😞
Forventet endring i demografikostnader 2015-2030	Forventet nedgang på 1,2 prosent av brutto driftsinntekter	0/10	😞
Samlet vurdering økonomi	Samlet får Gratangen som egen kommune en poengscore på 45 av 100 poeng på økonomi	45/100	😐

Vurderingssystem (sammenslåingsalternativer)

- For å gjøre rapporten mer leservennlig, og for å skille de ulike alternativene fra hverandre, har vi brukt tre ulike smileys til å vurdere de ulike kriteriene og gi en samlet vurdering. Disse er 😊 😐 😞.
- Innenfor hvert kriterium har vi laget et poengsystem for vurdering av ulike strukturalternativ. Det er vist i tabellen under og på neste slide.

Vurderingskriterium	Grense	Poeng	Smiley
Økonomiske virkemidler i kommunereformen – støttebeløp i prosent av brutto driftsinntekter	Fra 0 – 1,49 prosent av brutto driftsinntekter	0	😞
	Fra 1,5 – 2,99 prosent av brutto driftsinntekter	10	😐
	Over tre prosent av brutto driftsinntekter	20	😊
Driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter	Negativt netto driftsresultat	0	😞
	Fra 0 – 1,75 prosent av brutto driftsinntekter	5	😐
	Over 1,75 prosent av brutto driftsinntekter	10	😊
Effekter på frie inntekter ved sammenslåing 1-15 år – i prosent av brutto driftsinntekter	Nedgang i frie inntekter	0	😞
	Omtrent som i dag, endringer mellom 0 og 0,9 prosent av brutto driftsinntekter	10	😐
	Vekst i frie inntekter på over 1,0 prosent av brutto driftsinntekter	20	😊

Vurderingssystem (sammenslåingsalternativer)

Vurderingskriterium	Grense	Poeng	Smiley
Effekter på frie inntekter ved sammenslåing etter 20 år – i prosent av brutto driftsinntekter	Nedgang i frie inntekter over 2,5 prosent av brutto driftsinntekter	0	
	Nedgang i frie inntekter tilsvarende 2,0 og 2,4 prosent av brutto driftsinntekter	5	
	Nedgang i frie inntekter tilsvarende 0 – 1,9 prosent av brutto driftsinntekter	10	
Effektiviseringsgevinster på administrasjon – i prosent av brutto driftsinntekter	Effektiviseringsgevinst fra 0 – 0,49 prosent av brutto driftsinntekter	0	
	Effektiviseringsgevinst tilsvarende 0,5 – 0,99 prosent av brutto driftsinntekter	10	
	Effektiviseringsgevinst høyere enn 1 prosent av brutto driftsinntekter	20	
Effektiviseringsgevinster på tjenesteproduksjon – i prosent av brutto driftsinntekter	Effektiviseringsgevinst fra 0 prosent av brutto driftsinntekter	0	
	Effektiviseringsgevinst tilsvarende 0 – 4,99 prosent av brutto driftsinntekter	5	
	Effektiviseringsgevinst høyere enn 5 prosent av brutto driftsinntekter	10	

Vurderingssystem (sammenslåingsalternativer)

Vurderingskriterium	Grense	Poeng	Smiley
Endring i konsesjonskraftsinntekter	Ingen endring	0	
	Øking tilsvarende 0 – 4,99 prosent av brutto driftsinntekter	2,5	
	Økning tilsvarende over 5 prosent av brutto driftsinntekter	5	
Endring i demografikostnader	Nedgang i demografikostnader	0	
	Økning i demografikostnader på mellom null og ti prosent.	2,5	
	Økning i demografikostnader på over ti prosent.	5	

Samlet vurdering og vekting (sammenslåingsalternativer)

- Hver smiley har en poengsum knyttet til seg. Dette er vist i tabellen under for hvert av kriteriene.
- Hvert alternativ kan maksimalt få 100 poeng.
- Vi har til slutt gitt en totalvurdering av hvert alternativ. Alternativ som får poengsum fra 0 – 33 poeng får en sur/rød smiley, alternativ med poengsum mellom 34 – 66 får en middels/oransje smiley og alternativ med poengsum fra 67 og over får en blid/grønn smiley.

Vurderingskriterium	Blid smiley 😊	Middels smiley 😐	Sur smiley 😞	Maksimal sum
Økonomiske virkemidler	20	10	0	20
Netto driftsresultat	10	5	0	10
Frie inntekter, 1 – 15 år	20	10	0	20
Frie inntekter, etter 20 år	10	5	0	10
Effektiviseringsgevinster adm.	20	10	0	20
Effektiviseringsgevinster tjenester	10	5	0	10
Endring i konsesjonskraftsinntekter	5	2,5	0	5
Endring i demografikostnader	5	2,5	0	5
Sum				100

Alternativ 1 – Gratangen, Lavangen, Narvik, Tysfjord, Evenes og Ballangen

Vurderingskriterium	Vurdering	Poengscore	Smiley
Økonomiske virkemidler i kommunereformen	Støttebeløp i prosent av brutto driftsinntekter utgjør 3,2 prosent.	20/20	
Netto driftsresultat	Samlet netto driftsresultat er 1,2 prosent av brutto driftsinntekter.	5/10	
Effekt på frie inntekter 1-15 år	Vekst i frie inntekter er 0,7 prosent av brutto driftsinntekter.	20/20	
Effekt på frie inntekter etter 20 år	Nedgang i frie inntekter er -3,3 prosent av brutto driftsinntekter.	0/10	
Effektiviseringsgevinster administrasjon	Effektiviseringsgevinst tilsvarende 2,0 prosent av brutto driftsinntekter.	20/20	
Effektiviseringsgevinster tjenesteproduksjon	Effektiviseringsgevinst tilsvarende 6,2 prosent av brutto driftsinntekter.	10/10	
Endring konsesjonskraftsinntekter	Det er ikke økte inntekter knyttet til konsesjonskraft.	0/5	
Forventet endring i demografikostnader 2015-2030	Økning i demografikostnader på 6,7 prosent av brutto driftsinntekter.	2,5/5	
Samlet vurdering økonomi	Samlet sett får alternativ 1 en poengscore på 77,5 av 100 poeng på økonomi	77,5/100	

Alternativ 2 – Gratangen, Lavangen, Bardu og Salangen

Vurderingskriterium	Vurdering	Poengscore	Smiley
Økonomiske virkemidler i kommunereformen	Støttebeløp i prosent av brutto driftsinntekter utgjør 4,9 prosent.	20/20	😊
Netto driftsresultat	Samlet netto driftsresultat er 1,4 prosent av brutto driftsinntekter.	5/10	😐
Effekt på frie inntekter 1-15 år	Vekst i frie inntekter er 0,3 prosent av brutto driftsinntekter.	20/20	😊
Effekt på frie inntekter etter 20 år	Nedgang i frie inntekter er -5,7 prosent av brutto driftsinntekter.	0/10	😞
Effektiviseringsgevinster administrasjon	Effektiviseringsgevinst tilsvarende 1,4 prosent av brutto driftsinntekter.	20/20	😊
Effektiviseringsgevinster tjenesteproduksjon	Effektiviseringsgevinst tilsvarende 10,6 prosent av brutto driftsinntekter.	10/10	😊
Endring konsesjonskraftsinntekter	Det er ikke økte inntekter knyttet til konsesjonskraft.	0/5	😞
Forventet endring i demografikostnader 2015-2030	Økning i demografikostnader på 4,2 prosent av brutto driftsinntekter.	2,5/5	😐
Samlet vurdering økonomi	Samlet sett får alternativ 2 en poengscore på 77,5 av 100 poeng på økonomi	77,5/100	😊

Oppsummering økonomi

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 de to sammenslåingsalternativene. Utslagene er vist i mill kr og i prosent av brutto driftsinntekter for aktuelle kommuner.

Alternativ	Alternativ 1		Alternativ 2	
	I mill kr	I % av brutto driftsinntekter	I mill kr	I % av brutto driftsinntekter
Økonomiske virkemidler (engangsstøtte)	75,0	3,2 %	45,0	4,9 %
Effekt frie inntekter år 1-15 (årlig)	17,4	0,7 %	2,9	0,3 %
Effekt frie inntekter etter år 20 (årlig)	-77,4	-3,3 %	-52,1	-5,7 %
Effektiviseringsgevinst administrasjon (årlig)	46,3	2,0 %	12,8	1,4 %
Effektiviseringsgevinst tjenesteområdene (årlig)	146,8	6,2 %	97,2	10,6 %
Sum år 1 etter sammenslåing (ekskl. tjenesteområdene)	138,7	5,9 %	60,7	6,6 %
Sum år 2-15 etter sammenslåing (ekskl. tjenesteområdene)	63,7	2,7 %	15,7	1,7 %
Sum etter år 20 etter sammenslåing (ekskl. tjenesteområdene)	-23,8	-0,5 %	-39,3	-4,3 %

Oppsummering økonomi (forts.)

- Alle de aktuelle kommunene hadde et inntektsnivå over landsgjennomsnittet i 2014. Gratangen hadde et nivå på korrigerte frie inntekter tilsvarende 14 prosent over landsgjennomsnittet i 2014.
- To av kommunene hadde et netto driftsresultat over den nye «normen på 1,75 prosent». To av kommunene har rapportert et negativt netto driftsresultat. Gratangen hadde et netto driftsresultat på 1,7 prosent i 2014. De to sammenslåingsalternativene får beregnet et netto driftsresultat i 2014 på hhv. 1,2 og 1,4 prosent.
- For å legge til rette for overgangen for kommuner som slår seg sammen, vil regjeringen benytte positive økonomiske virkemidler som kan stimulere til kommunesammenslutning i reformperioden. Virkemidlene gjøres gjeldende for kommuner som slår seg sammen i reformperioden, det vil si sammenslåinger der det er fattet nasjonale vedtak innen 01.01.2018. I reformvirkemidler fra staten vil de to alternativene utløse hhv. 75 mill. kr og 45 mill. kr, tilsvarende 3,2 prosent og 4,9 prosent av brutto driftsinntekter.
- 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.

Oppsummering økonomi (forts.)

- Beregningene viser at de to alternativene vil få en endring i rammetilskuddet hvert år de første 15 årene på hhv. 17,4 mill. kr og 2,9 mill. kr (dvs. 0,7 prosent og 0,3 prosent brutto driftsinntekter). Etter 20 år når rammetilskuddet er nede på det nivået som skal gjelde på lang sikt, viser beregningene at de to alternativene vil få en reduksjon i rammetilskuddet på hhv. -77,4 mill. kr og -52,1 mill. kr. Målt i % av dagens brutto driftsinntekter utgjør dette -3,3 prosent og -5,7 prosent.
- Det er viktig å presisere at beregningene illustrerer effekter gitt dagens inntektssystem og tilhørende kriterieverdier for den enkelte kommune i 2015.
- Etter 20 år, når inndelingstilskuddet er trappet ned, må det være realisert et innsparingspotensial tilsvarende reduksjonen i rammetilskuddet. Det vil i utgangspunktet være lettest å realisere innsparingspotensialet på administrasjon. 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.
- 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 én politisk organisasjon, og dermed unngår doble funksjoner, oppgaver, rutiner og systemer på ulike områder.
- Når det gjelder innsparingspotensial innenfor administrasjon, har vi vist at dersom de nye kommunealternativene driver administrasjonen like effektivt som den billigste kommunen i dag, vil innsparingspotensial sammenlignet med dagens kommuner være hhv. 46 mill. kr og 13 mill. kr per år, tilsvarende 2,0 prosent og 1,4 prosent av brutto driftsinntekter. Selv om det er anslag, får beregningene fram at det bør være et klart potensial for reduserte administrasjonsutgifter ved slike eventuelle kommunesammenslåinger.

Oppsummering økonomi (forts.)

- Vi har også sett på innsparingspotensial på tjenesteproduksjonen. Der er det tatt hensyn til utgiftsbehovet kommunene har i dag. Dersom netto driftsutgifter for de aktuelle tjenesteområdene blir harmonisert ned til nivå for gjennomsnittskommunen, viser beregningene et mulig effektiviseringspotensial for de to sammenslåingsalternativene på hhv. 147 mill kr og 97 mill kr, tilsvarende 6,1 og 6,8 prosent av brutto driftsinntekter.
- Vi vil presisere at det hverken er nødvendig, 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. Med tanke på tjenesteproduksjon vil ikke direkte økonomiske innsparinger være blant de viktigste effektene av en sammenslåing. De største gevinstene knyttet til en sammenslåing må 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.
- Ellers kan en kommunesammenslåing gi økte inntekter fra salg av konsesjonskraft for en ny sammenslått kommune. Dette er økte inntekter som vil være varige for kommunene. Det er verdt å merke seg at økte inntekter fra konsesjonskraft ikke blir avregnet mot noen av ordningene innenfor inntektssystemet (kanskje med unntak av skjønnsmidler). Ingen av de aktuelle kommunene har overskytende konsesjonskraft. Dermed er det ingen av de aktuelle sammenslåingene som vil gi muligheter for økte konsesjonskraftsinntekter.
- Generelt kan det forventes at andre statstilskudd og øremerkede tilskudd, samt landbrukstilskudd, vil være sammenslåingsnøytrale.
- En sammenslåing vil også reise problemstillinger avhengig av om kommunene ligger i ulike soner når det gjelder arbeidsgiveravgiftssats og distriktspolitisk virkeområde. De aktuelle kommunene befinner seg i samme sone for differensiert arbeidsgiveravgift (sone 4). Alle kommunene er også innenfor virkeområdet for distriktsrettet investeringsstøtte (sone III).

Oppsummering økonomi (forts.)

- Kommunene har i dag ulik praksis for utskriving av eiendomsskatt. Narvik, Tysfjord, Bardu og Salangen har eiendomsskatt i hele kommunen, mens Evenes, Ballangen, Gratangen og Lavangen har eiendomsskatt bare på verk og bruk.
- Det er ikke bare områdene som eiendomsskatten blir skrevet ut for som må harmoniseres ved en sammenslåing, også nivået/takstgrunnlaget på eiendomsskatten må harmoniseres ved en kommunesammenslåing. Narvik har høyest inntekter fra eiendomsskatt, med 7,6 prosent av brutto driftsinntekter i 2014.
- Prissettingen av tjenestene varierer noe mellom kommunene, og satsene må bli harmonisert i en ny kommune. Tysfjord har lavest foreldrebetaling for en SFO-plass, mens foreldrebetalingen er høyest i Evenes. Årsgebyr for vann varierer fra 1 874 kr i Narvik til 6 319 kr i Gratangen. Ballangen har høyest årsgebyr på avløp med 5 263 kr, mens Tysfjord har høyest årsgebyr på avfall med 4 820 kr.
- Med utgangspunkt i TBUs beregningsopplegg knyttet til den demografiske utviklingen, har vi beregnet framtidige «demografikostnader» for de 8 kommunene hver for seg og for de to sammenslåingsalternativene. I perioden 2015-30 anslår man at samtlige kommuner, med unntak av Gratangen og Lavangen, vil få økte demografikostnader. Gratangen og Lavangen er anslått å få reduserte demografikostnader på hhv. 1,2 mill. kr og 6,8 mill. kr, tilsvarende 1,0 prosent og 5,8 prosent av dagens brutto driftsinntekter. De to sammenslåingsalternativene er anslått å gi økte demografikostnader på hhv. 158,3 mill kr og 38,4 mill kr, tilsvarende 6,7 prosent og 4,2 prosent av dagens brutto driftsinntekter.
- 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 befolkningsendring og mer- og mindrekostnader knyttet til dette.

Samlet vurdering av alternativene

Økonomi

Vurdering av null-alternativet

Fordeler	Ulemper
Kommunen vil fortsatt være herre i sitt eget «økonomiske hus», med de muligheter som det innebærer (men høyst sannsynlig også med store utfordringer).	Som egen kommune vil kommunen gå glipp av økonomiske virkemidler knyttet til reformen (inndelingstilskudd, engangsstøtte og reformstøtte). Inntektssystemet vil f.o.m. 2017 trolig være utformet slik at det blir relativt mer kostbart å være egen kommune (i alle fall på størrelse Gratangen). Vil ha vanskeligere for å hente ut stordriftsfordeler og effektiviseringsgevinster. Vil ha vanskelig for å styrke sin soliditet (evne til å håndtere uforutsette utgifter).

Vurdering av alternativ 1

Fordeler	Ulemper
De økonomiske virkemidlene i kommunereformen vil utgjøre til sammen 75 mill. kr i engangsstøtte og reformstøtte (3,2 prosent av dagens brutto driftsinntekter). Inndelingstilskuddet fører til at man fra sammenslåingstidspunktet vil få et rammetilskudd som er 17,4 mill. kr høyere per år de første 15 årene (0,7 prosent). Det vil være mulig å hente ut effektiviseringsgevinster knyttet til administrasjon og tjenester på til sammen 195 mill. kr pr år (46+147). Det vil si 8,2 prosent av dagens brutto driftsinntekter.	Inndelingstilskuddet som sammenslåtte kommuner får, trappes ned i perioden 15-20 år etter sammenslåingen. Innen 20 år må det være realisert et effektiviseringspotensial tilsvarende størrelse på inndelingstilskuddet. Nedgangen etter 20 år vil være på 77 mill. kr per år under det man mottok som enkeltkommuner. Dette utgjør -3,3 prosent i forhold til dagens brutto driftsinntekter.

Vurdering av alternativ 2

Fordeler	Ulemper
De økonomiske virkemidlene i kommunereformen vil utgjøre til sammen 45 mill. kr i engangsstøtte og reformstøtte (4,9 prosent av dagens brutto driftsinntekter). Inndelingstilskuddet fører til at man fra sammenslåingstidspunktet vil få et rammetilskudd som er 2,9 mill. kr høyere per år de første 15 årene (0,3 prosent). Det vil være mulig å hente ut effektiviseringsgevinster knyttet til administrasjon og tjenester på til sammen 110 mill. kr pr år (13+97). Det vil si 12,0 prosent av dagens brutto driftsinntekter.	Inndelingstilskuddet som sammenslåtte kommuner får, trappes ned i perioden 15-20 år etter sammenslåingen. Innen 20 år må det være realisert et effektiviseringspotensial tilsvarende størrelse på inndelingstilskuddet. Nedgangen etter 20 år vil være 52 mill. kr per år under det man mottok som enkeltkommuner. Dette utgjør - 5,7 prosent i forhold til dagens brutto driftsinntekter.

Tjenesteyting

Kommunal tjenesteyting

- I dette kapitlet skal vi nærmere undersøke dagens status for tjenester og interkommunalt samarbeid i kommunene. Vi vil drøfte fordeler og ulemper ved de ulike alternativene.
- Aktuelle problemstillinger:
 - Hvilke utfordringer står kommunene overfor når det gjelder framtidig tjenesteproduksjon?
 - Hva er sterke og svake sider ved eksisterende tjenesteproduksjon sett i forhold til tjenesteproduksjonen etter en eventuell kommunesammenslåing?
 - Hva slags betydning kan en kommunesammenslåing ha med tanke på å møte både dagens og framtidige utfordringer knyttet til kommunal tjenesteproduksjon?
 - Hvilke utfordringer har man i dag i forhold til kompetanse, spesialisering og rekruttering, og vil en eventuell kommunesammenslåing påvirke dette positivt eller negativt?
 - Vil en eventuell kommunesammenslåing påvirke dybde og bredde i tjenestetilbudet, og eventuelt på hvilken måte?

Kommunale tjenester

- Kommunene har ansvar for å levere et bredt spekter av velferdstjenester til innbyggerne. Tjenestene er ulike i karakter og i omfang. De største tjenesteområdene er skole, barnehage og helse og omsorg.
- Tabellen under viser en oversikt over store tjenesteområder i kommunene, og spesialiserte/små tjenesteområder. Denne oversikten er hentet fra rapport 1 fra regjeringens ekspertutvalg for kommunereformen.

Store tjenesteområder	Spesialiserte/små tjenesteområder
Fastlegeordningen	Spesialundervisning
Sykehjem og hjemmetjenester	Pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT)
Helsestasjon	Barnevern
Grunnskole	Brann- og eksplosjonsvern
Skolefritidsordninger	Renovasjon
Barnehage	Rusarbeid og psykisk helsearbeid
Sosiale tjenester	Kulturskole
	Krisesenter
	Sivilt beredskap
	Bibliotek
	Vei, vann og avløp

Eksempel på store og små/spesialiserte tjenesteområder. Kilde: Ekspertutvalget

Regjeringens ekspertutvalg

- Ekspertutvalget for kommunereformen ble nedsatt 3. januar 2014. De leverte sin første delrapport 31. mars 2014. Rapporten inneholdt kriterier kommunene bør oppfylle for å ivareta dagens kommunale oppgaver. Andre delrapport kom 1. desember. I denne delrapporten har utvalget vurdert, med utgangspunkt i kriteriene fra delrapport 1, om diverse regionale og statlige oppgaver kan flyttes til kommunene.
- Ekspertutvalget har gitt kriterier som i sum skal ivareta kommunenes fire funksjoner som lokaldemokratisk arena, tjenesteyter, samfunnsutvikler og myndighetsutøver.
- Tabellen under viser hvilke samfunnsmessige hensyn og kriterier ekspertutvalget har lagt til grunn for kommunenes rolle som tjenesteyter og myndighetsutøver:

Kommunens rolle	Samfunnsmessige hensyn	Kriterier
Tjenesteyting	Kvalitet i tjenestene Effektiv bruk av samfunnets ressurser Likeverdighet	Tilstrekkelig kapasitet Relevant kompetanse Effektiv tjenesteproduksjon Økonomisk soliditet Valgfrihet
Myndighetsutøvelse	Rettsikkerhet	Tilstrekkelig kapasitet Relevant kompetanse Tilstrekkelig distanse

Nærmere om ekspertutvalgets kriterier

- Tilstrekkelig kapasitet og relevant kompetanse
 - Ekspertutvalget har i sin rapport pekt på flere kommunale tjenesteområder der de mener kommunene bør ha en viss størrelse. Spesielt er dette:
 - PPT og barnevern – minst 10 000 innbyggere
 - Spesialiserte helsetjenester. Kombinerte legevakter og kommunale akutte døgnenheter (krav om øyeblikkelig hjelp-funksjoner gjelder fra 1.1.2016) – mellom 15 000 og 30 000 innbyggere
 - Ekspertutvalget foreslår en minstestørrelse på kommunene på mellom 15 000 til 20 000 innbyggere. I tillegg til de ovennevnte oppgavene, mener utvalget en slik størrelse vil ha positiv effekt på:
 - Kvalitetsutvikling i grunnskole og pleie og omsorg
 - Areal- og samfunnsutvikling
 - Næringsutvikling
 - Miljø- og ressursforvaltning
 - Folkehelse
 - Ekspertutvalget peker på at mange mindre kommuner mangler fagekspertise og tilgang på forvaltningskompetanse og juridisk kompetanse. Utvalget mener en minstestørrelse på 15 000 til 20 000 innbyggere bedre vil ivareta myndighetsutøverrollen.
 - Ekspertutvalget sier ikke noe om øvre størrelse på en kommune, utenom at de vurderer det som lite hensiktsmessig at Oslo kommune vokser ytterligere.

Nærmere om ekspertutvalgets kriterier

- Effektiv tjenesteproduksjon
 - Det er smådriftsulemper knyttet til administrasjon i mindre kommuner, og det vil være mulig å hente ut stordriftsfordeler i en større kommuner.
 - Undersøkelser viser at det er sammenheng mellom kommunestørrelse og effektivitet i tjenesteproduksjonen. I kommuner med mellom 5 000 og 20 000 innbyggere blir effektiviteten høyere jo høyere innbyggertallet er.
- Økonomisk soliditet
 - Her peker ekspertutvalget på at det er viktig for kommunene å ha god kontroll på økonomien, slik at de kan håndtere uforutsette hendelser. Større kommuner er mindre sårbare for uforutsette hendelser, f.eks. kan tunge brukere og omsorgsovertakelser være lettere å håndtere i en større kommune.
- Valgfrihet
 - Innbyggerne stiller høye krav til kvalitet i det kommunale tjenestetilbudet, og ønsker gjerne å påvirke omfanget og innretningen på tilbudet. Innbyggerne i større kommuner opplever at muligheten til å velge er større enn innbyggerne i små kommuner.
- Tilstrekkelig distanse
 - Ekspertutvalget viser til at inhabilitet er en større utfordring i små enn i større kommuner. Samtidig kan saksbehandlers kunnskap i små kommuner legge til rette for tilpasset skjønn. Ekspertutvalget peker likevel på at kommunene må ha en størrelse som sikrer tilstrekkelige distanse mellom innbyggere og medarbeidere.

Kompetanse og kapasitet

Kvalitet i tjenesteproduksjonen

- Tjenestekvalitet kan vurderes på flere ulike måter, for eksempel om tjenestene er godt strukturert, om de ytes på en effektiv måte eller om brukerne opplever tjenesten som god og nyttig. I tillegg vil økonomiske rammebetingelser legge premisser for hvor mye tid og ressurser som kan legges i en tjeneste. Men det er ikke nødvendigvis en direkte sammenheng mellom hvor mye penger som brukes og hvor god tjenesten er. Gode kompetanse blant de ansatte vil også være avgjørende for kvaliteten på tjenesten.
- Vi har i det videre sett på noen indikatorer for kompetanse og kapasitet innenfor de store tjenesteområdene barnehage, grunnskole og pleie og omsorg.
 - Kompetanseindikatorer er knyttet til andelen ansatte som har fagutdanning.
 - Kapasitetsindikatorer er knyttet til kvalitet, kapasitet innenfor ulike tjenester og andel av innbyggerne som mottar tilbud innenfor ulike tjenesteområder.

Barnehage kapasitet og kompetanse

- Som vi ser av tabellen under viser indikatorene (Kostra 2014) noe variasjon for Gratangen på kapasitet og kompetanse for barnehagesektoren. Andelen barn med barnehageplass er noe lavere enn landsgjennomsnittet. Andelen ansatte med barnehageutdanning er høyere enn landssnittet, mens andelen pedagogiske ledere med barnehagelærerutdanning er noe lavere. Leke og oppholdsarealet per barn er høyere enn landssnittet. I våre samtaler i Gratangen kommune blir ikke barnehagesektoren trukket frem som det mest utfordrende området.

Barnehage	Gratangen	Narvik	Tysfjord	Evenes	Ballangen	Lavangen	Bardu	Salangen	Landet
Andel barn 1-5 år med barnehageplass	75,6	91,8	96,7	74,6	80,8	95,3	93	98,9	90,2
Andel ansatte med barnehagelærerutdanning	38,9	35,2	22,2	18,8	20,9	31,8	37,9	28,6	34,6
Andel styrere og pedagogiske ledere med godkjent barnehagelærerutdanning	87,5	93,1	66,7	50	61,5	83,3	100	69,2	90
Leke- og oppholdsareal per barn i barnehage (m2)	16,7	6,2	8,2	10,8	6,4	7,9	5,9	11,1	5,6

Pleie og omsorg – kapasitet og kompetanse

- Det fremgår av intervjuene og spørreundersøkelsen at pleie og omsorg er en særlig utfordrende sektor i Gratangen. Det er i første rekke innenfor kapasitet utfordringene ligger. Som vi ser av tabellen nedenfor ligger Gratangen noe under landssnittet på indikatorene vi har inkludert (Kostra 2014), med unntak av beboerne som har enerom i institusjon, det har alle.

Indikator	Gratangen	Narvik	Tysfjord	Evenes	Ballangen	Lavangen	Bardu	Salangen	Landet
Andel årsverk i brukerrettede tjenester m/ fagutdanning	70	69	73	68	80	74	68	70	75
Legetimer pr. uke pr. beboer i sykehjem	0,42	0,54	0,45	0,31	0,26	0,95	0,41	0,4	0,49
Fysioterapitimer pr. uke pr. beboer i sykehjem	0,33	0,3	0,3	0,14	0,47	0,04	0,18	0,3	0,39
Andel plasser i enerom i pleie- og omsorgsinstitusjoner	100	98,9	100	100	100	100	100	100	95

Grunnskole – kapasitet og kompetanse

- Innenfor grunnskolen ser vi fra tabellen at andelen innbyggere i aktuell aldersgruppe for SFO er lavere enn landssnittet. Gruppestørrelsen i klassene er også lavere. Andelen av de ansatte som har universitetsutdannelse er noe lavere enn landssnittet. Det merkes også at gjennomsnittlig grunnskolepoeng er noe lavere enn landssnittet.

Grunnskole	Gratangen	Narvik	Tysfjord	Evenes	Ballangen	Lavangen	Bardu	Salangen	Landet
Andel innbyggere 6-9 år i kommunal og privat SFO	20,5	41,1	41,2	27,8	32,5	22,4	52,5	50	60,9
Gjennomsnittlig gruppestørrelse, 1.-10.årstrinn	9,2	11,8	7,7	11,3	11,1	8,6	10,7	9,4	13,6
Gjennomsnittlige grunnskolepoeng	36,1	40	43,1	39,9	39,4	43,4	42,3	41,7	40,3
Andel lærere med universitets-/høgskoleutdanning og pedagogisk utdanning	85,7	86,1	79,5	92,3	87	79,3	84	81,8	87,2

Valgfrihet - Barnehage

- For å definere valgfrihet har vi sett på antallet av barnehager og grunnskoler i hver enkelt kommune.
- Gratangen har ifølge Kostra (2014) 3 barnehager, hvorav 1 er privat (Montessori). Slik sett har innbyggerne i Gratangen en viss grad av valgfrihet innenfor barnehager. For sammenslåingsalternativene har Narvik flest barnehager, mens Evenes har færrest i alt. 1. Lavangen har færrest i alt. 2.

Kommune	Kommunale	Privat	Totalt
Narvik	10	15	25
Tysfjord	3	1	4
Evenes	2	0	2
Ballangen	4	1	5
Gratangen	2	1	3
Lavangen	2	0	2
Bardu	7	0	7
Salangen	4	0	4

Valgfrihet - Grunnskole

- Vi har også sett på antall grunnskoler. Hvis elever ved behov må bytte skole, kan det være en fordel at det er flere skoler å velge mellom. Totalt har Gratangen 2 skoler. Vi har fått opplyst i intervjuene at en av disse er en privat Montessori-skole. Slik sett er det noe valgfrihet innenfor skole i Gratangen.
- For alternativ 1 har Narvik flest skoler, mens Evenes har færrest. For alternativ 2 har Lavangen og Salangen færrest.

	Grunnskoler
Narvik	11
Evenes	1
Ballangen	2
Gratangen	2
Lavangen	1
Bardu	4
Salangen	1

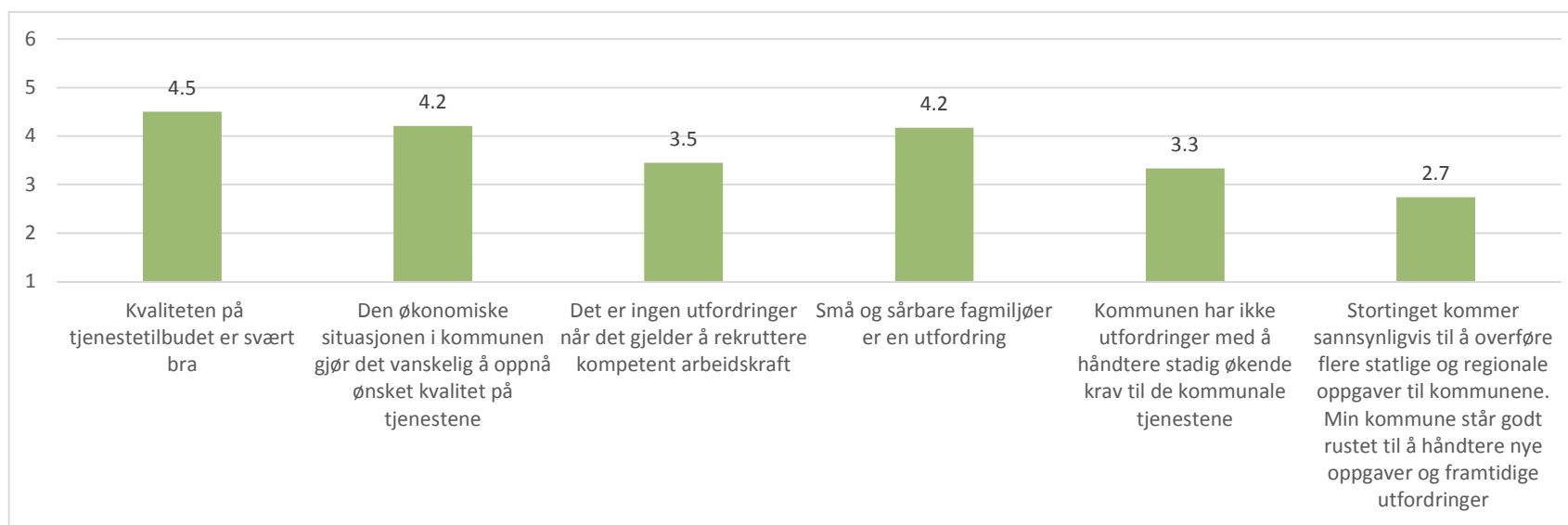
Funn fra intervju og spørreundersøkelsen

Tjenester – Funn fra gruppeintervjuene

- Generelt blir tjenestetilbudet i Gratangen vurdert som godt av både politikere og administrasjon.
- Det registreres fra begge parter at det til tider kan være problematisk å ha «nok hender» i pleie og omsorgssektoren – derfor blir vikarbyråer benyttet for å dekke personalunderskuddet. Ved sykefravær oppleves situasjonen som sårbar. Av spørreundersøkelsen fremkommer det også at det er pleie og omsorgssektoren som er særlig utfordrende i kommunen.

Resultater fra spørreundersøkelsen

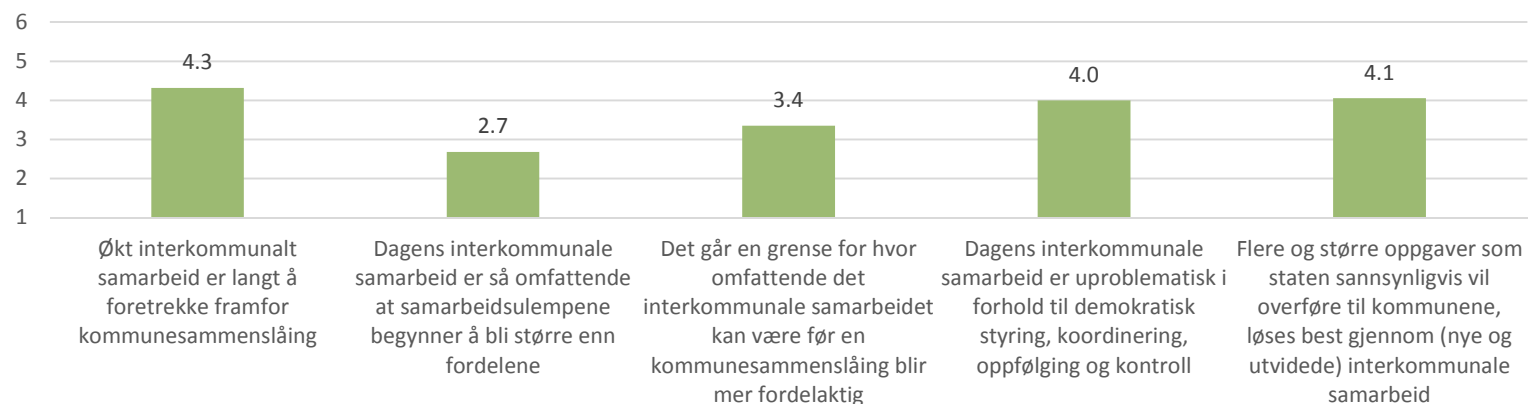
- Respondentene vurderer kvaliteten i tjenestetilbudet som bra. Videre kan vi også se at respondentene mener at den økonomiske situasjonen i kommunen gjør det noe vanskelig å oppnå ønsket kvalitet i tjenestetilbudet. Respondentene er nøytrale i vurderingen av hvorvidt det er utfordringer med rekruttering. Små og sårbare fagmiljøer blir ansett som en utfordring. Når det gjelder økende krav og håndteringen av nye og framtidige oppgaver vurderer respondentene i Gratangen dette som utfordrende.



Interkommunalt samarbeid

Interkommunalt samarbeid – svar fra spørreundersøkelsen

- Respondentene ble stilt en rekke spørsmål om det interkommunale samarbeidet i kommunen. Respondentene i Gratangen foretrekker å øke det interkommunale samarbeidet framfor en kommunesammenslåing. Videre mener respondentene at dagens samarbeid er uproblematisk i forhold til styring og kontroll. Respondentene er positive til at nye oppgaver best løses gjennom interkommunalt samarbeid, og at det ikke går en grense for hvor omfattende det interkommunale kan være før en sammenslåing blir mer fordelaktig.



Interkommunalt samarbeid i Gratangen

- Det interkommunale samarbeidet Gratangen deltar i i dag, oppfattes som godt av respondentene. Svarene fra spørreundersøkelsen tyder også på det. Det blir særlig påpekt at K4-samarbeidet har vært særlig givende og velfungerende for Gratangen.
- Det er relativt lite samarbeid «sørover». Gratangen har interkommunalt samarbeid på legevakt og blir nå med i brannsamarbeid med Narvik.
- En del av det interkommunale samarbeidet i dag er gjennom K4-Samarbeidet med Lavangen og Salangen. Dette er innenfor en rekke områder.
- Det varierer litt hvilken «retning» Gratangen har interkommunalt samarbeid. Dette har kommet an på hva som har passet best for Gratangen.
- Det blir påpekt i intervjuene at Gratangen er avhengig av det interkommunale samarbeidet for å kunne levere en del tjenester.

Framtidige årsverk

Framtidig behov for kommunale årsverk

- Tabellene under viser antall årsverk per 1000 innbyggere i yrkesaktiv alder (20-66 år) i barnehage, grunnskole og pleie- og omsorg i 2013. På bakgrunn av tjenestenivå i 2013 og forventet befolkningsutvikling vises et anslag på behovet i antall årsverk per 1000 innbyggere i yrkesaktiv alder (20-66 år) i 2020 og 2040. I beregningene er det tatt utgangspunkt i samme dekningsgrad og standard på tjenestene som i 2013. Tjenestedataene er hentet fra KOSTRA 2013. Framskrivningene er basert på SSBs mellomalternativ.
- Dette er framskrivninger knyttet til de store, eksisterende tjenestene. Dersom kommunen får endringer i oppgaver, eller nye oppgaver, vil dette behovet måtte justeres.

Framtidige årsverk alt. 1

Barnehage

Kommune	2013	2020	2040
Samlet	23.1	22.2	22.7
Tysfjord	21.7	21.6	24
Ballangen	21.1	20.4	23.3
Narvik	23.3	22.7	22.3
Evenes	18	19.4	23.6
Gratangen	19.2	19.6	22.6
Lavangen	38.3	23.9	25.5

Grunnskole

Kommune	2013	2020	2040
Samlet	25.1	24.9	25.9
Tysfjord	30	31.9	31.3
Ballangen	28.4	28.1	30.5
Narvik	24	24	25.6
Evenes	23.1	21.9	24.9
Gratangen	22.4	16.6	17.7
Lavangen	32.8	34.9	23.6

Pleie og omsorg

Kommune	2013	2020	2040
Samlet	75.2	75.6	108.3
Tysfjord	90.1	98.3	153.3
Ballangen	69.9	78.6	118.2
Narvik	72.7	71.6	104.1
Evenes	83.5	87.7	110.7
Gratangen	89.6	84.3	101.6
Lavangen	80.3	77.1	98.2

Kilde: Nykommune.no

Framtidige årsverkt alt. 2

Barnehage

Kommune	2013	2020	2040
Samlet	28.2	23.5	24.9
Bardu	29.7	24.3	24.4
Salangen	25.5	23.7	26.7
Gratangen	19.2	19.6	22.6
Lavangen	38.3	23.9	25.5

Grunnskole

Kommune	2013	2020	2040
Samlet	28.4	26.9	27
Bardu	28	26.4	26.5
Salangen	30.3	29.8	34
Gratangen	22.4	16.6	17.7
Lavangen	32.8	34.9	23.6

Pleie og omsorg

Kommune	2013	2020	2040
Samlet	61.5	62.3	87
Bardu	46.2	45.8	65.5
Salangen	67.8	75.7	116.4
Gratangen	89.6	84.3	101.6
Lavangen	80.3	77.1	98.2

Kilde: Nykommune.no

Fremtidige årsverk

- Som vi ser av tabellene på de forrige sidene, vil behovet for framtidige årsverk øke, både samlet og per kommune, innenfor pleie og omsorgssektoren i begge alternativene. Behovet for fremtidige årsverk i pleie og omsorgssektoren vil samlet sett være noe høyere i alternativ 1 enn i alternativ 2. Innenfor grunnskole og barnehage vil det være en liten endring i behovet for fremtidige årsverk.
- For Gratangen vil det komme en økning innenfor pleie og omsorgssektoren fram mot 2040, dvs. med 17,3 årsverk fra 2020 til 2040. Det vil ikke være en økning i antall årsverk knyttet til grunnskolen i Gratangen, men det forventes en liten økning i fremtidige årsverk for barnehagesektoren.

Modeller for lokalisering av tjenester

Lokalisering

- Erfaringer fra tidligere kommunesammenslåinger tilsier at det er stordriftsgevinster i teknisk sektor, i noen grad i helsetjenester og i administrasjon (Grefsrud og Hagen 2003). Beregningene i kapitlet om økonomi, viste også at det vil være mulig å hente ut stordriftsgevinster - både på administrasjon og tjenester. Potensialet vil blant annet avhenge av hvordan man lokaliserer tjenestene.
- Erfaringer fra tidligere kommunesammenslåinger viser at førstelinjetjenester som skoler, barnehager og sykehjem blir lokalisert som tidligere (Brandtzæg 2009). Vi har derfor i vurderingene først og fremst lagt vekt på lokalisering av administrative tjenester og mer spesialiserte tjenester.
- Når vi skal vurdere lokalisering, er det flere hensyn som må diskuteres. Det er blant annet:
 - Økonomi og potensielle stordriftsfordeler
 - Størrelse på fagmiljø, spesielt innenfor spesialiserte tjenester
 - Utnyttelse av kommunenes ressurser og samhandling mellom ulike sektorer
 - Tilgjengelighet for innbyggerne (dette kan gjelde både fysisk og digitalt)
- Vi har vurdert tre ulike modeller for lokalisering av administrasjon og spesialiserte tjenester. Disse er:
 - Samlokaliseringsmodell
 - Funksjonsdelingsmodell
 - Desentralisert modellDisse forklares nærmere på de neste sidene.

Samlokaliseringsmodell

I en samlokaliseringsmodell ser vi for oss at mesteparten av kommunene sine administrative oppgaver blir lokalisert til ett sted. En slik modell vil i størst grad sikre økonomiske stordriftsfordeler og større fagmiljø. Samtidig er dette den modellen som gir minst fysisk tilgjengelighet for innbyggerne, med unntak av de som bor der samlokaliseringen skjer. For samhandling mellom ulike sektorer vil dette være en positiv modell. Vi forutsetter at ikke alle tjenester vil samlokaliseres i en slik modell, eksempelvis vil tjenester som skoler og barnehager fortsatt måtte ha en struktur som sikrer fysisk tilgjengelighet for innbyggerne. Når det gjelder spesialiserte tjenester, som arealplanlegging, byggesaksbehandling, landbrukskontor også videre, er det ikke lenger så viktig for innbyggerne å ha fysisk tilgang til kontoret. Gode nettsider, hvor for eksempel søknader er godt tilgjengelig, vil være vel så viktig. Men det vil kunne bli lange reiseavstander for ansatte, for eksempel om de skal ut på befaring i forbindelse med søknadsbehandling.

Funksjonsdelingsmodell

I en funksjonsdelingsmodell ser vi for oss å samle oppgaver som naturlig hører sammen, eller kan dra nytte av hverandre, på ett sted. For eksempel vil økonomi, regnskap og lønn bli plassert i én kommune, barnevern, PPT og familievernkontor i en annen, kulturadministrasjon i en tredje også videre. Dette er ment som eksempler. På den måten kan kommunen styrke og forbedre tjenestene, samtidig som man sikrer fordeling av vekstimpulser og utvikling på flere steder i den nye kommunen. I en slik modell vil det være naturlig å ta utgangspunkt i de tjenestene som den enkelte kommune er gode på i dag.

I tillegg til administrasjon, kan følgende tjenester være aktuelt å diskutere:

- Helse (helsestasjon, jordmor, fysioterapi, ergoterapi, psykisk helse og forebyggende arbeid)
- Oppvekst (bedre utnytting av spesialkompetanse og fordeler knyttet til mer helhetlig oppvekstpolitikk)
- Tekniske tjenester (drift og vedlikehold, oppmåling og byggesaksbehandling, vannforsyning og planleggingsoppgaver)
- NAV
- Kultur (bedre koordinering, utvikling og profilering av kulturtilbud og styrking av kvaliteten og utvalget i tilbudet til barn og unge)

En slik modell vil i noe mindre grad føre til økonomiske stordriftsfordeler, men man vil sikre et større fagmiljø og mulighet til spesialisert kompetanse. Modellen vil i varierende grad gi fysisk tilgjengelighet til innbyggerne, siden oppgaver er spredd i ulike deler av kommunen. Gode IKT-løsninger vil derimot sikre innbyggerne den tilgjengelighet de trenger på en rekke tjenester. En ulempe med denne modellen er at samhandlingen mellom ulike sektorer ikke blir optimal, men gode IKT-løsninger kan bidra til å bøte på dette.

Flere av de frivillige sammenslåingene som har blitt gjennomført de seneste årene har hatt en form for funksjonsdelingsmodell. I sammenslåingen mellom Frei og Kristiansund ble det gamle rådhuset i Frei omgjort til et familie- og helsehus for barnevern, helsestasjon, skolehelsetjeneste og legesenter. I sammenslåingen mellom Skjerstad og Bodø, ble hele landbrukskontoret i Bodø flyttet til Skjerstad. Vi har derimot ikke sett på erfaringer med tidligere sammenslåinger, og hva som skjer på lang sikt med en slik modell.

Desentralisert modell

I en desentralisert modell ser vi for oss at tjenestetilbudet på mange måter blir videreført som i dag, med unntak av de mest sentrale lederstillingene. I en slik modell vil man fortsatt ha «kommunehus» i hver av de gamle kommunene med et bredt spekter av funksjoner. Dette alternativet vil i størst grad ivareta ønsket om fysisk tilgjengelighet for innbyggerne, men samtidig vil kommunene ikke oppnå verken større fagmiljø, økonomiske gevinster eller bedre samhandling i særlig grad ved en sammenslåing.

En full desentralisert modell er kanskje ikke realistisk i en ny kommune, men erfaringer fra tidligere sammenslåinger viser at det kan være aktuelt å etablere et servicekontor i hver av de gamle kommunene med et minimum av tjenester (Brandtzæg 2009). Servicekontoret kan blant annet fungere som førstelinjetjeneste til en del kommunale oppgaver, og bidra med veiledning og kontakt til aktuelle kommunale instanser. I Bodø kommune valgte man også å legge noen saksbehandlingsoppgaver til servicekontoret.

Lokalisering av tjenester

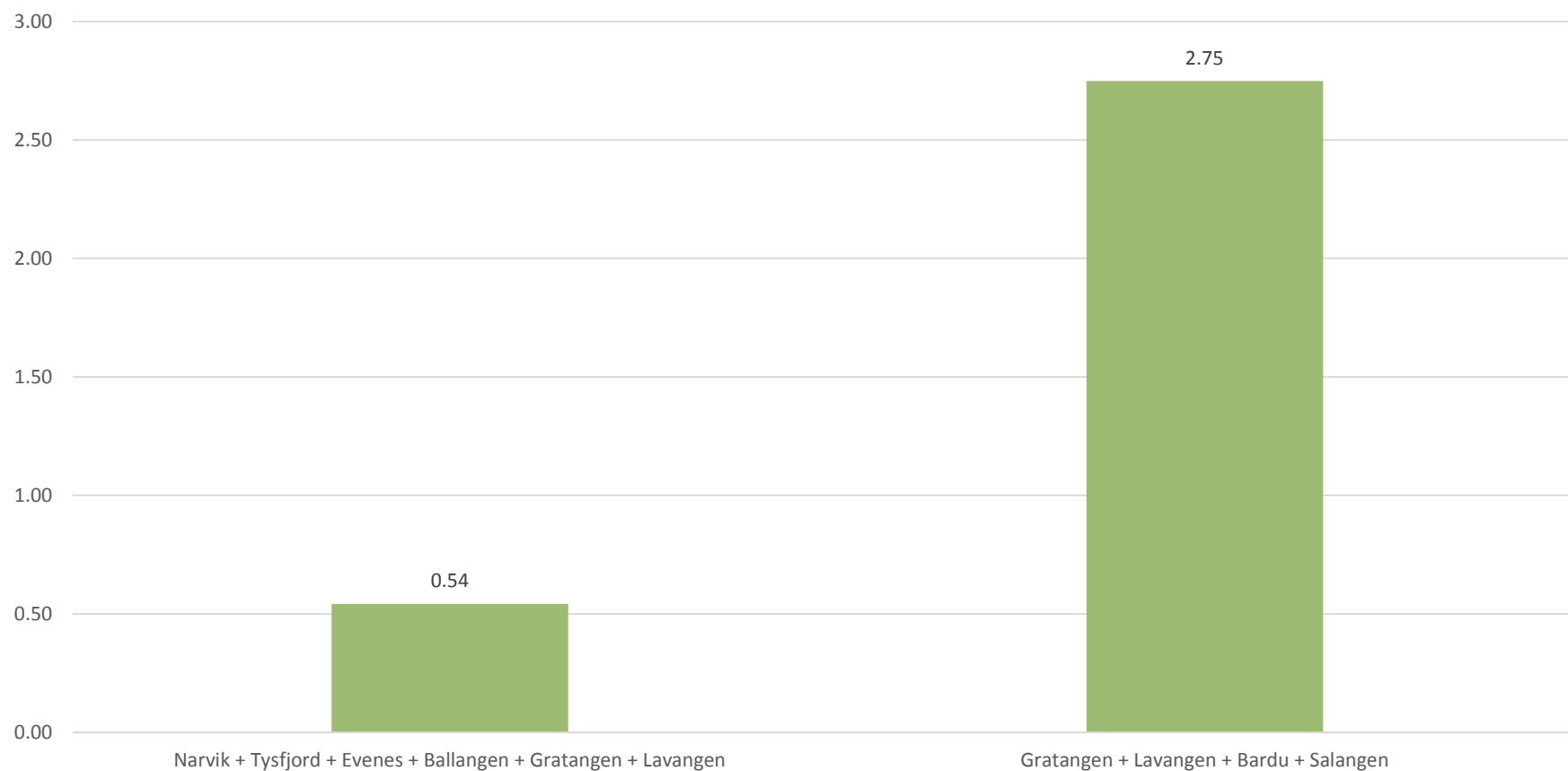
- I alternativ 1 vil de geografiske forholdene gjøre det vanskelig, og legger føringer for hvilke modell for lokalisering av tjenester den nye kommunen kan velge mellom. Kjøretiden mellom flere av dagens kommunesentre, som vi så i kapitlet om samfunnsutvikling, er godt over en time.
- I alternativ 2 blir det noe enklere å velge modell for lokalisering av tjenester. Her står man relativt fritt til å velge hva slags modell den nye kommunen kan benytte seg av.

Økonomisk soliditet

Økonomisk soliditet

- I kapitlet om økonomi så vi at alternativ 1 har et potensiale for innsparing på administrasjon og tjenesteområdene tilsvarende 8,2 % av brutto driftsinntekter. Alternativ 2 har et potensiale som utgjør 12,0 % av brutto driftsinntekter
- Samlet disposisjonsfond for alternativ 1 utgjør 0,5 % av brutto driftsinntekter. For alternativ 2 utgjør disposisjonsfond 2,8 % av brutto driftsinntekter.

Disposisjonsfond totalt i % av brutto driftsinntekter, alt 1 og 2



Vurdering Null-alternativet

Annet vurderingssystem enn for sammenslåingsalternativene

Vurderingssystem tjenesteyting

- For å gjøre rapporten mer leservennlig, og for å skille de ulike alternativene fra hverandre, har vi brukt tre ulike smileys til å vurdere de ulike kriteriene og til å gi en samlet vurdering. Disse er  ,  . 
- Innenfor hvert kriterium har vi laget et poengsystem for vurdering av ulike strukturalternativ. Det er vist i tabellen under og på de neste sidene.
- Vurderingssystemet er i utgangspunktet laget for å vurdere sammenslåing av to eller flere kommuner. Siden vi nå vurderer én kommune, har vi derfor tilpasset kriteriene noe. Istedenfor endringer ved en eventuell sammenslåing, har vi tatt utgangspunkt i kommunen i dag for å vurdere de ulike kriteriene.
- Samlet er det mulig å oppnå 100 poeng. Terskelen for å oppnå de ulike smileyene er følgende: 0 - 33 poeng gir rød smiley, fra 34 – 66 poeng gir gul smiley og over 67 poeng gir grønn smiley.

Vurderingskriterium	Grense	Poeng	Smiley
Befolkningsgrunnlag	Under 5 000 innbyggere	0	
	5 000 – 14 999 innbyggere	10	
	Over 15 000 innbyggere	20	
Tilstrekkelig kapasitet og relevant kompetanse	Indikatorene tyder på at kommunen har lite kapasitet og relevant kompetanse	0	
	Indikatorene tyder på at kommunen har noe kapasitet og relevant kompetanse	5	
	Indikatorene tyder på at kommunen har god kapasitet og relevant kompetanse	10	

Vurderingssystem tjenesteyting (forts.)

Vurderingskriterium	Grense	Poeng	Smiley
Framtidig tjenesteproduksjon	Kommunale årsverk per 1000 innbyggere vil gå ned/endre seg lite i barnehage og grunnskole i 2040.	0	
	Kommunale årsverk per 1000 innbyggere vil øke noe på barnehage og grunnskole i 2040.	5	
	Kommunale årsverk per 1000 innbyggere vil øke endel i barnehage og grunnskole i 2040.	10	
Interkommunalt samarbeid	Kommunen har i liten grad interkommunalt samarbeid innenfor tjenesteområdene	0	
	Kommunen har til en viss grad interkommunalt samarbeid innenfor tjenesteområdene	10	
	Kommunen har i stor grad interkommunalt samarbeid innenfor tjenesteområdene	20	
Valgfrihet	Kommunen har i liten grad valgfrihet for innbyggerne, for eksempel har man bare en skole, en barnehage også videre.	0	
	Kommunen har noen grad av valgfrihet for innbyggerne. Det er flere skoler, barnehager, samt ulike typer tilbud.	5	
	Kommunen har stor grad av valgfrihet for innbyggerne. Det er flere enheter innenfor de ulike fagområdene, og innbyggerne kan velge mellom ulike typer tilbud.	10	

Vurderingssystem tjenesteyting (forts.)

Vurderingskriterium	Grense	Poeng	Smiley
Tilstrekkelig distanse	Respondentene i er negative til at det er tilstrekkelig distanse mellom saksbehandler og innbyggere.	0	
	Respondentene er omtrent nøytrale til at det er tilstrekkelig distanse mellom saksbehandler og innbyggere.	5	
	Respondentene i er positive til at det er tilstrekkelig distanse mellom saksbehandler og innbyggere.	10	
Interkommunalt samarbeid som alternativ til sammenslåing	Respondentene er negative til at interkommunalt samarbeid er å foretrekke framfor kommunesammenslåing.	0	
	Respondentene er verken spesielt negative eller spesielt positive til at interkommunalt samarbeid er å foretrekke framfor kommunesammenslåing.	5	
	Respondentene er positive til at interkommunalt samarbeid er å foretrekke framfor kommunesammenslåing.	10	

Vurdering av tjenesteyting – Gratangen som egen kommune

Vurderingskriterium	Vurdering	Poeng	Smiley
Befolkningsgrunnlag	Under 5 000 innbyggere	0/20	
Tilstrekkelig kapasitet og relevant kompetanse	Indikatorene tyder på at kommunen har noe kapasitet og relevant kompetanse på tjenesteområdene	10/20	
Interkommunalt samarbeid	Kommunen har i noe grad tjenestesamarbeid på tjenesteområder.	10/20	
Framtidig tjenesteproduksjon	Kommunale årsverk per 1 000 innbyggere vil endre seg lite i barnehage og grunnskole i 2040.	0/10	
Valgfrihet	Kommunen har en viss grad av valgfrihet for innbyggerne. Det er flere skoler og barnehager	5/10	
Tilstrekkelig distanse	Respondentene er omtrent nøytrale til at det er tilstrekkelig distanse mellom saksbehandler og innbyggere.	5/10	
Interkommunalt samarbeid som alternativ til sammenslåing	Respondentene er positive til at interkommunalt samarbeid er å foretrekke framfor kommunesammenslåing.	10/10	
Samlet score	Samlet får Gratangen som egen kommune en poengscore på 40 av 100 poeng på tjenesteyting.	40/100	

Tjenesteyting - Gratangen som egen kommune

- Basert på gruppesamtalene fremkommer det at små og sårbare fagmiljø er en utfordring i Gratangen.
- Rekruttering har gått greit. Kommunen har klart å få på plass den kompetansen de trenger, og vi blir informert om at det i disse dager er en del unge fra Gratangen som flytter hjem igjen etter endt utdanning.
- Pleie og omsorgssektoren blir beskrevet som utfordrende, særlig det å ha nok kapasitet. Sykefraværet blir også beskrevet som høyt. Det blir påpekt at bruken av vikarer er høy.
- Respondentene i spørreundersøkelsen vurderer det å håndtere nye krav som utfordrende. I tillegg er respondentene negative til at kommunen er godt rusta til å løse nye oppgaver.
- Det er i dag en viss valgfrihet innenfor skole og barnehager i Gratangen kommune
- Det er et potensial for å utvide det interkommunale samarbeidet hvis Gratangen velger å stå alene. Det blir blant annet pekt på felles plankontor, felles vikarsystem, og «rådhusfunksjoner» som f.eks. lønn og regnskap.

Vurdering sammenslåingsalternativene

Annet vurderingssystem enn for null-alternativet

Vurderingssystem tjenesteyting

- For å gjøre rapporten mer leservennlig, og for å skille de ulike alternativene fra hverandre, har vi brukt tre ulike smileys til å vurdere de ulike kriteriene og til å gi en samlet vurdering. Disse er 😊 😐 😞
- Innenfor hvert kriterium har vi laget et poengsystem for vurdering av ulike strukturalternativ. Det er vist i tabellen under og på de neste sidene. I motsetning til de foregående rapportene – om samfunnsutvikling og økonomi – er det ikke enkelt å sette absolutte grenser for hvilke poeng hvert alternativ skal få. Det er beskrevet nedenfor hva vi har tatt utgangspunkt i.

Vurderingskriterium	Grense	Poeng	Smiley
Befolkningsgrunnlag	Under 10 000 innbyggere	0	😞
	10 000 – 14 999 innbyggere	10	😐
	Over 15 000 innbyggere	20	😊
Interkommunalt samarbeid	Sammenslåing vil i liten grad føre til endringer i behovet for interkommunalt tjenestesamarbeid	0	😞
	Sammenslåing vil bety reduksjon i behovet for interkommunalt tjenestesamarbeid	10	😐
	Sammenslåing vil føre til tilnærmet ingen behov for interkommunalt tjenestesamarbeidet	20	😊

Vurderingssystem tjenesteyting (forts.)

Vurderingskriterium	Grense	Poeng	Smiley
Relevant kompetanse og tilstrekkelig kapasitet	Sammenslåing vil i liten grad føre til mer kapasitet og relevant kompetanse for de involverte kommunene.	0	
	Sammenslåing vil i noe grad føre til mer kapasitet og relevant kompetanse for de involverte kommunene	5	
	Sammenslåing vil i stor grad føre til mer kapasitet og relevant kompetanse for de involverte kommunene	10	
Ulike modeller for lokalisering av administrasjon og spesialiserte tjenester	Avstandene innad i en ny kommune vil være såpass store at de vil legge føringer for hvilken modell for lokalisering av administrasjon og spesialiserte tjenester man kan velge.	0	
	Avstandene innad i en ny kommune vil være av en slik størrelse at det kan legge føringer for hvilken modell for lokalisering av administrasjon og spesialiserte tjenester man kan velge.	5	
	Avstandene innad i en ny kommune vil ikke være større enn at en ny, sammenslått kommune kan velge hvilken modell for lokalisering av administrasjon og spesialiserte tjenester man vil bruke.	10	
Samlet vurdering av framtidig tjenesteproduksjon, valgfrihet og tilstrekkelig distanse	En kommunesammenslåing vil i liten grad gjøre de involverte kommunene i bedre stand til å håndtere framtidig tjenesteproduksjon, øke valgfriheten og sikre tilstrekkelig distanse.	0	
	En kommunesammenslåing vil i noe grad gjøre de involverte kommunene i bedre stand til å håndtere framtidig tjenesteproduksjon, øke valgfriheten og sikre tilstrekkelig distanse.	10	
	En kommunesammenslåing vil i stor grad gjøre de involverte kommunene i bedre stand til å håndtere framtidig tjenesteproduksjon, øke valgfriheten og sikre tilstrekkelig distanse.	20	

Vurderingssystem tjenesteyting (forts.)

Vurderingskriterium	Grense	Poeng	Smiley
Effektiviseringsgevinster på tjenesteproduksjon og administrasjon – i prosent av brutto driftsinntekter	Effektiviseringsgevinst tilsvarende 0 – 1,99 prosent av brutto driftsinntekter	0	
	Effektiviseringsgevinst tilsvarende 2 – 4,99 prosent av brutto driftsinntekter	5	
	Effektiviseringsgevinst over 5 prosent av brutto driftsinntekter	10	
Disposisjonsfond i prosent av brutto driftsinntekter	Fondsbeholdning tilsvarende 0 – 1,99 prosent av brutto driftsinntekter	0	
	Fondsbeholdning tilsvarende 2 – 4,99 prosent av brutto driftsinntekter	5	
	Fondsbeholdning over 5 prosent av brutto driftsinntekter	10	

Vurdering tjenesteyting alternativ 1

Vurderingskriterium	Vurdering	Poengscore	Smiley
Befolkningsgrunnlag	Befolkningsgrunnlag på over 15 000 innbyggere.	20/20	
Interkommunalt tjenestesamarbeid	Behovet for interkommunalt samarbeid vil bli sterkt redusert, men det vil fortsatt være behov for en del interkommunalt samarbeid på de aller største områdene	10/20	
Kompetanse og kapasitet	Kompetansen og kapasiteten innenfor tjenesteyting vil bli kraftig forbedret i alternativ 1.	10/10	
Modeller for tjenesteyting	Store avstander i dette alternativet vil legge føringer for modeller for tjenesteyting	0/10	
Valgfrihet, distanse og fremtidig tjenesteproduksjon	Større valgfrihet, mer distanse, og står bedre rustet til å møte framtidig tjenesteproduksjon.	10/20	
Effektiv tjenesteproduksjon	Samlet effektiviseringsgevinst tilsvarende 8,2% av brutto driftsinntekter	10/10	
Økonomisk soliditet	Samlet fondsbeholdning tilsvarende 0,5% av brutto driftsinntekter	0/10	
Samlet vurdering tjenesteyting	Samlet får alternativ 1 en poengscore på 60 av 100 poeng på tjenesteyting	60/100	

Vurdering tjenesteyting alternativ 2

Vurderingskriterium	Vurdering	Poengscore	Smiley
Befolkningsgrunnlag	Befolkningsgrunnlag på under 10 000 innbyggere.	0/20	
Interkommunalt tjenestesamarbeid	Det vil fortsatt være behov for en del interkommunalt samarbeid i dette alternativet.	0/20	
Kompetanse og kapasitet	Alternativet kan føre til at kapasitet og kompetanse blir noe større i en ny kommune	5/10	
Modeller for tjenesteyting	For alternativ 2 er det rimelig valgfritt hva slags modell for tjenesteyting den nye kommunen kan ha.	10/10	
Valgfrihet, distanse og fremtidig tjenesteproduksjon	Større valgfrihet, mer distanse og kommunen står bedre rustet til å møte fremtidig tjenesteproduksjon.	10/20	
Effektiv tjenesteproduksjon	Effektiviseringsgevinst på administrasjon og tjenester tilsvarende 12,0% av brutto driftsinntekter	10/10	
Økonomisk soliditet	Samlet fondsbeholdning tilsvarende 2,8% av brutto driftsinntekter.	5/10	
Samlet vurdering tjenesteyting	Samlet får alternativ 2 en poengscore på 40 av 100 poeng på tjenesteyting	40/100	

Alternativ 1 – Vurdering av tjenester

- Behovet for interkommunalt samarbeid vil være relativt lite. En slik kommune kan klare mange oppgaver selv, men det vil fortsatt være noe behov.
- Det vil bli stor valgfrihet innenfor en slik kommunes grenser, men avstander innad i kommunen kan føre til at en slik valgfrihet ikke «føles» i like stor grad.
- Det varierer i hvor stor grad det er kompetanse og kapasitet på de indikatorene vi har lagt til grunn. En sammenslåing kan samlet sett føre til at den allerede gode kompetansen blir videreført inn i en ny kommune. Det vil også være rom for å bygge mer robuste og større fagmiljø i dette alternativet, særlig innenfor de spesialiserte/små tjenesteområdene.
- Et slikt alternativ kan føre til mindre nærhet til innbyggerne og begrenset lokalkunnskap.

Alternativ 2 – Vurdering av tjenester

- I alternativ 2 vil det være mer behov for interkommunalt samarbeid, da denne kommunen vil være betraktelig mindre enn alternativ 1. Alternativ 2 kan løse noen oppgaver selv, men vil ha problemer med større og «tyngre» oppgaver.
- For dette alternativet varierer det også hvor god kapasitet og kompetanse de ulike kommunene har innenfor de sektorene vi har sett på. Det er grunn til å tro at med en sammenslåing kan dette alternativet også føre med seg at særlig kompetanse, men også kapasitet vil øke. Det blir også mer rom for å bygge større/mer spesialiserte fagmiljø.
- Nærhet til brukeren vil reduseres i et slikt alternativ.

Lokaldemokrati

Mål ved kommunereformen (1)

Kommunereformen skal styrke lokaldemokratiet.

En endret kommunestruktur med større kommuner vil legge grunnlaget for å kunne overføre flere oppgaver fra fylkeskommunene, fylkesmannen og staten for øvrig, og slik styrke kommunene som viktige lokaldemokratiske organer for sine innbyggere.

Dette vil gi økt makt og myndighet til kommunene og derved økt lokalt selvstyre. På flere tjeneste- og politikkområder kan det bli større nærhet mellom innbyggere og beslutningstakere. Dette vil bidra til å skape større interesse for lokalpolitikken og vitalisere det lokale folkestyret.

Kilde: Meldingsdel i kommuneproposisjonen 2015 (Prop. 95 S)

Mål ved kommunereformen (2)

Kommunereformen skal styrke lokaldemokratiet.

Større kommuner, med bredt ansvarsområde, vil gi grunnlag for større styringskapasitet og gjennomføringskraft. Ikke minst vil vi få kommuner som vil kunne løse sine oppgaver selv, og som bedre kan foreta helhetlige prioriteringer.

En kommunal administrasjon med kompetanse og kapasitet til å utarbeide gode beslutningsgrunnlag for de folkevalgte vil gjøre den politiske styringen bedre og øke mulighetene for å utnytte det lokalpolitiske handlingsrommet. Dette vil også gjøre lokalpolitikken mer attraktiv og meningsfull for politikerne. Behovet for interkommunale løsninger vil reduseres og forvaltningen gjøres enklere for innbyggere og politikere.

Kilde: Meldingsdel i kommuneproposisjonen 2015 (Prop. 95 S)

Mål ved kommunereformen (3)

Kommunereformen skal styrke lokaldemokratiet.

Færre og større kommuner, med gjennomgående god kapasitet og kompetanse, vil kunne gjennomføre en velferdspolitik i henhold til nasjonale mål og behovet for statlig detaljstyring vil reduseres. Kommunene vil få større frihet til å prioritere og tilpasse velferdstilbudet til innbyggernes behov.

Kilde: Meldingsdel i kommuneproposisjonen 2015 (Prop. 95 S)

Nærmere om kriteriene (1)

Høy politisk deltakelse

Det er viktig å ha et aktivt lokaldemokrati med valgmuligheter både i forbindelse med stemmegivningen og at innbyggerne har mulighet til å få sin stemme hørt mellom valgene.

Større kommuner legger i større grad til rette for deltakelse mellom valgene, og de har oftere ulike former for medvirkningsorganer. På noen indikatorer scorer de minste kommunene høyest – valgdeltakelsen ved lokalvalg er størst i de minste kommunene og flere innbyggere i små kommuner har vært i kontakt med ordfører enn i større kommuner.

Analyser viser at for noen av disse indikatorene har resultatet mer å gjøre med kjennetegn ved innbyggerne enn at kommunen er liten.

Kilde: Meldingsdel i kommuneproposisjonen 2015 (Prop. 95 S)

Nærmere om kriteriene (2)

Lokal politisk styring

Det er avgjørende for lokal politisk styring at den kommunale administrasjonen har nødvendig kompetanse og kapasitet til å utarbeide gode beslutningsgrunnlag for de folkevalgte. Kommunene bør ha mulighet for en hensiktsmessig lokal organisering og prioritering, og ikke være nødt til å organisere sin tjenesteproduksjon i interkommunale ordninger for å levere lovpålagte velferdstjenester.

Kilde: Meldingsdel i kommuneproposisjonen 2015 (Prop. 95 S)

Nærmere om kriteriene (3)

Lokal identitet

Det er to dimensjoner som spiller inn på dette området, og som kommunene bør vurdere i spørsmålet om sammenslåing: opplevd tilknytning til et område og felles identitet med andre områder. Antakelsen om at noe av dagens nærhet vil forsvinne ved større kommuner, enten det gjelder til kommunehuset, lokalpolitikere eller tjenester, vil med stor sannsynlighet bli opplevd som problematisk og utfordrende av de berørte innbyggerne.

En slik opplevelse vil kunne bli forsterket dersom dagens politiske og administrative system ikke tilpasses nye forutsetninger. Resultatet vil kunne bli svekket lokalt demokrati. Ekspertutvalget tar også som utgangspunkt at det vil være lettere å gjennomføre sammenslåinger med kommuner som i stor grad opplever å ha interkommunal identitet, enn mellom kommuner som ikke har det.

Kilde: Meldingsdel i kommuneproposisjonen 2015 (Prop. 95 S)

Nærmere om kriteriene (4)

Bred oppgaveportefølje

Ekspertutvalget mener at det er sentralt at kommunene fortsatt har ansvar for en bred oppgaveportefølje. Utvalget tar til følge signalene fra regjeringen om at nye robuste kommuner skal tilføres flere oppgaver, og mener i utgangspunktet at flere oppgaver under lokalpolitisk kontroll vil kunne styrke lokaldemokratiet.

Etter utvalgets oppfatning er imidlertid det sentrale for kommunens ivaretagelse av sin rolle som demokratisk arena at kommunene allerede i dag ivaretar betydningsfulle oppgaver.

Kilde: Meldingsdel i kommuneproposisjonen 2015 (Prop. 95 S)

Nærmere om kriteriene (5)

Statlig rammestyring

Etter Ekspertutvalgets vurdering er det viktig at den statlige styringen blir avpasset slik at det lokale demokratiske handlingsrommet tillater at lokale preferanser i størst mulig grad blir bestemmende for hvordan tildelte oppgaver ivaretas, og for fordelingen av ressurser mellom ulike oppgaver. En kommunestruktur med større og mer robuste kommuner vil etter utvalgets vurdering redusere dagens behov for detaljert statlig styring.

Kilde: Meldingsdel i kommuneproposisjonen 2015 (Prop. 95 S)

Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner

Redigert oppsummering med Stortingets vedtak

Innhold i Stortingsmeldingen

1. Redegjørelse for prosesser som er satt i gang, og som berører ansvarsdelingen mellom forvaltningsnivåene. Følger ikke nødvendigvis kommunereformens tidsløp.
2. Forslag til overføring av oppgaver til kommunene i forbindelse med kommunereformen.
3. Tiltak for å redusere statlig styring.



Førende prinsipper for oppgavefordelingen

- Rammestyring av kommunesektoren
 - Ved overføring av nye oppgaver til større kommuner vil rammestyring, både økonomisk og juridisk, ligge til grunn.
- Generalistkommunen skal være hovedmodellen for kommunesektoren.
 - Det legges ikke opp til et system med oppgavedifferensiering avhengig av flere ulike innbyggerstørrelser. Men de største kommunene kan overta noen flere oppgaver, se seinere.
 - Regjeringen varslet allerede i kommuneproposisjonen 2015 at de vil utrede en generell hjemmel som gir adgang til å pålegge interkommunalt samarbeid som en løsning hvor geografiske avstander gjør at kommuner ikke kan slå seg sammen. Utredningen vil også vurdere om det på forhånd kan angis særskilte tjenesteområder som vil kunne være aktuelle for pålagte samarbeid. Forslag til Stortinget våren 2017.
 - Det fastsettes ikke noe minstepopulasjon på kommunene knyttet til innbyggertall i meldingen.
- Individuelle rettigheter skal ligge fast
- Pengene skal følge oppgaven

1 – Pågående prosesser

Oppgaver som behandles i eget løp

- Det er flere pågående prosesser som kan føre til overføring av oppgaver til kommunene. Disse følger ikke nødvendigvis samme løp som kommunereformen. Prosessene er:
 1. Oppgave- og finansieringsansvaret i barnevernet
 2. Utredning av familieverntjenesten med sikte på overføring av ansvaret til kommunene
 3. Oppgaver på politiområdet
 4. Ansvarsfordelingen mellom forvaltningsnivåene for det offentlige vegnettet
 5. Stortingsmelding om primærhelsetjenesten
 6. Opptrappingsplaner for henholdsvis rusfeltet og rehabiliteringsfeltet
 7. Finansieringsansvaret for pasienttransport
 8. Reformarbeidet knyttet til pleiepenger, hjelpestønad og omsorgslønn
 9. Forenkling av utmarksforvaltningen
 10. Utviklingsavtaler på planområdet
 11. Forenkling av plandelen i plan- og bygningsloven
 12. Konesjonsbehandling av mikro-, mini- og småkraftverk
 13. Endringer i lov om motorferdsel i utmark og vassdrag
 14. Vannscooterregelverket

2 – Nye oppgaver

Oppgaver knyttet til velferd

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. Det må defineres nærmere hvor grensen skal gå, samt utfordringer med lager og logistikk. Mer avanserte hjelpemidler vil fortsatt være et statlig ansvar.
Forsøk DPS (distriktpsikiatrisk senter)	Opprette en forsøksordning med overføring av driftsansvar for DPS til kommuner som har tilstrekkelig kapasitet og kompetanse. Formålet med forsøksordningen vil være å undersøke om et kommunalt ansvar for tjenesten kan bidra til et bedre og mer helhetlig tilbud til brukerne.
Boligtilskudd	Tilskudd til etablering og den personrettede delen av tilskudd til tilpasning innlemmes i rammetilskuddet til kommunene. I dag ligger denne oppgaven til Husbanken, og kommunene må søke midler her.
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.

Oppgaver knyttet til lokal utvikling

Oppgave	Nærmere om oppgaven
Tilskudd frivillighetssentraler	Ansvar for å gi tilskudd til frivillighetssentraler overføres til kommunene. Det er en forutsetning at kommunene overtar tilskuddsansvaret for de sentralene som ikke er kommunalt drevne også. Flertallet på Stortinget ber om at midlene øremerkes, og øket i en opptrappingsperiode for å styrke frivillighetssentralene.
Lokal nærings- og samfunnsutvikling	I denne omgang foreslås det ikke noen konkrete oppgaver som skal overføres. KMD viser til en rekke utredninger og evalueringer som er satt i gang av lokalt nærings- og samfunnsutviklingsarbeid. Når disse utredningene og et sammenstilt kunnskapsgrunnlag foreligger, vil det utgjøre et grunnlag for å vurdere om det er behov for å klargjøre og styrke kommunens rolle knyttet til lokal nærings- og samfunnsutvikling. Regjeringen vil følge opp dette spørsmålet i proposisjonen om nye oppgaver til større kommuner, 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 kommunen. Forutsetter større kommuner, kan bidra til et fagmiljø på skog i kommunene.
Tilskudd beite, jordbruk, verdensarv	- Forvaltningen av utvalgte kulturlandskap i jordbruket kan overføres fra fylkesmannen til kommunene. Må avvente gjennomgang av miljøvirkemidlene som skal behandles i forbindelse med jordbruksoppgjøret i 2015. - Forvaltningen av tilskudd til verdensarvområdene kan overføres fra fylkesmannen til kommunene. Må avvente gjennomgang av miljøvirkemidlene som skal behandles i forbindelse med jordbruksoppgjøret i 2015. - Tilskudd til tiltak i beiteområder kan overføres til kommunene. Det kan være behov for samarbeid over kommunegrenser og fylkesgrenser for å sikre rasjonelle driftsopplegg. Må avvente gjennomgang av miljøvirkemidlene som skal behandles i forbindelse med jordbruksoppgjøret i 2015.
Enkeltutslipps-tillatelser, forurensningslov	Kommunene får myndighet til å gi utslippstillatelse etter forurensningsloven § 11 når det gjelder grønnsaksvaskerier, og myndighet til å behandle saker vedrørende støy fra motorsportbaner, skytebaner og vindmøller kan overføres til større kommuner.
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. For kommuner eller styrene ikke ønsker denne myndigheten, kan myndigheten fortsatt ligge hos fylkesmannen. - Fylkeskommunens myndighet etter innlandsfiskeforskriften § 2 tredje ledd kan overføres til større kommuner. - Fylkeskommunens myndighet til å fastsette utvidet jakttid for enkelte fremmede/introduserte arter etter § 2 i forskrift om jakt- og fangsttider, og hvor det i liten grad er nødvendig å ta hensyn til regional utbredelse, kan overføres til større kommuner.

Andre nye 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, betinger trolig heller ikke større kommuner enn det vi har i dag.
Notarialforretninger	Bekreft 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.

Oppgaver til de største kommunene

- Det åpnes for at de største kommunene kan overta:
 - Videregående opplæring
 - Kollektivtrafikk, inkludert TT-transport og skoleskyss

Det er ikke satt noen innbyggergrense for hva som defineres som de største kommunene.
- To sentrale forutsetninger må være på plass:
 1. 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.
 2. 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 den sammenheng.
- Departementet anbefaler at det *ikke* åpnes for at de største kommunene, som får en bredere oppgaveportefølje enn øvrige kommuner, kan utgjøre egne fylker/regioner.

3 – Redusert statlig styring

Statlig styring

- Regjeringen har satt i gang et arbeide med en generell gjennomgang av den statlige styringen av kommunene, med sikte på redusert detaljstyring av større kommuner. Resultatet av gjennomgangen presenteres for Stortinget våren 2017.
- I stortingsmeldingen om nye oppgaver til større kommuner, varsler Regjeringen følgende:
 - Regelendringer for å sikre større lokal handlefrihet
 - Tiltak for å redusere dokumentasjons- og rapporteringskrav overfor kommunene
 - Tiltak med sikte på bedre praksis og redusert bruk av statlige innsigelser overfor kommunale arealplaner
 - Sundvolden-erklæringen slår fast at regjeringen vil opprette et tvisteløsningsorgan som håndterer konflikter mellom stat og kommune.

Regionalt folkevalgt nivå

Regionalt folkevalgt nivå

- Stortinget har bedt regjeringen gjennomgå oppgavene til det regionale folkevalgte nivået parallelt med arbeidet med å gi flere oppgaver til kommunene – det er ulik fremdrift i de to prosessene.
- Fylkeskommunene har ulike roller. De er:
 - Et demokratisk organ og arena
 - Tjenesteprodusent
 - Myndighetsutøver
 - Regional samfunnsutvikling
- Regjeringen mener en videreutvikling av det regionale folkevalgte nivået som samfunnsutviklinger kan gi en mer målrettet og virkningsfull innsats enn en videreutvikling av regionene som tjenesteprodusent.
 - Departementet vil vurdere hvilke konkrete oppgaver og hvilket ansvar de regionale folkevalgte nivået bør ha, med hovedvekt på områdene kompetanse, kommunikasjon og næringsrettet innsats.
- Videre prosess
 - Sommeren 2015 ble fylkeskommunene invitert til å innlede drøftinger av sammenslåingsalternativer, med sikte på å vurdere og avklare om det er aktuelt å slå seg sammen med nabofylker. Det legges opp til at fylkeskommunene skal fatte vedtak høsten 2016.
 - Det er ikke behov for inndelingstilskudd i forbindelse med sammenslåing av fylker, siden alle overføringene til fylkeskommunene gis i utgangspunktet per innbygger i fylket.
 - Eventuell endring i grenser for valgdistrikt vil også vurderes.

Stortingets behandling av meldingen

Behandling av meldingen i Stortinget

- I behandlingen av meldingen i juni gikk i stor grad flertallet inn for Regjeringens forslag. Det ble derimot gjort noen endringer/presiseringer på noen oppgaver/områder:
 - Stortinget mener at ansvaret for arbeids- og utdanningsreiser fremdeles skal være et statlig ansvar (NAV). Regjeringen hadde foreslått å overføre dette til kommunene.
 - Flertallet på Stortinget støtter at de største kommunene kan overta videregående skoler, men at dette skal skje gjennom søknad og forsøksordninger i første omgang.
 - Ansvaret for kollektivtrafikk kan overføres til større kommuner med de vilkår som er skissert i meldingen, og det forutsettes at det inngås samarbeid/partnerskap for å sikre et helhetlig tilbud i regionen.
 - Tilskudd til frivillighetssentralene overføres til kommunene, men gjennom et øremerket tilskudd.
 - Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med forslag til hvordan den kommunale og den statlige delen av NAV-tjenesten kan samordnes bedre.
 - Stortinget mener det må vurderes økt kommunalt selvstyre innenfor skiltpolitikken som i dag ligger til Statens vegvesen. Stortinget mener også det må vurderes økt kommunalt selvstyre innenfor fastsetting av skrivemåte og navn innenfor adresse- og skiltprosjekt.
 - Stortinget mener kommunenes mulighet for å utvide selvkostområdet innenfor vann, avløp og renovasjon gjennom et mer helhetlig miljøgebyr bør utredes. Selvkostprinsippet skal fortsatt ligge til grunn.
 - Stortinget ber regjeringen vurdere å øke det kommunale ansvaret for finansiering av skoleskyss for grunnskoleelever.

Oppgaver til det regionale, folkevalgte nivået

- Stortinget har tidligere vedtatt at det også etter kommunereformen skal være tre folkevalgte nivået, og i kommuneproposisjonen 2016 legger regjeringen opp til å invitere fylkeskommunene med i prosessen rundt kommunereformen. Fylkeskommunene skal fatte vedtak høsten 2016, og forslag om nytt regionalt folkevalgt nivå skal inkluderes i proposisjon om kommunereformen våren 2017.
- Stortinget ber om at oppgavene til et nytt folkevalgt nivå skal gjennomgå og forslag legges frem for Stortinget i en stortingsmelding våren 2016.
- Flertallet på Stortinget peker på at følgende oppgaver kan vurderes overført til det regionale folkevalgte nivået:
 - Vurdering av fylkesveien etter forvaltningsreformen i 2010. Større veger med sterke næringsinteresser kan vurderes overført til staten som en del av denne vurderingen.
 - Landbruksoppgaver som ikke er naturlig å legge til kommunene.
 - Klima- og miljøoppgaver det ikke er naturlig å legge til kommunene.
 - Styrking av de regionale forskningsfondene.
 - Fordeling av relevante prosjektmidler.
 - Oppgaver på integreringsområdet som i dag ligger hos IMDI og som bør flyttes nærmere innbyggerne.
 - Ny ansvarsfordeling og finansiering mellom stat, regioner og kommuner på kultur- og kulturminneområdet, herunder en vurdering av riksantikvarens rolle og ansvar.
 - Vurdere å avvikle sentral godkjenning av regional planstrategi og overlate bestemmelsen til det regionale selvstyret.

Regjeringens ekspertutvalg

Kommunens rolle	Samfunnsmessige hensyn	Kriterier
Demokratisk arena	• Betydningsfulle oppgaver og rammestyring • Lokal politisk styring • Levende lokalt folkestyre • Aktiv lokal politisk arena	• Høy politisk deltakelse • Lokal politisk styring • Lokal identitet • Bred oppgaveportefølje • Statlig rammestyring

De tre første kriteriene er rettet mot kommunene. Bred oppgaveportefølje og statlig rammestyring er rettet mot staten.

Kriteriene angir hva som skal til for at en kommune på en god måte skal kunne ivareta sin rolle som demokratisk arena og oppgaveløsningen knyttet til disse.

Ekspertutvalget mener at staten bør redusere detaljstyringen og ordninger for politisk deltakelse bør videreutvikles for å sikre gode og slagkraftige demokratiske arenaer

Høy politisk deltakelse (1)

Valgdeltakelse:

Kommune	1991	1995	1999	2003	2007	2011	2015
Narvik	61.9	56.8	54.1	56.7	58.2	62.2	55.0
Tysfjord	67.2	68.4	70.9	74.2	68.3	76.7	77.8
Evenes	62.9	71.3	64.1	65.8	63.5	69.9	64.4
Ballangen	65.7	55.7	53.4	55.2	60.1	62.9	55.0
Gratangen	71.0	73.7	69.5	61.1	71.0	70.4	66.9
Lavangen	79.2	76.2	75.5	65.0	70.5	79.1	73.4
Bardu	70.3	66.7	61.5	58.4	62.2	67.1	59.7
Salangen	64.5	62.3	67.2	57.5	64.1	66.6	64.8
Troms	-	-	-	-	58,9	64,6	59.0
Landet	66,0	62,8	60,4	59,0	61,2	64,2	60.0

Tabellen gir en oversikt over deltakelse ved kommune- og fylkestingsvalg fra 1991 til 2015. Alle kommunene, med unntak av Narvik og Ballangen hadde en valgdeltakelse i 2011 og 2015 over lands- og fylkesgjennomsnittet.

Høy politisk deltakelse (2)

Valgdeltakelse:

- Det er usikkert hvilken effekt og retning en kommunesammenslåing vil ha på valgdeltakelse.
- Erfaringer fra tidligere kommunesammenslåinger (Brandtzæg 2009) viser at resultatet har vært varierende. Det har vært både en økning og reduksjon i valgdeltakelsen i sammenslåtte kommuner sammenlignet med valg før kommunene ble sammenslått.
- I Danmark, hvor kommunene ble slått sammen i 2007, var valgdeltakelsen ved kommunevalget i 2009 på 65,5 % og 71,9 % i 2013. Til sammenligning var valgdeltakelsen 69,5 % i 2005.

Antall kommunestyrerepresentanter (1)

Antall kommunestyrerepresentanter i alle kommunene

Kommune/ valgår	1991	1995	1999	2003	2007	2011	2015
Narvik	53	53	41	41	41	41	41
Tysfjord	21	21	21	17	17	17	17
Evenes	17	21	17	17	17	17	17
Ballangen	23	23	17	17	17	17	17
Gratangen	17	17	17	17	15	15	15
Lavangen	15	15	15	15	15	15	15
Bardu	25	25	25	25	25	25	19
Salangen	21	21	21	15	19	19	19

Tabellen viser størrelsen på kommunestyrene i de kommunene som sammenslåingsalternativene omfatter

Antall kommunestyrerepresentanter (2)

Antall kommunestyrerepresentanter i alternativet Tysfjord, Ballangen, Narvik, Evenes, Gratangen og Lavangen

Kommune/ valgår	1991	1995	1999	2003	2007	2011	2015
Narvik	53	53	41	41	41	41	41
Tysfjord	21	21	21	17	17	17	17
Evenes	17	21	17	17	17	17	17
Ballangen	23	23	17	17	17	17	17
Gratangen	17	17	17	17	15	15	15
Lavangen	15	15	15	15	15	15	15
Sum	146	150	128	124	122	122	122

Fra 1995 har antall kommunestyrerepresentanter blitt redusert med 28 (19%) samlet for kommunene

Antall kommunestyrerepresentanter (3)

Antall kommunestyrerepresentanter i alternativet Bardu, Salangen, Gratangen og Lavangen

Kommune/ valgår	1991	1995	1999	2003	2007	2011	2015
Gratangen	17	17	17	17	15	15	15
Lavangen	15	15	15	15	15	15	15
Bardu	25	25	25	25	25	25	19
Salangen	21	21	21	15	19	19	19
Sum	78	78	78	72	74	74	68

Fra 1991 har antall kommunestyrerepresentanter blitt redusert med 10 (13%) samlet for kommunene

Antall kommunestyrerepresentanter (4)

Kommunestyrets sammensetning

	Antall innbyggere	Antall kommunestyre- representanter
	Ikke over 5 000	Minst 11
	Over 5 000, men ikke over 10 000	Minst 19
	Over 10 000, men ikke over 50 000	Minst 27
	Over 50 000, men ikke over 100 000	Minst 35
	Over 100 000	Minst 43

Tabellen viser minste antall kommunestyremedlemmer i fht innbyggertall.

Antall kommunestyrerepresentanter (5)

Antall kommunestyrerepresentanter i ny kommune

Alternativ	Samlet antall representanter	Nytt kommunestyre	Nedgang i %
Tysfjord, Ballangen, Narvik, Evenes, Gratangen og Lavangen	122	41	66
Bardu, Salangen, Gratangen og Lavangen	68	19	72

Tabellen viser sum antall kommunestyrerepresentanter i 2015 for alle kommunene og antall kommunestyrerepresentanter i 2015 i kommunen med flest antall kommunestyrerepresentanter, Narvik (41) og Bardu (19). I begge tilfellene er antallet likt med eller over minimumskravet.

Erfaringer fra tidligere kommunesammenslåinger, viser at antall kommunestyrerepresentanter blir det samme eller høyere enn antall kommunestyrerepresentanter i kommunen med flest kommunestyrerepresentanter før sammenslåing.

Partipolitisk representasjon (1)

Partipolitisk sammensetning i kommunestyrene i valgperioden 2015-2019

KOMMUNE	AP	FRP	H	KRF	SP	SV	V	Rødt	MDG	Andre	Sum repr.	Sum lister
Narvik	13	4	12	1	-	6	1	2	2	-	41	8
Tysfjord	5	-	-	-	2	1	-	-	-	9	17	6
Evenes	4	1	7	-	3	1	1	-	-	-	17	6
Ballangen	5	2	2	1	7	-	-	-	-	-	17	5
Gratangen	7	-	-	-	3	-	-	-	-	5	15	4
Lavangen	5	1	3	-	6	-	-	-	-	-	15	4
Bardu	7	1	4	-	6	-	1	-	-	-	19	5
Salangen	8	-	2	1	7	1	-	-	-	-	19	5

Kilde: www.valg.no

Partipolitisk representasjon (2)

Partipolitisk sammensetning i kommunestyrene i valgperioden 2015-2019

KOMMUNE	AP	FRP	H	KRF	SP	SV	V	Rødt	MDG	Andre	Sum repr.	Sum lister
Narvik	13	4	12	1	-	6	1	2	2	-	41	8
Tysfjord	5	-	-	-	2	1	-	-	-	9 (3)	17	6
Evenes	4	1	7	-	3	1	1	-	-	-	17	6
Ballangen	5	2	2	1	7	-	-	-	-	-	17	5
Gratangen	7	-	-	-	3	-	-	-	-	5 (2)	15	4
Lavangen	5	1	3	-	6	-	-	-	-	-	15	4
Sum											122	

Alternativ: Narvik, Tysfjord, Evenes, Ballangen, Gratangen og Lavangen

14 ulike partier/lister er representert i kommunestyrene i valgperioden 2015-2019, 8 i Narvik, 6 i Tysfjord og Evenes, 5 i Ballangen og 4 i Gratangen og Lavangen

Partipolitisk representasjon (3)

Partipolitisk sammensetning i kommunestyrene i valgperioden 2015-2019

KOMMUNE	AP	FRP	H	KRF	SP	SV	V	Rødt	MDG	Andre	Sum repr.	Sum lister
Gratangen	7	-	-	-	3	-	-	-	-	5 (2)	15	4
Lavangen	5	1	3	-	6	-	-	-	-	-	15	4
Bardu	7	1	4	-	6	-	1	-	-	-	19	5
Salangen	8	-	2	1	7	1	-	-	-	-	19	5
Sum											68	

Alternativ: Gratangen, Lavangen, Bardu og Salangen

9 ulike partier/lister er representert i kommunestyrene i valgperioden 2015-2019, 5 i Bardu og Salangen og 4 i Gratangen og Lavangen

Politisk organisering – Styrer, råd og utvalg

Styrer, råd og utvalg	Narvik	Tysfjord	Evenes	Ball- angen	Grat- angen	Lav- angen	Bardu	Sal- angen
Kommunestyre	x	x	x	x	x	x	x	x
Formannskap	x	x	x	x	x	x	x	x
Administrasjonsvalg	x	x	x	x	x	x	x	x
Kom. omsorg, oppvekst og kultur	x							
Kom. plan og næring	x							
Planutvalg				x	x		x	
Eldreråd/Råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne /Ungdomsråd	x	x	x	x	x	x	x	x
Samepolitisk utvalg						x		
Kontrollutvalg	x	x	x	x	x	x	x	x
Hovedutv. helse, sosial og omsorg					x			
Hovedutv. Skole, oppv. og kultur								
Andre (antall og hvilke varierer)	x	x	x	x	x	x	x	x

Alle kommunene har flere styrer, råd og utvalg enn hva som minimum kreves

Kapasitet (1)

Innbyggertall og kapasitet

Alternativ	Innbyggertall 01.01.2015	Kapasitet
Tysfjord, Ballangen, Narvik, Evenes, Gratangen og Lavangen	26 964	Tilstrekkelig
Bardu, Salangen, Gratangen og Lavangen	8 442	Ikke tilstrekkelig

En av hovedanbefalingene fra Regjeringens ekspertutvalg er at kommunene, for å løse dagens oppgaver, bør ha en minstepørrelse på 15 000 – 20 000 innbyggere. Ekspertutvalget uttaler i første delrapport:

«Anbefalingen knyttet til kommunestørrelse legger også grunnlaget for fagmiljøer som bedre kan ivareta kommunens rolle som demokratisk arena. En kommunal administrasjon med kompetanse og kapasitet til å utarbeide gode beslutningsgrunnlag for de folkevalgte kan gjøre den politiske styringen bedre og øke mulighetene for å utnytte det politiske handlingsrommet»

«Sørover-alternativet» vurderes å ha tilstrekkelig kapasitet. «Nordover-alternativet» vurderes ikke å ha tilstrekkelig kapasitet.

Kapasitet (2)

Kapasitet til nye oppgaver

Regjeringen vil fremme forslag om en generell hjemmel for å pålegge kommunene interkommunalt samarbeid. Formålet med slik hjemmel vil iflg. Regjeringen være å sikre et forsvarlig faglig tilbud til innbyggerne. Fagkompetansen i den aktuelle kommunen vil være et sentralt element ved slik vurdering.

Kapasitet (3)

Innbyggertall og kapasitet

Alternativ	Innbyggertall 01.01.2015	Basis	Utvidet
Tysfjord, Ballangen, Narvik, Evenes, Gratangen og Lavangen	26 960	+	-
Bardu, Salangen, Gratangen og Lavangen	8 442	-	-

Det skilles mellom «basis oppgavepakke» som alle kommuner skal løse og «utvidet oppgavepakke» som innebærer ansvar for større regionale oppgaver som videregående opplæring og kollektivtrafikk.

Innbyggertallet vil ikke være tilstrekkelig i noen av sammenslåingsalternativene for at ny kommune skal få ansvar for «utvidet oppgavepakke»

Bare «sørover-alternativet» vurderes å være tilstrekkelig stort til å kunne påta seg «basis oppgavepakke»

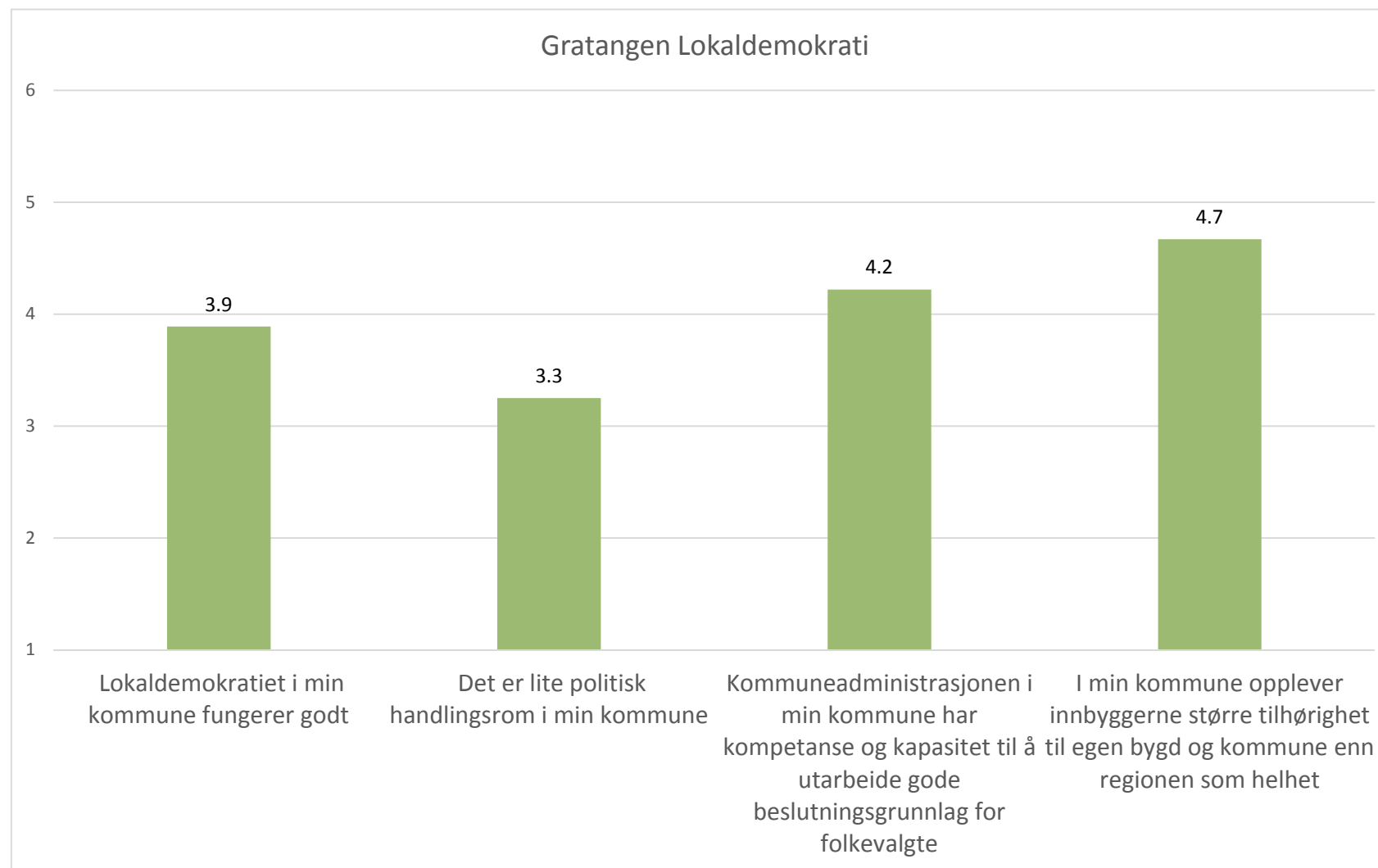
Identitet

Andel av sysselsatt befolkning som arbeider i egen kommune

Kommune	%
Gratangen	68,3
Lavangen	62,3

Identiteten og tilhørigheten til egen bygd og egen kommune er stor i Gratangen og Lavangen

Spørreundersøkelse og gruppesamtaler (1)



Oppsummering av spørreundersøkelse og gruppesamtaler

(1)

- Lokaldemokratiet fungerer delvis godt
 - Åpenheten oppleves av noen som liten og det er utfordrende å informere innbyggerne godt nok
 - Innbyggerne har engasjement, men gis ikke gode nok muligheter til å medvirke/påvirke
 - Habilitetsutfordringer oppstår, de håndteres imidlertid tilfredsstillende
 - Formannskapet er sterkt og noen gir uttrykk for at det er formannskapet som bestemmer «alt»
- Det politiske handlingsrommet er begrenset
 - Folkevalgte har styringsmuligheter, men dårlig styringsevne
 - Det økonomiske handlingsrommet begrenser det politiske handlingsrommet
- Kommuneadministrasjonen har i en viss utstrekning kompetanse og kapasitet til å utarbeide gode beslutningsgrunnlag for folkevalgte
 - Viktige overordnede styringsdokumenter mangler eller vurderes å være mangelfulle. Noen er ikke oppdaterte
 - Administrasjonen mangler spesialistkompetanse på enkelte områder og i noen grad kapasitet

Oppsummering av spørreundersøkelse og gruppesamtaler (2)

- Innbyggerne opplever i stor grad større tilhørighet til egen bygd og kommune enn regionen som helhet
 - Bygdestriden er tilstede, men vurderes å være avtagende
 - Innbyggerne har liten regional identitet
- Kommunen er sårbar
 - Er avhengig av at dagens økonomiske rammebetingelser opprettholdes
 - Er ikke i stand til å løse nye spesialiserte oppgaver uten å samarbeide med andre

Nærdemokratiordninger (1)

På grunn av bl.a. store avstander og spredt bosetting vil det ved begge kommunesammenslåingsalternativene være behov for å utvikle gode nærdemokratiske ordninger.

Distriktssenteret peker i heftet «Nærdemokrati» på at gode nærdemokratiske ordninger kan bidra til:

- Bedre kontakt og mer nærhet mellom befolkningen og kommunens politikere og administrasjon
- Mer deltakelse og større politisk interesse i befolkningen
- Representasjon fra et større geografisk område
- Spesiell ivaretagelse av områder som blir geografiske ytterpunktet i en sammenslått kommune, f.eks. øysamfunn, fjellbygder og andre lokalsamfunn som ligger langt fra det nye kommunesenteret
- Bedre informerte kommunale beslutninger med høyere lokal legitimitet og større lokal forankring
- Bedre kommunale tjenester gjennom tilførsel av lokalkunnskap
- Større lokalt samfunnsengasjement som fører til god samfunnsutvikling
- Å ta vare på eller bygge opp lokal identitet og samhold, slik at en skaper et inkluderende og godt lokalsamfunn

Nærdemokratiordninger (2)

Det er spesielt tre spørsmål en må ta stilling til når en skal utvikle en nærdemokratimodell som passer til kommunens forutsetninger og behov:

1. Hvor formalisert skal de nærdemokratiske ordningene være?
2. Hvordan skal inndelingen av kommunen i lokalsamfunn se ut geografisk?
3. Skal den samme modellen brukes i hele kommunen?

Ungdom og innvandrere er grupper det kan være krevende å trekke med i lokaldemokratiet. Å etablere nærdemokratiordninger bidrar i seg selv ikke til å øke representasjonen av disse gruppene, men må suppleres med målrettet rekruttering. I områder med samisk befolkning, er det viktig å sikre også disse en reell stemme i lokaldemokratiet. I Lavangen er f.eks. samepolitisk utvalg en viktig del av politisk organisering.

Nærdemokratiordninger (3)

Tre viktige felles kriterier som nærdemokratiske ordninger må ha for å fungere godt:

1. Klart mandat og reell innflytelse
2. Strukturer for god informasjonsflyt
3. Tilrettelegging og administrativ støtte

I de aktuelle sammenslåingskommunene har innbyggerne flere muligheter til medvirkning og til å påvirke politiske beslutninger, bl.a. gjennom eldreråd, råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne, ungdomsråd, på folke- og informasjonsmøter, via Facebooksider, i direkte møter med ordførere og andre folkevalgte, gjennom høringer, gjennom oppslag og leserbrev i lokalaviser, informasjon i «kommuneaviser», brosjyrer m.m.

Vurdering – Gratangen består som egen kommune

Annet vurderingssystem enn for sammenslåingsalternativene

Vurderingssystem (1)

- For å gjøre rapporten mer leservennlig, og for å skille de ulike alternativene fra hverandre, har vi brukt tre ulike smileys til å vurdere de ulike kriteriene og til å gi en samlet vurdering. Disse er 😊 😐 😞
- Innenfor hvert kriterium har vi laget et poengsystem for vurdering av ulike strukturalternativ. Det er vist i tabellen under og på de neste sidene.

Vurderingskriterium	Grense	Poeng	Smiley
Valgdeltagelse	Valgdeltagelse lavere enn landsgjennomsnittet ved sist valg	0	😞
	Valgdeltagelse som landsgjennomsnittet ved sist valg	5	😐
	Valgdeltagelse høyere enn landsgjennomsnittet ved sist valg	10	😊
Størrelse på kommunestyret	Kommunen har minimumsløsningen når det gjelder antall kommunestyrerepresentanter	0	😞
	Kommunen har mellom 0 – 50 prosent høyere representasjon enn minimumsløsningen	5	😐
	Kommunen har over 50 prosent høyere representasjon enn minimumsløsningen	10	😊
Politisk representasjon	Kommunen har under 3 partier som er representert i kommunestyret/stiller til valg	0	😞
	Kommunen har 3-5 partier som er representert i kommunestyret/stiller til valg	5	😐
	Kommunen har 6 eller flere partier som er representert i kommunestyret/stiller til valg	10	😊
Innbyggermedvirkning	Kommunen har kun lovpålagte medvirkningsorgan for innbyggerne	0	😞
	Kommunen har noen flere medvirkningsorgan enn de lovpålagte	5	😐
	Kommunen har de fleste medvirkningsorganene som ekspertutvalget peker på	10	😊

Vurderingssystem (2)

Vurderingskriterium	Grense	Poeng	Smiley
Politisk handlingsrom	Det politiske handlingsrommet i kommunen oppleves som mindre enn gjennomsnittet.	0	
	Det politiske handlingsrommet i kommunen oppleves som verken stort eller lite.	5	
	Det politiske handlingsrommet i kommunen oppleves som større enn gjennomsnittet.	10	
Relevant kompetanse og tilstrekkelig kapasitet	Kommunen har under 10 000 innbyggere	0	
	Kommunen har mellom 10 000 – 14 999 innbyggere	5	
	Kommunen har over 15 000 innbyggere	10	
Interkommunalt samarbeid	Kommunen har over 30 interkommunale samarbeidsordninger	0	
	Kommunen har mellom 10 og 30 interkommunale samarbeidsordninger	5	
	Kommunen har under 10 interkommunale samarbeidsordninger	10	
Lokal identitet	Innbyggerne har større tilhørighet til nabokommunen(e), enn til egen kommune.	0	
	Innbyggerne har sterk tilhørighet til egen kommune, men også til nabokommunene.	5	
	Innbyggerne har en sterk tilhørighet til egen kommune.	10	
Oppgavepotensial	Kommunen vil i liten grad være rustet til å påta seg nye oppgaver, jf. oppgavemeldingen til Regjeringen.	0	
	Kommunen vil i noe grad være rustet til å påta seg nye oppgaver, jf. oppgavemeldingen til Regjeringen.	10	
	Kommunen vil i stor grad være rustet til å påta seg nye oppgaver, jf. oppgavemeldingen til Regjeringen.	20	

Vurdering av lokaldemokratiet i Gratangen

Vurderingskriterium	Vurdering	Poengscore	Smiley
Valgdeltagelse		10/10	
Størrelse på kommunestyret		5/10	
Politisk representasjon		5/10	
Innbyggermedvirkning		10/10	
Kapasitet og kompetanse		0/10	
Politisk handlingsrom		0/10	
Interkommunalt samarbeid		5/10	
Lokal identitet		10/10	
Oppgavepotensial ved større kommuner		0/20	
Samlet vurdering lokaldemokrati	Gratangen som egen kommune får en poengscore på 45 av 100 poeng på lokaldemokrati	45/100	

Oppsummering av lokaldemokrati – Gratangen består videre som egen kommune

Lokaldemokratiet oppnår en score på 45/100 😊

Totalt sett fungerer lokaldemokratiet middels godt.

Kommunen:

- Har utfordringer i fht kapasitet og kompetanse
- Har relativt lite politisk handlingsrom
- Vil i liten grad være rustet til å påta seg nye oppgaver

Det vil være en trussel for kommunen om de økonomiske rammebetingelsene endres i negativ retning, og kommunen blir pålagt nye omfattende oppgaver som krever spesialistkompetanse.

Hvis kommunen skal bestå som egen kommune må det interkommunale samarbeidet videreutvikles.

Vurdering sammenslåingsalternativer

Annet vurderingssystem enn for null-alternativet.

Vurderingssystem

- For å gjøre rapporten mer leservennlig, og for å skille de ulike alternativene fra hverandre, har vi brukt tre ulike smileys til å vurdere de ulike kriteriene og til å gi en samlet vurdering. Disse er 😊 o 😞 😡
- Innenfor hvert kriterium har vi laget et poengsystem for vurdering av ulike strukturalternativ. Det er vist i tabellen under og på de neste sidene.

Vurderingskriterium	Grense	Poeng	Smiley
Valgdeltagelse	Sammenslåing vil kunne føre til nedgang i valgdeltagelse	0	😡
	Sammenslåing vil kunne føre til liten endring i valgdeltagelse	5	😞
	Sammenslåing vil kunne føre til økning i valgdeltagelsen	10	😊
Størrelse på kommunestyret	Anslått nedgang i antall folkevalgte vil utgjøre over 50 prosent	0	😡
	Anslått nedgang i antall folkevalgte vil utgjøre mellom 25 og 49 prosent	5	😞
	Anslått nedgang i antall folkevalgte vil utgjøre mindre enn 25 prosent.	10	😊
Politisk representasjon	Sammenslåing vil kunne føre til færre partier å velge mellom	0	😡
	Sammenslåing vil ikke endre antall partier å velge mellom	5	😞
	Sammenslåing vil kunne føre til flere partier å velge mellom	10	😊
Innbyggermedvirkning	Sammenslåing vil føre til negativ endring i muligheten for innbyggermedvirkning	0	😡
	Sammenslåing vil føre til liten endring i muligheten for innbyggermedvirkning	5	😞
	Sammenslåing vil føre til positiv endring i muligheten for innbyggermedvirkning	10	😊

Vurderingssystem

Vurderingskriterium	Grense	Poeng	Smiley
Relevant kompetanse, tilstrekkelig kapasitet og politisk handlingsrom	Sammenslåing vil i liten grad føre til mer kapasitet og relevant kompetanse, samt politisk handlingsform for de involverte kommunene.	0	
	Sammenslåing vil i noe grad føre til mer kapasitet og relevant kompetanse, samt politisk handlingsrom for de involverte kommunene	5	
	Sammenslåing vil i stor grad føre til mer kapasitet og relevant kompetanse, samt politisk handlingsrom for de involverte kommunene	10	
Interkommunalt samarbeid	Sammenslåing vil i liten grad føre til endringer i behovet for interkommunalt samarbeid i regionen	0	
	Sammenslåing vil bety reduksjon i behovet for interkommunalt samarbeid i regionen	5	
	Sammenslåing vil føre til tilnærmet ingen behov for interkommunalt samarbeid i regionen	10	
Lokal identitet	Kommunene som inngår i sammenslåing kan i liten grad kalles «hverdagsregioner» i dag, og det vil være en stor jobb å skape en felles identitet	0	
	Kommunene som inngår i sammenslåing kan i noe grad kalles «hverdagsregioner» i dag	5	
	Kommunene som inngår i sammenslåing kan i stor grad kalles «hverdagsregioner» i dag, og det vil gjøre det lettere å skape en felles identitet	10	

Vurderingssystem

Vurderingskriterium	Grense	Poeng	Smiley
Oppgavepotensial for en større kommune	Sammenslåing vil i liten grad føre til at den nye kommunen har potensial for å ta på seg nye oppgaver. Nye oppgaver vil sannsynligvis føre til økt interkommunalt samarbeid.	0	
	Sammenslåing vil i noe grad føre til at den nye kommunen har potensial for å ta på seg nye oppgaver.	10	
	Sammenslåing vil i stor grad føre til at den nye kommunen har potensial for å ta på seg nye oppgaver.	20	
Behov for tiltak for et styrket lokaldemokrati	Sammenslåing vil i stor grad føre til behov for tiltak for å styrke lokaldemokratiet.	0	
	Sammenslåing vil i noe grad føre til behov for tiltak for å styrke lokaldemokratiet.	5	
	Sammenslåing vil i liten grad føre til behov for tiltak for å styrke lokaldemokratiet.	10	

Vurdering

Sammenslåingsalternativ 1

Narvik+Tysfjord+Evenes+Ballangen+Gratangen+Lavangen
(6 kommuner)

Vurdering lokaldemokrati – Alternativ 1

Vurderingskriterium	Vurdering	Poengscore	Smiley
Valgdeltagelse		5/10	
Størrelse på kommunestyret		0/10	
Politisk representasjon		10/10	
Innbyggermedvirkning		5/10	
Kapasitet, kompetanse og politisk handlingsrom		10/10	
Interkommunalt samarbeid		5/10	
Lokal identitet		0/10	
Oppgavepotensial ved større kommuner		10/20	
Behov for tiltak for styrket lokaldemokrati		0/10	
Samlet vurdering lokaldemokrati	Samlet får alternative 1 en poengscore på 45 av 100 poeng på lokaldemokrati.	45/100	

Vurdering

Sammenslåingsalternativ 2
Gratangen+Lavangen+Bardu+Salangen
(4 kommuner)

Vurdering lokaldemokrati – Alternativ 2

Vurderingskriterium	Vurdering	Poengscore	Smiley
Valgdeltagelse		5/10	☹️
Størrelse på kommunestyret		0/10	☹️
Politisk representasjon		10/10	😊
Innbyggermedvirkning		5/10	😐
Kapasitet, kompetanse og politisk handlingsrom		5/10	😐
Interkommunalt samarbeid		5/10	😐
Lokal identitet		0/10	☹️
Oppgavepotensial ved større kommuner		10/20	😐
Behov for tiltak for styrket lokaldemokrati		0/10	☹️
Samlet vurdering lokaldemokrati	Samlet får alternative 2 en poengscore på 40 av 100 poeng på lokaldemokrati.	40/100	😐

Oppsummering av lokaldemokrati – Vurdering av sammenslåingsalternativ 1

Lokaldemokratiet oppnår følgende score ved sammenslåingsalternativene

Alternativ med 6 kommuner: 45/100 😊

Totalt sett vurderes lokaldemokratiet å kunne fungere middels godt.

De største ulempene:

- Valgdeltagelsen vil sannsynligvis bli mindre
- Det vil bli færre kommunestyrerepresentanter pr. innbygger
- Lokal identitet blir mindre

De største fordelene:

- Det blir flere partier å velge mellom
- I stor grad vil ny kommune få mer kapasitet og relevant kompetanse. Det politiske handlingsrommet blir større
- Ny kommune vil i relativt liten grad være avhengig av interkommunalt samarbeid

Oppsummering av lokaldemokrati – Vurdering av sammenslåingsalternativ 2

Lokaldemokratiet oppnår følgende score ved sammenslåingsalternativene

Alternativ med 4 kommuner: 40/100 😞

Totalt sett vurderes lokaldemokratiet å kunne fungere middels godt.

De største ulempene:

- Valgdeltagelsen vil sannsynligvis bli mindre
- Det vil bli færre kommunestyrerepresentanter pr. innbygger
- Lokal identitet blir mindre
- Ny kommune vil i relativt stor grad være avhengig av interkommunalt samarbeid

De største fordelene:

- Det blir flere partier å velge mellom

Samlet vurdering av samtlige alternativer

Null-alternativet og alternativ 1 og 2

Samlet vurdering – Null-alternativet

Samfunnsutvikling	Tjenesteyting	Økonomi	Lokaldemokrati	Sum
50/100 😞	40/100 😞	45/100 😞	45/100 😞	180/400 😞

Samlet sett får null-alternativet, dvs. Gratangen som fortsatt egen kommune, en score på 180 av 400. Vår vurdering basert på vurderingssystemet er at Gratangen bare er delvis rustet for å kunne bestå som egen kommune.

Det vil være en stor trussel for kommunen om de økonomiske rammebetingelsene endres i negativ retning, og kommunen blir pålagt nye omfattende oppgaver som krever spesialistkompetanse.

Hvis kommunen skal bestå som egen kommune må det interkommunale samarbeidet videreutvikles.

Samlet vurdering av alternativene

Alt	Samfunnsutvikling	Tjenesteyting	Økonomi	Lokaldemokrati	Sum
1	70 😊	60 😐	77,5 😊	45 😐	252,5/400
2	40 😐	40 😐	77,5 😊	40 😐	197,5/400

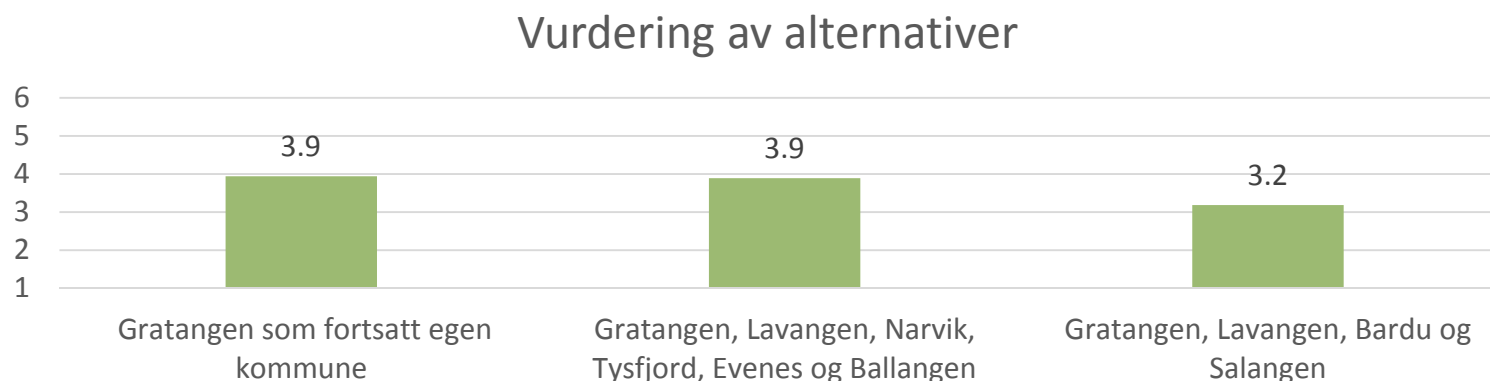
Samlet sett får alternativ 1 en vesentlig høyere score enn alternativ 2. Det er først og fremst samfunnsutviklingsperspektivet og tjenesteyting som utgjør forskjellen.

Vår vurdering basert på vurderingssystemet er at alternativ 1 i større grad enn alternativ 2 oppfyller ekspertutvalgets kriterier.

Alternativ 2 vil i større grad være avhengig av interkommunalt samarbeid enn alternativ 1.

Spørreundersøkelsen – Vurdering av alternativene

- I spørreundersøkelsen ba vi respondentene om å vurdere de to ulike sammenslåingsalternativene, i tillegg til å fortsette som egen kommune. *Vi presiserer at dette ikke er en representativ undersøkelse for Gratangen.* Som det fremkommer av figuren vurderer respondentene i spørreundersøkelsen alternativet å fortsette som egen kommune og Alternativ 1 som likt. Begge blir vurdert som positive. Alternativet med Gratangen, Lavangen, Bardu og Salangen, blir derimot ikke vurdert som et positivt alternativ.



Åpne svar i spørreundersøkelsen

- **Hvorfor er du positiv til å fortsette som egen kommune?**

- Nærhet til innbyggerne
- Lokalt selvstyre
- Får opprettholdt lokale arbeidsplasser

- **Hvorfor er du negativ til å fortsette som egen kommune?**

- Kommunen er for liten i dag
- Økte krav fra staten
- For små fagmiljø
- Rekrutteringsutfordringer

Åpne svar – alt. 1

- **Positiv**

- Blir en større kommune
- Bred kompetanse
- Nærheten til Narvik i dag

- **Negativ**

- Vil bli en utkant
- For stort geografisk

Åpne svar – alt 2

- **Positiv**

- Kyst + Innland komplimenterer hverandre
- Distriktskommuner med like utfordringer
- Likeverdige parter

- **Negativ**

- Ser ikke nok potensiale i en slik konstellasjon
- Lokaliseringskamper
- Vanskelig å lokalisere kommunesenteret
- Liten tilhørighet til de andre kommunene

Oppsummering samfunnsutvikling egen kommune

- **Fordeler**

- Gratangen har i dag en viss kompetanse og kapasitet innenfor planområdet. Vårt inntrykk er at kommunen har noe handlingsrom for å drive samfunnsutvikling på bakgrunn av gitte forhold.
- Gratangen har en næringsstruktur som bærer noe preg av å ha bransjer som er i nedgang.
- Er ikke en egen BA-region, men en stor del av de sysselsatte bor og arbeider i egen kommune.

- **Ulemper**

- Gratangen har ikke oppdatert samfunnsdelen av kommuneplanen. Dette kan vitne om at kapasiteten i kommunen til å drive overordnet planarbeid er noe lav.
- Innbyggertallet i Gratangen er ikke forventet å øke i stor grad. Vil også i et framtidsperspektiv være en liten kommune.

Oppsummering alt 1. samfunnsutvikling

- **Fordeler**

- En variert næringsstruktur, med bransjer i de fleste næringer
- Kapasitet og kompetanse på overordnet planarbeid vil bli kraftig forbedret i dette alternativet.
- Befolkningsgrunnlag på over 20 000 innbyggere. Det er forventet vekst videre fremover mot 2040.

- **Ulemper**

- Det blir store avstander i alternativ 1. Hålogalandsbroen vil redusere reisetiden noe, men avstandene vil fortsatt være av en slik grad at kjøretiden mellom kommunene vil være lang.

Oppsummering alt 2. samfunnsutvikling

- **Fordeler**

- Det er noe integrasjon mellom kommunene gjennom pendling.
- Kapasiteten og kompetansen innenfor planarbeid vil øke en del i et slikt alternativ
- Avstandene vil ikke være for store

- **Ulemper**

- Befolkningsgrunnlaget vil være på under 10 000 innbyggere
- En mindre variert næringsstruktur enn alternativ 1.
- Har fortsatt behov for en del interkommunalt samarbeid.

Vurdering økonomi Gratangen som egen kommune

• **Fordeler**

- Kommunen vil fortsatt være herre i sitt eget «økonomiske hus», med de muligheter som det innebærer (men høyst sannsynlig også med store utfordringer).

• **Ulemper**

- Som egen kommune vil kommunen gå glipp av økonomiske virkemidler knyttet til reformen (inndelingstilskudd, engangsstøtte og reformstøtte). Inntektssystemet vil f.o.m. 2017 trolig være utformet slik at det blir relativt mer kostbart å være egen kommune (i alle fall på størrelse Gratangen).
- Vil ha vanskeligere for å hente ut stordriftsfordeler og effektiviseringsgevinster.
- Vil ha vanskelig for å styrke sin soliditet (evne til å håndtere uforutsette utgifter).

Vurdering økonomi av alternativ 1

- **Fordeler**

- De økonomiske virkemidlene i kommunereformen vil utgjøre til sammen 75 mill. kr i engangsstøtte og reformstøtte (3,2 prosent av dagens brutto driftsinntekter).
- Inndelingstilskuddet fører til at man fra sammenslåingstidspunktet vil få et rammetilskudd som er 17,4 mill. kr høyere per år de første 15 årene (0,7 prosent).
- Det vil være mulig å hente ut effektiviseringsgevinster knyttet til administrasjon og tjenester på til sammen 195 mill. kr pr år (46+147). Det vil si 8,2 prosent av dagens brutto driftsinntekter.

- **Ulemper**

- Inndelingstilskuddet som sammenslåtte kommuner får, trappes ned i perioden 15-20 år etter sammenslåingen. Innen 20 år må det være realisert et effektiviseringspotensial tilsvarende størrelse på inndelingstilskuddet. Nedgangen etter 20 år vil være på 77 mill. kr per år under det man mottok som enkeltkommuner. Dette utgjør -3,3 prosent i forhold til dagens brutto driftsinntekter.

Vurdering av økonomi alternativ 2

- **Fordeler**

- De økonomiske virkemidlene i kommunereformen vil utgjøre til sammen 45 mill. kr i engangsstøtte og reformstøtte (4,9 prosent av dagens brutto driftsinntekter).
- Inndelingstilskuddet fører til at man fra sammenslåingstidspunktet vil få et rammetilskudd som er 2,9 mill. kr høyere per år de første 15 årene (0,3 prosent).
- Det vil være mulig å hente ut effektiviseringsgevinster knyttet til administrasjon og tjenester på til sammen 110 mill. kr pr år (13+97). Det vil si 12,0 prosent av dagens brutto driftsinntekter.

- **Ulemper**

- Inndelingstilskuddet som sammenslåtte kommuner får, trappes ned i perioden 15-20 år etter sammenslåingen. Innen 20 år må det være realisert et effektiviseringspotensial tilsvarende størrelse på inndelingstilskuddet. Nedgangen etter 20 år vil være 52 mill. kr per år under det man mottok som enkeltkommuner. Dette utgjør - 5,7 prosent i forhold til dagens brutto driftsinntekter.

Tjenester – Gratangen som egen kommune

- **Fordeler**

- Nærhet til tjenestemottakerne blir ivaretatt
- Har i dag relativt god kompetanse og kapasitet
- Rekruttering oppleves som tilfredsstillende i dag.
- Det er en viss valgfrihet i tjenestetilbudet i Gratangen kommune i dag.

- **Ulemper**

- Har en del interkommunalt samarbeid, noe som kan være en indikasjon på at kommunen ikke klarer alle oppgaver selv.
- Fagmiljøene blir ansett som små og sårbare. Dette er en utfordring i Gratangen i dag.

Vurdering av tjenester alt 1.

- **Fordeler**

- Man vil få større valgfrihet
- Kapasiteten og kompetansen vil øke
- Man kan i stor grad tilby mer spesialisering innenfor små tjenesteområder.

- **Ulemper**

- Mindre nærhet til brukere
- Valg av modeller for tjenesteyting skaper utfordringer på grunn av avstand

Vurdering av tjenester alt 2

- **Fordeler**

- Kapasiteten og kompetansen kan forventes å øke noe, men mindre enn i alternativ 1
- Valgfriheten utvides noe
- Et slikt alternativ står relativt fritt til å velge modell for organisering av tjenesteyting

- **Ulemper**

- Det vil fortsatt være behov for en del interkommunalt samarbeid i dette alternativet, da kommunen vil være for liten til å ta på seg store oppgaver.

Vurdering av lokaldemokrati – Gratangen som egen kommune

- **Fordeler**

- Sterk lokal identitet
- Høy valgdeltagelse

- **Ulemper**

- Har utfordringer i fht kapasitet og kompetanse
- Har relativt lite politisk handlingsrom
- Vil i liten grad være rustet til å påta seg nye oppgaver

Vurdering av lokaldemokrati Alternativ 1

- **Fordeler**

- Det blir flere partier å velge mellom
- I stor grad vil ny kommune få mer kapasitet og relevant kompetanse. Det politiske handlingsrommet blir større
- Ny kommune vil i relativt liten grad være avhengig av interkommunalt samarbeid

- **Ulemper**

- Valgdeltagelsen vil sannsynligvis bli mindre
- Det vil bli færre kommunestyrerepresentanter pr. innbygger
- Lokal identitet blir mindre

Vurdering av lokaldemokrati Alternativ 2

- **Fordeler**

- Det blir flere partier å velge mellom

- **Ulemper**

- Valgdeltagelsen vil sannsynligvis bli mindre
- Det vil bli færre kommunestyrerepresentanter pr. innbygger
- Lokal identitet blir mindre
- Ny kommune vil i relativt stor grad være avhengig av interkommunalt samarbeid

Vedlegg

Oversikt over interkommunale samarbeid

Oversikt over interkommunale samarbeid på tjenesteområdene for Gratangen

Samarbeid	Kommuner som deltar
Sør-Troms Kommunerevisjon IKS	Skånland, Gratangen, Ibestad, Lavangen, Salangen, Bardu og Dyrøy
Brannvern Narvik	Gratangen + Narvik
Sør-Troms Regionråd	Harstad, Kvæfjord, Skånland, Ibestad, Gratangen, Lavangen og Salangen.
Pedagogisk-Psykologisk Distriktsenter for Sør-Troms	Flere av kommunene i Sør Troms
Sør-Troms Interkommunale utvalg mot akutt forurensning	Flere av kommunene i Sør Troms
Astafjord Vekst	Gratangen, Lavangen og Salangen
IKAT	Alle kommunene i Sør Troms
Astafjord Kart- og oppmåling	Gratangen, Lavangen og Salangen
Astafjord Skatt- og innfordring	Gratangen, Lavangen og Salangen
Astafjord Barneverntjeneste	Gratangen, Lavangen og Salangen
Sentralbordtjeneste	Gratangen, Lavangen og Salangen og Bardu
Legevakt	Narvik og Ballangen
Hålogaland Ressursselskap IKS	Evenes, Ballangen, Narvik, Tjeldsund, Skånland, Gratangen, Ibestad, Lavangen, Tysfjord, Harstad og Kvæfjord kommune.

Referanser

- Brandtzæg, B.A., Aastvedt, A., Lie, K., Thorstensen, A. & Storm, H. 2011. Utgreiing av kommunestruktur i Ryfylke. Telemarksforskning. Rapport nr. 282.
- Brandtzæg, B.A. 2009. Frivillige kommunesammenslutninger 2005-2008. Erfaringer og effekter fra Bodø, Aura, Vindafjord og Kristiansund. TF-rapport 258/2009.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. 2014. Kriterier for god kommunestruktur – delrapport fra ekspertutvalget for kommunereformen. Mars 2014.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. 2014. Kriteriet for god kommunestruktur – sluttrapport fra ekspertutvalget for kommunereformen. Desember 2014.
- Langset, M., Ellis, I.O., Ståvi, J.M., Nilsen, J.K. og Vinsand, G. 2014. kartlegging av plankapasitet og plankompetanse i kommunene. NIVI Rapport 2014:1.
- Meld.St.14 (2014.2015) Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner