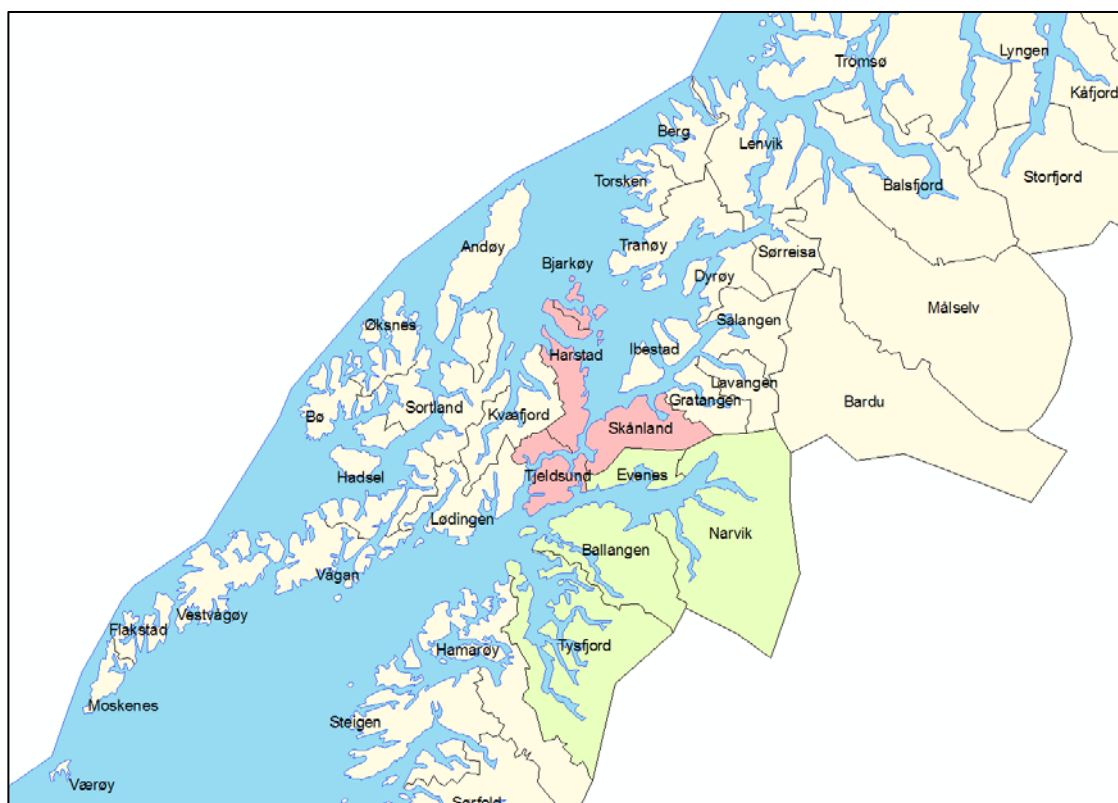




Utredning av kommunestruktur i Ofoten

KJETIL LIE, ANJA HJELSETH, AUDUN THORSTENSEN, GUNN KRISTIN LEIKVOLL,
MARIT OWREN NYGAARD OG TOR ERIK BAKSÅS

TF-rapport nr. 344

2014

Tittel: Utredning av kommunestruktur i Ofoten
TF-rapport nr.: 344
Forfatter(e): Kjetil Lie, Anja Hjelseth, Audun Thorstensen, Gunn Kristin Leikvoll og Marit Owren Nygaard (Telemarksforsking) og Tor Erik Baksås (EY)
Dato: 12.09.2014
ISBN: 978-82-7401-723-8
ISSN: 1501-9918
Pris: 270,- (Kan lastes ned gratis fra www.telemarksforsking.no)
Framsidedfoto: Telemarksforsking
Prosjekt: Kommunestruktur Ofoten
Prosjektnr.: 20140340
Prosjektleder: Kjetil Lie
**Oppdrags-
giver(e):** Ofoten regionråd

Spørsmål om denne rapporten kan rettes til:

Telemarksforsking
Postboks 4
3833 Bø i Telemark
Tlf.: +47 35 06 15 00
www.telemarksforsking.no

Resymé:

Fire av kommunene i Ofoten regionråd har vår/sommer 2014 fått utarbeidet denne rapporten om konsekvenser av ulike kommunestrukturalternativer i Ofoten. Samlet sett omfatter utredningen de fem kommunene som inngår i Ofoten regionråd, samt Skånland og Harstad. Rapporten er ment som et grunnlag for å gå videre med kommunestrukturrendringer i Ofoten, og skal brukes både av politisk nivå og i høring av innbyggerne.



Kjetil Lie er utdannet samfunnsøkonom og bedriftsøkonom, og har vært ansatt ved Telemarksforsking siden 1995. Kjetil er fagkoordinator for kommunalforsking, og har vært ansvarlig for oppdraget mot Ofoten.



Anja Hjelseth er utdannet siviløkonom, og har vært ansatt ved Telemarksforsking siden høsten 2013. Anja har vært involvert i flere utredninger om kommunestruktur, blant annet mot Nordhordland, Helgeland og Vinje. Anja har vært prosjektleder for utredningen mot Ofoten.



Audun Thorstensen er utdannet statsviter, og har vært ansatt ved Telemarksforsking siden 2007. Han jobber spesielt med kommunaløkonomi og KOSTRA-analyser. Han har vært ansvarlig for spørreundersøkelsen og de økonomiske analysene i denne utredningen.



Gunn Kristin Leikvoll er utdanna journalist og økonom, og har vært ansatt ved Telemarksforskning siden januar 2014. Hun jobber både innenfor kommunal- og kulturforskning. Gunn Kristin har gjennomført intervjuer i forbindelse med utredningen i Ofoten.



Marit Owren Nygaard er utdannet samfunnsøkonom, og har vært ansatt ved Telemarksforskning siden 2013. Marit jobber med regional utvikling, og har gjennomført befolknings- og næringsanalysene i denne utredningen.



Tor Erik Baksås er utdannet statsautorisert revisor og siviløkonom. Han jobber som manager i EY (tidligere Ernst og Young) i Telemark. Telemarksforskning og EY har hatt flere samarbeidsprosjekter de siste årene, blant annet om utredning av kommunestruktur i Nordhordland.

Forord

Telemarksforsking har fått i oppdrag fra Ofoten regionråd å utrede konsekvenser av alternative kommunestrukturmodeller i Ofoten. Rapporten vurderer fordeler og ulemper knyttet til lokal-demokrati, samfunnsutvikling, tjenesteproduksjon og økonomi ved tre ulike strukturalternativer. I tillegg har en sett spesielt på fylkestilhørighet, og det er utarbeidet et kapittel om nasjonale rammevilkår. Det er laget et utfordringsnotat som skal legges fram på politisk nivå i kommunene.

Kjetil Lie fra Telemarksforsking har vært oppdragsansvarlig og Anja Hjelseth fra Telemarksforsking prosjektleder. I tillegg har Audun Thorstensen, Gunn Kristin Leikvoll og Marit Owren Nygaard fra Telemarksforsking, samt Tor Erik Baksås fra EY, vært viktige bidragsyttere i arbeidet.

Vår kontaktperson hos oppdragsgiver har vært prosjektkoordinator Sigbjørn Astrup i Ofoten regionråd. Vi vil benytte anledningen til å takke for et godt samarbeid i forbindelse med gjennomføringen. Vi vil også takke alle i kommunene som har stilt opp på intervju, deltatt i spørreundersøkelser og bidratt med annen informasjon.

Utredningsarbeidet er gjennomført i perioden mai – august 2014.

Bø, 12.09.2014

Kjetil Lie

Oppdragsansvarlig

Anja Hjelseth

Prosjektleder

Innhold

Forord	4
Sammendrag.....	9
1. Innledning	12
1.1 Bakgrunn for utredningen	12
1.2 Formål med utredningen	12
1.3 Metode og gjennomføring.....	13
2. Nasjonale rammevilkår	17
2.1 Historikk	17
2.2 Kommunereform	18
2.2.1 Regjeringens ekspertutvalg	19
2.2.2 Gjennomføring av kommunereformen	20
Regionale prosesser.....	20
Tidslinje for kommunereformen	21
Økonomiske virkemidler	21
Andre tiltak	23
Forvaltningsområde for samiske språk	23
Fylkeskommunen	23
2.3 Når vedtaket er fattet – sammenslåingsprosessen	24
2.4 Uavklarte spørsmål på nåværende tidspunkt	25
3. Befolknings- og næringsutvikling	26
3.1 Befolkningsutvikling	26
3.2 Næringsutvikling	28
3.3 Pendling.....	35
3.4 Bostedattraktivitet	36
4. Interkommunalt samarbeid i Ofoten	41
5. Økonomiske rammebetingelser	48
5.1 Økonomisk status.....	48
5.1.1 Korrigerte frie inntekter.....	48

5.1.2	Finansielle nøkkeltall	49
5.1.3	Oppsummering økonomisk status	52
5.2	Effekter på overføringene fra inntektssystemet	52
5.2.1	Alternativ 1	54
5.2.2	Alternativ 2	55
5.2.3	Alternativ 3a.....	57
5.2.4	Alternativ 3b	58
5.2.5	Oppsummering.....	60
5.3	Endring i inntektssystemet	61
5.4	Konsesjonskraft	61
5.5	Andre statstilskudd og øremerkede tilskudd	62
5.6	Sone for arbeidsgiveravgift og distriktpolitisk virkeområde	63
5.7	Landbrukstilskudd.....	64
5.8	Eiendomsskatt og kommunal prissetting	64
5.9	Demografi og kommuneøkonomi	66
6.	Tjenesteproduksjon og administrasjon.....	70
6.1	Dagens organisering	70
6.2	Kvalitet i tjenestene.....	73
6.2.1	Dagens situasjon.....	74
6.2.2	Mål ved sammenslåing	77
6.2.3	Spesialisering av tjenester	77
6.3	Effektiviseringsgevinster	79
6.3.1	Innsparingspotensial innen administrasjon	79
6.3.2	Mulige effektiviseringsgevinster på tjenesteproduksjon	84
6.4	Kort oppsummering tjenester.....	88
7.	Samfunnsutvikling	89
7.1	Innledning.....	89
7.2	Konsekvenser for samfunnsutvikling ved endringer i kommunestruktur.....	89
7.3	Folketall, alderssammensetning og befolkningsframskriving med dagens kommunestruktur	

7.3.1	Dagens kommunestruktur	91
7.3.2	Ulike sammenslåingsalternativ.....	92
7.4	Næringsutvikling i regionen.....	93
7.4.1	Arbeidsplasser i de ulike sammenslåingsalternativene.....	93
7.4.2	Lokaliseringskvotienter for ulike sammenslåingsalternativer	95
7.4.3	Vekst i antallet arbeidsplasser for alle sektorer - sammenslåingsalternativene	98
7.5	Kompetanse, kapasitet og stordriftsfordeler	100
7.6	Kort oppsummering samfunnsutvikling.....	102
8.	Lokaldemokrati og politisk styring	103
8.1	Innledning.....	103
8.2	Konsekvenser for lokaldemokrati ved endringer i kommunestruktur i Ofoten	104
8.2.1	Lokalpolitisk organisering	104
8.2.2	Lokalpolitisk kultur.....	104
8.2.3	Dagens politiske organisering i kommunene i Ofoten.....	106
8.2.4	Konsekvenser for lokaldemokratiet ved endringer i kommunestruktur	110
8.3	Kort oppsummering lokaldemokrati.....	114
9.	Fylkestilhørighet.....	116
9.1	Økonomi	116
9.2	Resultater fra spørreundersøkelsen	117
9.3	Geografiske forhold	119
9.4	Den regionale stat og øvrige regionalpolitiske forhold.....	120
9.5	Oppsummering om fylkestilhørighet	121
10.	Sammenslåingsalternativ – resultater fra spørreundersøkelsen	122
10.1	Alternativ 1+2 – Narvik + Tysfjord + Ballangen (+ Evenes).....	123
10.2	Alternativ 3a + 3b – Evenes + Tjeldsund + Skånland (+ Harstad)	125
10.3	Andre alternativer.....	126
11.	Sammenfattende konklusjoner	128
11.1	Alternativ 1 – Narvik + Tysfjord + Ballangen	128
11.1.1	Økonomi	128
11.1.2	Tjenesteproduksjon og administrasjon	129

11.1.3 Samfunnsutvikling.....	129
11.1.4 Lokaldemokrati.....	130
11.1.5 Fylkestilhørighet.....	130
11.2 Alternativ 2 – Narvik + Tysfjord + Evenes + Ballangen	131
11.2.1 Økonomi.....	131
11.2.2 Tjenesteproduksjon og administrasjon	131
11.2.3 Samfunnsutvikling.....	132
11.2.4 Lokaldemokrati.....	132
11.2.5 Fylkestilhørighet.....	133
11.3 Alternativ 3a – Evenes + Tjeldsund + Skånland	133
11.3.1 Økonomi.....	133
11.3.2 Tjenesteproduksjon og administrasjon	134
11.3.3 Samfunnsutvikling.....	134
11.3.4 Lokaldemokrati.....	134
11.3.5 Fylkestilhørighet.....	135
11.4 Alternativ 3b – Evenes + Tjeldsund + Skånland + Harstad	135
11.4.1 Økonomi.....	135
11.4.2 Tjenesteproduksjon og administrasjon	135
11.4.3 Samfunnsutvikling.....	136
11.4.4 Lokaldemokrati.....	136
11.4.5 Fylkestilhørighet.....	136
11.5 Anbefaling.....	136
Referanser	139
Vedlegg 1: Utfordringsnotat.....	141
Vedlegg 2: Arbeidsplasser i de enkelte kommunene i 2013	153
Vedlegg 3: Bostedsattraktivitet i kommunene	157

Sammendrag

Denne utredningen drøfter framtidig kommunestruktur i Ofoten. Rapporten anbefaler at kommunene bør gå videre med sammenslåingsprosessen rundt alternativet som innebærer sammenslåing av Narvik, Ballangen, Tysfjord og Evenes. Evenes bør allikevel ta et valg; om en ønsker seg i retning av Narvik eller mot Harstad. I Tysfjord bør en også velge om en skal dele kommunen slik at arealene på vestsiden av Tysfjorden går i retning av Salten. Styrken til alternativet som innebærer sammenslåing av kommunene Narvik, Ballangen og Tysfjord (+eventuelt Evenes) er uforandret av hvilke ovennevnte valg en gjør i henholdsvis Evenes og Tysfjord.

Denne utredningen om eventuelle endringer i kommunestruktur i Ofoten har inneholdt følgende utredningsalternativer:

1. Narvik, Ballangen og Tysfjord
2. Narvik, Ballangen, Tysfjord og Evenes
3. a. Evenes, Tjeldsund og Skånland
b. Evenes, Tjeldsund, Skånland og Harstad

Disse alternativene har blitt utredet med tanke på en rekke sider ved endringer i kommunestrukturen. Det har blitt lagt hovedvekt på forhold som økonomiske rammebetingelser, tjenesteproduksjon og administrasjon, samfunnsutvikling og lokaldemokrati. I tillegg er det gjort en vurdering av fylkestilhørighet.

Generelt har kommunene i Ofoten et inntektsnivå over landsgjennomsnittet. Tysfjord, Tjeldsund og Evenes peker seg ut med relativt høye korrigerte frie inntekter i forhold til landsgjennomsnittet. De sju kommunene har hatt varierende netto driftsresultater de siste årene. Ser vi årene 2011 til 2013 under ett, har ingen av kommunene hatt et netto driftsresultat over normen på 3 prosent.

For hvert av de nevnte strukturalternativene har vi beregnet hva som blir den nye kommunens inntekter fra staten gjennom inntektssystemet. På grunn av inndelingstilskuddet blir dette en todelt øvelse. Inndelingstilskuddet er et tilskudd som gis til sammenslåtte kommuner. Dette tilskuddet gis i de 15 første årene etter en kommunesammenslåing, og deretter er det en nedtrapping fram mot år 20. Innenfor de aktuelle alternativene ser vi at inndelingstilskuddet medfører at de nye kommunene vil få høyere frie inntekter enn summen av dagens kommuner i de ulike alternativene. Etter år 20, når inndelingstilskuddet er vekk, ser vi imidlertid at samtlige av strukturalternativene vil få et betydelig nedtrekk i sine inntekter med dagens inntektssystem. Imidlertid er det svært vanskelig å si noe om hvordan inntektssystemet ser ut om 20 år. Slik inntektssystemet er i dag, er de økonomiske effektene av eventuelle kommunesammenslåinger i Ofoten positive så lenge en mottar inndelingstilskuddet.

Det er ulik oppfatning rundt kvaliteten på tjenestetilbudet i de fire kommunene. Som vi skal få se er det og store variasjoner blant kommunene i forhold til hvor omfattende interkommunalt tjenestesamarbeid de ulike kommunene har. Det kan ha en innvirkning på hvordan en oppfatter kvaliteten på tjenestetilbudet. Alle kommunene mener de har god kvalitet på tjenestene. Det er Tysfjord som vurderer det slik at de har de største utfordringene, mens Evenes, som den minste kommunen, er mest fornøyd både med kvalitet og mulighet for å rekruttere kompetent personell. Det kan henge sammen med et omfattende interkommunalt samarbeid. Ballangen og Narvik plasserer seg et sted i mellom de to.

Når det gjelder eventuelle mål ved en kommunesammenslåing, er alle fire kommunene enige om at de viktigste målene innenfor tjenesteproduksjon er «å sikre større og bedre fagmiljø i kommunen» og «å være mer robuste for å møte framtidige utfordringer, nye oppgaver og framtidige krav til kommunene». Spesielt når det gjelder det siste tviler kommunene på om de, som selvstendige kommuner kan håndtere stadig økende krav til kommunale tjenester.

Innsparingspotensial innenfor administrasjon og tjenestetilbud varierer ut fra hvilke av sammenslåingsalternativene vi ser på. På begge områder ser det ut til at det er «mest å hente» på alternativ 1 og 2. Hvor stor innsparing en kan realisere vil avhenge av flere forhold, ikke minst hvordan strukturen på tjenestetilbudene og de administrative tjenestene blir i en eventuell storkommune.

Kommunene har en sentral rolle når det gjelder å skape en helhetlig utvikling av lokalsamfunnet og gode levekår for innbyggerne. Samfunnsutvikling handler om å se forhold som befolkningsutvikling, bostedsmønster, næringsutvikling og utdanning/kompetanse i sammenheng. Befolkningsutviklingen og bostedsmønsteret er avhengig av utviklingen på arbeidsmarkedet, som i sin tur er avhengig av tilgang på riktig kompetanse. For å kunne planlegge samt å legge til rette for befolkningsutvikling, næringsutvikling og ønsket bostedsmønster, må en kommune ha tilstrekkelig kapasitet og kompetanse.

En større kommune står sterkere når det gjelder muligheter til å skaffe utviklingsmidler, trekke til seg nye virksomheter (både offentlige og private) og delta i samarbeids- og utviklingsprosjekt både nasjonalt og internasjonalt. Vi har sett at det kun er Narvik og Harstad som har hatt en økning i antallet arbeidsplasser i perioden 2003-2013.

En viktig målsetting med en kommunesammenslåing er å få en mer handlekraftig kommune som kan spille en større rolle som samfunnsutvikler både lokalt og regionalt. En sammenslått kommune vil kunne føre en mer helhetlig strategi for utdanningsløpet for unge mennesker i regionen. En sammenslått kommune vil stå sterkere i dialogen med fylkeskommune og stat omkring tilbudene i henholdsvis videregående opplæring og høyskole.

Forskning viser at det både er fordeler og ulemper med små og store kommuner når det gjelder lokaldemokrati og politisk aktivitet. Ved en sammenslåing vil det være viktig å lage en lokalpolitisk organisering det er bred støtte om og arbeide med å skape en felles lokalpolitisk kultur. En ny organisering av politiske organ i en ny sammenslått kommune bør gjenspeile at kommunene i regionen i dag har valgt å ha en relativt enkel politisk organisering. Samtidig vil de fleste alternativene som er utredet, innebære at en får en relativt stor regionkommune, og en bør derfor har en viss form for politisk spesialisering i de ulike hovedutvalgene.

Vi har sett på to ulike modeller for å sikre demokratisk deltagelse i hele den nye kommunen, valgkretser og lokalutvalg. Vi mener at en eventuell ny kommune i Ofoten ikke blir så stor at det skal være nødvendig med ulike valgkretser, noe som vil kunne føre til at gamle strukturer blir hengende igjen og kanskje skape unødvendig rivalisering. En ordning med lokalutvalg kan en derimot vurdere. Dette ble blant annet innført etter sammenslåingene mellom Skjerstad/Bodø og Ølen/Vindafjord. En må uansett være bevisst på hvilken rolle og oppgaver lokalutvalg skal ha.

Av de alternativene vi har utredet, mener vi det er alternativet med Narvik, Tysfjord, Ballangen og eventuelt Evenes som er det mest realistiske. Det er og dette alternativet som har sterkest støtte i spørreundersøkelsen, som er gjennomført i forbindelse med utredningen.

Når det gjelder Tysfjord og Evenes må de ta noen valg før en går videre i prosessen.

For Evenes sin del er valget om en skal se sørover eller nordover. En eventuell kommunesammenslåing i Ofoten bør inneholde sammenslåing med et regionsenter; enten Harstad eller Narvik. Av de alternative konstellasjonene som er utredet, er det kun alternativ 3a med Evenes, Tjeldsund og Skånland som framstår svakt i et samfunnsutviklingsperspektiv. Svak befolkningsutvikling, nedgang i antall arbeidsplasser

og lavt utdanningsnivå gjelder for disse kommunene i dag, og vil trolig også gjelde etter en sammenslåing. Vi har i tidligere sammenslåinger sett at samfunnsutviklingsbiten har vært avgjørende for at en har valgt å gå inn i en kommunesammenslåing. En viktig vurdering, dersom Evenes velger å gå mot sør, er hva som skjer med det eksisterende interkommunale samarbeidet mellom Evenes, Tjeldsund og Skånland (ETS-samarbeid) som på mange tjenesteområder er veldig integrert. Hva som skjer rundt Harstad er heller ikke avklart. Det er også andre kommuner enn Evenes, Tjeldsund og Skånland det kan være aktuelt for Harstad å slå seg sammen med.

For Tysfjord er det ingen tvil om at avstandene er store både til Narvik, og sørover mot de større kommunene i Salten. Uansett hvilken vei en vender seg vil det være viktig for Tysfjord i den videre prosessen å få gjennomslag for at de viktigste tjenestetilbudene er lokalisert i den «gamle» kommunen, og at en får ordninger for politisk deltagelse som ikke ekskluderer deltagelse fra Tysfjord på grunn av avstand. Det viktigste spørsmålet Tysfjord må ta stilling til på det nåværende tidspunkt er hvorvidt en ønsker å fortsette med kommunen samlet som i dag, eller om en skal dele kommunen i øst og vest.

Valgene Evenes gjør, om man vil til Narvik eller Harstad og uansett hva konklusjonen blir i Tysfjord når det gjelder deling av kommunen, røkkes ikke det ved anbefalingen om å gå videre med sammenslåingsprosessen i Narvik, Ballangen og Tysfjord. Dette alternativet er noenlunde like robust uavhengig av hva som skjer med Evenes og halve Tysfjord. For den regionale identitetens del vil det imidlertid kunne være en fordel om kommunene som står bak denne utredningen går samlet videre i en eventuell sammenslåingsprosess.

Når det gjelder fylkestilhørighet, så er det ut fra det som er fremkommet i utredningen vanskelig å gi noen entydig anbefaling på om en slik kommune bør tilhøre Nordland og Troms.

1. Innledning

1.1 Bakgrunn for utredningen

Kommunestyrene i Ballangen, Evenes, Narvik og Tysfjord har fattet vedtak om å gå inn i et arbeid med å utrede kommunestruktur og mulig kommunesammenslåing for de fire kommunene. Disse kommunene er en del av Ofoten regionråd, som og har Tjeldsund som medlem. Tjeldsund ønsket ikke å utrede kommunestruktur nå. De har tidligere, på begynnelsen av 2000-tallet, vært igjennom en prosess med Skånland. I 2003 ble det gjennomført rådgivende folkeavstemning i Tjeldsund og Skånland kommuner om sammenslåing. Resultatet ble 55,6 % ja i Skånland, og 81 % nei i Tjeldsund. Dermed ble sammenslåingsprosessen mellom disse to kommunene lagt til side den gangen.

Regionen Ofoten ligger nord i Nordland, med Narvik som regionsenter. Dersom en inkluderer Tjeldsund, har regionen 25 943 innbyggere per 1. januar 2014. Disse er fordelt på 18 705 innbyggere i Narvik, 1 391 innbyggere i Evenes, 2 591 innbyggere i Ballangen, 2 000 innbyggere i Tysfjord og 1 256 innbyggere i Tjeldsund.

Kommunestrukturspørsmålet har det siste året fått ny aktualitet. Regjeringsplattformen mellom Høyre og Fremskrittspartiet, og samarbeidsavtalen de to regjeringspartiene har inngått med KrF og Venstre sier følgende om framtidig kommunestruktur: Regjeringen vil gjennomføre en kommunereform, hvor det sørges for at nødvendige vedtak fattes i perioden. Det er satt ned et ekspertutvalg som leverte sin første delrapport i mars 2014, og i kommuneproposisjonen 2015 som ble lagt fram i mai skisserer regjeringen rammer og tidsplan for reformen. Vi presenterer dette grundigere i kapittel 2.

Med dette som bakgrunn har det vært et ønske å utrede muligheten for endret kommunestruktur i Ofoten.

1.2 Formål med utredningen

Ofoten regionråd har bedt om at utredningen skal se på flere ulike forhold ved en ny, sammenslått kommune. Det gjelder spesielt økonomisk potensial, kvalitet i tjenesteproduksjon, lokaldemokrati og samfunnsutvikling. I tillegg ønsker en å få belyst tilhørighet til fylke, og konsekvenser av å endre fylkesgrense. Det har i flere omganger vært en debatt i Ofoten om en skal tilhøre Nordland eller Troms fylke.

I tillegg til det ovennevnte skal det utformes et utfordringsnotat som skal brukes overfor det politiske nivået i Ofoten-kommunene. Dette skal blant annet inneholde anbefaling til politisk styringsmodell og definere intensjoner for tjenestenivå og struktur på tjenesteproduksjon ved en eventuelt endret kommunestruktur. Utfordringsnotatet inneholder og anbefalinger om den videre prosessen, inkludert tidsplan og milepæler.

De alternative konstellasjonene som er valgt ut til å utredes er:

1. Narvik + Tysfjord + Ballangen
2. Narvik + Tysfjord + Ballangen + Evenes
3. a. Evenes + Tjeldsund + Skånland
b. Evenes + Tjeldsund + Skånland + Harstad

Det er kommunestyret i Evenes som har bedt om at alternativ 3 skal utredes. Siden Tjeldsund, Skånland og Harstad ikke deltar i utredningen er det ikke gjennomført intervjuer og spørreundersøkelser i disse

kommunene. Analysene knyttet til disse kommunene er derfor basert på tilgjengelig statistikk m.m. I tillegg har vi i rapporten, i den grad det er mulig, gitt en vurdering av konsekvenser ved å dele Tysfjord ved en eventuell kommunesammenslåing.

Utredningen skal være et grunnlag som innbyggerne skal inviteres til å uttale seg om, enten gjennom høringer, informasjonsmøter eller eventuell folkeavstemning. Hvordan innbyggerne skal høres vil kommunene ta stilling til på et senere tidspunkt.

1.3 Metode og gjennomføring

Utredningen omfatter ulike problemstillinger som krever ulike typer data og ulike metodiske innfallsvinkler. Som grunnlag for å beskrive en del sentrale utviklingstrekk for kommunene knyttet til befolkningsutvikling, næringsutvikling, pendling og tjenesteproduksjon, er det tatt utgangspunkt i eksisterende statistikk. I forbindelse med gjennomføring av årlige næringsanalyser for kommuner, regioner og fylker, har Telemarksforskning gjennom flere år sammenstilt et bredt spekter av data på kommunenivå som grunnlag for endringsanalyser. Disse er brukt for å si noe om kommunene sin utvikling i kapittel 3.

For å få et bedre inntrykk av situasjonen i kommunene har vi og gjennomført intervjuer med ordfører, varaordfører, opposisjonsleder, rådmann og administrative ledere i de 4 kommunene som er involvert i utredningen. I tillegg har vi intervjuet de ansatte i Ofoten regionråd og leder for Árran, lulesamisk senter i Tysfjord. Totalt ble det gjennomført 17 intervjuer, både enkeltintervjuer og gruppeintervjuer. Informasjonen vi fikk gjennom intervjuene ble og brukt til å utforme en spørreundersøkelse som ble sendt til kommunestyrerepresentanter, kommunalt ansatte med lederansvar, tillitsvalgte, ungdomsråd, eldreråd og sekretariatet i Ofoten regionråd.

219 respondenter mottok spørreundersøkelsen, det kom 10 i retur på grunn av feil e-postadresse. Det reelle utvalget er derfor 209 respondenter. Blant disse er det 108 som har svart helt eller delvis på spørreundersøkelsen, noe som gir en svarprosent i overkant av 50 prosent. Det er et rimelig tilfredsstillende resultat, som gir et godt grunnlag for å bruke resultatene fra undersøkelsen i analysene. Vi har mulighet for å differensiere svarene på kommune, posisjon/stilling og på alder. Antall respondenter på noen av aldersgruppene er derimot såpass lavt at vi ikke har benyttet dette i analysene. Det samme gjelder eldreråd og ungdomsråd. Spørreundersøkelsene ble gjennomført ved hjelp av det elektroniske spørreskjema-verktøyet SurveyXact. Undersøkelsen ble sendt ut onsdag 18. juni. Det ble sendt en purring onsdag 25. juni med endelig svarfrist fredag 27. juni.

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. Vi har også innhentet informasjon om kommunene, som årsmeldinger og budsjetter, for å få nærmere informasjon om dagens situasjon i kommunene.

En kommunesammenslåing vil påvirke følgende fem kriterier i kommunenes inntektssystem:¹

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

¹ I tillegg vil korreksjonsordningen for elever i ikke-kommunale skoler bli påvirket ved at en «ny kommune» vil få tilbakeført midler på bakgrunn av en nytt beregnet utgiftsbehov.

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

Urbanitetskriteriet er en indikator som fanger opp en rekke sosioøkonomiske forhold som påvirker kommunenes beregnede utgiftsbehov knyttet til rus- og psykiatriområdet. Studier har vist at større kommuner har høyere utgifter til rus og psykiatri enn mindre kommuner. I kostnadsnøkkelen er det et eget urbanitetskriterium som kompenserer for dette. Kriteriet er en eksponentiell funksjon av innbyggertallet (innbyggertall opphøyet i 1,2), og skal fange opp utgiftsvariasjoner mellom store og mellomstore kommuner, og tilsvarende mellom mellomstore og små kommuner. Kriteriet fanger opp at sosialhjelpsutgiftene, målt i kroner pr. innbygger, normalt øker med økende innbyggertall. Ny verdi på urbanitetskriteriet vil være kurant å beregne siden dette kriteriet er definert som innbyggertall opphøyd i 1,2.

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.²

Reiseavstand innen sone (i km) er modellberegnet avstand til sonesenter. En sone er et geografisk sammenhengende område, sammensatt av grunnkretser.

Reiseavstand til nærmeste nabogrunnkrets (i km) er innbyggernes avstand fra senter i egen grunnkrets til senter i nærmeste nabogrunnkrets innenfor samme sone, summert for alle kommunene sine innbyggere.

Opphopingsindeksen består av kriteriene skilte/separerte, arbeidsledige, fattige og innbyggertall per 1. januar 2013. Indeksen er beregnet ved å multiplisere grunnlagstall fra de tre kriteriene og dividere på innbyggertall multiplisert med innbyggertall.³

Nye verdier for bosettingskriteriene "sone" og "nabo" er beregnet av SSB. Kriteriet for urbanitet, opphopingsindeks og netto tilskudd/trekk for elever i statlige og private skoler er beregnet av oss. Verdiene for de øvrige kriteriene ble konstruert ved å summere tilsvarende verdier for enkeltkommunene. Det samme gjorde vi for skatteinntektene. Verdien av et basistilskudd er satt til 12,331 mill. kr i beregningene av inndelingstilskudd.

Beregningene er gjennomført i prognosemodellen til KS, versjon "prok1404alternativskatttrear"⁴, ved å opprette nye, "konstruerte" kommuner og legge inn nye verdier for følgende kriterier:

- Alle kriteriene i kostnadsnøkkelen for utgiftsutjevning.
- Nytt antall kommuner i landet for beregning av basistilskuddet.
- Anslag på skatteinntekter som foreslått i KS-modellen
- Inndelingstilskudd.

Med disse dataene kjøres det partielle beregninger ved hjelp av KS sin prognosemodell både med og uten sammenslåing. De direkte økonomiske effektene av en sammenslåing slår bare ut på rammetilskuddet, men siden rammetilskuddet også inneholder et element koblet til skatt – nemlig inntektsutjevningen – går

² Grunnlagsdata knyttet til bosettingskriteriene «sone» og «nabo» er beregnet av SSB på oppdrag fra Telemarksforskning.

³ For nærmere detaljer om utgiftsutjevningen i inntektssystemet se NOU 2005:18

⁴ Datert 24.06.14. Modellen bygger på vedtatt statsbudsjett for 2015.

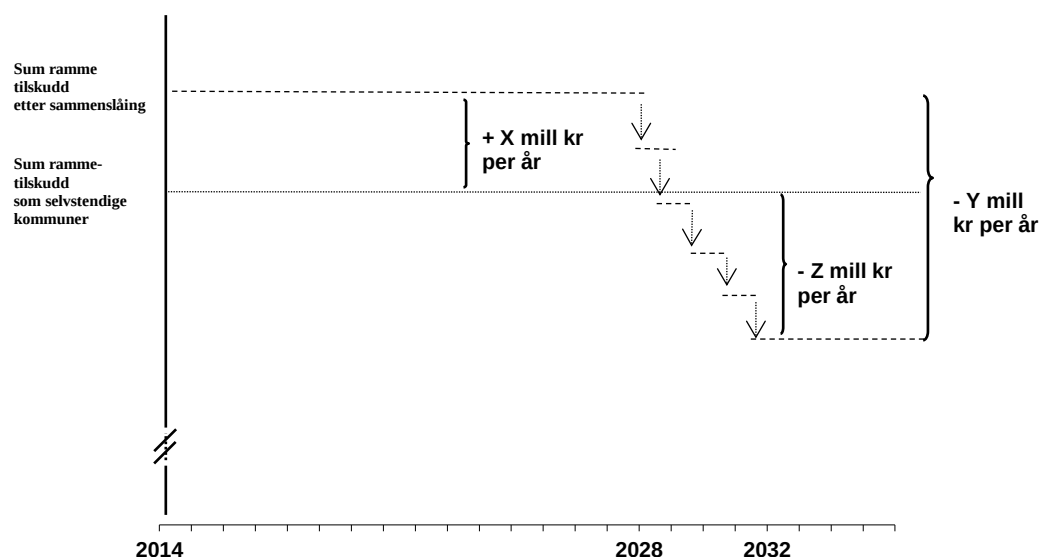
vi veien om "frie inntekter" (skatt + rammetilskudd) for å finne fram til differansene mellom dagens nivå, nivået de 15 årene man har fullt inndelingstilskudd og nivået etter 20 år når inndelingstilskuddet er trappet ned og borte.

Et problem med å lage en slik framstilling, er at kommunenes inntektssystem ikke er en statisk størrelse. Våre beregninger er dermed kun gyldige for den situasjonen vi kjenner pr. i dag. For en sammenslått kommune er summene og differansene satt opp i tabell lik det eksempelet som er vist under.

Tabell 1 Frie inntekter pr år i mill. 2014-kr. Eksempelkommune.

	Mill 2014-kr
Sum frie inntekter pr. år før sammenslåing (A)	300
Frie inntekter pr. år i 15 år etter sammenslåing (B)	330
Frie inntekter pr. år fra og med år 20 etter sammen slåing (C)	280
Årlig effekt av sammenslåing de første 15 årene (B-A)	+30
Årlig effekt av sammenslåing fra og med år 20 (C-A)	-20

Figuren under illustrerer skjematisk et typisk utviklingsforløp for rammetilskuddet ved en sammenslåing av kommuner.



Figur 1 Skjematisk utviklingsforløp for rammetilskuddet ved sammenslåing

Den heltrukne linjen er summen av rammetilskudd de aktuelle kommunene får før sammenslåing. For enkelthets skyld forutsetter vi at de beholder akkurat det samme tilskuddsnivået "for all framtid" hvis de fortsetter som selvstendige kommuner.

Den stiplede linjen viser hvordan rammetilskuddet vil utvikle seg i perioden etter en sammenslåing som skjer 1.1.2014. Vi ser at en sammenslåing først gir (X) millioner kr pr. år i større overføringer som følge av at reisetid og -avstander i den nye kommunen øker. Etter 15 år begynner nedtrappingen av inndelingstilskuddet (Y) som denne kommunen fikk ved sammenslåingen. Etter nye 5 år er den sammenslåtte kommunen nede på det tilskuddsnivået den skal ha på lang sikt.

2. Nasjonale rammevilkår

2.1 Historikk

Det er 50 år siden den siste store kommunereformen i Norge. Scheikomiteéns arbeid på midten av forrige århundre førte til 290 færre kommuner fra 1958 til 1967. Når vi ser på kommunene i Ofoten, var disse lite påvirket av dette. Går vi derimot over fylkesgrensa til Troms, ble Astafjord en del av Skånland i 1964 og Sandtorg og Trondenes en del av Harstad det samme året. Et av områdene som Scheikomiteén ikke behandlet nærmere var situasjonen rundt flere av byene, og noen av etterdønningene etter komitéens arbeid var at det ble gjennomført flere byutvidelser fra 1968 til 1974 (Brandtzæg et al., 2013). En av disse var i Narvik, hvor Ankenes i 1974 ble en del av Narvik kommune.

De følgende årene skjedde det forholdsvis lite rundt endringer i kommunestruktur. Tallaksenutvalget (NOU 1974:14) vurderte 21 delingssaker, noe som resulterte i 11 nye kommuner, mens Buvikutvalget i to omganger (NOU 1986:7 og NOU 1989:16) diskuterte byutvidelser i «inneklemt» byer. (Brandtzæg et al., 2013). Det resulterte i 19 færre kommuner fram mot 1994.

Christiansen-utvalget arbeidet fra 1989 til 1992. De hadde i mandat å evaluere fylkes- og kommuneinndelingen, og å foreslå nye inndelingsprinsipper. De konkluderte med at det er behov for en gjennomgang av kommune- og fylkesinndelingen på et mer generelt grunnlag (NOU 1992:15). I etterkant av Christiansen-utvalget la Brundtland-regjeringen våren 1995 fram St.meld. nr. 32 (1994-1995) Kommune- og fylkesinndelingen med forslag til reformer i kommune- og fylkesinndelingen. Før behandlingen i Stortinget fattet derimot Stortinget følgende vedtak: «Stortinget ber Regjeringen legge til grunn at framtidige endringer i kommunestrukturen ikke skal omfatte kommuner hvor kommunestyret eller innbyggerne i en folkeavstemning har gått imot kommunesammenslåinger.» (Brandtzæg et al., 2013). Dette vedtaket har senere blitt kalt frivillighetslinja, og siden det ble vedtatt har det blitt gjennomført 7 kommunesammenslåinger i Norge. Disse er:

- Våle og Ramnes i 2002
- Bodø og Skjerstad i 2005
- Ølen og Vindafjord i 2006
- Aure og Tustna i 2006
- Kristiansund og Frei i 2008
- Mosvik og Inderøy i 2012
- Harstad og Bjarkøy i 2013

De fleste sammenslåingene etter at frivillighetslinja ble innført, har blitt avgjort ved folkeavstemninger. I noen tilfeller har det bare vært folkeavstemning i den minste kommunen. I de fleste tilfellene har det vært ja-flertall med knappest mulig margin. Eksempelvis i Våle var det et ja-flertall med ti stemmers overvekt og i Skjerstad var det kun to stemmers overvekt. Det viser at frivillighetslinja er krevende dersom man ønsker større og raskere endringer av kommunestrukturen over hele landet (Brandtzæg et al., 2013).

Etter vedtaket i Stortinget i 1995 har det vært forsøk på å gjøre endringer i kommunestrukturen. Bondevik 2-regjeringen hadde «gulrøtter» i form av infrastrukturtiltak for å gjennomføre kommunesammenslåinger. Blant annet var fastlandsforbindelse mellom Aure og Tustna en forutsetning for at den sammenslåingen blir gjennomført. Høsten 2003 inngikk og Kommunenes Sentralforbund (KS) og Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) et samarbeid, hvor kommunene ble oppfordret til å debattere kommunestruktur og rammebetingelser knyttet til struktur som virkemiddel for kommuneutvikling (Brandtzæg et al., 2013). Prosjektet i seg selv førte ikke til noen sammenslåinger, og de ble lagt fram 4 framtidige modeller for kommunestrukturen:

1. Etablering av færre og større kommuner
2. Videreføring av status quo
3. Ytterligere og mer forpliktende interkommunalt samarbeid
4. Oppgavedifferensiering mellom kommunene

I etterkant ser vi at det er alternativ 2 og 3 som har slått til. Det har vært noen få, frivillige sammenslåinger, men samtidig har det vært vekst i bruken av interkommunale samarbeid. Nasjonale myndigheter har og tilrettelagt for at kommunene kan samarbeide. Fra 1.1.2007 har det vært mulig å etablere vertskommunesamarbeid, og fra 2012 ble muligheten for å bruke samkommunemodellen som samarbeidsløsning lovfestet. I forbindelse med kommunereformen har regjeringen varslet at de vil starte et arbeid for å utvikle samkommunemodellen.

Høsten 2013 fikk Norge ny regjering, og Solberg-regjeringen har vært tydelig på at de ønsker større og færre kommuner.

2.2 Kommunereform

I den politiske plattformen til regjeringen⁵ slås det fast at *regjeringen vil gjennomføre en kommunereform, hvor det sørges for at nødvendige vedtak blir fattet i perioden*. Gjennom en samarbeidsavtale har Kristelig Folkeparti og Venstre forpliktet seg til å støtte dette. I Prop. 95 S (2013-2014) Kommuneproposisjonen 2015 angir regjeringen 4 overordnede mål for kommunereformen:

1. Gode og likeverdige tjenester til innbyggerne
2. Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling
3. Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner
4. Styrket lokaldemokrati

Regjeringen begrunner behovet for en kommunereform med flere forhold. For det første peker de på befolkningsutviklingen i landet, og at det har vært en betydelig økning i folketallet i de store kommunene og en betydelig nedgang i folketallet i kommuner som har under 4 000 innbyggere. De viser og til at alderssammensetningen mellom kommunene varierer mye, og fram mot 2040 vil antallet eldre over 67 år fordobles. Det vil føre til økte utgifter til blant annet pensjoner og helse og omsorg, noe som vil være en utfordring for offentlige budsjetter. Videre peker regjeringen på at det har vært en sentralisering av befolkningen siden 1960-tallet, og regjeringen legger til grunn at sentraliseringen trolig vil fortsette. Regjeringen peker og på at utbygging av digital infrastruktur og bruk av digital kommunikasjon vil føre til betydelige endringer i arbeidsmøter og samhandling i og med kommunal sektor. Eksempelvis vil det kunne gjøre det lettere å administrere enheter med spredt lokalisering.

Regjeringen peker videre på at det er manglende samsvar mellom administrative og funksjonelle inndelinger. Befolknings- og kommunikasjonsutviklingen har endret de funksjonelle samfunnsutviklingsområdene, og samfunnsutviklingsområdene dekker i dag flere kommuner. Dette er spesielt en utfordring i byområdene, og det hindrer helhetlig og bærekraftig utvikling i areal-, transport- og boligplanlegging.

Regjeringen viser og til at kommunene de siste 50 årene fått nye, store oppgaver. Eksempler er utvidelse av barnehagetilbud, tidligere skolestart, universell videregående opplæring og utvidelse av helse- og omsorgstilbudet (sist samhandlingsreformen). Det stiller økte krav til kapasitet og kompetanse. Både økt oppgaveomfang og flere spesialiserte oppgaver sammen med økte krav til kvalitet i tjenestene og økte forventninger fra innbyggerne, stiller store krav til kommunene om kapasitet og kompetanse for å gi innbyggerne et godt og likeverdig tilbud uavhengig av hvor de bor i landet.

⁵ <http://www.regjeringen.no/pages/38500565/plattform.pdf>

Det siste område regjeringen peker på for å begrunne en kommunereform, er lokaldemokrati. Regjeringen er bekymret for at interkommunalt samarbeid har økt i omfang, og at både store og små kommuner har til dels omfattende interkommunalt samarbeid. Regjeringen mener det fører til redusert politisk styring og kontroll med kommunale tjenester. I tillegg har den statlige styringen økt i omfang, og den detaljerte styringen reduserer kommunenes mulighet til å tilpasse tjenestene til lokale forhold i kommunene. Regjeringen mener at større kommuner vil kunne redusere behovet for interkommunalt samarbeid, og redusere den statlige styringen.

De to viktigste dokumentene for den kommunereformen som regjeringen ønsker gjennomført, er så langt første delrapport fra regjeringens ekspertutvalg som kom i mars og kommuneproposisjonen for 2015 som kom i mai.

2.2.1 Regjeringens ekspertutvalg

KMD satte 3. januar ned et hurtigarbeidende ekspertutvalg som skal se på oppgaveløsning i kommunene. Utvalget har fått et todelt oppdrag:

1. På fritt faglig grunnlag skal utvalget gjennomgå og foreslå prinsipper og kriterier for en ny kommuneinndeling. Kriteriene skal i sum ivareta kommunens fire roller som demokratisk arena, tjenesteyter, samfunnsutvikler og myndighetsutøver.⁶ Den første delrapporten ble lagt fram 31. mars 2014.
2. Utvalgets neste oppgave er å analysere og vurdere eksempler på enkelte oppgaver som det kan være aktuelt å overføre til kommunene, forutsatt større og mer robuste kommuner. Utvalget skal vurdere eksempler på oppgaver innen tjenesteproduksjon, myndighetsutøvelse og samfunnsutvikling. Den neste delrapporten skal leveres 1. desember 2014.⁷

I sin første rapport anbefalte utvalget ti kriterier rettet mot kommunesektoren, og to kriterier rettet mot staten. Disse følger under.

Kriterier for kommunene:

1. Tilstrekkelig kapasitet
2. Relevant kompetanse
3. Tilstrekkelig distanse
4. Effektiv tjenesteproduksjon
5. Økonomisk soliditet
6. Valgfrihet
7. Funksjonelle samfunnsutviklingsområder
8. Høy politisk deltagelse
9. Lokal politisk styring
10. Lokal identitet

Kriterier for staten:

11. Bred oppgaveportefølje
12. Statlig rammestyring

⁶ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kmd/kampanjer/kommunereform/ekspertutvalg/delrapport-1.html?id=751493>

⁷ http://www.regjeringen.no/upload/KMD/KOMM/Ekspertutvalg_tilleggsmandat.pdf

Med bakgrunn i disse kriteriene kom utvalget med tre anbefalinger for en god kommunestruktur. For det første sier utvalget at kommunene bør ha minst 15 000 – 20 000 innbyggere for å sikre en god oppgaveløsning. Dette er blant annet begrunnet med at kommunene skal løse mer spesialiserte oppgaver med mindre bruk av interkommunalt samarbeid. Den største utfordringen knyttet til dette er avstander og demokrati. Mange kommuner med lavt innbyggertall, har og store arealer (Brandtzæg et al., 2014a).

Neste anbefaling fra utvalget er at kommunestrukturen i større grad bør nærme seg funksjonelle samfunnsutviklingsområder. Med det peker de på at over tid har infrastrukturen og samhandlingsmønstre mellom kommuner endret seg. Vi ser mange steder i landet at bo- og arbeidsmarkedsregioner ikke samsvarer med kommunestrukturen. Spesielt kan dette være en utfordring i byområder, hvor bykjernen går over flere kommuner. Ekspertutvalget trekker fram samfunnsutvikling og helhetlige areal- og transportløsninger, som områder det kan være krevende om mange kommuner skal bli enige.

Den siste anbefalingen fra ekspertutvalget er at staten bør redusere detaljstyringen og at ordninger for politisk deltagelse bør videreutvikles og sikre gode og slagkraftige demokratiske arenaer. En kommunesammenslåing vil gi lavere politisk representasjon, så ekspertutvalget peker på at det må settes i gang tiltak for utvikling av folkevalgt arbeid og nye demokratiltak lokalt (Brandtzæg et al., 2014b).

Mange av anbefalingene fra ekspertutvalget har Regjeringen tatt med seg videre i kommuneproposisjonen som ble lagt fram i mai. Men en har valgt å gå bort fra et krav om et gitt innbyggertall i de nye kommunene.

2.2.2 Gjennomføring av kommunereformen

Kommuneproposisjonen for 2015, som ble lagt fram av regjeringen 14. mai 2014, har en egen meldingsdel om kommunereformen hvor regjeringen presenterer målene for reformen, begrunner behovet for en kommunereform (se ovenfor), presenterer en plan for gjennomføring og de økonomiske virkemidlene i reformen. Regjeringen legger opp til at reformperioden varer fram til 1. januar 2018. Da er det forventet at nasjonale vedtak er fattet.

Regionale prosesser

Regjeringen legger opp til at det skal startes opp regionale prosesser høsten 2014. Det er fylkesmannen som har ansvar for at kommunene setter i gang med å diskutere kommunestruktur, og det legges opp til at KS deltar i prosessene. Hos fylkesmannen vil det være en prosessveileder som har ansvar for arbeidet. De lokale og regionale prosessene må ta utgangspunkt i målene for reformen. Sammen med ekspertutvalgets kriterier for en god kommunestruktur og utvalgets anbefalinger mener Regjeringen dette vil gi grunnlag for gode og grundige diskusjoner, vurderinger og vedtak lokalt.⁸ De regionale prosessene avsluttes innen utgangen av 2016.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet vil utarbeide standardiserte faktaoppsett, som kommuner kan bruke til å sammenstille utfordringer, både i sin egen kommune og kommunene det kan være aktuelt å slå seg sammen med. I tillegg vil departementet dekke inntil 100 000 i utgifter til kommuner som ønsker å spørre innbyggernes om deres synspunkter på sammenslåing. Det er inndelingslova § 10 som regulerer innbyggerhøring ved folkeavstemningen, og den sier at kommunene bør innhente innbyggerne sine synspunkt på forslag til grenseendring enten ved folkeavstemming, opinionsundersøkelse, spørreundersøkelse, møter eller på annen måte.

⁸ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kmd/kampanjer/kommunereform/rammebetingelser.html?id=751062>

Tidslinje for kommunereformen

Kommunal- og moderniseringsdepartementet legger opp til to ulike løp i reformperioden:

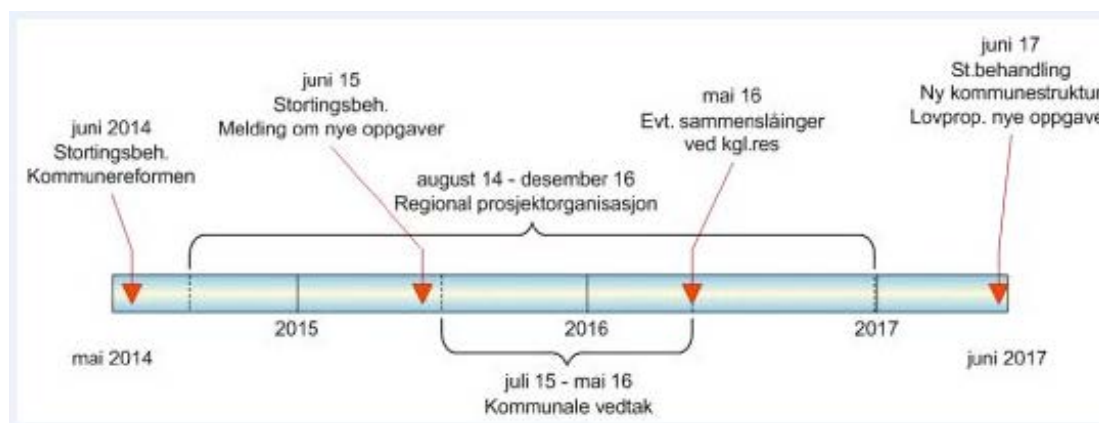
1. Kongelig resolusjon

For kommuner som gjør kommunestyrevedtak i løpet av høsten 2015, vil departementet legge til rette for at en sammenslåing skal kunne vedtas på nasjonalt nivå i løpet av våren 2016. Det betyr at sammenslåingene kan tre i kraft fra 1. januar 2018. Vedtakene i de aktuelle kommunene må være likelydende, de skal meldes inn til departementet via fylkesmannen og det vil bli gjort en vurdering om sammenslåingen er i tråd med målene i kommunereformen. Departementet peker på at dersom det blir mange søknader om sammenslåinger på tvers av fylkesgrenser, vil det kunne forsinke prosessen. Dersom det er flere enn en kommune som skal flyttes til et nytt fylke, vil det ikke kunne avgjøres med kongelig resolusjon våren 2016 siden saken må behandles i Stortinget.

2. Proposisjon om en helhetlig kommunestruktur til Stortinget våren 2017

Våren 2017 vil det legges fram en samlet proposisjon til Stortinget om ny kommunestruktur. Her understreker departementet at det vil bli lagt til grunn at enkeltkommuner ikke skal kunne stanse endringer som er ønsket eller hensiktsmessige ut fra regionale og nasjonale hensyn. I utgangspunktet er det lagt til grunn at sammenslåingene vil iverksettes senest 1. januar 2020.

Våren 2015 vil Regjeringen legge fram en melding til Stortinget med forslag til nye oppgaver.



Figur 2 Tidslinje kommunereform fra mai 2014 til juni 2017. Kilde: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Figuren viser tidslinjen fra i år og fram til stortingsmeldingen legges fram for Stortinget våren 2017.

Økonomiske virkemidler

De økonomiske virkemidlene i kommunereformen kan deles i tre:

1. Engangskostnader

Engangskostnader er et gitt beløp for å dekke kostnader ved en kommunesammenslåing. Beløpet er regulert ut fra hvor mange kommuner som inngår i sammenslåingen, og hvor store kommunene er målt i antall innbyggere. Eksempler på engangskostnader er lønn og drift av felles folkevalgt nemnd, lønn til prosjektleder (eventuell prosjektmedlemmer/hovedtillitsvalgt), involvering av innbyggerne, tiltak for felles kultur, harmonisering av IKT, tilrettelegging av servicekontor m.m. Tabell 2 viser en sammenstilling av hva ulike konstellasjoner av kommuner får til dekking av engangskostnader.

Tabell 2 Engangskostnader ved kommunesammenslåing, i 1000 kroner. Kilde: Kommunal- og regionaldepartementet

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

2. Reformstøtte

Reformstøtte er et engangsbeløp som den nye kommunen får til fri benyttelse på tidspunktet kommunen slår seg sammen. Beløpet er basert på antall innbyggere i den sammenslåtte kommunen. Tabell 3 viser en oversikt over hvor mye kommunene kan få i reformstøtte.

Tabell 3 Reformstøtte til sammenslåtte kommuner, i 1000 kroner. Kilde: KMD

Antall innbyggere i sammenslåingen	Reformstøtte
0 – 10 000 innbyggere	0
10 – 14 999 innbyggere	5 000
15 – 29 999 innbyggere	20 000
30 – 49 999 innbyggere	25 000
Over 50 000 innbyggere	30 000

3. Inndelingstilskudd

Inndelingstilskuddet er en kompensasjon for sammenslåtte kommuner for bortfall av inntekter som småkommunetilskudd, basistilskudd, distriktstilskudd Sør-Norge, Nord-Norge og Namdalstilskudd også videre. De sammenslåtte kommunene får og beholde de «gamle» inntektene i 15 år, før de gradvis trappes ned over fem år. Ordningen med inndelingstilskudd er en videreføring av tidligere praksis, men regjeringen varsler at etter kommunereformperioden er over vil ordningen bli strammet inn.

Hvis vi ser nærmere på alternativene som utredes i denne rapporten, ser en i tabell 4 hvor mye de ulike alternativene vil få til dekking av engangskostnader og i reformstøtte. Det alternativet som vil utløse mest midler er alternativ 3b hvor Harstad inngår, siden en da får et innbyggertall over 30 000. Men og alternativ 2 med Narvik, Ballangen, Tysfjord og Evenes utløser 65 millioner. Det alternativet som utløser minst er 3a, som er Evenes, Tjeldsund og Skånland. Hovedgrunnen til det er at konstellasjonen ikke får noen midler i reformstøtte, siden innbyggertallet er under 10 000. Regjeringen har derimot siden kommuneproposisjonen ble lagt fram varslet at de også vil støtte kommuner med under 10 000 innbyggere, men det har ikke kommet noe avklaring rundt beløp.⁹

⁹ <http://www.nationen.no/article/sanner-lover-reformstotte-ogsaa-til-mindre-kommuner/>

Tabell 4 Oversikt over støtte til engangskostnader og reformstøtte ved kommunesammenslåinger, i 1 000 kroner.
Kilde: KMD

Alt.	Kommuner	Innbyggertall	Engangskostnader	Reformstøtte	Sum
1	Narvik + Tysfjord + Ballangen	22 687	35 000	20 000	55 000
2	Narvik + Tysfjord + Ballangen + Evenes	24 687	45 000	20 000	65 000
3a	Evenes + Tjeldsund + Skånland	5 598	30 000	0	30 000
3b	Evenes + Tjeldsund + Skånland + Harstad	30 039	45 000	25 000	70 000

Hvordan inndelingstilskuddet vil bli for de ulike alternativene er regnet ut i kapittel 5 om økonomiske rammebetingelser.

Andre tiltak

I tillegg til det som er nevnt over, har regjeringen lagt fram noen andre tiltak i kommunereformen.¹⁰ Det er sendt ut et lovforslag om at kommunenes låneopptak og langsiktige leieavtaler må godkjennes av fylkesmannen. Saken skal behandles i Stortinget høsten 2014. Forslaget kommer fordi en ønsker å unngå situasjonen hvor kommuner eksempelvis gjør strategiske investeringer før en sammenslåing.

For det andre varsler regjeringen at de vil utrede en generell hjemmel i kommuneloven som gir anledning til å pålegge interkommunalt samarbeid for å få et større fagmiljø der det er behov. Dette er spesielt aktuelt for de kommunene hvor det er så store avstander at en kommunesammenslåing kanskje ikke er hensiktsmessig.

I tillegg har regjeringen varslet at samkommunemodellen utvikles. Regjeringen mener at kommunesammenslåing er et bedre alternativ enn å samarbeide interkommunalt gjennom en samkommunemodell.

Forvaltningsområde for samiske språk

Forholdet til forvaltningsområde for samiske språk er særskilt omhandlet i kommuneproposisjonen som kom i mai. Dette er relevant i Ofoten, siden Tysfjord er en del av forvaltningsområde for samisk språk. Det betyr blant annet at en i Tysfjord har sterkere rett til opplæring i og på samisk, og kommunen har plikt til å tilrettelegge for samisk språk og kultur i barnehager og i helse- og omsorgssektoren.

Fra 2005 har det vært slik at det fastsettes i forskrift hvilke kommuner som inngår i forvaltningsområdet for samisk språk, og det er Sametinget som på bakgrunn av ønske fra kommunene søker departementet om dette. Regjeringen skriver i kommuneproposisjonen at når en kommune som er en del av forvaltningsområde skal slå seg sammen med andre kommuner som ikke er det, eller eventuelt deles, må en gjøre en vurdering av samiske språkbrukeres rettigheter. Det betyr at saken kan komme til å måtte behandles i Stortinget. Regjeringen legger vekt på at samiske språkbrukere ikke skal komme dårligere ut, og skriver at fylkesmennene i de aktuelle fylkene må sørge for at Sametinget involveres i de regionale prosessene på en hensiktsmessig måte.

Fylkeskommunen

I kommuneproposisjonen hadde ikke regjeringen lagt opp til å vurdere fylkeskommunen i denne kommunereformen, utover at en stilte seg positive til fylkeskommuner som vurderer sammenslåing. Ved Stortingets behandling av kommunereformen i juni vedtok flertallet at en ønsker at utredninger vedrørende

¹⁰ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kmd/kampanjer/kommunereform/rammebetingelser/Juridiske-virkemidler.html?id=759685>

mellomnivået skal gjennomgå og sammenstilles, og at disse skal sees i sammenheng med kommunereformen. I tillegg peker flertallet på at ved gjennomgang av kommunenes oppgaver, må oppgaver som skal ligge til et folkevalgt regionnivå/mellomnivå/færre fylkeskommuner inkluderes.¹¹ Flertallet peker også på at det må legges til rette for gode prosesser også for regionnivået, og at det må utvikles gode belønningsordninger også for dette nivået. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har i ettertid lyst ut et oppdrag for å følge opp henstillingene fra Stortinget.

2.3 Når vedtaket er fattet – sammenslåingsprosessen

Det er lov om fastsetjing og endring av kommune- og fylkesgrenser (inndelingslova) som trer i kraft når det skal gjennomføres en kommunesammenslåing. Det er kommunestyrene som fatter vedtak om sammenslåing, og sender søknad om sammenslåing via fylkesmannen til departementet. Det er §§ 25-27 som gir bestemmelser om hvordan en sammenslåing skal gjennomføres.¹²

Etter at det er gjort vedtak om sammenslåing, skal fylkesmannen så «snart om mulig» innkalle til et fellesmøte med kommunestyrene i de kommunene som ønsker å så seg sammen. På slike fellesmøter skal følgende saker diskuteres:

- a) Forslag til navn på den nye kommunen
- b) Tallet på medlemmer i det nye kommunestyret
- c) Kriterium for sammensetning av og funksjoner til fellesnemnd
- d) Valg av revisor for aktiviteten i fellesnemnda
- e) Oppretting av eventuelle andre fellesorgan for å sikre gjennomføringen av sammenslåingen

Ved en sammenslåing skal det altså opprettes en fellesnemnd. Denne skal samordne og ta seg av forberedelsene av sammenslåingen. Fordelingen av plassene i nemnda bør speile innbyggertallet i de enkelte kommunene, men det skal uansett være minst tre medlemmer fra hver kommune. Fellesnemnda blir valgt av og blant medlemmene i kommunestyret og fylkestinget. Nemda velger selv lederen og nestleder i nemda. Kommunene kan og velge å opprette et felles partssammensatt utvalg som skal behandle saker som gjelder forholdet mellom den nye kommunen som arbeidsgiver og de ansatte.

Fellesnemnda skal ta hånd om arbeidet med økonomiplan og budsjett for det første driftsåret etter sammenslåingen. Fellesnemnda kan og få fullmakt til å ansette personer i den nye kommunen, eksempelvis rådmann og revisor. Kontrollutvalget skal innstille på revisor og kontrollutvalgssekretariat. Reglene i kommuneloven om møte- og talerett for ordførere, leder av kommuneråd, administrasjonssjef og ansatte gjelder tilsvarende for nemnda. Funksjonsperioden for nemnda går ut når det nye kommunestyret er konstituert.

Når det er gjennomført valg til kommunestyret i løpet av september måned året før en sammenslåing, skal det nyvalgte kommunestyret kalles sammen til et konstituerende møte innen utgangen av oktober. Lederen av fellesnemnda innkaller og leder møte inntil ny ordfører er valgt. Ellers gjelder reglene i kommuneloven om konstituerende møte. Funksjonstida for kommunestyret i de kommunene som slås sammen, varer inntil tidspunktet for iverksetting av sammenslåinga. Deres ansvar og fullmakter er derimot avgrensa til det som er nødvendig for å avslutte virksomheten i de eksisterende kommunene.

¹¹ <https://www.stortinget.no/Global/pdf/Innstillinger/Stortinget/2013-2014/Inns-201314-300.pdf>

¹² <http://lovdata.no/dokument/NL/lov/2001-06-15-70>

2.4 Uavklarte spørsmål på nåværende tidspunkt

Det er fortsatt flere forhold rundt kommunereformen som ikke er avklart og som kan være avgjørende for vedtaket om en skal gå for sammenslåing eller ikke, og hvilke kommuner som eventuelt skal inngå i en sammenslåing. Det som kanskje flest er opptatt av er hvilke nye oppgaver kommunene eventuelt skal få. Det svaret vil foreligge våren 2015. 1. desember i år skal ekspertutvalget levere sin delrapport om temaet, og våren 2015 vil regjeringen legge fram et samlet forslag til hvilke oppgaver som kan overføres til større og mer robuste kommuner. I kommuneproposisjonen skriver regjeringen at generalistkommuneprinsippet i utgangspunktet legges til grunn, men dersom resultatet av de lokale strukturprosessene er en svært variert kommunestruktur med kommuner av ulik størrelse, vil spørsmålet om pålagt interkommunalt samarbeid og oppgavedifferensiering bli aktualisert. Stortinget vedtok i juni at de ønsker et regionalt folkevalgt nivå, det vil legge føringer for hvordan en tenker oppgavefordeling mellom de tre nivåene.

Et annet spørsmål er hva som menes med en større, mer robust kommune. Ekspertutvalget foreslo en kommunestørrelse på 15 000 – 20 000 innbyggere for å ivareta dagens oppgaver, mens regjeringen har valgt og ikke sette en grense på antall innbyggere. I kommuneproposisjonen sier regjeringen likevel at de ønsker kommuner som kan ivareta gode tjenester innenfor områder som PPT, barnevern og legevakt, og en kommunestørrelse som gjør at det ikke er absolutt nødvendig for kommuner å inngå interkommunalt samarbeid.

Et siste uavklart spørsmål på nåværende tidspunkt, er hva som skjer dersom en velger å si nei til sammenslåing. Det vi vet er at de økonomiske virkemidlene som stilles til rådighet for kommunene, kun gjelder i reformperioden. I tillegg har regjeringen varslet at de vil endre ordningen med inndelingstilskuddet etter at reformperioden er over, men vi vet enda ikke hvilke endringer som vil komme. Som vist til over kan det bli aktuelt med pålagt interkommunalt samarbeid og oppgavedifferensiering for mindre kommuner som ikke slår seg sammen. I tillegg kan det potensielt komme endringer i inntektssystemet, som eksempelvis ikke tilgodeser smådriftsulempene til mindre kommuner som i dag. Et konkret grep ville vært å fjerne småkommunetilskuddet.

3. Befolknings- og næringsutvikling

3.1 Befolkningsutvikling

Hvis vi ser på innbyggertall per 1. januar 2014 som vist i tabell 5 under, er Narvik og Harstad de to største kommunene som inngår i den utredningen. De har henholdsvis 18 705 og 24 441 innbyggere. De to minste kommunene er Tjeldsund og Evenes med henholdsvis 1 256 og 1 391 innbyggere. De tre øvrige, Tysfjord, Ballangen og Skånland har mellom 2000 og 3000 innbyggere hver. Det betyr at alle kommunene, med unntak av Harstad og Narvik, er definert som småkommuner. Det vil si at de har under 3 200 innbyggere og har rett på småkommunetilskudd.

Harstad og Narvik er og de eneste kommunene i utredningen som har hatt vekst i folketallet fra 2004 og fram til i dag. For Harstad sin del inngår sammenslåingen med Bjarkøy kommune fra 1. januar 2012. Per 31. oktober 2012 var det 461 innbyggere i Bjarkøy, dermed ser vi at Harstad uavhengig av dette har hatt vekst i folketallet de siste ti årene. Alle de øvrige kommunene har hatt nedgang i folketallet, men vi ser at samlet sett har folketallet i regionen gått fra 52 504 innbyggere per 1. januar 2004 til 53 335 per 1. januar 2014. Vi gjør oppmerksom på at i tallene fra 2004 inngår ikke innbyggerne i daværende Bjarkøy kommune.

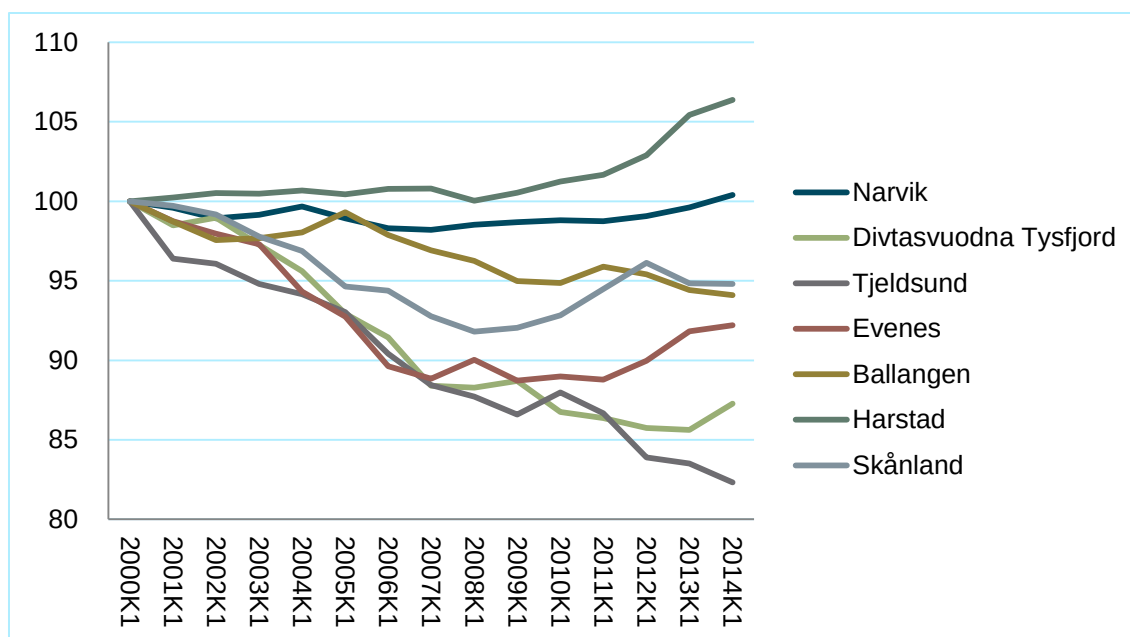
Tabell 5 Befolkningsutvikling i kommunene fra 2004-2014, per 1. januar. Kilde: SSB.

Navn	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Narvik	18542	18512	18365	18301	18384	18348	18402	18380	18473	18509	18705
Divtasvuodna Tysfjord	2209	2150	2118	2052	2028	2046	2007	2002	1956	1978	2000
Tjeldsund	1448	1421	1396	1352	1338	1333	1345	1325	1284	1278	1256
Evenes	1444	1417	1365	1361	1358	1345	1357	1342	1359	1376	1391
Ballangen	2693	2736	2701	2684	2652	2623	2616	2620	2616	2599	2591
Harstad	23163	23108	23228	23261	23108	23126	23257	23423	23640	24291 ¹³	24441
Skånland	3005	2954	2918	2883	2862	2841	2855	2896	2972	2940	2951

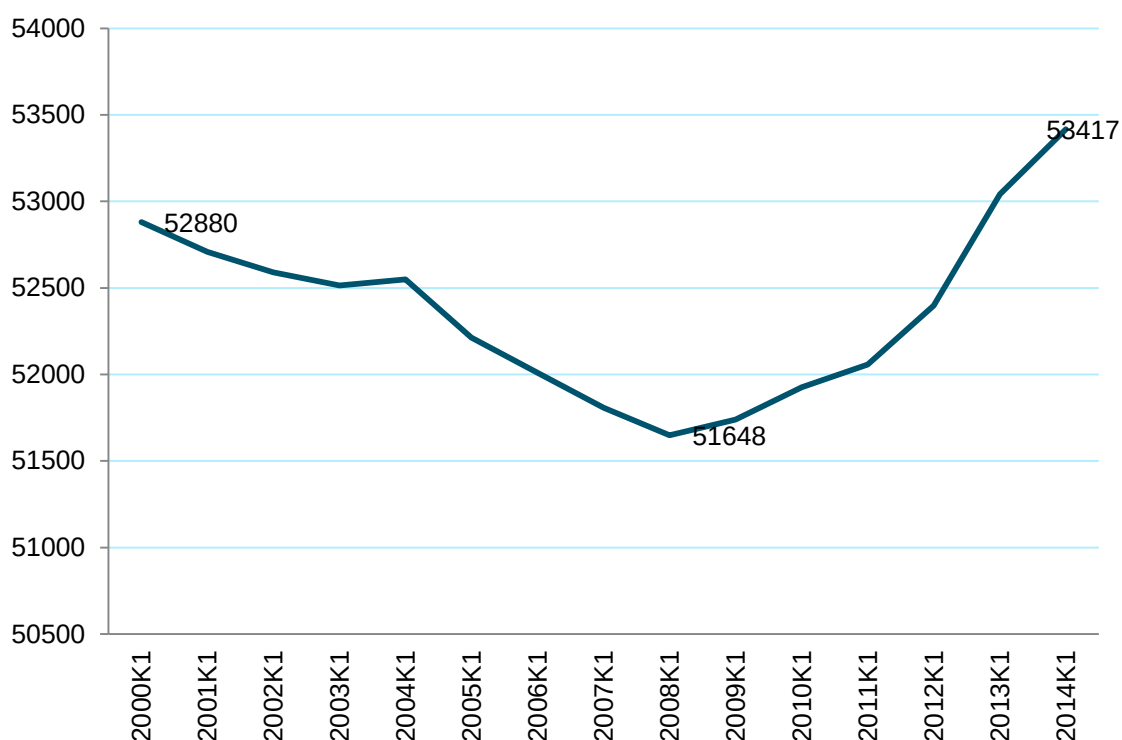
Figur 3 gir et bilde av befolkningsutviklingen over tid, målt ved utgangen av første kvartal i hvert av årene fra 2000 og fram til 2014. Som vist over er det bare Narvik og Harstad som har hatt vekst i perioden. Den mest positive trenden har kommet de seneste årene. Også Evenes og Tysfjord har hatt en positiv utvikling de siste årene, mens for Tjeldsund, Ballangen og Skånland har utviklingen vært negativ også de siste årene. Vi ser at Skånland hadde en positiv utvikling fra 2008 til 2012. Figur 4 viser befolkningsutviklingen i samme periode samlet for alle kommunene. Vi ser igjen tendensen ved at det har vært en mer positiv utvikling de seneste årene.

Utviklingen i perioden samlet sett må allikevel karakteriseres som svak. Samlet har den prosentvise veksten i regionen vært på 1,02 prosent, det tilsvarende tallet på landsbasis i samme periode er 14,27 prosent.

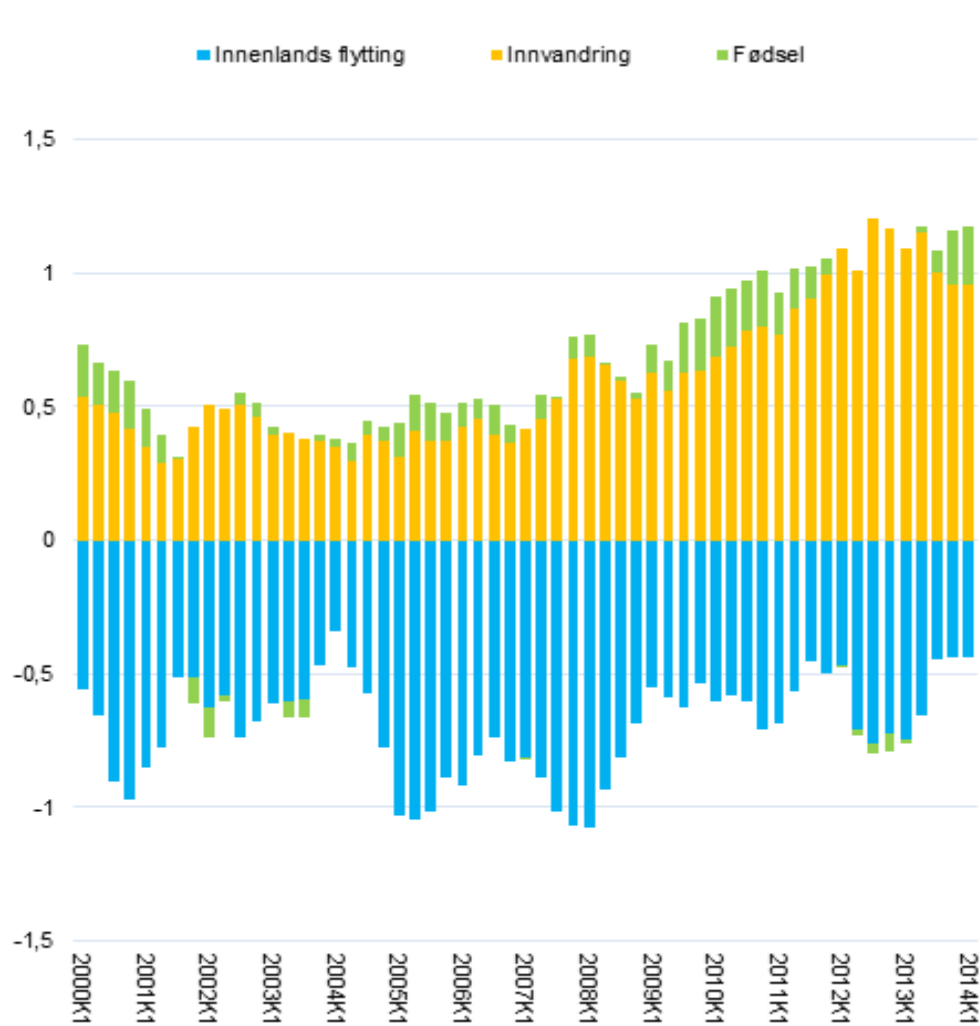
¹³ Harstad ble slått sammen med Bjarkøy kommune fra 1. januar 2013.



Figur 3 Befolkningsutvikling i kommunene fra 2000-2013. Indekserte tall slik at 2000K1=100. Kvartalsvise tall målt ved utgangen av første kvartal. Kilde: SSB.



Figur 4 Samlet befolkningsutvikling for de 7 utredningskommunene i perioden 2000-2013, målt ved utgangen av første kvartal. Kilde: SSB.



Figur 5 Årlig befolkningsutvikling målt hvert kvartal siden 2000. Dekomponert i innenlands flytting, innvandring og fødselsbalanse, samtlige kommuner. Kilde: Telemarksforskning/SSB.

For å kunne forklare utviklingen vi ser de seneste årene, har vi i figur 5 dekomponert befolkningsutviklingen i fødselsbalanse, innenlands flytting og innvandring. Figuren gjelder samlet for alle de 7 kommunene. Som vi ser av figuren er innenlandsflyttingen negativ, og at det første og fremst er innvandring som bidrar til befolkningsveksten. Det er variasjon i om fødselstallene er negative eller positive, de siste 4 årene har de vært positive. Dersom en sammenligner utvikling i Ofoten og omegn med landsgjennomsnittet, så er innvandringen høyere i Ofoten og Sør-Troms/Harstad enn i landet generelt. Innenlands flytting og fødselsbalansen er derimot lavere enn landsgjennomsnittet.

3.2 Næringsutvikling

Tabell 6 viser utviklingen i det samlede antallet arbeidsplasser (både offentlige og private) fra 2004 til og med 2013. Vi ser at Harstad har hatt høyest vekst i arbeidsplassene, etterfulgt av Narvik. Tysfjord har og hatt vekst i antall arbeidsplasser, mens Tjeldsund er omtrent på samme nivå. Både Evenes, Ballangen og Skånland har hatt nedgang i antall arbeidsplasser. Ser en alle kommunene samlet, har veksten i antall arbeidsplasser vært 1 262.

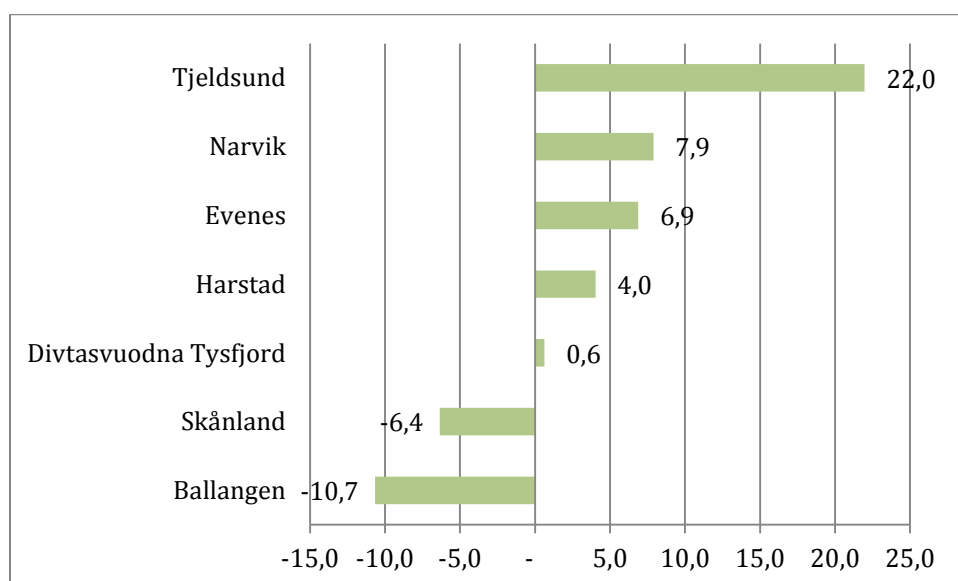
Tabell 6 Antall arbeidsplasser på slutten av året. Kilde: SSB

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Endring
Narvik	8711	8639	8824	9489	9564	9282	9276	9411	9351	9290	579
Tysfjord	805	819	815	827	855	789	814	845	835	836	31
Tjeldsund	498	466	458	474	463	469	451	530	524	500	2
Evenes	641	601	654	683	646	631	613	632	637	610	-31
Ballangen	852	829	857	842	825	836	826	852	812	811	-41
Harstad	11583	11455	11589	11834	11984	11819	12052	12180	12345	12352	769
Skånland	977	1018	1005	1023	999	973	985	933	920	930	-47
Sum	24067	23827	24202	25172	25336	24799	25017	25383	25424	25329	1262

Tabell 7 viser den samme perioden, men her har en kun tatt med arbeidsplasser i næringslivet. Da er bildet litt annerledes. Fortsatt er det Narvik og Harstad som har den største veksten, men vi ser at en større andel av veksten har kommet i privat næringsliv i Narvik enn i Harstad. Tysfjord og Tjeldsund har og vekst, og i tillegg ser vi at Evenes til tross for nedgang i antall arbeidsplasser generelt har vekst i privat næringsliv. Ballangen og Skånland har nedgang i arbeidsplasser i næringslivet.

Tabell 7 Antall arbeidsplasser i næringslivet på slutten av året. Kilde: SSB

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Endring
Narvik	5181	5193	5422	5999	6096	5707	5633	5732	5673	5590	409
Tysfjord	482	481	489	497	528	474	476	516	480	485	3
Tjeldsund	132	151	146	149	149	149	120	186	176	161	29
Evenes	378	368	437	476	459	442	413	428	413	404	26
Ballangen	497	477	499	492	484	469	445	445	440	444	-53
Harstad	7471	7583	7526	7749	7877	7604	7631	7641	7764	7772	301
Skånland	535	568	560	567	553	533	566	498	495	501	-34
	14676	14821	15079	15929	16146	15378	15284	15446	15441	15357	681



Figur 6 Prosentvis endring i antall arbeidsplasser i næringslivet fra 2004-2013. Kilde: SSB

Veksten i arbeidsplasser i næringslivet i Tjeldsund tilsvarer 22 prosent, se figur 6. Tilsvarende er veksten for Narvik 7,9, Evenes 6,9, Harstad 4,0 og Tysfjord 0,6 prosent. For Ballangen sin del har over 10 prosent av arbeidsplassene i næringslivet forsvunnet de siste 10 årene. Det er ikke unaturlig når en tar hensyn til at befolkningsnedgangen og har vært kraftig. Tilsvarende er nedgangen for Skånland på 6,4 prosent.

Videre er det interessant å se på hvordan arbeidsplassene i den enkelte kommune er fordelt mellom ulike sektorer. I vedlegg 2 har vi tatt med kakediagram som viser antall arbeidsplasser i de ulike næringstypene i privat sektor samt offentlig sektor i alle 7 kommunene. Med antall arbeidsplasser menes sysselsatte etter arbeidssted. Arbeidsplassen er fordelt på:

- Fylke og stat
- Lokal og kommune
- Basisnæringer
- Besøksnæringer
- Regionale næringer

Det totale antallet arbeidsplasser i kakediagrammene tilsvarer antall arbeidsplasser i 2013 i hver av kommunene som er listet opp i tabell 6.

Basisnæringer er næringsliv som konkurrerer på et nasjonalt eller internasjonalt marked. Basisnæringene produserer varer eller tjenester på et sted, som så selges og konsumeres hovedsakelig utenfor stedet der produksjonen foregår. Primærnæringer som landbruk og gruver og industri, tilhører basisnæringene. Samtidig er det en del tjenesteproduksjon som også defineres som basisnæringer. Dette er tjenester som IT, telekommunikasjon og teknologiske tjenester.

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.

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.

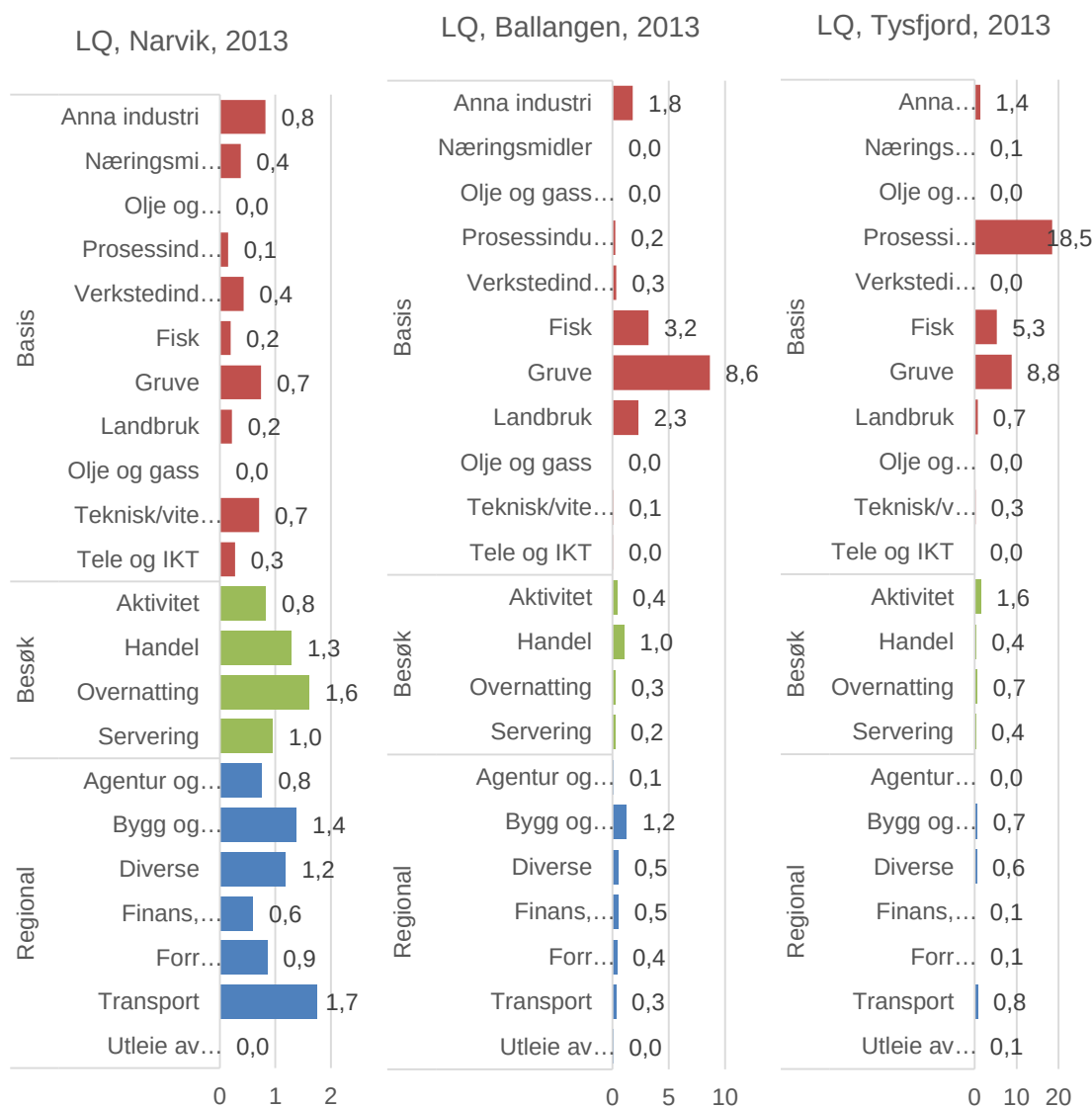
Lokale næringer er næringsliv som leverer tjenester til den lokale befolkningen, og som i stor grad substituerer tjenester fra offentlig sektor. Dette er tjenester som barnehager, skoler, primærhelsetjenester og renovasjon. De er ofte substitutter for offentlige tjenester.

Tabell 8: Antall arbeidsplasser i de ulike bransjene, 2013

Næring	Bransje	Ballangen	Evenes	Harstad	Narvik	Skånland	Tjeldsund	Tysfjord	Totalsum
Basis	Anna industri	39	3	223	147	20		24	456
	Næringsmidler			253	65			1	319
	Olje- og gassutvinning			332					332
	Prosessindustri	3		45	16			196	260
	Verkstedindustri	15	12	171	165	86	3	1	453
	Fisk	20		96	10	26	5	27	184
	Gruve	17		8	12			14	51
	Landbruk	38	20	115	30	25	21	10	259
	Olje og gass			117					117
	Teknisk/vitenskap	2		186	193	2	1	7	391
	Tele og IKT	1		219	62	1			283
Besøk	Aktivitet	11	1	358	194	11	12	37	624
	Handel	109	32	1 438	1 118	98	29	33	2 857
	Overnatting	3	4	127	157	27		7	325
	Servering	4	17	266	154	3	1	6	451
Regional	Agentur og Engros	4		474	323	3	1		805
	Bygg og anlegg	111	40	944	1 011	40	53	50	2 249
	Diverse	113	125	2 587	2 044	190	242	93	5 394
	Finans, eiendom, uteie	19	19	254	174	15		2	483
	Forretningsmessig tjenesteyting	22	36	549	421	15	3	7	1 053
	Transport	16	152	770	763	20	11	34	1 766
	Utleie av arbeidskraft	1	2	173	2	6		1	185
Totalsum		811	610	12 352	9 290	930	500	836	25 329

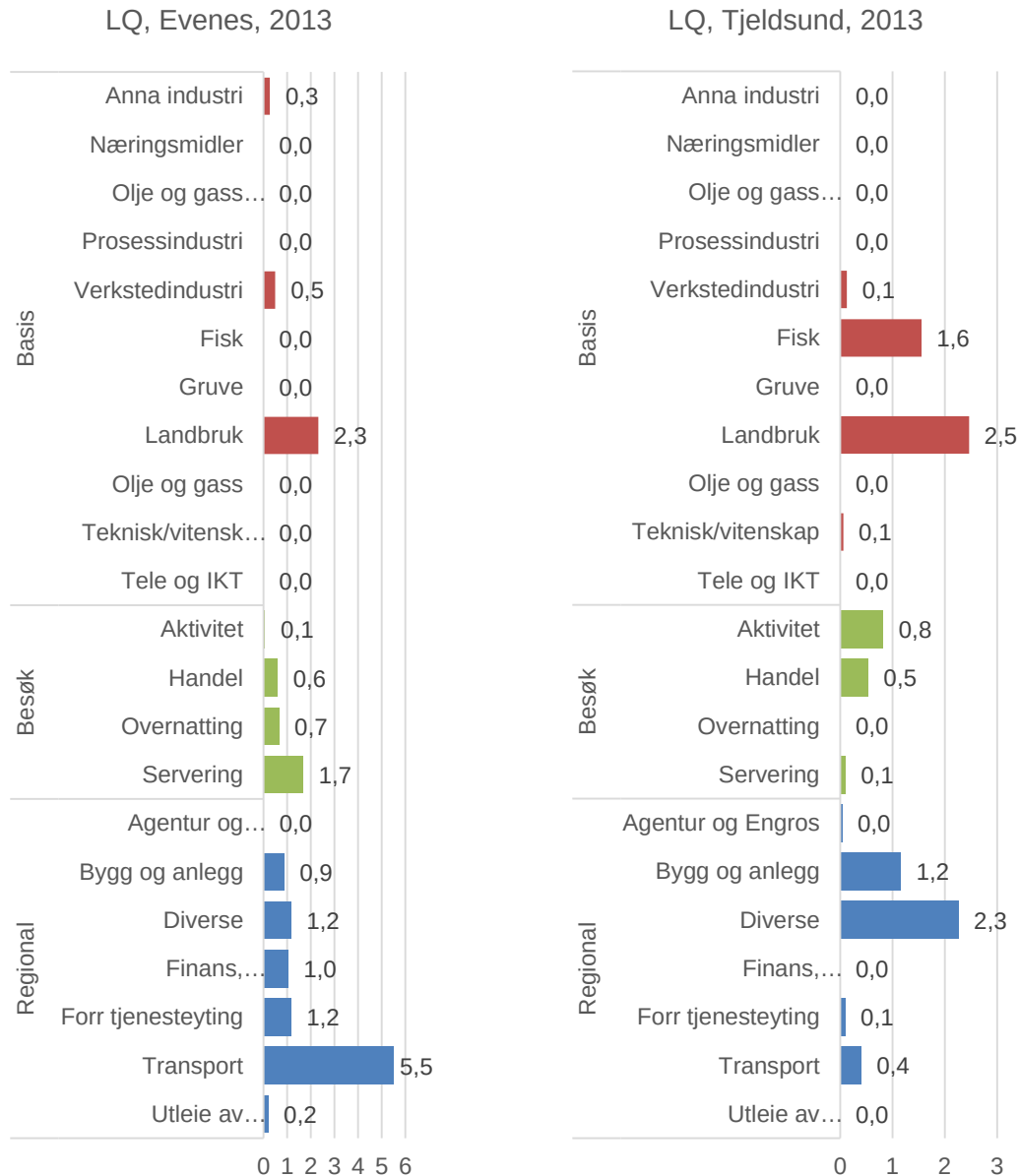
I tabell 8 har vi laget en oversikt over arbeidsplassene knyttet til basis- besøks- og regionale næringer i de 7 kommunene. Blå farge indikerer høy verdi, og rød farge indikerer lav verdi. Som vi ser er det ikke overraskende Harstad og Narvik som har flest arbeidsplasser innenfor alle de tre områdene. Spesielt innenfor regional- og besøksnæringer har de en rekke arbeidsplasser. Innenfor landbruk er det Ballangen, ved siden av Harstad, som har flest arbeidsplasser. Ser en på handel har Ballangen og Skånland forholdsvis mange arbeidsplasser sammenlignet med Evenes, Tjeldsund og Tysfjord. Evenes har hovedvekten av sine arbeidsplasser innenfor regionalnæringen, og spesielt transport. I Tjeldsund er det og regionalnæringen som er dominerende, blant annet med arbeidsplasser innenfor bygg og anlegg. Tysfjord har nesten 200 arbeidsplasser innenfor prosessindustri. Vi ser at flere av kommunene har en del arbeidsplasser i kategorien diverse under regional, denne inneholder blant annet arbeidsplasser knyttet til ulike organisasjoner (som frivillige), arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjoner og trafikkskoler.

Lokaliseringskvotienter sier noe om hvor store bransjene er i kommunen/på stedet i forhold 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. Under viser vi lokaliseringskvotienten (LQ) for de 7 kommunene.



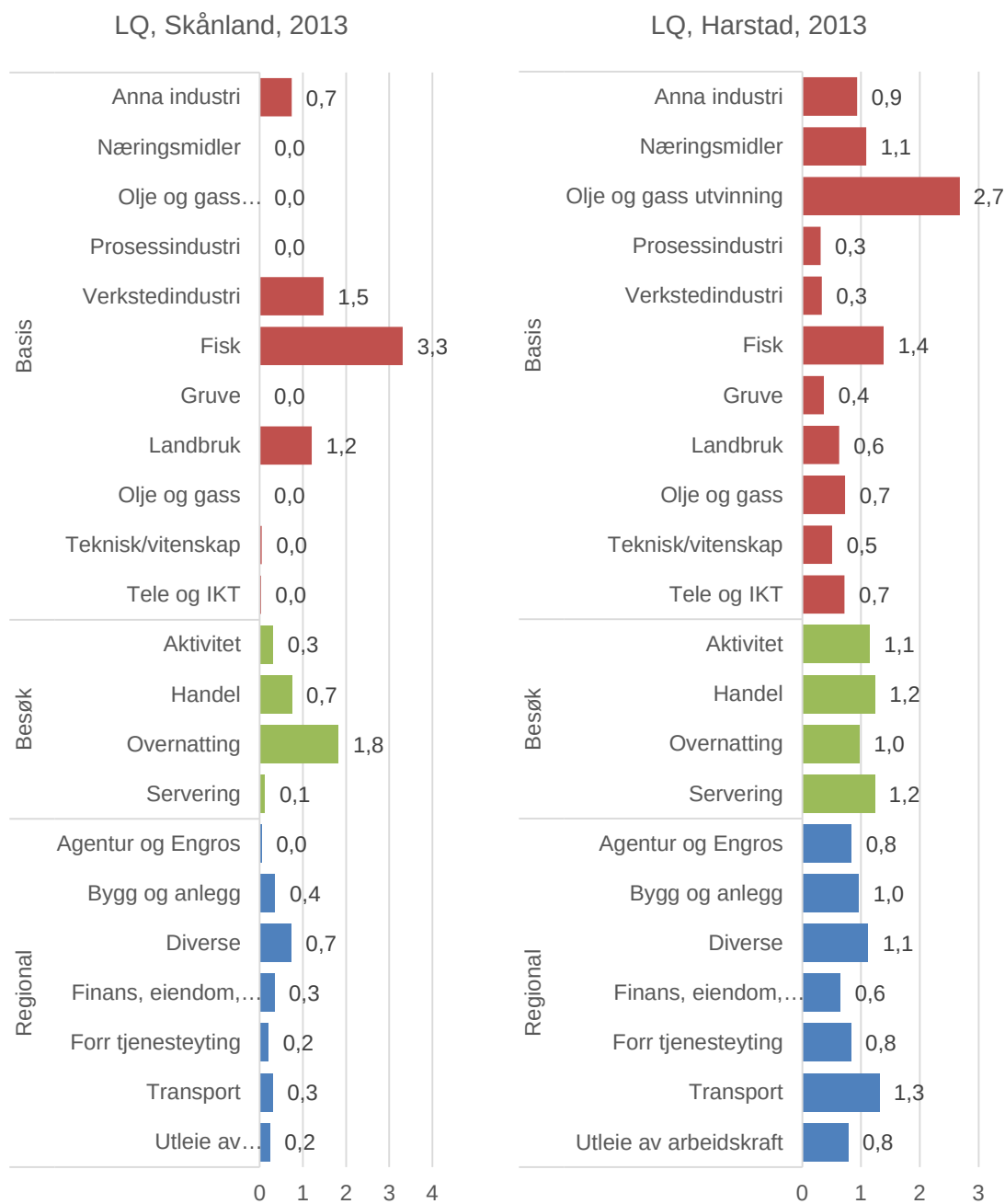
Figur 7-9 Lokaliseringskvotienter for bransjer innenfor basis-, besøk- og regionale næringer. Narvik, Ballangen og Tysfjord 2013. Kilde: Telemarksforsking.

Som vi ser av figurene over har Narvik en relativ høyere andel enn landsgjennomsnittet som jobber i handel, overnatting, bygg og anlegg, diverse og transport. At Narvik ligger godt an når det gjelder besøksnæringer er ikke overraskende, siden de er regionsenter og største kommunen i regionen. I Ballangen er det en høyere andel i anna industri, fisk, gruve, landbruk og bygg og anlegg. At Ballangen presenterer seg som landbruk- og bergverkskommunen i Ofoten, ser en igjen i fordelinga av arbeidsplasser. I Tysfjord er det anna industri, prosessindustri, fisk, gruve og aktivitet som har en høyere andel enn landsgjennomsnittet. Arbeidsplassene i prosessindustri er spesielt knyttet til Norcem sin aktivitet i Kjøpsvik. Både Tysfjord og Ballangen har en del arbeidsplasser knyttet til fisk, dette inkluderer oppdrett. Sammenlignet med Narvik, som har sagt nei til oppdrettsanlegg i kommunen, er andel høyere i Ballangen og Tysfjord.



Figur 10-11 Lokaliseringskvotienter for bransjer innenfor basis-, besøk- og regionale næringer. Evenes og Tjeldsund 2013. Kilde: Telemarksforsking.

I Evenes er det en høyere andel knyttet landbruk, servering, diverse, forretningsmessig tjenesteyting og transport enn landsgjennomsnittet. Med Harstad/Narvik lufthavn Evenes liggende i kommunen, er det ikke overraskende at transportnæringen er høy. Når det gjelder Tjeldsund, er det fisk, landbruk, bygg og anlegg og diverse som er større. Tjeldsund er den kommunen som har høyest andel i landbruket sammenlignet med de andre kommunene i utredningen.



Figur 12-13 Lokaliseringskvotienter for bransjer innenfor basis-, besøk- og regionale næringer. Skånland og Harstad 2013. Kilde: Telemarksforsking.

I Skånland er det verkstedsindustri, fisk, landbruk og overnatting som ligger høyere enn landet. I Harstad er det olje- og gassutvinning, fisk, aktivitet, handel, servering, diverse og transport. Harstad er og et regionsenter, og vi ser noe av det samme mønsteret som i Narvik når det gjelder besøksnæringer. Det som spesielt skiller de to er at Harstad ser for seg rollen som oljehovedstad i Nord-Norge og det ser en og igjen på statistikken over arbeidsplasser.¹⁴ Harstad er den eneste av kommunen i utredningen som har merkbart med arbeidsplasser knyttet til olje og gass, både utvinning og andre arbeidsplasser.

¹⁴ http://www.nrk.no/nordnytt/statoil_-harstad-var-oljehovedstad-1.8043702

3.3 Pendling

Under har vi satt opp en pendlingsmatrise. Det kan være nyttig for å si noe om interaksjonen på tvers av kommunegrensene og om kommunene er en del av et felles bo- og arbeidsmarked. Dersom kommunene utgjør et felles bo- og arbeidsmarked, tilsier dette at det blir lettere å hente ut potensielle gevinster av en eventuell kommunesammenslåing (Brandtzæg et al., 2014a).

		Arbeidssted							
		Narvik	Tysfjord	Tjeldsund	Evenes	Ballangen	Harstad	Skånland	Utenfor
Bosted	Narvik	89,6	0,1	0,1	0,2	0,7	0,7	0	8,5
	Tysfjord	2,5	80,2	-	-	0,2	0,4	-	16,6
	Tjeldsund	1,4	-	63,4	7,2	-	13,3	4,5	10,3
	Evenes	7,6	-	2,4	62,2	0,2	7,9	6,9	12,9
	Ballangen	23,1	0,6	-	0,1	63,6	0,8	0,1	11,6
	Harstad	0,7	0	0,3	0,5	0	85	0,6	12,9
	Skånland	1,6	-	3,7	7,9	0,3	23,2	53,3	10
	Utenfor	6,7	11,5	6	2,3	3	10,8	4	

Figur 14 Pendlingsmatrise mellom kommunene i Ofoten og omegn. Kilde. SSB

Radene angir bostedskommune mens kolonnene angir arbeidskommune. Verdiene viser andelen av den sysselsatte befolkningen etter bosted fordelt på hvor de jobber. Ta for eksempel første rad. Av den sysselsatte befolkningen i Narvik jobber 89,6 prosent i samme kommune. 0,1 prosent av den sysselsatte befolkningen i Narvik jobber i Tysfjord, 0,1 prosent i Tjeldsund osv. 8,5 prosent av den sysselsatte befolkningen i Narvik jobber i en kommune som ikke er med i denne utredningen. Den siste raden viser andelen av arbeidsplassene i kommunen som det pendles inn til fra en kommune som ikke er med i denne utredningen.

Som vi ser av matrisen er det Narvik, Harstad og Tysfjord som har klart minst utpendling. I Narvik jobber nesten 90 prosent av arbeidstakerne i kommunen. Tallet for Harstad er 85 prosent og for Tysfjord er det over 80 prosent. Grunnen til at tallene er høye for Narvik og Harstad, er at disse kommunene er regionsentre og har dermed flere arbeidsplasser. 23,1 prosent av den sysselsatte befolkningen i Ballangen jobbet i Narvik i 2013. Tilsvarende jobber over 13 prosent av arbeidstakerne i Tjeldsund i Harstad og over 20 prosent av arbeidstakerne i Skånland i Harstad. Når det gjelder Tysfjord, så er geografi i tillegg til noen store arbeidsplasser medvirkende til at mange finner seg arbeid innad i kommunen. Med 1 times kjøring til Ballangen, og 1,5 time til Narvik, ser vi fra matrisen at det ikke er noen strøm av pendlere i den retningen. 16,6 prosent av den sysselsatte befolkningen i Tysfjord jobber i en kommune som ikke er med i denne utredningen. Hamarøy og Bodø er kommunene det pendles mest til fra Tysfjord.

I Tjeldsund, Evenes og Ballangen er det mellom 60 og 65 prosent av den sysselsatte befolkningen som jobber i egen kommune. Det vil si at en forholdsvis stor andel pendler. For Ballangen sin del er det over 20 prosent som pendler til regionsenteret Narvik, tilsvarende er det over 13 prosent som pendler fra Tjeldsund til Harstad. Fra Evenes ser vi at mellom 7 og 8 prosent pendler til de to regionbyene Narvik og Harstad. Ellers ser vi at omtrent like mange pendler fra Evenes til Tjeldsund, og omvendt. Det kan både henge sammen med at de to kommunene har et utbredt interkommunalt samarbeid med fordeling

av funksjoner. Og med at Evenes har en stor arbeidsplass i Harstad/Narvik lufthavn, mens sjøforsvarets base i Nord ligger i Tjeldsund.

Kommunen med flest utpendlere er Skånland, hvor litt over 50 prosent av arbeidstakerne jobber i egen kommune. De fleste pendlerne, over 23 prosent, reiser til Harstadnærmere 8 prosent pendler til Evenes, og nesten 4 prosent til Tjeldsund.

Pendlingsmatrisen underbygger det bilde som inndeling i bo- og arbeidsmarkedsregioner gir. Som vi ser av tabell 9 er Narvik og Ballangen en bo- og arbeidsmarkedsregion, Harstad, Skånland, Tjeldsund og Evenes er en bo- og arbeidsmarkedsregion og Tysfjord er en egen bo- og arbeidsmarkedsregion (Gundersen og Frants 2013).

Tabell 9 Kommunene i Ofoten og omegn inndeling i bo- og arbeidsmarkedsregioner. Kilde: Gundersen og Frants 2013

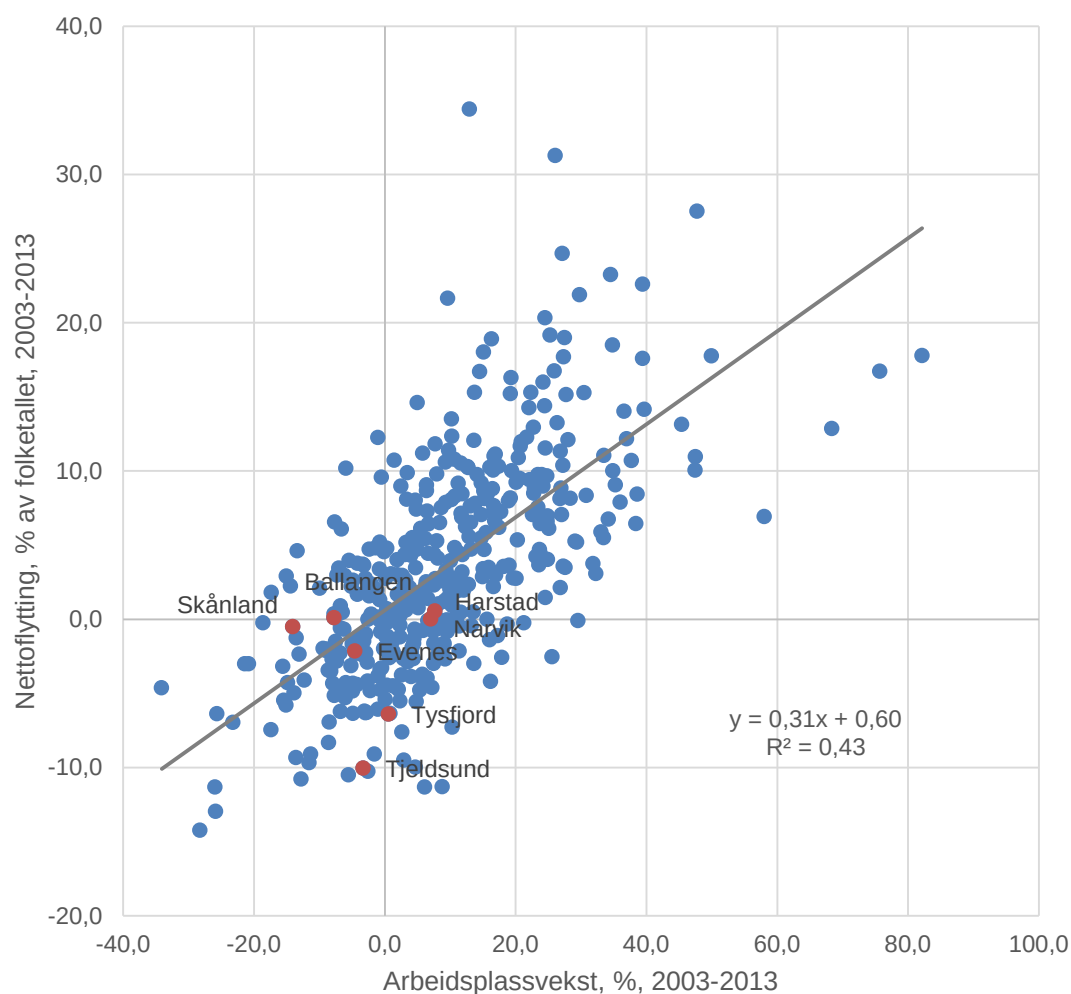
Bo- og arbeidsmarkedsregion	Kommuner
Narvik	Narvik og Ballangen
Harstad	Harstad, Skånland, Tjeldsund og Evenes
Tysfjord	Tysfjord

Dette bilde kan derimot endre seg noe i årene framover. Hålogalandsbrua, som skal gå mellom Narvik og Bjerkvik, vil så klar i 2016, og vil forkorte E6 med 18 km og redusere reisetiden mellom Narvik og Evenes med 15-20 minutter.¹⁵ Det betyr at reiseavstanden fra kommunesenteret i Evenes, Bogen, vil være kortere til Narvik enn til Harstad. I dag er det omtrent like langt med henholdsvis 53 minutters kjøring til Narvik og 49 minutter til Harstad.

3.4 Bostedattraktivitet

Flytting og arbeidsplassvekst er de dominerende størrelsene for å beskrive regional utvikling. Det er åpenbart en sterk positiv sammenheng mellom et steds nettoflytting og den samlede arbeidsplassveksten. Steder med sterk vekst i antall arbeidsplasser vil trekke til seg innflyttere og da vil den sterke arbeidsplassveksten være en årsak til innflyttingen. Andre steder kan ha sterk innflytting uten arbeidsplassvekst i en periode, og da vil denne innflyttingen føre til arbeidsplassvekst i skjermede sektorer i andre perioder. Flytting og arbeidsplassvekst vil dermed ha en gjensidig positiv påvirkning (Brandtzæg et al., 2014).

¹⁵ <http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/stoltenberg-ii/sd/Nyheter-og-pressemeldinger/pressemeldinger/2012/e6-halogalandsbruaanleggsstart-for-halog.html?id=683680>



Figur 15: Kommunene i Norge i perioden 2003 – 2013 etter relativ nettoflytting og relativ arbeidsplassvekst. Kilde: Telemarksforsking.

Figur 15 viser hvordan sammenhengen mellom nettoflytting og arbeidsplassvekst har vært i kommunene i Norge i perioden 2003 – 2013. Verdiene er angitt i prosent av seg selv i begynnelsen av perioden. Streken viser den forventede nettoflyttingen, gitt arbeidsplassveksten.

Som vi ser har Harstad og Narvik, som ligger til høyre i diagrammet, omtrent lik arbeidsplassvekst. Samtidig har de en nettoflytting som ligger på landsgjennomsnittet. Ballangen og Skånland har og nettoflytting omtrent på landsgjennomsnittet, mens de har hatt en negativ arbeidsplassvekst i perioden. Tysfjord har en litt positiv arbeidsplassvekst, men allikevel netto utflytting. Både Evenes og Tjeldsund har en litt negativ utvikling i arbeidsplassvekst, men mens Evenes kun har en liten negativ nettoflytting så har Tjeldsund en svært negativ utvikling på nettoflytting.

Som vist vil arbeidsplassveksten på et sted påvirke nettoflyttingen på en positiv måte. Noen steder har bedre flyttebalanse enn arbeidsplassveksten tilsier, mens andre har mye dårligere flyttebalanse. Det er dermed faktorer ved siden av arbeidsplassveksten på et sted som har stor betydning for flyttebalansen. Dette har vi kalt strukturelle forhold. Det vil si forhold som ligger utenfor kommunens handlingsrom på kort og mellomlang sikt. Ting de ikke kan noe for, og bare må ta til etterretning.

Tre strukturelle forhold som vi har funnet at har betydning for kommuners nettoflytting i Norge er:

- Befolkningens størrelse

- Arbeidsmarkedsintegrasjonen
- Naboveksten, dvs. veksten i antall arbeidsplasser i kommunene som er i pendlingsavstand

Arbeidsmarkedsintegrasjon er et mål på graden av pendling i kommunen. Den måles gjennom å legge sammen den prosentvise andelen av den sysselsatte befolkningen i kommunen som pendler ut med den prosentvise andelen av arbeidsplassene i kommunen som det pendles inn til. Steder med høy arbeidsmarkedsintegrasjon har systematisk bedre flyttebalanse enn steder med lav. Det betyr at steder som ligger innenfor et større arbeidsmarked, og dermed har gode pendlingsmuligheter, får en gevinst i form av høyere netto innflytting.

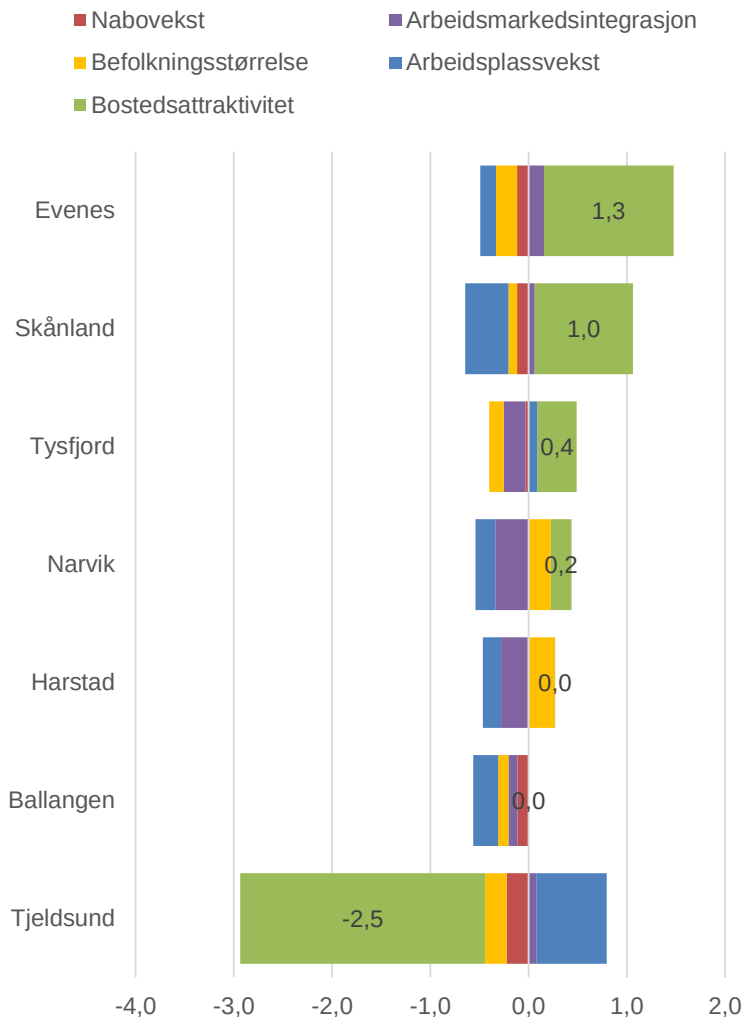
Befolkningsstørrelsen til stedet er tatt med som variabel fordi vi finner en positiv og signifikant effekt av et steds befolkningsstørrelse på nettoflyttingen. Steder med en stor befolkning har systematisk bedre flyttebalanse enn steder med lav befolkning. Det er et uttrykk for at steder med en høy konsentrasjon av folk virker tiltrekkende.

Den tredje strukturelle faktoren, *Nabovekst*, er vekst i antall arbeidsplasser på omkringliggende steder som ligger innenfor pendlingsavstand. Dersom det er arbeidsplassvekst i nabokommunene, vil dette føre til høyere netto innflytting.

Telemarksforskning har analysert hvordan disse faktorene påvirker nettoflyttingen i kommunene i Norge og Sverige i en regresjonsanalyse med input av data fra 2000 til og med 2013. Når vi kjenner disse sammenhengene, kan vi analysere hvordan disse faktorene hver for seg – og til sammen – har påvirket nettoflyttingen i en bestemt kommune.

Et steds *bostedsattraktivitet* blir målt som en restfaktor, dvs. avviket mellom den faktiske nettoflyttingen og den forventede nettoflyttingen når vi tar hensyn til stedets arbeidsplassvekst, nabovekst, befolkningsstørrelse og arbeidsmarkedsintegrasjon. Steder som har bedre nettoflytting enn forventet vil da bli karakterisert som attraktive som bosted. Slike steder har egenskaper som fører til høyere nettoflytting enn hva som er «statistisk normalt». Stedet får altså en nettoflytting som er bedre enn forutsetningene tilsier. Vi antar at dette skyldes kvaliteter ved stedet. Det kan være mange ulike steds kvaliteter som kan forklare hvorfor et sted har høyere innflytting enn forutsetningene skulle tilsi. Dette er steds kvaliteter som kan påvirkes lokalt. Bostedsattraktiviteten er dermed mulig å påvirke gjennom et lokalt handlingsrom, mens de strukturelle faktorene betegner stedets forutsetninger som vanskelig kan påvirkes.

2011-2013



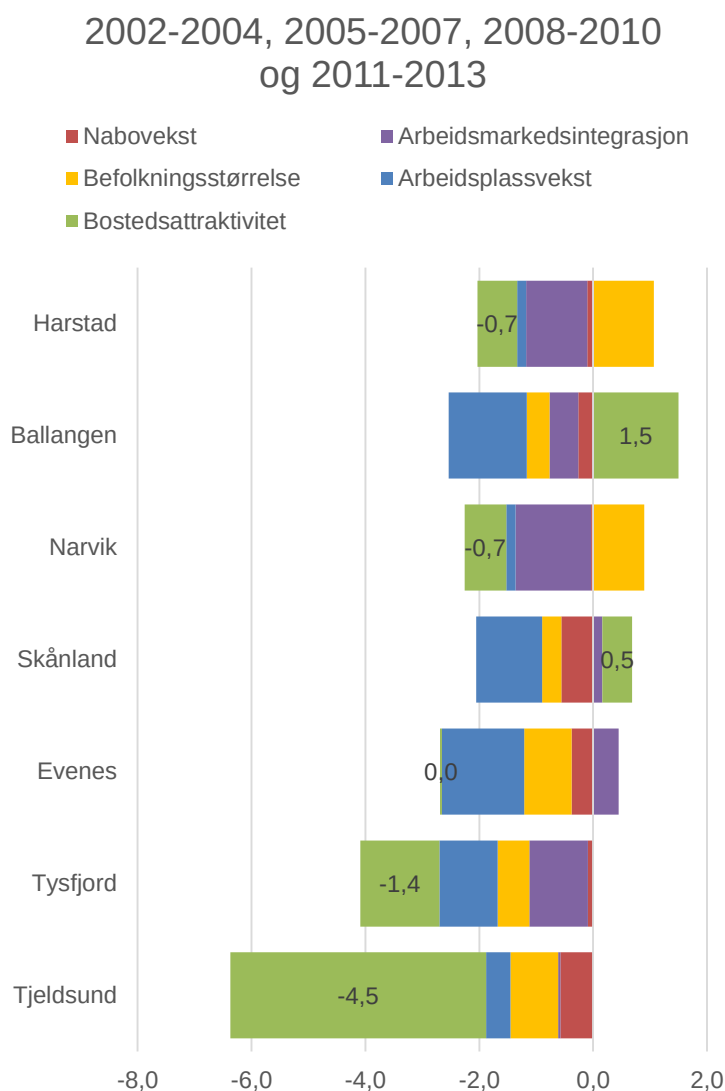
Figur 16: Bostedsattraktiviteten og effekten av arbeidsplassveksten og de strukturelle flyttefaktorene på nettoflyttingen til kommunene i perioden 2011-2013 (tre års gjennomsnitt). Sortert med hensyn til nettoflytting (summen av alle variablene)

Figur 16 viser de ulike størrelsene for de 7 kommunene de tre siste årene fra 2011 – 2013. Som vi ser har Evenes, Skånland, Tysfjord og Narvik en positiv bostedsattraktivitet. Harstad og Ballangen er på 0, mens Tjeldsund har en negativ bostedsattraktivitet. Det betyr altså at Evenes, Skånland, Tysfjord og Narvik har en bedre utvikling enn en skulle forvente, Harstad og Ballangen har en utvikling som forventet mens Tjeldsund har en mer negativ utvikling enn en kunne vente.

Dersom vi ser på de siste fireårsperiodene samlet, som i figur 17, er derimot bilde noe annet. I hele denne perioden er det kun Ballangen og Skånland som har hatt en positiv bostedsattraktivitet, mens Evenes her er på 0 og Harstad, Narvik, Tysfjord og Tjeldsund har hatt en negativ.

I vedlegg 3 har vi lagt ved en slik analyse for hver av kommunene som beskriver de siste fireårsperiodene. Det kan bidra til forklaringer på hvorfor kommunene gjør det annerledes i figur 15 sammenlignet med figur 16. I **Evenes** er det en negativ utvikling i første del av perioden som gir et gjennomsnitt på null for hele perioden. Fra 2009 og framover har utviklingen vært veldig positiv, og spesielt i 2013. I **Skånland** ser vi den samme tendensen som i Evenes. Her er det og en dårlig utvikling i den første delen av perioden, mens det fra 2010 har vært en positiv utvikling. Spesielt i 2011 var netto tilflytting høy. I **Tysfjord** har det med noen små positive unntak i 2003, 2009 og 2013 vært en negativ nettoflytting. Det gir

og utslag i positiv bostedsattraktivitet 2011-2013, mens i hele perioden fra 2002 er bostedsattraktiviteten negativ. **Narvik** hadde en positiv utvikling i starten av perioden og i 2013, mens fra 2006-2012 hadde kommunen negativ bostedsattraktivitet. Det gir igjen et bedre bilde i figur 16 enn i figur 17. **Harstad** har hatt en varierende utvikling i perioden, og nettoflyttingen har gått opp og ned. I **Ballangen** ser vi en omvendt utvikling enn den vi så i Evenes og Skånland. Her var netto tilflytting høyest i første del av perioden, mens den fra 2007 til 2011 var negativ. De siste årene har utviklingen vært stabil. **Tjeldsund** har uansett hvordan en måler hatt en negativ utvikling i perioden, selv om den og har vært varierende. Det mest bekymringsfulle er at spesielt de tre siste årene fra 2011-2013 har vært svært negative.



Figur 17: Bostedsattraktiviteten og effekten av arbeidsplassveksten og de strukturelle flyttfaktorene på nettoflyttingen til kommunene i de siste fire treårsperiodene. Sortert med hensyn til nettoflytting (summen av alle variablene).

4. Interkommunalt samarbeid i Ofoten

De viktigste årsakene som blir trukket fram for å styrke det interkommunale samarbeidet, er små og sårbare fagmiljø og utfordringer ved rekruttering av kvalifisert arbeidskraft, kombinert med stadig økede krav til kommunene. Interkommunale samarbeid gir muligheten til å styrke fagmiljøene og heve kvaliteten på tjeneste- og forvaltningsoppgaver på en mer effektiv måte enn det den enkelte kommune er i stand til å klare på egenhånd. Samtidig kan det bli sett på som utfordrende at samarbeidene har utviklet seg i en tilfeldig retning etter hvert som nye utfordringer har dukket opp, noe som har resultert i at kommunene til dels samarbeider i ulike retninger uten faste samarbeidskonstellasjoner. På den annen side kan det også være naturlig at det utvikler seg undergrupper av samarbeidskonstellasjoner eksempelvis i et regionråd. Særlig i de regionene der det er mange kommuner med, kan det være unaturlig at alle samarbeider om alt, men at kommunene finner sammen i undergrupperinger. Det finnes også eksempler på samarbeidstiltak som også går utenfor regionens grenser (Lie et al., 2013).

Hvor utbredt interkommunalt samarbeid er blant kommunene i utredningen, kan si noe om hvordan samarbeidsklimaet er i regionen og hvordan strukturene for samarbeid går. Innad i Ofoten finner vi både kommunene som har flest interkommunale samarbeid i Nordland, som er Evenes og Tjeldsund med 50 ordninger, til den kommunen som har færrest, som er Ballangen med 19 ordninger (Vinsand og Langset, 2014). Rapporten til Vinsand og Langset viser at Narvik har 21 samarbeid og Tysfjord 27. Gjennomsnittlig antall samarbeid for kommunene i Ofoten er 33. Det som er spesielt interessant i denne sammenheng er at Narvik har betydelig lavere antall samarbeid enn andre regionbyer i Norge. Ifølge Vinsand og Langset har alle større regionsenterkommuner over 30 samarbeid, mens de fleste ligger på over 40 samarbeid og noen på over 50. Grunnen til at det er slik i Ofoten kan være at kommunene nord for Narvik (Evenes, Tjeldsund og Skånland) samarbeider tett i ETS-samarbeidet, og at det ikke har vært en like stor samarbeidskultur sørover mot Ballangen.

Tabell 10 viser en oversikt over ulike interkommunale samarbeid i Ofoten. Listen er ikke uttømmende og inneholder blant annet ikke kraftsamarbeid, samarbeid om veiprosjekter og flyplassinteresser. Ofoten regionråd, som og er oppdragsgiver for denne utredningen, er det formaliserte samarbeidet mellom alle kommunene i Ofoten. Kommunene Evenes, Tjeldsund og Skånland har også et ETS-råd, i tillegg til en rekke interkommunale tjenestesamarbeid. Oversikten gjenspeiler det vi beskrev over, nemlig at Evenes har flest interkommunale samarbeid etterfulgt av Tysfjord, Narvik og Ballangen. Evenes har, i tillegg til ETS-samarbeidet, en rekke samarbeid kun med Tjeldsund kommune. Blant annet gjelder dette administrative tjenester.

Hvis en ser på hvilke områder det samarbeides om, så er det tjenester som interkommunalt arkiv, kommunerevisjon, PPT og regionalt kompetanseutviklingskontor som alle kommunene deltar i. Evenes og Tjeldsund, og i en del av samarbeidene Skånland, har et utbredt samarbeid på administrasjon, helse- og omsorgstjenester, kulturskole, barnevern, NAV og andre sosiale tjenester, brannvern og tekniske tjenester. Tysfjord har barnevernsamarbeid med kommunene sør for seg, mens verken Ballangen eller Narvik inngår i et samarbeid om barnevern. Vi har fått oppgitt at Ballangen ønsker å inngå et interkommunalt samarbeid om barnevern med Narvik. Når det gjelder tjenester som er en del av samhandlingsreformen, som distriktsmedisinsk senter og øyeblikkelig hjelp, er det foreløpig lite utbredt med samarbeid på disse områdene (Vinsand og Landset, 2014). Evenes har inngått et samarbeid med Narvik om øyeblikkelig hjelp, og vi har fått opplyst at det var et samarbeid på gang om distriktsmedisinsk senter i Tysfjord. Men at dette arbeidet ikke ble sluttført på grunn av uenigheter.

Tabell 10 Oversikt over interkommunale samarbeid i Ofoten. Kilde: Vinsand og Langset 2014.

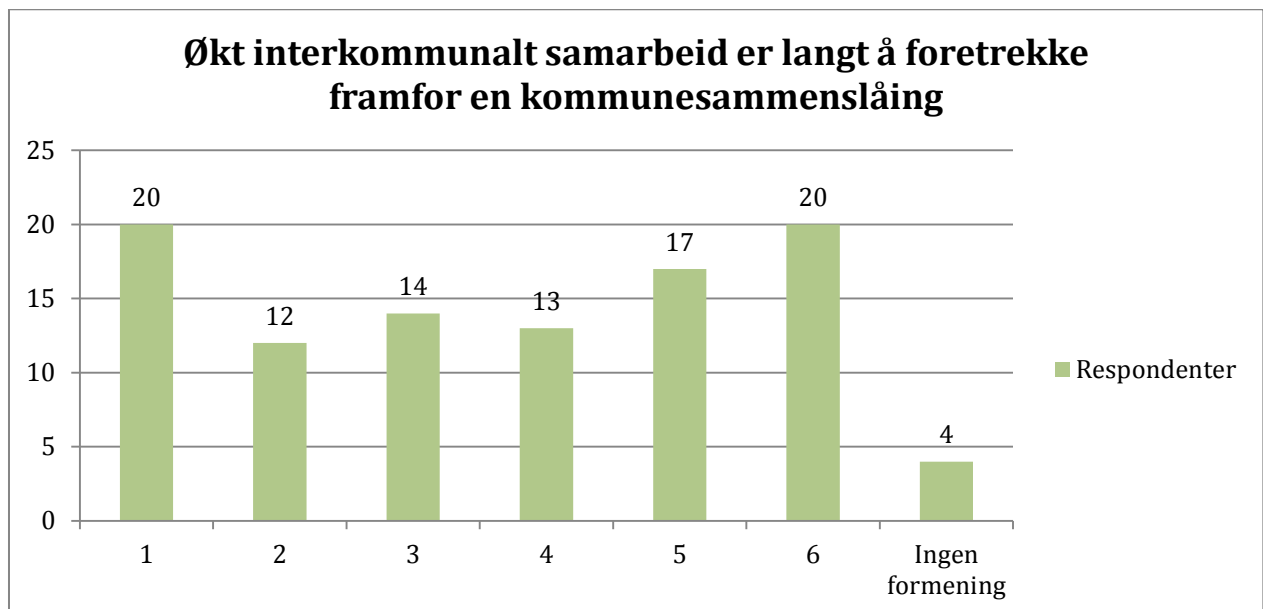
Område	Kommuner	Øvrige deltagere	Lokalisering
Ofoten regionråd	Narvik, Ballangen, Tysfjord, Evenes og Tjeldsund		Narvik/Evenes
ETS-rådet	Evenes, Tjeldsund og Skånland		
<u>Administrasjon</u>			
Interkommunalt arkivsamarbeid i Nordland	Narvik, Ballangen, Tysfjord, Evenes og Tjeldsund	De fleste kommunene i Nordland	Bodø
KomRev NORD IKS	Narvik, Ballangen, Tysfjord, Evenes og Tjeldsund		Harstad
Felles økonomiforvaltning ET	Evenes og Tjeldsund		Evenes
Felles kemner ET	Evenes og Tjeldsund		Evenes
Nord-Salten skatteoppkreverkontor	Tysfjord og Ballangen		
Innkjøpssamarbeid Ofoten			Narvik
IKT-samarbeid Evenes, Tjeldsund og Kvæfjord	Evenes og Tjeldsund		
Felles telefonisentral Evenes-Tjeldsund	Evenes og Tjeldsund		
Felles storkjøkken ET	Evenes og Tjeldsund		Evenes
<u>Undervisning og barnehage</u>			
PPT Ofoten	Narvik, Ballangen, Tysfjord, Evenes og Tjeldsund	Nordland fylke og Hamarøy	Narvik
Regional kompetanseutviklingskontor Ofoten	Narvik, Ballangen, Tysfjord, Evenes og Tjeldsund	Hamarøy	Hamarøy
ETS kulturskole	Evenes, Tjeldsund og Skånland		Evenes
<u>Helse- og omsorgstjenester</u>			
Ø-hjelp Narvik-Evenes	Narvik, Evenes		Narvik
ETS medisinske senter	Evenes, Tjeldsund og Skånland		Skånland
Kreftkoordinator Hamarøy, Tysfjord, Steigen, Sørfold	Tysfjord		Hamarøy
ETS kreftkoordinator	Evenes, Tjeldsund og Skånland		Tjeldsund
Felles legevakt STH	Tysfjord	Steigen, Hamarøy	Steigen
ETS legevakt	Evenes, Tjeldsund og Skånland		Skånland
ETS kommuneoverlege	Evenes, Tjeldsund og Skånland		Skånland
ETS legedistrikt	Evenes, Tjeldsund og Skånland		Skånland
ETS Legetjeneste	Evenes, Tjeldsund og Skånland		Skånland
Felles vaktordning jordmødre STH	Tysfjord		??
ETS Jordmortjeneste	Evenes, Tjeldsund og Skånland		Skånland
Felles helsesøstertjeneste Evenes og Tjeldsund	Evenes og Tjeldsund		Skånland
ETS Fysioterapi	Evenes, Tjeldsund og Skånland		Skånland
ETS Mobil omsorg	Evenes, Tjeldsund og Skånland		Skånland
<u>Sosialtjenester</u>			

Nord-Salten barneverntjeneste	Tysfjord	Steigen, Hamarøy	Tysfjord
ETS Barneverntjeneste	Evenes, Tjeldsund og Skånland		Evenes
Narvik og omegn krisesenter	Narvik, Evenes++		Narvik
NAV Evenes og Tjeldsund	Evenes og Tjeldsund		Evenes
Psykisk helse Evenes og Tjeldsund	Evenes og Tjeldsund		Tjeldsund
ETS Rus- og pasientkoordinator	Evenes, Tjeldsund og Skånland		Skånland
Lødingen arbeidssenter AS	Evenes	Lødingen, Evenes	Lødingen, Evenes
<i><u>Landbruk og naturforvaltning</u></i>			
Felles landbrukskontor i Nord-Salten	Tysfjord	Steigen, Hamarøy	Steigen
Felles landbrukskontor Ballangen - Narvik	Ballangen og Narvik		Ballangen
Felles landbrukskontor ET	Evenes og Tjeldsund		Tjeldsund
Skadefelling av rovvilt i Ofoten	Narvik, Evenes, Gratangen med flere		Gratangen
Narvik veterinærvaktdistrikt	Narvik og Ballangen		Narvik
Hamarøy og Steigen veterinærvaktdistrikt	Tysfjord		
Harstad og Tjeldsund veterinærvaktdistrikt	Evenes og Tjeldsund	Harstad, Kvæfjord, Skånland	Tjeldsund
Ofoten friluftsråd	Narvik, Ballangen, Tysfjord, Evenes og Tjeldsund	Gratangen	Narvik
<i><u>Tekniske tjenester</u></i>			
Felles VAR ET	Evenes og Tjeldsund		Tjeldsund
Kvitfors felleskommunale vannverk	Evenes		Skånland
Hålogaland Ressursselskap IKS	Narvik, Ballangen, Tysfjord, Evenes og Tjeldsund	Harstad, Gratangen, Lavangen, Ibestad, Kvæfjord	Narvik
<i><u>Brannvern og beredskap</u></i>			
Ofoten IUA (beredskap mot akutt forurensning)	Narvik, Ballangen, Tysfjord, Evenes og Tjeldsund	Hamarøy, Lødingen	Narvik
Ofoten interkommunale brannvesen IKS	Narvik, Ballangen og Tysfjord		Narvik
Felles brannvern ET	Evenes og Tjeldsund		Tjeldsund
Feiing Harstas - Evenes	Evenes	Harstad	Harstad
<i><u>Planlegging og byggesak</u></i>			
Felles plan og utvikling ET	Evenes og Tjeldsund		Tjeldsund
Felles plankontor ET	Evenes og Tjeldsund		Tjeldsund
Felles byggesak og byggforvaltning ET	Evenes og Tjeldsund		Tjeldsund
Felles kart og oppmåling ET	Evenes og Tjeldsund		Tjeldsund
Geodatasamarbeid Ofoten			

Geodatasamarbeid EKT		Kvæfjord
<i>Næringsutvikling</i>		
Regionalt næringsfond Ofoten	Narvik, Ballangen, Tysfjord, Ev-nes og Tjeldsund	Regionrådet
<i>Kulturtjenester</i>		
Lulesamisk bokbuss	Tysfjord	Hamarøy, Steigen, Salt- dal, Sørfold, Fauske, Nordland

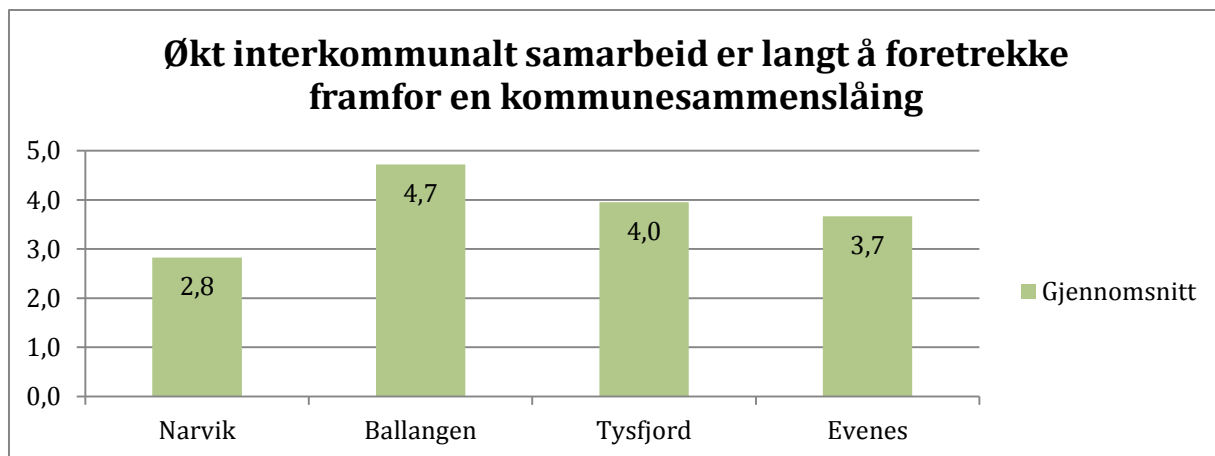
I spørreundersøkelsen som er gjennomført i forbindelse med denne utredningen, ble det presentert flere påstander til mottakerne om interkommunalt samarbeid. Disse var:

- Økt interkommunalt samarbeid er langt å foretrekke framfor en kommunesammenslåing.
- Det interkommunale samarbeidet er så omfattende at samarbeidsulempene begynner å bli større enn fordelene.
- Det går en grense for hvor omfattende de interkommunale samarbeidet kan være før en kommunesammenslåing blir mer fordelaktig.



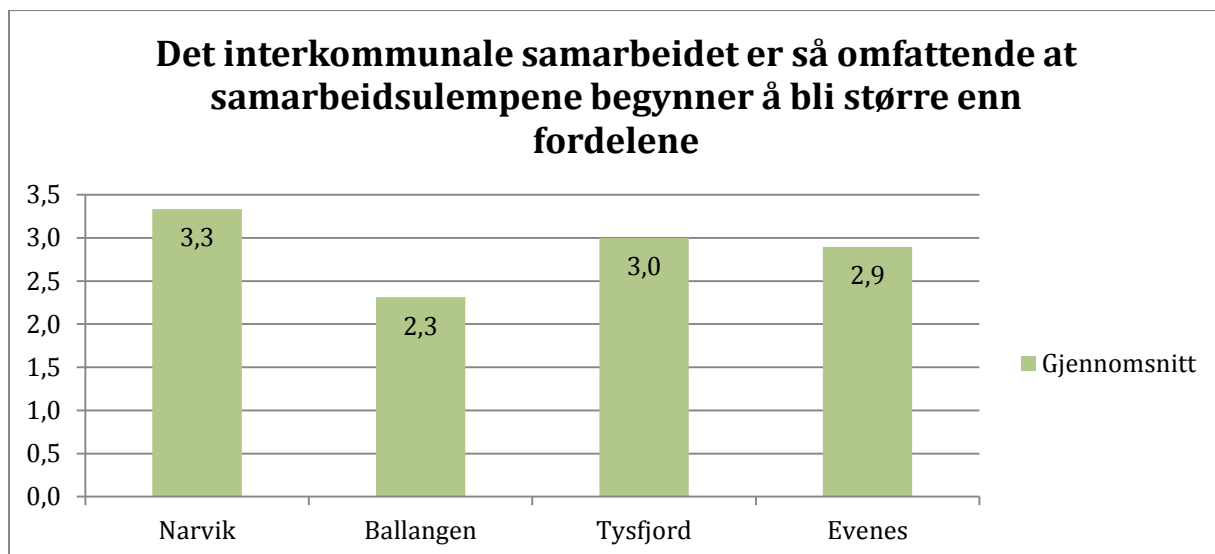
Figur 18 Svarfordeling på påstand «Økt interkommunalt samarbeid er langt å foretrekke framfor en kommunesammenslåing», der 1 er helt uenig og 6 er helt enig.

Figur 18 viser svar fra alle respondenter på den første påstanden om at interkommunalt samarbeid er å foretrekke framfor kommunesammenslåing. Gjennomsnittet av svarene er 3,6, noe som viser en svært svak støtte til påstanden. Det betyr at respondentene verken er veldig enig eller uenig i at det er bedre med mer interkommunalt samarbeid framfor en kommunesammenslåing.



Figur 19 Gjennomsnittlig svar fra de ulike kommunene på påstanden «Økt interkommunalt samarbeid er langt å foretrekke framfor en kommunesammenslåing», der 1 er helt uenig og 6 er helt enig.

Dersom vi ser på gjennomsnittet for hver av kommunene, så svinger det ganske mye. Som vi ser av figur 19 mener flertallet av respondentene i Ballangen, Tysfjord og Evenes at økt interkommunalt samarbeid er å foretrekke framfor kommunesammenslåing, mens bildet er motsatt i Narvik. For Ballangen sin del har vi tidligere sett at utbredelsen av interkommunalt samarbeid er lavere enn i de andre kommunene i Ofoten, noe som kan være en av grunnene til at en er mer positiv til mer bruk av interkommunalt samarbeid. Når det gjelder Narvik, hvor respondentene er mer positive til kommunesammenslåing, kan det henge sammen med at Narvik er regionhovedstad og dermed er mindre bekymret for eksempel for sentralisering av tjenester. I Evenes, som er den kommunen med flest interkommunale samarbeid, er respondentene forholdsvis nøytrale til påstanden.

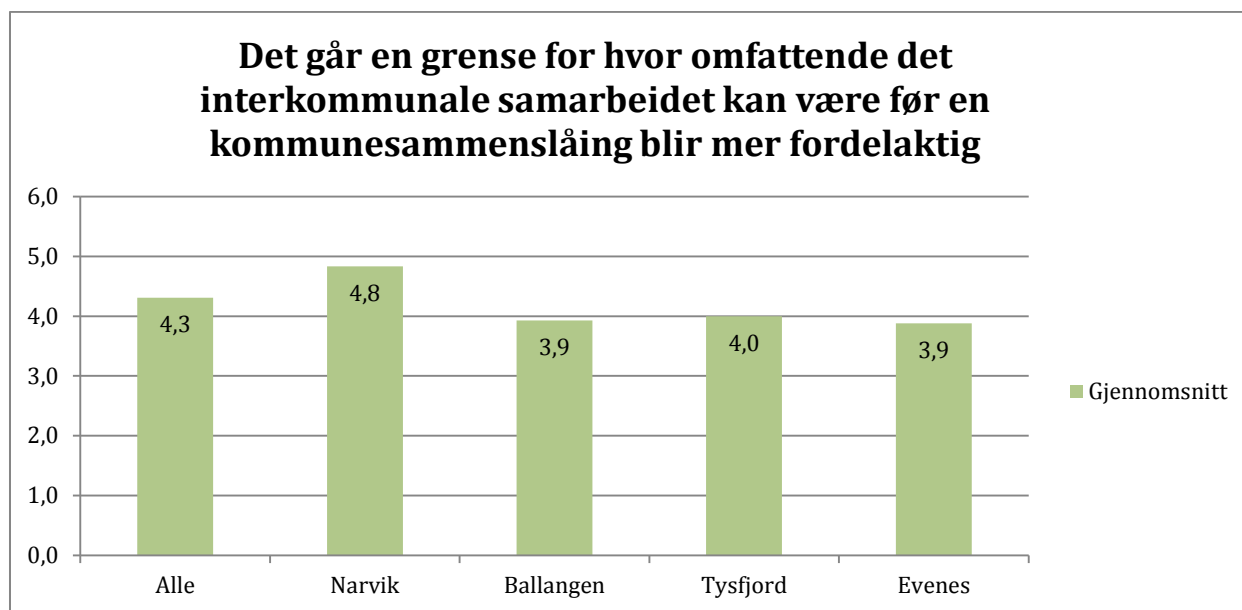


Figur 20 Gjennomsnittlig svar fra de ulike kommunene på påstanden «Det interkommunale samarbeidet er så omfattende at samarbeidsulempene begynner å bli større enn fordelene», der 1 er helt uenig og 6 er helt enig.

Resultatene i figur 19 gjenspeiles i resultatene av neste påstand. Gjennomsnittet for alle respondenter på påstanden «det interkommunale samarbeidet er så omfattende at samarbeidsulempene begynner å bli større enn fordelene» er 3,0, noe som angir at en er uenig i påstanden. Figur 20 viser at respondentene i Ballangen er mest uenig i påstanden. Med tanke på at Ballangen ikke har så mye interkommunalt tjenestesamarbeid som en del andre kommuner, er det ikke et uventet resultat. Har en få samarbeid, er det mindre å administrere. Men vi ser og at Evenes har et gjennomsnitt på 2,9, selv om de har mange interkommunale samarbeid. Det går en grense for hvor langt det er fornuftig å utvikle et interkommunalt

samarbeid, ut fra hensynet til demokratisk styring. I en situasjon der en har et utstrakt interkommunalt samarbeid på en rekke sentrale tjenesteområder risikerer en å flytte beslutningsmyndighet ut fra de folkevalgte kommunestyrene og inn i de indirekte valgte regionrådene eller selskapsstyrer (Lie et al., 2014).

I Evenes mener en derimot at styring av det interkommunale samarbeidet ikke er noen stor utfordring, noe som kan tyde på at en har en god struktur på organiseringen av de interkommunale samarbeidene nord i Ofoten. I intervjuer med respondenter fra Evenes får vi oppgitt at styringen av det interkommunale samarbeidet fungerer bra, en har gode delegasjoner og rammer som fungerer. Politikerne føler og at en har kontroll, selv om det er mange interkommunale samarbeid. Mange av samarbeidene er også organisert som § 28-samarbeid, noe som gir klare rammer rundt hvem som er ansvarlig (vertskommunen).



Figur 21 Gjennomsnittlig svar fra alle respondenter og de ulike kommunene på påstanden «Det går en grense for hvor omfattende det interkommunale samarbeidet kan være før en kommunesammenslåing blir mer fordelaktig», der 1 er helt uenig og 6 er helt enig.

Respondenter fra alle kommuner gir støtte til at «det går en grense for hvor omfattende det interkommunale samarbeidet kan være før en kommunesammenslåing blir mer fordelaktig». Som vi ser av figur 21 er det respondentene fra Narvik som er mest positive til påstanden, og dermed mener at kommunesammenslåing er å foretrekke framfor omfattende interkommunalt samarbeid. Respondentene i Evenes, Ballangen og Tysfjord er og positive til påstanden, men i mindre grad enn de i Narvik. Gjennomsnittet fra alle respondentene er på 4,3. Sett i forhold til kommunesammenslåing vil interkommunalt samarbeid i utgangspunktet virke mindre sentraliserende. Det kan være en av årsakene til at respondentene i Narvik er mer positive til påstanden enn de andre kommunene. Når det gjelder interkommunalt samarbeid (og kommunesammenslåinger) vil det være en trade-off mellom realiserte kostnadsbesparelser og strukturendringer. Dersom en skal hente ut maksimalt av kostnadsbesparelser må en ventelig gjøre en del upopulære grep knyttet til struktur (Lie et al., 2014).

Oppsummert kan en si at for kommunene i Ofoten, så er det stor variasjon i omfanget av interkommunalt samarbeid. Evenes har samarbeid på en rekke områder, mens Ballangen har langt færre samarbeid. Gjennomgående er det få områder som alle de fire kommunene som inngår i utredningen samarbeider om, selv om det er noen unntak. Siden det er store variasjoner i hvor mange samarbeid de ulike kommunene har, er det og stor variasjon i hvilke oppgaver det samarbeides om. Eksempelvis alle samarbeider om PPT, mens de ikke gjør det samme på barnevern. Evenes har et utstrakt interkommunalt samarbeid på administrasjon, helse- og tekniske tjenester, mens vi ikke ser det samme hos de andre kommunene.

Når vi ser på interaksjonen kommunene i mellom er det tydelig at Evenes har mest interaksjon med Tjeldsund, deretter Skånland og Narvik. Narvik har interaksjon både nordover mot Evenes og sørover mot Ballangen. Men det er få områder hvor bare Narvik og Ballangen har inngått interkommunalt samarbeid, landbruk er et unntak. Vi har fått oppgitt fra Ballangen kommune at de ønsker å gjøre en henvendelse mot Narvik kommune for et samarbeid innen barnevern. Tysfjord samarbeider både sørover mot Hamarøy og Steigen, og nordover mot Ballangen.

Når det gjelder mer spesialisert tjenester, som kommunen har fått ansvar for de siste årene, er det igjen Evenes som har det mest utbredte samarbeidet, ikke minst innenfor helse. Men vi ser og at Tysfjord har samarbeid sørover om felles legevakt, felles vaktordning for jordmødre og felles kreftkoordinator. Det kan tyde på at det er behov for mer interkommunalt samarbeid i årene framover, spesielt fra 2016 når kommunen vil ha fullt ansvar for øyeblikkelig hjelp som en del av samhandlingsreformen.

Alle kommunene støtter at det går en grense for hvor omfattende det interkommunale samarbeidet kan være før en kommunesammenslåing blir mer fordelaktig. Men det er ingen av kommunen som mener at det interkommunale samarbeidet på dagens nivå er så omfattende at det begynner å bli større utfordringer enn fordeler. I både Evenes, Tysfjord og Ballangen mener en at interkommunalt samarbeid er å foretrekke framfor kommunesammenslåing. Dermed er det bare Narvik som mener at kommunesammenslåing er å foretrekke framfor interkommunalt samarbeid.

5. Økonomiske rammebetingelser

I dette kapitlet ser vi på status og utfordringer knyttet til kommunenes økonomi, og økonomiske konsekvenser av ulike alternativer for kommunesammenslåing i Ofoten. Vi har drøftet effekter i forhold til inntektsoverføringer gjennom inntektssystemet og andre tilskuddsordninger.

5.1 Økonomisk status

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

5.1.1 Korrigerte frie inntekter

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

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.

For å få et mest mulig komplett bilde av kommunenes frie inntekter, viser vi i tabellen under nivået på korrigerte frie inntekter både med og uten eiendomsskatt og konsesjonskraftsinntekter.

Tabell 11 Frie inntekter i 2013 korrigert for variasjon i utgiftsbehov. Tabellen viser prosent av landsgjennomsnittet av inntekt pr. innbygger. Landsgjennomsnittet = 100. Kilde: Kommuneproposisjonen 2015.

Kommune	Korrigerte frie inntekter, ekskl. e-skatt og konsesjonskraftinnt.	Korrigerte frie inntekter, inkl. e-skatt og konsesjonskraftinnt.
Narvik	100	106
Tysfjord	110	121
Tjeldsund	114	111
Evenes	111	112
Ballangen	103	103
Harstad	105	107
Skånland	106	104
Nordland	102	105
Troms	106	107
Hele landet	100	100

Tabell 11 viser at alle de aktuelle kommunene, har et inntektsnivå over landsgjennomsnittet. Tysfjord, Tjeldsund og Evenes peker seg ut med relativt høye korrigerte frie inntekter i forhold til landsgjennomsnittet.

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” (jfr. tabell 12).

Tabell 12 Kommunegruppeoversikt og definisjon. Kilde: KOSTRA 2013

Kommunegruppe (definisjon)	
Narvik	11 (mellomstore kommuner med middels bundne kostnader per innbygger, middels frie disponible inntekter)
Tysfjord	6 (små kommuner med høye bundne kostnader per innbygger, høye frie disponible inntekter)
Tjeldsund	5 (små kommuner med høye bundne kostnader per innbygger, middels frie disponible inntekter)
Evenes	5 (små kommuner med høye bundne kostnader per innbygger, middels frie disponible inntekter)
Ballangen	2 (små kommuner med middels kostnader per innbygger, middels frie disponible inntekter)
Harstad	13 (store kommuner utenom de fire største byene)
Skånland	2 (små kommuner med middels kostnader per innbygger, middels frie disponible inntekter)

De økonomiske rammebetingelsene vil være styrende for det tjenestetilbudet kommunene kan tilby sine innbyggere. Vi skal under se nærmere på noen indikatorer som sier litt mer om hvordan kommunene forvalter de disponible midlene.

5.1.2 Finansielle nøkkeltall

Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU)¹⁶ betrakter netto driftsresultat som en hovedindikator for økonomisk balanse i kommunesektoren. Netto driftsresultat er et mål på hvor mye kommunene sitter igjen med av driftsinntekter etter at driftsutgifter, netto renter og avdrag er betalt. Målt i prosent av driftsinntektene uttrykker netto driftsresultatet således hvor stor del av de tilgjengelige driftsinntektene kommunene kan disponere til avsetninger og egenfinansiering av investeringer. TBU har gjort beregninger som indikerer at netto driftsresultat over tid bør ligge på 3 prosent av driftsinntektene for at kommunene skal sitte igjen med tilstrekkelige midler til avsetninger og investeringer. Et netto driftsresultat på 3 prosent vil sikre økonomisk balanse. Enkelt sagt tilsvarer et netto driftsresultat på 3 prosent et regnskapsresultat på nær 0 i privat sektor. Et netto driftsresultat over 3 prosent for kommunesektoren som helhet vil innebære at kommunene bygger opp en «buffer» mot uforutsette økte utgifter eller reduserte inntekter. God økonomistyring tilsier at kommunene budsjetterer med en slik buffer.

Narvik, Tysfjord, Tjeldsund, Ballangen og Skånland hadde et netto driftsresultat på under 3 prosent i 2013. Av disse hadde samtlige, med unntak av Narvik, et negativt netto driftsresultat dette året. Evenes og Harstad hadde et netto driftsresultat på hhv. 3,8 prosent og 4,0 prosent i 2013. Ser vi på årene 2011

¹⁶ TBU er et partssammensatt utvalg for rapportering, statistisk bearbeidelse og faglig vurdering av data som gjelder økonomien i kommunene og fylkeskommunene.

til 2013 under ett, er det Ballangen og Tjeldsund som kommer dårligst ut med et gjennomsnittlig netto driftsresultat på hhv. -1,1 prosent og -0,6 prosent.

Tabell 13 Netto driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter 2011-2013. Kilde: KOSTRA (konsern).

	2011	2012	2013	Gj.snitt 2011-2013
Narvik	3,1	2,1	1,9	2,4
Tysfjord	11,7	-7,1	-4,1	0,2
Tjeldsund	-0,4	0,7	-2,1	-0,6
Evenes	1,5	0,1	3,8	1,8
Ballangen	-2,5	0,6	-1,5	-1,1
Harstad	-3,6	2,9	4,0	1,1
Skånland	2,6	3,2	-1,0	1,6
Nordland	3,1	1,8	1,6	2,2
Troms	1,4	2,4	1,7	1,8
Landet	2,5	3,2	2,8	2,8

Det er ikke økonomisk bærekraftig for en kommune å ha et netto driftsresultat under 3 % over tid. De sju kommunene har hatt varierende netto driftsresultater de siste årene. Ser vi på årene 2011 til 2013 under ett, har ingen av kommunene hatt et netto driftsresultat over normen på 3 prosent.

De kommunale fondene viser hvor mye kommunen har satt av til senere års drifts- og investeringsformål. Kommunenes fondsverdier fordeler seg på disposisjonsfond, bundne driftsfond, ubundne investeringsfond og bundne investeringsfond. 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. Samtlige av de aktuelle kommunene hadde et nivå på disposisjonsfondet i prosent av brutto driftsinntekter som lå under landsgjennomsnittet i 2013 (jf. tabell 14).

Tabell 14 Disposisjonsfond i prosent av brutto driftsinntekter 2011-2013. Kilde: KOSTRA (konsern).

	2011	2012	2013
Narvik	0,3	0,2	0,1
Tysfjord	10,2	0,1	0,1
Tjeldsund	5,1	5,2	5,0
Evenes	6,0	..	5,0
Ballangen	0,2	0,2	0,1
Harstad	0,1	0,1	0,5
Skånland	1,4	2,0	1,7
Nordland	4,2	4,1	4,0
Troms	1,2	1,5	2,0
Landet	5,5	5,9	6,2

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. Narvik, Tysfjord, Tjeldsund og Evenes hadde en netto lånegjeld under landsgjennomsnittet i 2013, mens Ballangen, Harstad og Skånland hadde en netto lånegjeld over landsgjennomsnittet. Harstad hadde en netto lånegjeld på 110 prosent i 2013, mens Evenes hadde netto lånegjeld på 40 prosent.

Tabell 15 Netto lånegjeld i prosent av brutto driftsinntekter 2011-2013. Kilde: KOSTRA (konsern)

	2011	2012	2013
Narvik	69,4	66,7	65,7
Tysfjord	60,0	65,1	63,7
Tjeldsund	63,9	58,8	55,8
Evenes	39,7	..	40,2
Ballangen	64,7	74,8	80,4
Harstad	103,0	99,9	110,1
Skånland	89,2	90,3	87,9
Nordland	68,6	66,3	71,8
Troms	90,4	89,5	90,3
Landet	69,9	68,7	71,0

Narvik, Tysfjord og Ballangen ligger i ROBEK. 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. Det er varierende årsaker til dette, men samlet for de tre kommunene er at de har betydelige akkumulerte regnskapsmessige merforbruk. Situasjonen er mest alvorlig for Tysfjord og Ballangen siden disse to kommunene er betydelig mindre enn Narvik, og de har akkumulerte underskudd på henholdsvis over 20 millioner og over 30 millioner. Vi ser og av tabellen under at Tjeldsund hadde et akkumulert underskudd på litt over 5 millioner ved utgangen av 2013.

Tabell 16 Akkumulert regnskapsmessig merforbruk 2013. Kilde:

	Akkumulert regnskapsmessig merforbruk 2013 (1000 kr)
Narvik	-19 352
Tysfjord	-20 088
Ballangen	-30 420
Tjeldsund	-5 133

5.1.3 Oppsummering økonomisk status

Generelt har kommunene i Ofoten et inntektsnivå over landsgjennomsnittet. Tysfjord, Tjeldsund og Evenes peker seg ut med relativt høye korrigerte frie inntekter i forhold til landsgjennomsnittet.

De sju kommunene har hatt varierende netto driftsresultater de siste årene. Ser vi på årene 2011 til 2013 under ett, har ingen av kommunene hatt et netto driftsresultat over normen på 3 prosent. Samtlige av de aktuelle kommunene hadde et nivå på disposisjonsfondet i prosent av brutto driftsinntekter som lå under landsgjennomsnittet i 2013. Narvik, Tysfjord, Tjeldsund og Evenes hadde en netto lånegjeld under landsgjennomsnittet i 2013, mens Ballangen, Harstad og Skånland hadde en netto lånegjeld over landsgjennomsnittet.

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, Ballangen og Tjeldsund hadde et akkumulert regnskapsmessig merforbruk per 31.12.13.

5.2 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 likeverdige 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 forskjellig avhengig av hvilke kommuner som slår seg sammen.

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

Inndelingstilskuddet varer over en 20-års periode, der det etter de 15 første årene skjer en gradvis nedtrapping. Etter 20 år er så rammetilskuddet nede på det nivået som skal gjelde på lang sikt. Det er viktig

å være oppmerksom på at inntektssystemet er under stadig endring, og at langsiktige konsekvenser derfor er beheftet med stor usikkerhet. Våre beregninger er gjort på bakgrunn av dagens inntektssystem.

Utgiftsutjevningssdelen i kommunenes inntektssystem påvirkes av følgende komponenter:¹⁷

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

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

Grunnlagsdata knyttet til kriteriene «sone» og «nabo» er beregnet av SSB. Ny verdi på urbanitetskriteriet vil være kurant å beregne siden dette kriteriet er definert som innbyggertall opphøyd i 1,2. Opphopningsindeksen består av kriteriene skilte/separerte, arbeidsledige, fattige per 1.1.2013.¹⁸

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. Alle de sju kommunene ligger under dette nivået. En eventuell sammenslåing vil derfor ikke påvirke inntektsutjevningen over rammetilskuddet.

Regionaltilskuddene i inntektssystemet som tildeles som et gitt beløp til den enkelte kommune, kompenseres fullt over inndelingstilskuddet. I 2014 kvalifiserer 5 av de 7 kommunene til småkommunetilskudd. Alle disse tilskuddene vil med andre ord bli påvirket ved en sammenslåing. Dersom kommuner med ulik sats for Nord-Norge-tilskudd slår seg sammen, vil kommunen kompenseres gjennom inndelingstilskuddet for eventuelt tap av tilskudd på sammenslåingstidspunktet.¹⁹ I beregningene har vi lagt til grunn at alternativ 3a blir en kommune i Nordland, mens alternativ 3b blir en kommune i Troms. Redusert Nord-Norgetilskudd i alternativ 3a vil dermed bli kompensert over inndelingstilskuddet.

Beregningene er gjort på følgende sammenslåingsalternativer:

1. Narvik + Tysfjord + Ballangen
2. Narvik + Tysfjord + Ballangen + Evenes
3. a) Evenes + Tjeldsund + Skånland
b) Evenes + Tjeldsund + Skånland + Harstad²⁰

¹⁷ I tillegg vil korreksjonsordningen for elever i statlige og private skoler bli påvirket ved en eventuell kommunesammenslåing.

¹⁸ Indeksen blir beregnet ved å multiplisere grunnlagstallene fra de tre kriteriene og dele på innbyggertall multiplisert på innbyggertall.

¹⁹ 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.

²⁰ Harstad mottar i dag inndelingstilskudd på 17,6 mill. kr fra kommunesammenslåingen med Bjarkøy i 2013. I beregningene (alternativ 3b) har vi lagt til grunn at dette inndelingstilskuddet blir kompensert over et nytt inndelingstilskudd.

Tabell 17 Dokumentasjon av beregnet inndelingstilskudd (1000 kr)

	Skattenivå 14 (anslag)	Småkommune-tilskudd	Basistillegg	Sum inndelingstilskudd
Narvik	90,0 %		12 331	
Tysfjord	76,5 %	5 316	12 331	
Tjeldsund	71,0 %	5 316	12 331	
Evenes	71,7 %	5 316	12 331	
Ballangen	63,8 %	5 316	12 331	
Harstad	82,7 %		12 331	
Skånland	75,6 %	5 316	12 331	
Alternativ 1	86,0 %	10 632	36 993	35 294
Alternativ 2	85,2 %	15 948	49 324	52 941
Alternativ 3a	73,6 %	15 948	36 993	44 916
Alternativ 3b	81,0 %	15 948	49 324	70 548

5.2.1 Alternativ 1

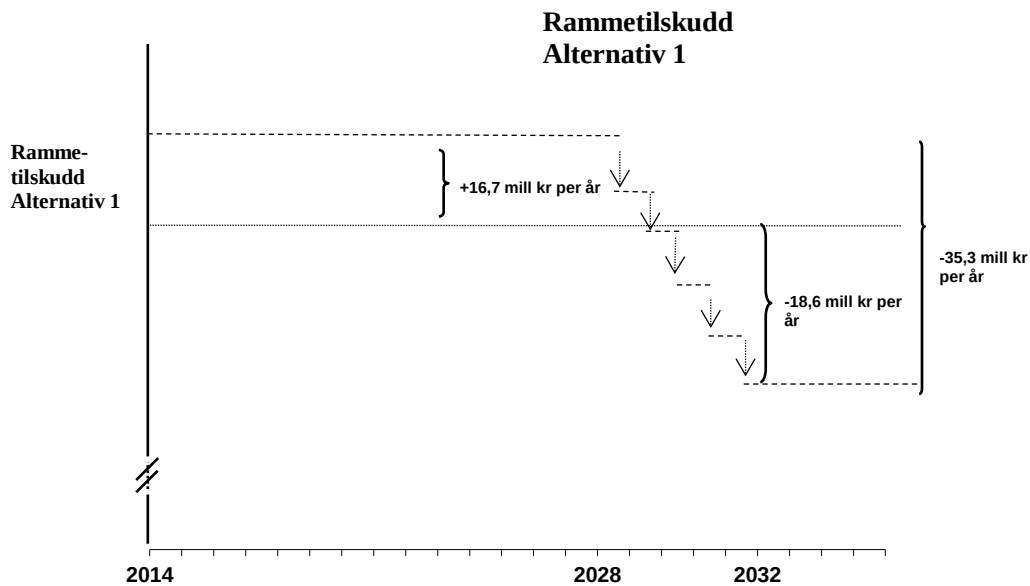
Tabell 18 viser kortsiktige og langsiktige effekter ved en eventuell sammenslåing av Narvik, Tysfjord og Ballangen, mens figur 22 viser hvordan rammetilskuddet vil utvikle seg over tid. Som tabellen og figuren viser vil alternativ 1, få økt sitt rammetilskudd med 16,7 mill. kr hvert år de første 15 årene etter sammenslåing. Dette utgjør 1,0 prosent av dagens brutto driftsinntekter. Når inndelingstilskuddet er ferdig trappet ned, vil kommunen være nede på et langsiktige tilskuddsnivå som ligger 18,6 mill. kr pr år under det man mottok som enkeltkommuner. Dette utgjør 1,1 prosent i forhold til dagens brutto driftsinntekter.

I perioden 2014-2028 vil den nye kommunen ha mottatt 251,2 mill. kr mer enn de selvstendige kommunene vil få i sum.²¹

Tabell 18 Frie inntekter per år i mill. 2014-kr. Alternativ 1.

Sum frie inntekter pr år før sammenslåing (A)	1 182
Frie inntekter pr år i 15 år etter sammenslåing (B)	1 199
Frie inntekter pr år fra og med år 20 etter sammenslåing (C)	1 163
Årlig effekt av sammenslåing de første 15 årene (B-A)	16,7
Årlig effekt av sammenslåing fra og med år 20 (C-A)	-18,6

²¹ Beregnet som 15 år à 16,744 mill. kr. Inndelingstilskuddet trappes deretter ned med 7,059 mill. kr per år i en femårsperiode (=35,294 mill. kr).



Figur 22 Rammetilskuddsutvikling med og uten sammenslåing. Alternativ 1.

Hvordan rammetilskuddet fordeler seg på de ulike elementene er vist i tabellen under. Beregningene viser at sammenslåingsalternativ 1 vil få en økning i den delen av rammetilskuddet som skriver seg fra kriteriene sone (15,123 mill.) og urbanitetskriteriet (1,728 mill.). Kriteriene nabo (-25 tusen), netto virkning for elever i statlige og private skoler (-44 tusen) og opphopningsindeksen (-39 tusen) slår negativt ut på rammetilskuddet for den nye kommunen. Inndelingstilskuddet er på 35,294 mill. kr og består av 2 basis-tilskudd og 2 småkommunetilskudd.

Tabell 19 Endring i ulike tilskuddselement. 1000 kr. Alternativ 1.

	Endring i 1000 kr
Sone	15 123
Nabo	-25
Nto.virkn. statl/priv. skoler	-44
Opphopningsindeks	-39
Urbanitetskriterium	1 728
Basistillegg	-24 662
Småkommunetilskudd	-10 632
Inndelingstilskudd	35 294
Sum	16 744

5.2.2 Alternativ 2

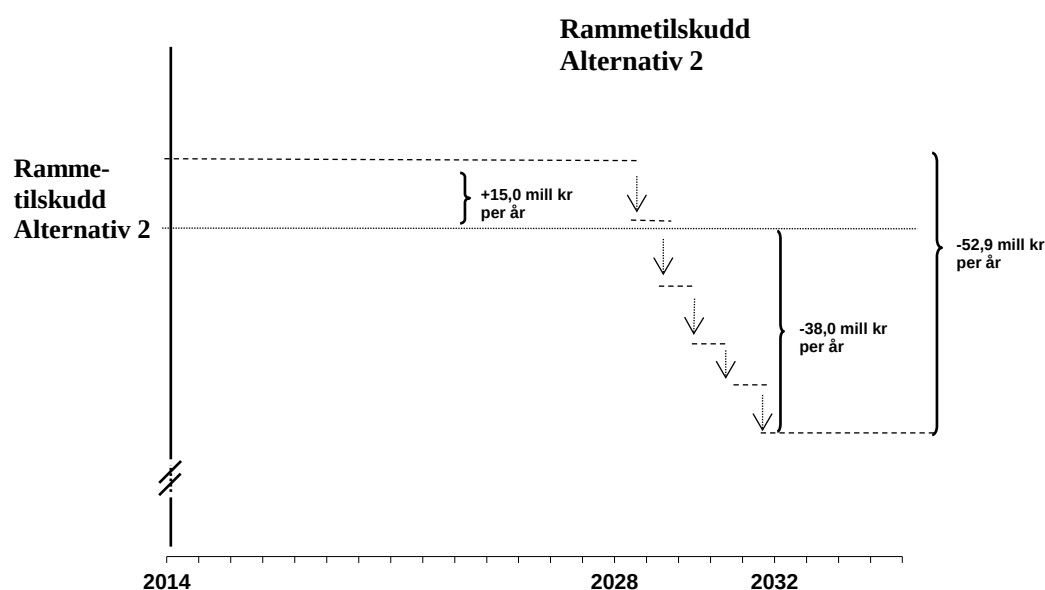
Tabell 20 viser kortsiktige og langsiktige effekter ved en eventuell sammenslåing av Narvik, Tysfjord, Evenes og Ballangen, mens figur 23 viser hvordan rammetilskuddet vil utvikle seg over tid. Som tabellen og figuren viser vil alternativ 2, få økt sitt rammetilskudd med 15,0 mill. kr hvert år de første 15 årene etter sammenslåing. Dette utgjør 0,8 prosent av dagens brutto driftsinntekter. Når inndelingstilskuddet er ferdig trappet ned, vil kommunen være nede på et langsiktige tilskuddsnivå som ligger 38,0 mill. kr pr

år under det man mottok som enkeltkommuner. Dette utgjør 2,0 prosent i forhold til dagens brutto driftsinntekter.

I perioden 2014-2028 vil den nye kommunen ha mottatt 224,5 mill. kr mer enn de selvstendige kommunene vil få i sum.²²

Tabell 20 Frie inntekter per år i mill. 2014-kr. Alternativ 2.

Sum frie inntekter pr år før sammenslåing (A)	1 272
Frie inntekter pr år i 15 år etter sammenslåing (B)	1 287
Frie inntekter pr år fra og med år 20 etter sammenslåing (C)	1 235
Årlig effekt av sammenslåing de første 15 årene (B-A)	15,0
Årlig effekt av sammenslåing fra og med år 20 (C-A)	-38,0



Figur 23 Rammetilskuddsutvikling med og uten sammenslåing. Alternativ 2.

Hvordan rammetilskuddet fordeler seg på de ulike elementene er vist i tabellen under. Beregningene viser at sammenslåingsalternativ 2 vil få en økning i den delen av rammetilskuddet som skriver seg fra kriteriene sone (12,945 mill.), nabo (3 tusen) og urbanitetskriteriet (2,337 mill.). Kriteriene netto virkning for elever i statlige og private skoler (-121 tusen) og opphopningsindeksen (-195 tusen) slår negativt ut på rammetilskuddet for den nye kommunen. Inndelingstilskuddet er på 52,941 mill. kr og består av 3 basis-tilskudd og 3 småkommunetilskudd.

²² Beregnet som 15 år à 14,969 mill. kr. Inndelingstilskuddet trappes deretter ned med 10,588 mill. kr per år i en femårsperiode (=52,941 mill. kr).

Tabell 21 Endring i ulike tilskuddselement. 1000 kr. Alternativ 2.

	Endring i 1000 kr
Sone	12 945
Nabo	3
Nto.virkn. statl/priv. skoler	-121
Opphopningsindeks	-159
Urbanitetskriterium	2 337
Basistillegg	-36 992
Småkommunetilskudd	-15 948
Inndelingstilskudd	52 941
Sum	14 969

5.2.3 Alternativ 3a

Tabell 22 viser kortsiktige og langsiktige effekter ved en eventuell sammenslåing av Tjeldsund, Evenes og Skånland, mens figur 24 viser hvordan rammetilskuddet vil utvikle seg over tid. Som tabellen og figuren viser vil alternativ 3a, få økt sitt rammetilskudd med 4,6 mill. kr hvert år de første 15 årene etter sammenslåing. Dette utgjør 0,9 prosent av dagens brutto driftsinntekter.

I beregningene har vi lagt til grunn at alternativ 3a vil bli en kommune i Nordland. Ny kommune vil dermed kompenseres gjennom inndelingstilskuddet for tap av Nord-Norgetilskudd ved bruk av Nordlandssatser på sammenslåingstidspunktet.

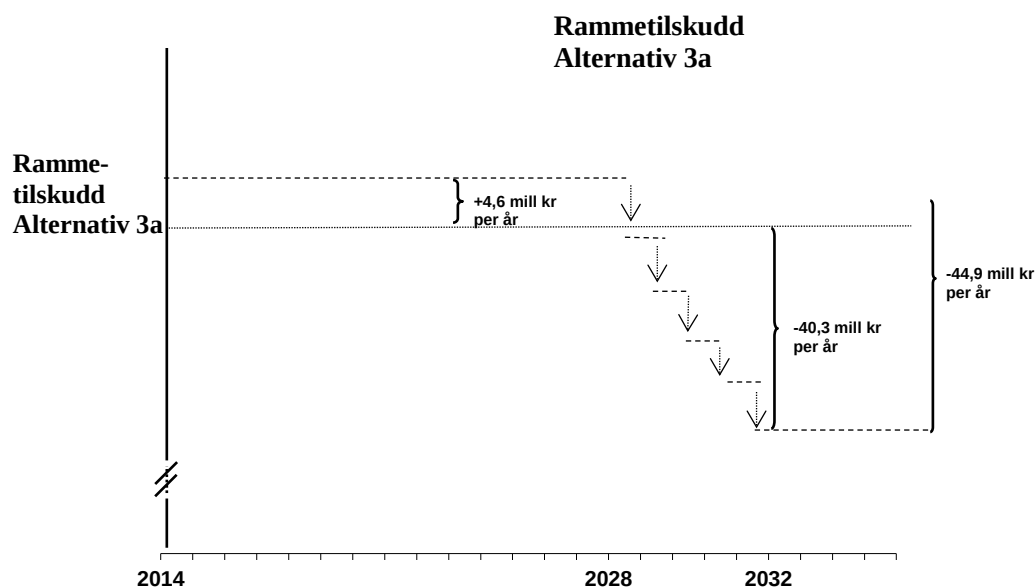
Når inndelingstilskuddet er ferdig trappet ned, vil kommunen være nede på et langsiktige tilskuddsnivå som ligger 40,3 mill. kr pr år under det man mottok som enkeltkommuner. Dette utgjør 7,7 prosent i forhold til dagens brutto driftsinntekter.

I perioden 2014-2028 vil den nye kommunen ha mottatt 69,3 mill. kr mer enn de selvstendige kommunene vil få i sum.²³

Tabell 22 Frie inntekter per år i mill. 2014-kr. Alternativ 3

Sum frie inntekter pr år før sammenslåing (A)	352
Frie inntekter pr år i 15 år etter sammenslåing (B)	357
Frie inntekter pr år fra og med år 20 etter sammenslåing (C)	312
Årlig effekt av sammenslåing de første 15 årene (B-A)	4,6
Årlig effekt av sammenslåing fra og med år 20 (C-A)	-40,3

²³ Beregnet som 15 år à 4,617 mill. kr. Inndelingstilskuddet trappes deretter ned med 8,983 mill. kr per år i en femårsperiode (=44,916 mill. kr).



Figur 24 Rammetilskuddsutvikling med og uten sammenslåing. Alternativ 3

Hvordan rammetilskuddet fordeler seg på de ulike elementene er vist i tabellen under. Beregningene viser at sammenslåingsalternativ 3a, vil få en økning i den delen av rammetilskuddet som skriver seg fra kriteriene sone (4,295 mill.) og urbanitetskriteriet (534 tusen). Kriteriene nabo (-91 tusen) og netto virkning for elever i statlige og private skoler (-110 tusen) og opphopningsindeksen (-12 tusen) slår negativt ut på rammetilskuddet for den nye kommunen. Inndelingstilskuddet er på 53,9 mill kr og består av 2 basistilskudd og 3 småkommunetilskudd. I tillegg er kommunen kompensert for tap av Nord-Norgetilskudd ved bruk av Nordland-satser.

Tabell 23 Endring i ulike tilskuddselement. 1000 kr. Alternativ 3a.

	Endring i 1000 kr
Sone	4 295
Nabo	-91
Nto.virkn. statl/priv. skoler	-110
Opphopningsindeks	-12
Urbanitetskriterium	534
Basistillegg	-24 662
Småkommunetilskudd	-15 948
Nord-Norgetilskudd (Nordland satser)	-4 306
Inndelingstilskudd	44 916
Sum	4 617

5.2.4 Alternativ 3b

Tabell 24 viser kortsiktige og langsiktige effekter ved en eventuell sammenslåing av Tjeldsund, Evenes, Harstad og Skånland, mens figur 25 viser hvordan rammetilskuddet vil utvikle seg over tid. Som tabellen og figuren viser vil alternativ 3b, få økt sitt rammetilskudd med 10,3 mill. kr hvert år de første 15 årene etter sammenslåing. Dette utgjør 0,4 prosent av dagens brutto driftsinntekter.

I beregningene har vi lagt til grunn at alternativ 3b vil bli en kommune i Troms.

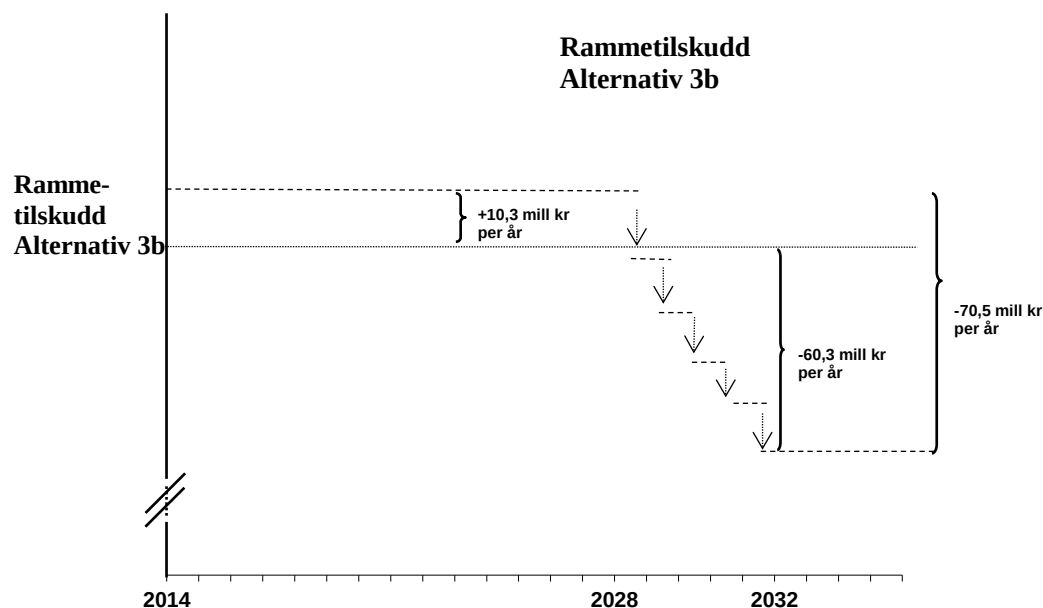
Harstad mottar i dag inndelingstilskudd på 17,6 mill. kr fra kommunesammenslåingen mellom Harstad og Bjarkøy i 2013. I beregningene har vi lagt til grunn at dette inndelingstilskuddet blir kompensert over et nytt inndelingstilskudd.²⁴

Når inndelingstilskuddet er ferdig trappet ned, vil kommunen være nede på et langsiktige tilskuddsnivå som ligger 60,3 mill. kr pr år under det man mottok som enkeltkommuner. Dette utgjør 2,6 prosent i forhold til dagens brutto driftsinntekter.

I perioden 2014-2028 vil den nye kommunen ha mottatt 154,2 mill. kr mer enn de selvstendige kommunene vil få i sum.²⁵

Tabell 24 Frie inntekter per år i mill. 2014-kr. Alternativ 3b.

Sum frie inntekter pr år før sammenslåing (A)	1 541
Frie inntekter pr år i 15 år etter sammenslåing (B)	1 551
Frie inntekter pr år fra og med år 20 etter sammenslåing (C)	1 481
Årlig effekt av sammenslåing de første 15 årene (B-A)	10,3
Årlig effekt av sammenslåing fra og med år 20 (C-A)	-60,3



Figur 25 Rammetilskuddsutvikling med og uten sammenslåing. Alternativ 3b.

Hvordan rammetilskuddet fordeler seg på de ulike elementene er vist i tabellen under. Beregningene viser at sammenslåingsalternativ 3b vil få en økning i den delen av rammetilskuddet som skrives seg fra kriteriene sone (4,439 mill.) og urbanitetskriteriet (2,415 mill.). I tillegg vil Nord-Norgetilskudd med bruk av

²⁴ Eksisterende inndelingstilskudd for Harstad er 17,607 mill. kr for 2014. Reelt sett vil dette tilskuddet bli redusert med 3,521 mill. kr pr år i perioden 2027 til 2031, dvs. et år før nedtrappingsperioden for det nye inndelingstilskuddet.

²⁵ Beregnet som 15 år à 10,279 mill. kr. Inndelingstilskuddet trappes deretter ned med 14,110 mill. kr per år i en femårsperiode (=70,548 mill. kr).

Troms-satser gi et økt rammetilskudd på 3,889 mill kr. Kriteriet nabo (-226 tusen), netto virkning for elever i statlige og private skoler (-169 tusen) og opphopningsindeksen (-70 tusen) slår negativt ut på rammetilskuddet for den nye kommunen. Inndelingstilskuddet er på 70,548 mill. kr og består av 3 basis-tilskudd og 3 småkommunetilskudd og ett eksisterende inndelingstilskudd.

Tabell 25 Endring i ulike tilskuddselement. 1000 kr. Alternativ 3b.

	Endring i 1000 kr
Sone	4 439
Nabo	-226
Nto.virkn. statl/priv. skoler	-169
Opphopningsindeks	-70
Urbanitetskriterium	2 415
Basistillegg	-36 992
Småkommunetilskudd	-15 948
Nord-Norgetilskudd (Troms-satser)	3 889
Inndelingstilskudd (Harstad-Bjarkøy 2013)	-17 607
Inndelingstilskudd	70 548
Sum	10 279

5.2.5 Oppsummering

Tabellen under oppsummerer kortsiktige og langsiktige effekter ved sammenslåing for de ulike alternativene som vi har presentert foran. Beregningene viser at de fire alternativene vil få en økning i rammetilskuddet hvert år de første 15 årene på mellom 4,6 mill. og 16,7 mill. 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. For at kommunesammenslåing skal være økonomisk lønnsomt, må kommunene innen 20 år ha realisert et innsparingspotensial tilsvarende reduksjonen i rammetilskuddet.

Tabell 26 Frie inntekter i mill. 2014-kr. Alternativ 1-3b.

	Alternativ 1	Alternativ 2	Alternativ 3a	Alternativ 3b
Sum frie inntekter pr år før sammenslåing (A)	1 182	1 272	352	1 541
Frie inntekter pr år i 15 år etter sammenslåing (B)	1 199	1 287	357	1 551
Frie inntekter pr år fra og med år 20 etter sammenslåing (C)	1 163	1 235	312	1 481
Årlig effekt av sammenslåing de første 15 årene (B-A)	16,7	15,0	4,6	10,3
Årlig effekt av sammenslåing fra og med år 20 (C-A)	-18,6	-38,0	-40,3	-60,3

Tabellen under viser endring i ulike tilskuddselement for de ulike sammenslåingsalternativene.

Tabell 27 Oversikt over endring i ulike tilskuddselement. 1000 kr. Alternativ 1-3b.

Tilskuddselement	Alternativ 1	Alternativ 2	Alternativ 3a	Alternativ 3b
Sone	15 123	12 945	4 295	4 439
Nabo	-25	3	-91	-226
Nto.virkn. statl/priv. skoler	-44	-121	-110	-169
Opphopningsindeks	-39	-159	-12	-70
Urbanitetskriterium	1 728	2 337	534	2 415
Basistillegg	-24 662	-36 992	-24 662	-36 992
Småkommunetilskudd	-10 632	-15 948	-15 948	-15 948
Nord-Norgetilskudd (Nordland)				
Nord-Norgetilskudd (Troms)			-4 306	3 889
Inndelingstilskudd (Harstad)				-17 607
Inndelingstilskudd	35 294	52 941	44 916	70 548
Sum	16 744	14 969	4 617	10 279

For at kommunesammenslåing skal være økonomisk lønnsomt, må kommunene innen 20 år ha realisert et innsparingspotensial tilsvarende reduksjonen i rammetilskuddet. Vi vil i kapittel 6 om tjenesteproduksjon og administrasjon se nærmere på innsparingspotensialet til de ulike sammenslåingsalternativene.

5.3 Endring i inntektssystemet

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

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

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

5.4 Konesjonskraft

Kraftverkseier skal avstå inntil 10 prosent av kraftgrunnlaget som konsesjonskraft til kommunene og fylkeskommunen der kraftanlegget ligger. Kommunene sin 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 el-forsyning. En større del av konsesjonskraften vil dermed gå til den nye kommunen, mens fylket sin 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).

I tabell 28 har vi laget en oversikt over konsesjonskraftmengde i kommunene, alminnelig forbruk og overskytende konsesjonskraftmengde. Alle tallene er i GWh. Alminnelig forbruk er definert som alt forbruk av elektrisk energi til husholdning, jordbruk, bedrifter og så videre unntatt kraftintensiv industri.²⁶ Tallene på konsesjonskraftmengde er hentet fra NVE, og tallene på alminnelig forbruk er hentet fra lokale energiutredninger i tidsrommet 2009 – 2013. Vi har ikke fått tallene på alminnelig forbruk bekreftet fra nettselskapene med unntak av Ballangen, og tar dermed forbehold om at det kan forekomme avvik fra tallene i tabellen. Men dette er ikke avgjørende for resultatet. Det er lagt til grunn et tap i nettet på 9 prosent, som kommer i tillegg til tallene oppgitt i energiutredningene.

Tabell 28 Oversikt over konsesjonskraftmengde og alminnelig forbruk i kommunene. Kilde: NVE og lokale energiutredninger²⁷

Kommune	Konsesjonskraftmengde	Alm. forbruk	Overskytende konsesjonskraft
Narvik	128	403	-275
Ballangen	23	49	-26
Tysfjord	26	55	-29
Evenes	3	33	-29

Status for kommunene i Ofoten er at alle bruker den konsesjonskraftmengden de har tilgjengelig og vel så det. Som vi ser er det Narvik som har høyest «underskudd», mens de andre tre kommunene har mellom 20 og 30 GWh høyere forbruk en tilgjengelig mengde. Det betyr at ved en kommunesammenslåing vil ikke det gi økte inntekter til kommunene i form av konsesjonskraftsinntekter.

5.5 Andre statstilskudd og øremerkede tilskudd

I tillegg til frie inntekter mottar kommuner en rekke statlige tilskudd inkl. kompensasjonsordninger som ikke omfattes av rammeoverføringene (inntektssystemet). Det vil for eksempel gjelde:

- Integreringstilskudd
- Tilskudd ressurskrevende tjenester
- Kompensasjonstilskudd (rente- og avdragsrefusjon) for investeringer knyttet til handlingsplanen for eldreomsorg og opptrappingsplanen for psykisk helse
- Rentekompensasjon skoleanlegg²⁸, skolebygg og svømmeanlegg²⁹ 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 kostnadsnøkkelen. Fra og med 2012 ble det innført kommunal medfinansiering av spesialisthelsetjenesten og

²⁶ http://snl.no/alminnelig_forbruk

²⁷ Lokale energiutredninger:

- Ballangen: http://g3.aktiweb.no/Kundearkiv/9411/MineDokumenter/LokalEnergiutredningBallangen_2009.pdf
- Tysfjord: <http://nordsaltenkraft.no/sites/n/nordsaltenkraft.no/files/e18df63974e372e509b8597d519efea9.pdf>
- Narvik: <http://www.nordkraftnett.no/PageFiles/235/Energiutredning%20Narvik%202013.pdf>
- Evenes: <http://www.eveneskraft.no/Energiutredning%202010.pdf>

²⁸ Fra ordningen innfaset i perioden 2002-08

²⁹ Fra den nye ordningen som ble faset inn f.o.m. 2009.

kommunalt betalingsansvar for utskrivningsklare pasienter. Fordeling av midlene skjer etter den generelle kostnadsnøkkelen. Generelt kan det forventes at de nevnte tilskuddene og overføringspostene vil være sammenslåingsnøytrale. Regjeringen har og varslet at kommunal medfinansiering skal avvikles fra 1.1.2015.

5.6 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. En sammenslått kommune vil her få kompensert eventuelt inntektsbortfall/kostnadsøkning over inndelingstilskuddet – og vil således ikke ha noen betydning de 15 første årene etter en sammenslåing.

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.

Tabell 29 Oversikt over sone for arbeidsgiveravgift og distriktpolitisk virkemiddelområde. Kilde: KMD.

	Sone for arbeidsgiveravgift	Sone for distriktpol. virkemiddelområde
Narvik	4	IV
Tysfjord	4	IV
Tjeldsund	4	IV
Evenes	4	IV
Ballangen	4	IV
Harstad	4	IV
Skånland	4	IV

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 arbeidsgiveravgiftssoner hvor satsene varierer fra 14,1 % i sentrale strøk til 0 % i Finnmark og Nord-Troms. Alle de aktuelle kommunene i Ofoten er plassert i sone 4 (sats 5,1 %).

Virkeområdet for distriktsrettet investeringsstøtte bestemmer hvor offentlige myndigheter (stat, fylkeskommuner, kommuner og deres underliggende virksomheter) kan gi støtte til næringsvirksomhet. Virkeområdet er hjemlet i felles regionalpolitiske retningslinjer som gjelder i hele EU/EØS-området. Ordninger eller enkelttildelinger knyttet til denne geografien må meldes eller notifiseres til ESA etter reglene om offentlig støtte. ESA godkjente 26. februar 2014 Norges forslag til nytt virkeområde for distriktsrettet investeringsstøtte. Det nye virkeområdet er i all hovedsak en videreføring av virkeområdet for perioden 2007-2013. Det nye virkeområdet trådte i kraft fra 1. juli 2014 og vil gjelde fram til 31. desember 2020.

Alle kommuner i Nordland og Troms ligger innenfor virkeområdet for distriktsrettet investeringsstøtte.

5.7 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 kommunestrukturutredninger 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 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 alle kommunene i Nordland og Troms ligger i sone 5, vil ikke dette være en aktuell problemstilling her.

5.8 Eiendomsskatt og kommunal prissetting

En sammenslått kommune kan naturligvis ikke praktisere utskriving av eiendomsskatt lik «summen av» de gamle kommunenes 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 bare på verker og bruk
- d. Eiendomsskatt på næringseiendom
- e. Alternativ b + c
- f. Alternativ b + d
- g. Alternativ a, unntatt alternativ d

Tabellen under viser at Narvik, Tysfjord og Harstad har eiendomsskatt i hele kommunen, mens Tjeldsund, Evenes, Ballangen og Skånland har eiendomsskatt bare på verk og bruk. Evenes har i tillegg eiendomsskatt på annen næringseiendom.³⁰

Tabell 30 Oversikt over praksis for eiendomsskatt 2013. Kilde: KOSTRA.

	Hele kommunen	Kun på verk og bruk
Narvik	x	
Tysfjord	x	
Tjeldsund		x
Evenes		x (+ annen næringseiendom)
Ballangen		x
Harstad	x	
Skånland		x

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 0,2 prosent og maks. 0,7 prosent av takstgrunnlaget. Tabellen under viser nivået på kommunenes inntekter fra eiendomsskatt. Narvik og Tysfjord har høyest inntekter fra eiendomsskatt, med hhv. 8,3 og 7,5 prosent av sum driftsinntekter. Tjeldsund og Skånland har lavest inntekter fra eiendomsskatt av de sju kommunene, tilsvarende 0,5 prosent av sum driftsinntekter.

Tabell 31 Eiendomsskatt 2013. 1000 kr. Kilde: KOSTRA.

	Annen eiendom	Boliger og fritidseiendommer	Eiendomsskatt totalt	Eiendomsskatt i % av sum driftsinntekter
Narvik	69 813	40 644	110 457	8,3 %
Tysfjord	13 917	2 358	16 275	7,5 %
Tjeldsund	701	0	701	0,5 %
Evenes	2 671	0	2 671	1,8 %
Ballangen	1 564	0	1 564	0,7 %
Harstad	24 060	42 255	66 315	3,6 %
Skånland	1 167	0	1 167	0,5 %

Hvordan eiendomsskatten vil bli utformet i en ny kommune, er vanskelig å spå noe om. Uansett må eiendomsskatten harmoniseres ved en kommunesammenslåing og dette kan vise seg å bli en krevende øvelse.

³⁰ Til annen næringseiendom regnes blant annet kontorlokale, parkeringshus, butikk, varelager, hotell, serveringssted mv.

En annen problemstilling er at kommunene har ulike priser på kommunale tjenester. Dette kan være alt fra barnehagesatser 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 noe mellom kommunene, og satsene må bli harmonisert i en ny kommune. Foreldrebetaling i barnehagene er lik mellom kommunene, som følge av innføring av makspris på foreldrebetaling. Tysfjord har lavest foreldrebetaling for en SFO-plass, mens foreldrebetalingen er høyest i Evenes. Årsgebyr vann varierer fra kr 1 657 i Narvik til kr 5 000 i Tysfjord. Ballangen har høyest årsgebyr på avløp på kr 5 359, mens Evenes har høyest årsgebyr på avfall.

Tabell 32 Eksempel på kommunale satser 2013. Kilde: KOSTRA.

	Foreldrebetaling	Årsgebyr		
	SFO (20t)	Vann	Avløp	Avfall
Narvik	2 000	1 657	1 969	2 600
Tysfjord	1 673	5 000	3 500	4 000
Tjeldsund	..	3 201	2 420	2 958
Evenes	2 351	3 542	2 720	4 105
Ballangen	2 025	4 615	5 359	3 766
Harstad	2 249	3 046	2 846	2 769
Skånland	1 900	4 460	2 152	3 400

5.9 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 mennesker 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.

Kommunene i Ofoten har generelt en eldre befolkning enn landsgjennomsnittet. Andelen eldre over 67 år utgjorde 16,2 prosent av befolkningen pr. 1.1.2014. Tilsvarende andel for landet var 13,7 prosent.

Tabell 33 Prosentandel av befolkningen i ulike aldersgrupper per 1.1.2014. Kilde: KOSTRA/beregninger ved Telemarksforskning.

	0-5 år	6-15 år	16-66 år	67-79 år	80-89 år	90 år og eldre	0-66 år	Over 67 år
Narvik	6,8	10,9	66,4	10,2	4,6	1,1	84,1	15,9
Tysfjord	5,4	10,3	65,2	13,5	4,4	1,4	80,8	19,2
Tjeldsund	5,6	9,9	60,6	15,7	6,7	1,6	76,0	24,0
Evenes	6,2	12,1	60,6	14,2	5,2	1,7	78,9	21,1
Ballangen	5,8	12,0	62,8	13,5	4,4	1,5	80,5	19,5
Harstad	6,9	11,8	66,5	10,3	3,8	0,7	85,2	14,8
Skånland	6,2	10,9	64,3	12,9	4,6	1,1	81,4	18,6
Samlet	6,6	11,3	65,9	10,9	4,3	1,0	83,8	16,2
Alternativ 1	6,5	10,9	65,9	10,9	4,6	1,2	83,4	16,6
Alternativ 2	6,5	11,0	65,6	11,0	4,6	1,2	83,2	16,8
Alternativ 3a	6,1	11,0	62,5	13,9	5,2	1,3	79,5	20,5
Alternativ 3b	6,7	11,6	65,8	11,0	4,1	0,9	84,1	15,9
Hele landet	7,4	12,1	66,9	9,4	3,5	0,8	86,3	13,7

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 rapporten fra mai i år har TBU beregnet at kommunesektoren kan få merutgifter på om lag 3,1 mrd. kr i 2015 som følge av den demografiske utviklingen. Hele den beregnede merutgiften er knyttet til kommunene.³¹ KRD har anslått at om lag 2,7 mrd. kr (=3,1-0,4) av disse merutgiftene må dekkes innenfor veksten i frie inntekter. Anslagene er basert på uendret standard, dekningsgrad og effektivitet i tjenesteytingen, og er et uttrykk for hva det vil koste kommunesektoren å bygge ut tjenestetilbudet for å holde tritt med befolkningsutviklingen. Flere barn og unge i aldersgruppene 0-5 år og 6-15 år 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.

I tabellen under er mer- og mindreutgifter knyttet til de enkelte aldersgruppene beregnet med utgangspunkt i TBUs beregningsopplegg knyttet til den demografiske utviklingen. På bakgrunn prognostisert befolkningsutvikling i 2014, viser tabellen under at Narvik, Tjeldsund, Evenes, Harstad og Skånland vil få økte utgifter i 2015, mens Tysfjord og Ballangen vil få reduserte utgifter. Alternativ 1, 2 og 3a er anslått å få merutgifter på rundt 3 mill. kr, mens alternativ 3b er anslått å få merutgifter på rundt 11 mill. kr.

³¹ Fylkeskommunene forventes i disse beregningene ikke å få verken mer- eller mindreutgifter.

Tabell 34 Beregnede mer-/mindreutgifter 2015 knyttet til den demografiske utviklingen. Mill 2014-kr. Kilde: TBU/beregninger ved Telemarksforskning.³²

	0-5 år	6-15 år	16-18 år	19-66 år	67-79 år	80-89 år	90 år og eldre	Sum	Ekskl 16-18
Narvik	-1,7	5,7	-3,1	2,9	3,5	-3,6	-1,7	1,9	5,0
Tysfjord	-0,8	-0,7	-0,8	-0,3	1,9	0,3	-1,3	-1,7	-0,9
Tjeldsund	-0,1	0,0	-1,8	-0,1	0,7	-0,2	0,8	-0,5	1,3
Evenes	0,1	-0,9	1,8	-0,2	0,6	1,0	0,0	2,4	0,6
Ballangen	-1,1	0,4	1,6	-0,6	1,4	0,2	-1,7	0,3	-1,3
Harstad	2,5	-5,1	-1,0	1,3	7,1	-2,1	4,6	7,4	8,3
Skånland	0,0	-0,4	2,8	-0,4	1,7	-0,8	0,8	3,6	0,8
Alternativ 1	-4	5	-2	2	7	-3	-5	0	3
Alternativ 2	-3	4	-1	2	7	-2	-5	3	3
Alternativ 3a	0	-1	3	-1	3	0	2	5	3
Alternativ 3b	3	-6	2	1	10	-2	6	13	11
Hele landet	-80	764	-211	599	1 382	-336	357	2 474	2 685

³² Aldersgruppen 16-18 år kan i stor grad knyttes til fylkeskommunen. Denne aldersgruppen er derfor holdt utenfor i kolonnen ekskl. 16-18 år.

Under har vi også sett på utviklingen i perioden fram til 2020. Beregningsopplegget er ellers det samme som i tabellen over. Som oppstillingen viser er Narvik, Tysfjord, Harstad og Skånland anslått å få merutgifter i denne perioden, mens Tjeldsund, Evenes og Ballangen er anslått å få mindreutgifter. Alternativ 1 og 2 er begge anslått å få merutgifter på om lag 47 mill. kr, mens alternativ 3a er anslått å få mindreutgifter på rundt 1 mill. kr. Alternativ 3b er anslått å få merutgifter på ca. 82 mill. kr.

Tabell 35 Beregnede mer-/mindreutgifter 2015-2020 knyttet til den demografiske utviklingen. Akkumulert. Faste mill. 2014-kr. Kilde: TBU/beregninger ved Telemarksforsking.

	0-5 år	6-15 år	16-18 år	19-66 år	67-79 år	80-89 år	90 år og eldre	Sum	Ekskl. 16-18
Narvik	4,0	18,7	-30,7	6,3	22,3	-7,4	4,6	17,8	48,4
Tysfjord	-0,8	0,0	-4,1	-1,0	3,8	0,7	-1,3	-2,8	1,4
Tjeldsund	-3,3	-3,6	0,0	-1,4	2,1	-1,6	0,0	-7,9	-7,9
Evenes	0,0	-1,6	1,8	0,0	3,5	-0,2	-2,1	1,4	-0,4
Ballangen	0,2	-4,3	2,8	-1,5	3,9	3,9	-5,0	-0,1	-2,9
Harstad	14,5	11,6	-25,2	5,2	37,9	-0,7	14,6	57,9	83,1
Skånland	-1,4	5,7	2,9	-0,9	6,6	0,0	-2,5	10,5	7,5
Alternativ 1	3	14	-32	4	30	-3	-2	15	47
Alternativ 2	3	13	-30	4	33	-3	-4	16	47
Alternativ 3a	-5	0	5	-2	12	-2	-5	4	-1
Alternativ 3b	10	12	-20	3	50	-2	10	62	82
Hele landet	1 389	4 310	-1 550	3 378	6 740	688	833	15 787	17 337

6. Tjenesteproduksjon og administrasjon

En sentral målsetning ved en kommunesammenslåing vil være å hente ut stordriftsfordeler i form av mer effektiv drift, større og sterkere fagmiljøer og bedre tjenester. Hva som vil være målsetningene, vil avhenge av hvordan utgangspunktet er. Det kan tenkes at tjenestene blir bedre fordi en større kommune har mer ressurser, og dermed mulighet til å bygge opp et større og bedre fagmiljø. På den andre siden kan en mindre kommune ha bedre kjennskap til lokalmiljøet, være mer fleksibel og tilpasningsdyktig, sånn at en kan forvente mer tilfredse innbyggere i små kommuner.

Christiansenutvalget (NOU 1992: 15) pekte på at smådriftsulemper i kommunal administrasjon for de minste kommunene, og at en sammenslåing til større enheter gir mulighet til å flytte ressurser fra administrasjon til tjenesteproduksjon. Det har vi sett eksempler på ved flere av de frivillige sammenslåingene som har blitt gjennomført (Brandtzæg 2009). Samtidig skal en ikke overvurdere innsparingsmuligheter innen tjenestoområdene, 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. Vi har skrevet mer om dette i utfordringsnotatet som ligger ved rapporten som vedlegg 1.

6.1 Dagens organisering

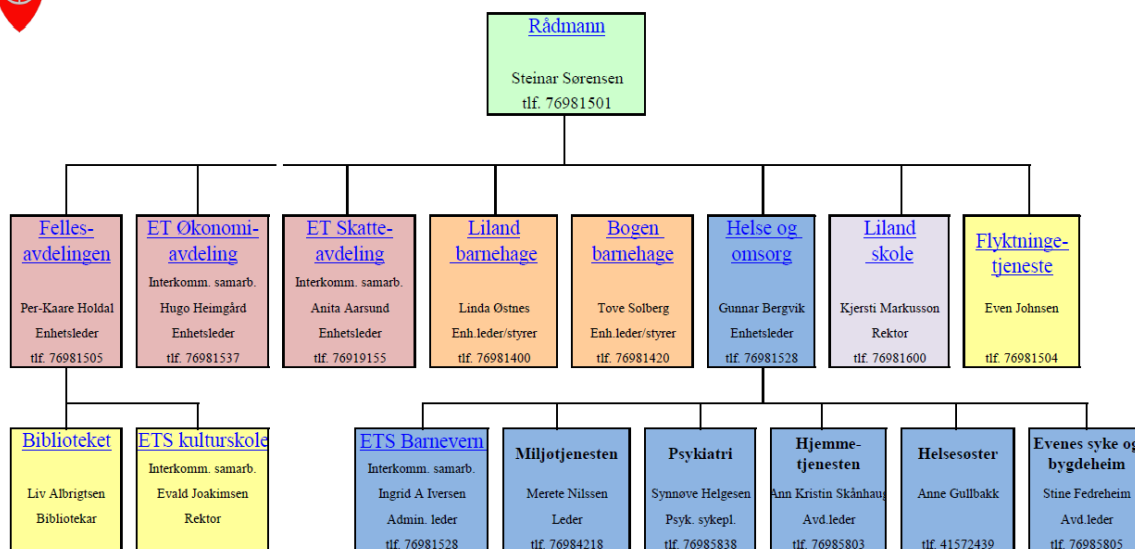
Narvik og Ballangen er styrt etter en såkalt to-nivåmodell hvor tjenestoområdene er underlagt rådmannen, mens Tysfjord er styrt etter en trenivå-modell hvor det er delt opp i etater med egne ledere. Evenes har en variant av dette, med blanding av både to-nivå og tre-nivå. Her følger en kort beskrivelse og organisasjonskart for hver av kommunene. Narvik har ikke organisasjonskart, men vi beskriver hvordan organiseringen er.

Narvik er som nevnt en tonivå-kommune, hvor enhetene ligger direkte under rådmannen. Rådmannens kontor består i tillegg til rådmannen av to kommunalsjefer og en rådgiver. Narvik har følgende enheter innenfor de ulike fagområdene:

- Administrasjon (6 enheter)
 - o Fag og forvaltning
 - o HR
 - o IT, drift og utvikling
 - o Kemner
 - o Samfunnskontakt og service
 - o Økonomi
- Grunnskolene og Narvik voksenopplæring (10 enheter)
 - o Ankenes skole
 - o Beisfjord skole
 - o Bjerkvik skole og barnehage
 - o Framnes ungdomsskole
 - o Frydenlund skole

- o Håkvik skole
 - o Praken ungdomsskole
 - o Skistua skole
 - o Skjomen skole og barnehage
 - o Narvik voksenopplæring
- Barnehagene og spesialpedagoger (11 enheter)
 - o Barnebo barnehage
 - o Bjerkvik skole og barnehage
 - o Emmenes barnehage
 - o Flåklypa barnehage
 - o Måseveien barnehage
 - o Rallar'n barnehage
 - o Skarpen barnehage
 - o Skistua barnehage
 - o Skjomen skole og barnehage
 - o Villaveien barnehage
 - o Spesialpedagogisk team
- Kultur og fritid (1 enhet)
 - o Kultur
- Hjemmetjenester (3 enheter)
 - o Bjerkvik omsorgsdistrikt
 - o Hjemmetjenesten
 - o Oscarsborg bo- og servicesenter
- Funksjonshemmede og avlastning barn og unge (1 enhet)
 - o Funksjonshemmede og avlastning barn og unge
- UH-tjeneste (1 enhet)
 - o UH-tjenesten
- Omsorgsinstitusjoner (3 enheter)
 - o Ankenes bo- og servicesenter
 - o Bjerkvik omsorgsdistrikt
 - o Furumoen sykehjem
- Sosial og flytning (1 enhet)
 - o NAV Narvik
- Helsetjenester og miljø (3 enheter)
 - o Barn, unge og familie
 - o Rus og psykiatri
 - o Helsetjenester
- Byggesak, plan- og arealtjenester (1 enhet)
 - o Areal- og samfunnsutvikling
- Veg og park (1 enhet)
 - o Veg og park
- Eiendomsforvaltning (2 enheter)
 - o Renhold
 - o Byggforvaltningen

Narvik hadde per 31.12.2013 1331 årsverk i kommunen, og ca. 1 400 ansatte

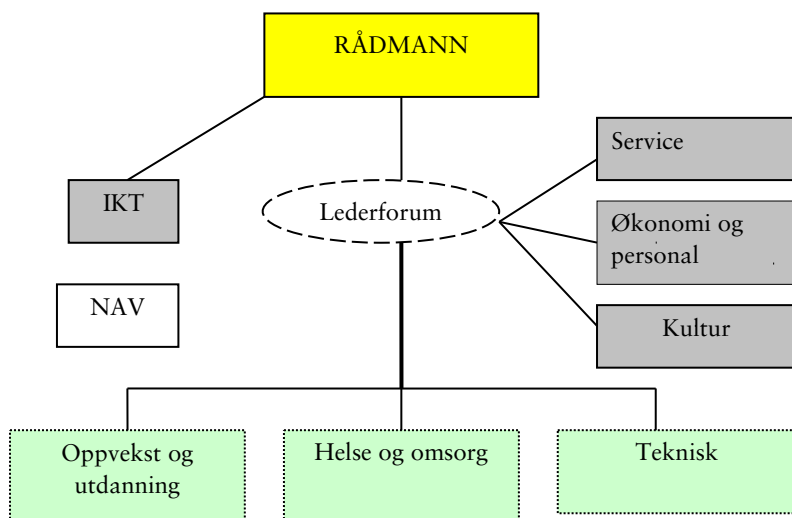


Figur 26 Organisasjonskart Evenes kommune

Evenes har en organisering som hovedsakelig består av en to-nivå modell, mens en innenfor fellesavdelingen og helse- og omsorgs delvis har tre-nivåmodell. Organiseringen har og tatt hensyn til at Evenes har en rekke interkommunale samarbeid, som er presisert i organisasjonsmodellen med de områdene som Evenes har ansvar for. Dette gjelder økonomiavdelingen, skatteavdelingen, barnevernet og voksenopplæring. I tillegg har legetjenesten blitt interkommunal. De ulike områdene har følgende fordeling:

- Skole og barnehage (3)
- Helse og omsorg (1) – med 6 underavdelinger
- Fellesavdelingen (1) – med 1 underavdeling
- Flyktningetjeneste (1)

Evenes kommune har 121,5 årsverk og 160 ansatte.



Figur 27 Organisasjonskart Tysfjord kommune

I Tysfjord har en tre etater som er helse- og omsorgsetaten, oppvekst- og utdanningsetaten og teknisk etat. Rådmannen og lederne for de ovennevnte etater utgjør kommunens ledergruppe. I rådmannens stab inngår IKT, økonomi og personal, service og kultur som støttefunksjoner. NAVs leder rapporterer til rådmannen, men er ikke en del av ledergruppen. Tysfjord hadde per 31.12.2012 ca. 200 årsverk og 238 ansatte i kommunen.



Figur 28 Organisasjonskart Ballangen

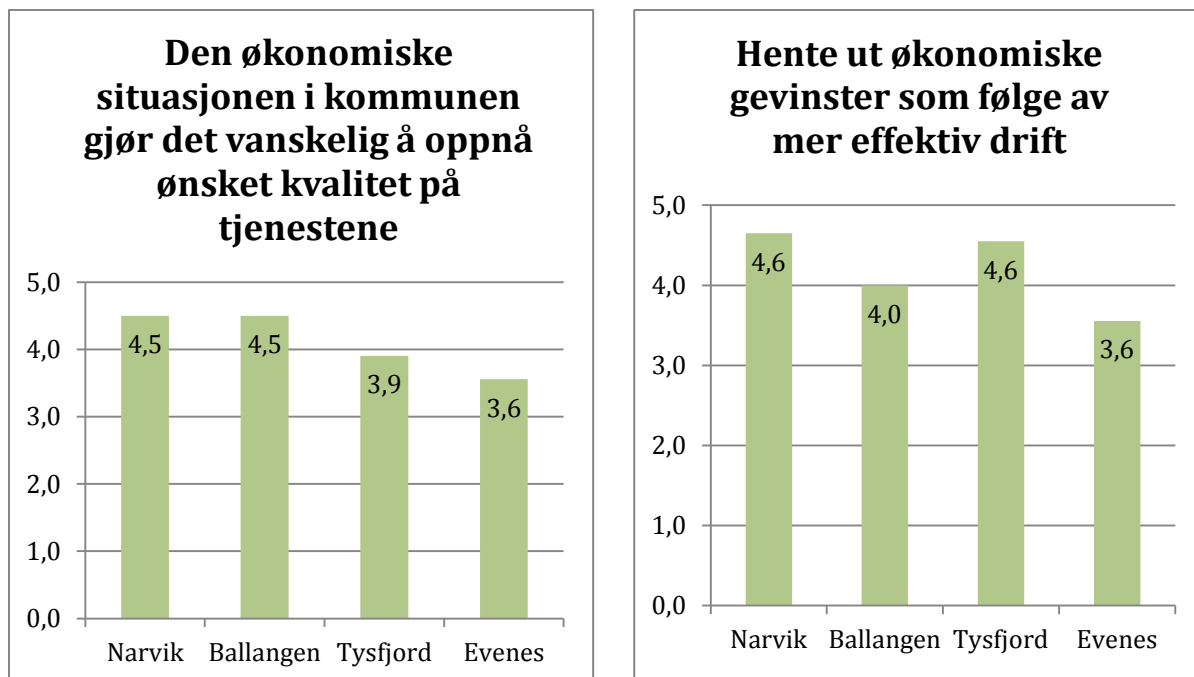
Ballangen har også to-nivå modell hvor tjenesteområdene ligger direkte under rådmannen. Rådmannen har en rådgiver, assisterende rådmann og nærings- og utviklingssjef i sin nærmeste stab. Som vi ser av organisasjonskartet har Ballangen følgende fordeling av sine 11 enheter:

- Skole og barnehage (4)
- Helse og omsorg (3)
- NAV (1)
- Tekniske tjenester (1)
- Kultur- og voksenopplæring (1)
- Økonomi og stab (1)

Som vi ser har altså kommunene ulik organisering og ved en eventuell sammenslåing er det behov for en ny styringsmodell for den nye kommunen. Vi går ikke nærmere inn på det i denne utredningen, men utarbeidelse av det vil være en del av prosessen dersom en går videre med kommunesammenslåing. I denne regionen, hvor det er en større og flere små kommuner, kan det være naturlig å ta utgangspunkt i den største kommunens organisasjonsmodell. Samtidig bør en ha en drøftelse av hvor hensiktsmessig det er med en to-nivåmodell dersom kommunen blir av en viss størrelse. En svakhet med en to-nivåmodell er at ledelsen blir veldig driftsorientert, og en mister noe av det strategiske perspektivet som er nødvendig i styringen av kommunen. Samtidig vil omlegging til trenivåmodell føre til flere mellomledere, og dermed mer byråkrati. Så det blir en vurdering av ulike hensyn når en skal legge en framtidig organisasjonsmodell.

6.2 Kvalitet i tjenestene

Når en tar utgangspunkt i dagens situasjon og spør respondentene i spørreundersøkelsen om den økonomiske situasjonen i kommunen gjør det vanskelig å oppnå ønsket kvalitet på tjenesten, er gjennomsnittet i alle kommunene positive til denne påstanden som vi ser i figur 29 nede til venstre, men i varierende grad. De som opplever størst utfordring er Narvik og Ballangen, etterfulgt av Tysfjord og Evenes. Ved spørsmål om å hente ut økonomiske gevinster som følge av en mer effektiv drift er en sentral målsetning ved kommunesammenslåing, er det Narvik og Tysfjord som er mest positive til den påstanden. Men også Ballangen og så vidt Evenes støtter dette. Dette ser vi i figur 30.

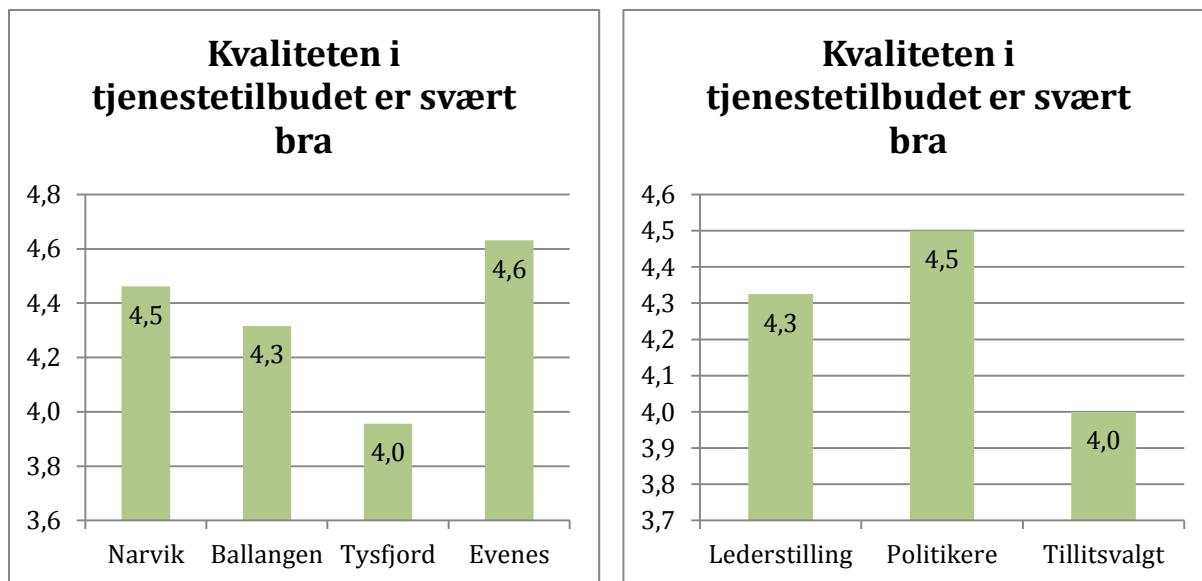


Figur 29 og 30 Svarfordeling på kommunenivå til påstanden «den økonomiske situasjonen i kommune gjør det vanskelig å oppnå ønsket kvalitet på tjenestene» og spørsmål om og «hente ut økonomiske gevinster som følge av mer effektiv drift» vil være et viktig mål ved kommunesammenslåing Gjennomsnitt.

Hvordan økonomien er i en kommune, og hvordan handlingsrommet oppleves, er selvsagt viktig for kvaliteten på tjenesten i en kommune. Men det er også viktig at en lykkes med å trekke til seg kompetent arbeidskraft og bygger opp fagmiljøer som har variert kompetanse. I tillegg kan organisering og tilgjengelighet si noe om hvor god kvaliteten i tjenestene er. I spørreundersøkelsen ble respondentene spurt om en rekke påstander som gjelder tjenestetilbud og kvalitet, både om dagens situasjon og om hvilke målsetninger de anser som viktigst ved en eventuell kommunesammenslåing.

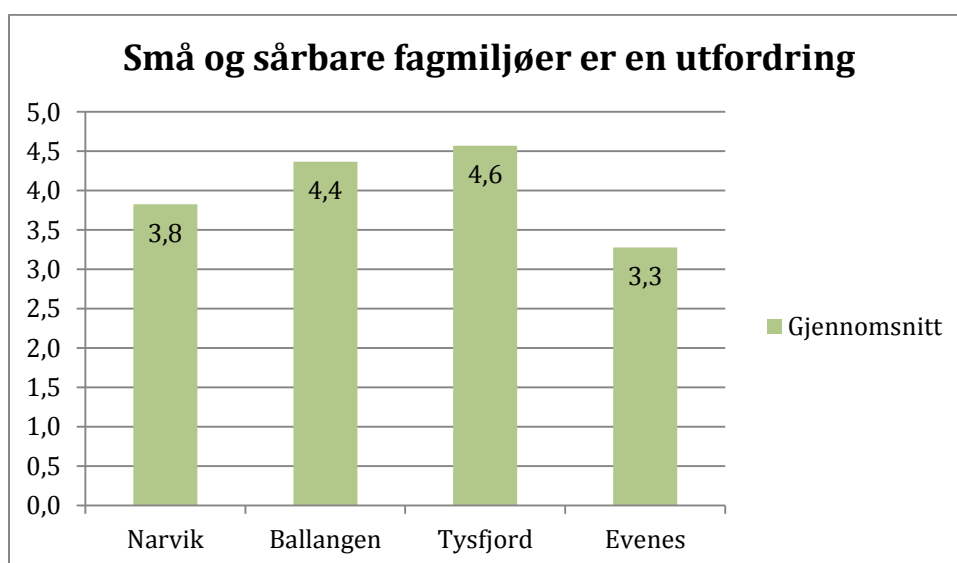
6.2.1 Dagens situasjon

Figur 31 og 32 viser svar på påstanden «kvaliteten i tjenestetilbudet er svært bra». Som vi ser av figur 31 mener gjennomsnittet av respondentene i alle kommunene at kvaliteten i tjenestetilbudet er bra. Sterkest støtte til påstanden ser vi i Evenes med et gjennomsnitt på 4,6, mens den svakeste støtten ser vi i Tysfjord med gjennomsnitt på 4,0. Figur 32 viser et interessant bilde. Politikerne er mer positive enn både lederne i kommunen og de tillitsvalgte til at kvaliteten i tjenestetilbudet er svært bra.



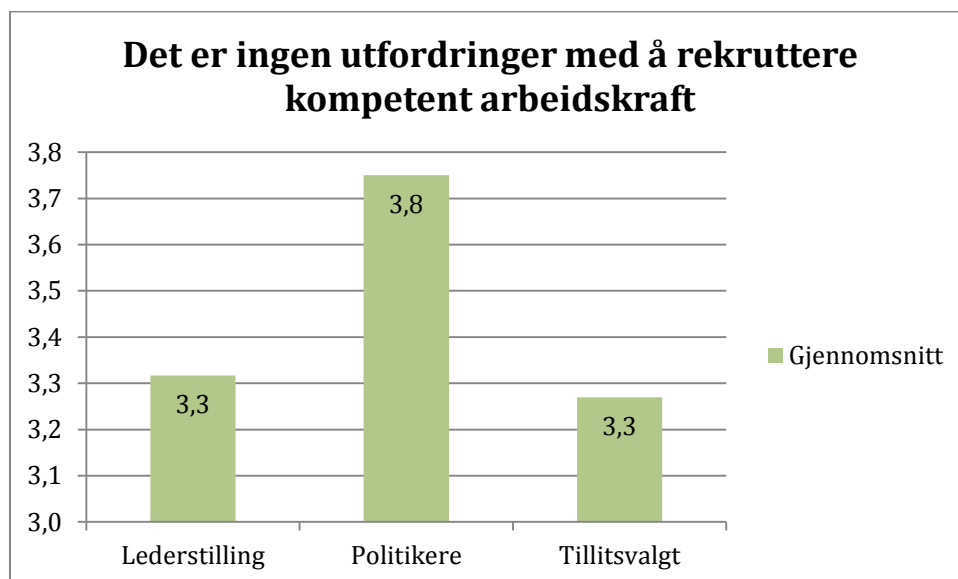
Figur 31 og 32 Svarfordeling på kommunenivå og fordelt på lederstilling, politikere og tillitsvalgte til påstanden «kvaliteten i tjenestetilbudet er svært bra». Gjennomsnitt.

Med unntak av Evenes gir gjennomsnittet i de andre kommunene støtte til påstanden om at «små og sårbare fagmiljøer er en utfordring». Dette ser vi i figur 33. En av grunnene til at respondentene i Evenes ikke støtter dette, kan være det omfattende interkommunale samarbeidet de har spesielt med Tjeldsund og Skånland kommuner. Dette samarbeidet reduserer sårbarheten innenfor en rekke tjenester som administrasjon, tekniske tjenester og helse. Det er Tysfjord som mener de har størst utfordringer. Det kan henge sammen med svarfordelingen på påstanden om at «det er ingen utfordringer med å rekruttere kompetent arbeidskraft». Når vi ser på svarfordelingen på denne påstanden har Tysfjord et gjennomsnitt på 2,8, noe som ikke gir støtte til påstanden. Narvik ligger helt på gjennomsnittet med 3,5, mens Ballangen har en svak støtte til påstanden på 3,6 og Evenes en støtte til påstanden med 4,2. Igjen opplever Evenes færre utfordringer, og det at en har interkommunalt samarbeid som gir større fagmiljøer kan bidra til å gjøre det enklere å rekruttere kompetent arbeidskraft. Samtidig kan geografi være avgjørende. Evenes med sin plassering mellom Narvik og Harstad, gir forholdsvis kort avstand til regionsentrene. I Tysfjord er avstanden til regionsentre betydelig høyere. Som vi så i kapittel 3 er bostedsattraktiviteten høyere i Evenes enn i de andre tre kommunene.



Figur 33 Svarfordeling på kommunenivå til påstanden «små og sårbare miljøer er en utfordring». Gjennomsnitt.

Når det gjelder rekruttering av kompetent arbeidskraft, ser vi fordelingen mellom ledere, politikere og tillitsvalgte i figur 34 under. Som vi ser er lederne og tillitsvalgte negative til påstanden, det betyr at de mener det er en utfordring. Mens politikerne er positive. Årsaken til det kan være at det ikke er politikere som daglig håndterer rekruttering og ansettelse av personer, og at de generelt ønsker at ting fungerer bedre enn de kanskje gjør.



Figur 34 Svar fordelt på lederstilling, politikere og tillitsvalgte til påstanden «det er ingen utfordringer med å rekruttere kompetent arbeidskraft». Gjennomsnitt.

I spørreundersøkelsen ble og respondentene bedt om å gi tilbakemelding på hvilke tjenesteområder som er mest utfordrende for kommunen. De områdene som ble nevnt flest ganger var:

- Helsetjenester/omsorg/sosial
- Byggforvaltning/tekniske tjenester
- Skole

Ellers ble flere andre tjenester nevnt i mer eller mindre grad, men det var de ovenstående som skilte seg ut. Generelt ble økonomi trukket fram som en utfordring flere steder, ikke minst at stram økonomi har ført til etterslep på vedlikehold og nedbemanning. Innenfor skole pekes det på utfordringer med å rekruttere kompetente lærere i realfag, økende bruk av spesialundervisning og utfordring ved at elevtallet går ned mens kostnadene er konstante. Dette er en kjent problemstilling i mange kommuner. Dersom det eksempelvis blir tre færre elever i hvert årskull, så reduseres inntektene, mens en fortsatt ofte må ha det samme klassetallet som tidligere og dermed mer eller mindre de samme kostnadene.

Innenfor byggforvaltning og tekniske tjenester pekes det spesielt på sårbare fagmiljøer og utfordring med å rekruttere kompetent personell. Innenfor helse er det utfordring med rekruttering av leger, i intervjuene ble dette spesielt nevnt som en utfordring i Tysfjord kommune. Flere peker og på samhandlingsreformen, og at det er krevende med økende og mer komplekse oppgaver, utvikling av velferdsteknologi og IKT, økningen i antall eldre som trenger omsorg og kvalifisert personell som spesialsykepleiere. Generelt peker det og på at det er krevende å prioritere forebygging innenfor de fleste tjenester, og krevende å sette av tid til utvikling og endring av tjenester i tråd med forventning og behov. Vi ser mer på spesialisering av tjenester nedenfor.

Alle kommunene i Ofoten har selvsagt ikke de samme utfordringene. Men det generelle bilde er at innenfor enkelte tjenester er det mer krevende å rekruttere kompetent arbeidskraft, for eksempel innen helse

og tekniske tjenester. Og det kan være krevende å bygge opp fagmiljøer som er store nok til eksempelvis å takle en langsiktig sykemelding, her er områder som byggesaksbehandling og oppmåling nevnt.

6.2.2 Mål ved sammenslåing

Når vi ser på hvilke mål respondentene mener er viktigst ved en kommunesammenslåing, kan det se ut til at de mener kommunesammenslåing kan løse noen av de utfordringene kommunen har i dag. Ikke minst gjelder dette målet om å «sikre større og bedre fagmiljø i kommunen». De 6 målsetningene knyttet til økonomi og tjenester som respondentene ble spurt om, får samtlige støtte til at det er viktig mål med et gjennomsnitt på over 3,5. Som vi ser i tabell 36 mener Ballangen, Tysfjord og Evenes at større og bedre fagmiljø i kommunen er den viktigste målsetningen, mens respondentene i Narvik mener at målet om å «være mer robust for å møte framtidige utfordringer, nye oppgaver og framtidige krav til kommunene» er det viktigste.

Tabell 36 Svarfordeling på kommunenivå til påstander om hvilke mål som er viktige ved kommunesammenslåing. Gjennomsnitt.

Viktige mål ved en sammenslåing	Narvik	Ballangen	Tysfjord	Evenes
Sikre større og bedre fagmiljø i kommunen	4,8	4,9	5,2	4,3
Gjøre det lettere å rekruttere arbeidskraft til kommunale stillinger	4,4	4,4	4,9	3,7
Sikre og forbedre kvaliteten på de kommunale tjenestene	4,5	4,3	4,7	4,1
Hente ut økonomiske gevinster som følge av mer effektiv drift	4,6	4,0	4,6	3,6
Sikre god tilgang til de kommunale tjenestene	4,6	4,1	4,2	4,1
Være mer robust for å møte framtidige utfordringer, nye oppgaver og framtidige krav til kommunene	5,1	4,5	5,0	4,2

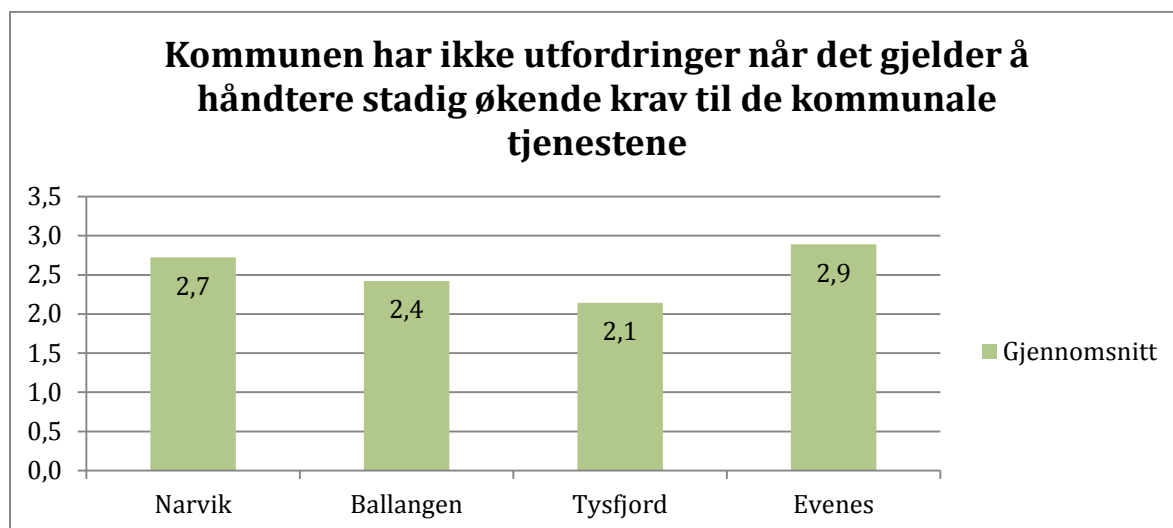
I **Narvik** mener respondentene som sagt at det viktigste målet med en sammenslåing er å være rusta for framtida, videre har større og bedre fagmiljø også stor støtte. Narvik er og opptatt av en skal sikre tilgangen til kommunale tjenester, og hente ut økonomiske gevinster som følge av mer effektiv drift. **Evenes** er enig i at de to første påstandene er viktigst, men målet om å hente ut økonomiske gevinster som følge av mer effektiv drift er de minst enig i. Det kan være flere årsaker til det resultatet, men informantere i Evenes mente selv at de har foretatt den strukturrasjonaliseringa som er mulig for å sikre effektiv drift av tjenestene i kommune. Blant annet er det kun en skole igjen i kommunen. **Ballangen** er og enig i de to viktigste målene, men på tredjeplass har de påstanden om å «gjøre det lettere å rekruttere arbeidskraft til kommunale stillinger». **Tysfjord** har og denne på tredjeplass. Det var også disse kommunene som i intervjuene pekte spesielt på at det kunne være krevende å rekruttere kompetent personell til noen typer stillinger. Generelt er det Narvik og Tysfjord som i høyest grad er enige i de ulike påstandene, etterfulgt av Ballangen og til sist Evenes.

6.2.3 Spesialisering av tjenester

I både intervjuer og spørreundersøkelsen blir det trukket fram at kommunene stadig får flere, og mer spesialiserte oppgaver, som det krever høyere kompetanse og handlingsrom for å levere. Samhandlingsreformen er det eksempelet som oftest blir tatt fram, inkludert ansvaret for rus og psykisk helse. Flere respondenter i spørreundersøkelsen peker på at ordningen med utskrivningsklare pasienter innenfor sam-

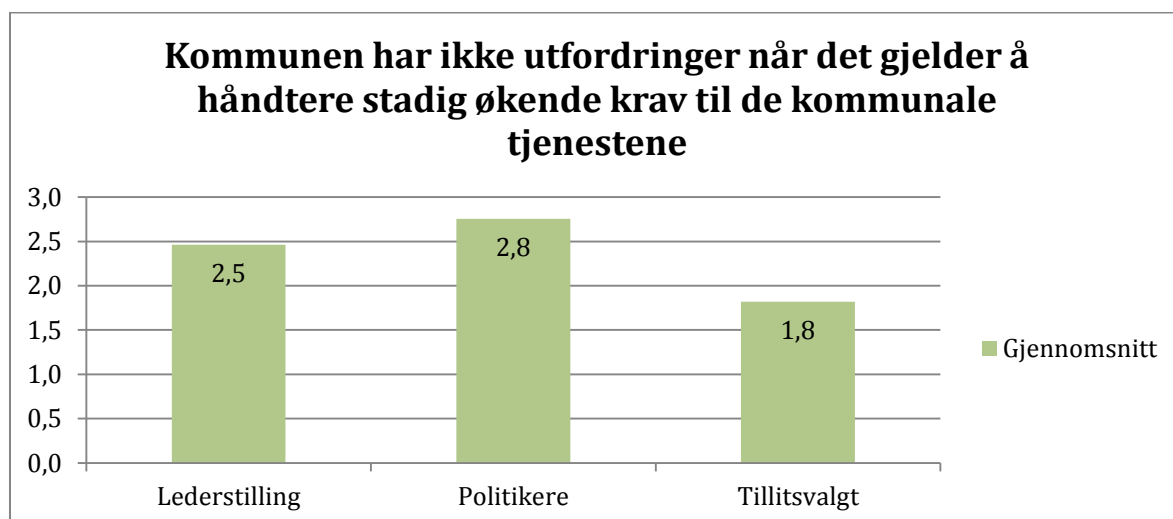
handlingsreformen krever mye ressurser. Også områder som planarbeid og behandling av søknader som byggesak m.m. har blitt mer krevende med en stadig mer omfattende plan- og bygningslov. Barnevern er og et tjenesteområde med et utbredt interkommunalt samarbeid, fordi de minste kommunene spesielt ikke klarer å etablere et tilfredsstillende fagmiljø og tjenestetilbud på egen hånd (Brandtzæg 2009). Som nevnt tidligere i rapporten har vi fått oppgitt fra Ballangen, som er den eneste av småkommunene i Ofoten som ikke har samarbeid på barnevern, at de ønsker et samarbeid med Narvik.

Når respondentene blir utfordret på påstanden «Kommunen har ikke utfordring når det gjelder å håndtere stadig økende krav til de kommunale tjenestene», er det ingen som støtter den påstanden. Mest uenig er Tysfjord med et gjennomsnitt på 2,1, mens Evenes er minst uenig med et gjennomsnitt på 2,9.



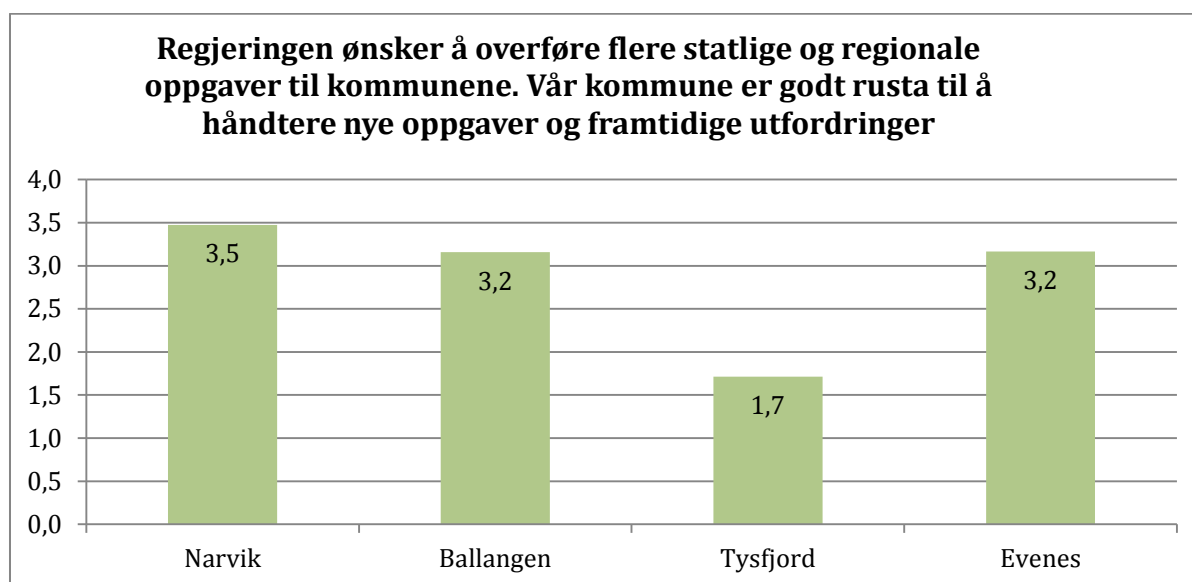
Figur 35 Svarfordeling på kommunenivå til påstanden «kommunen har ikke utfordringer når det gjelder å håndtere stadig økende krav til de kommunale tjenestene». Gjennomsnitt.

Igen kan det være interessant å se fordelingen mellom ledere, politikere og tillitsvalgte. Alle gruppene er uenig i påstanden, men igjen ser vi at politikerne er mest optimistiske på egne vegne mens de tillitsvalgte er mest pessimistiske. Det er den samme fordelingen som vi så i påstanden om at kvaliteten i tjenestetilbudet er svært bra, og hvilke utfordringer det er med å rekruttere kompetent arbeidskraft.



Figur 36 Svar fordelt på lederstilling, politikere og tillitsvalgte til påstanden «det er ingen utfordringer med å rekruttere kompetent arbeidskraft». Gjennomsnitt.

En av målsetningene med kommunereformen, som vi så i kapittel 2, er at større og mer robuste kommuner skal kunne få flere oppgaver. I spørreundersøkelsen ble respondentene spurt om kommunen er godt rusta til å håndtere nye oppgaver og framtidige utfordringer. Figur 37 viser svarfordelingen. I Narvik er en verken enig eller uenig i påstanden, mens respondentene i både Ballangen, Tysfjord og Evenes mener en ikke er godt rusta. Riktignok i varierende grad, og det er respondentene fra Tysfjord som er mest negative.



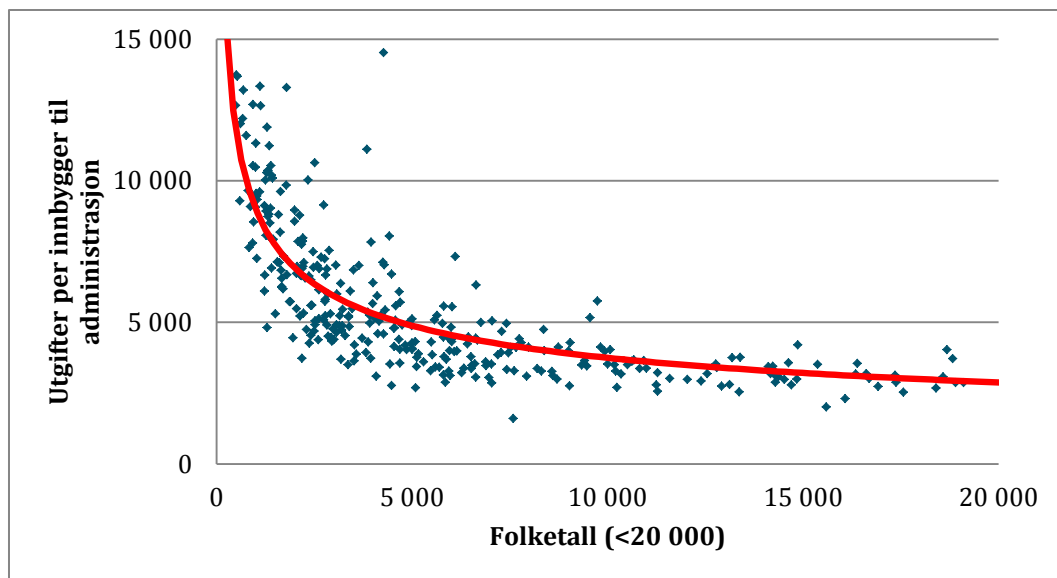
Figur 37 Svarfordeling på kommunenivå til påstanden «regjeringen ønsker å overføre flere statlige og regionale oppgaver til kommunene. Vår kommune er godt rusta til å håndtere nye oppgaver og framtidige utfordringer». Gjennomsnitt.

6.3 Effektiviseringsgevinster

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 innen administrasjon og mulige effektiviseringsgevinster innenfor tjenesteproduksjon.

6.3.1 Innsparingspotensial innen administrasjon

Erfaringene fra tidligere kommunesammenslåinger viser at det er størst effektiviseringspotensiale knyttet til administrasjon. Dette fordi man gjennom en sammenslåing får én administrativ og politisk organisasjon, og at man unngår doble funksjoner, oppgaver, rutiner og systemer på ulike områder.



Figur 38 Sammenhengen mellom administrasjonsutgifter og innbyggertall 2013. Kilde: KOSTRA/beregninger ved Telemarksforskning.

De minste kommunene har klart høyere utgifter pr. innbygger, noe som viser at det er et klart effektiviseringspotensial i forhold til å slå sammen små kommuner. Når man nærmer seg kommunestørrelser på 15-20 000 tusen innbyggere, ser vi at stordriftsfordelene knyttet til administrasjon i stor grad er realisert.

Vi har ikke foretatt noen detaljert vurdering av effektiviseringspotensialet innen 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

130 – Administrasjonslokaler

Hvor mye innsparingspotensialet vil være, vil og avhenge av hvordan en organiserer tjenestene, hvor de blir plassert og hvilke hensyn som tas. I utfordringsnotatet i vedlegg 1 har vi skissert tre ulike modeller for fordeling av administrasjon (og eventuelt tjenester):

- Samlokaliseringsmodellen
- Funksjonsdelingsmodellen
- Desentralisert modell

Alternativ 1

Tabellen under viser administrasjonsutgiftene i dag og mulig innsparingspotensial ved kommunesammenslåing for alternativ 1 (Narvik + Tysfjord + Ballangen).

Narvik har i dag lavest administrasjonskostnader av de tre kommunene (3 661 kr per innbygger i 2013). Hvis den nye kommunen klarer å operere med et tilsvarende nivå på administrasjonsutgiftene, vil gevinsten kunne bli om lag 25,7 mill. kr sammenlignet mot summen for dagens tre kommuner. Innsparingspotensialet for den nye kommunen i forhold til landsgjennomsnittet er beregnet til om lag 22,7 mill. kr årlig. Vi sammenligner også alternativ 1 med større sammenlignbare kommuner i landsdelen. Innsparingspotensialet i forhold til hva Harstad og Rana bruker på administrasjon er på mellom 24,2 og 25,6 mill. kr.

Tabell 37 Administrasjonsutgifter 2013 og mulig innsparingspotensial alternativ 1. Kilde: KOSTRA/beregninger ved Telemarksforsking.

	Innbyggere (1.1.2014)	Netto driftsutgifter pr innb. 2013 (kr)	Netto driftsutgifter (1000 2013-kr)
Narvik	18 705	3 661	68 479
Tysfjord	2 000	14 172	28 344
Ballangen	2 591	5 475	14 186
Sum	23 296	4 765	111 009
Landsgjennomsnittet	11 900	3 792	-
Rana	25 943	3 665	-
Harstad	24 441	3 728	-
Gevinst ved nivå som Narvik			25 722
Gevinst ved nivå som Landsgjennomsnittet			22 670
Gevinst ved nivå som Rana			25 629
Gevinst ved nivå som Harstad			24 161

I tillegg til administrasjon vil kommunen kunne hente ut effektiviseringsgevinster ved å harmonisere tjenestetilbudet. Dette er omtalt nærmere i påfølgende avsnitt.

Alternativ 2

Tabellen under viser administrasjonsutgiftene i dag og mulig innsparingspotensial ved kommunesammenslåing for alternativ 2 (Narvik + Tysfjord + Evenes + Ballangen).

Narvik har i dag lavest administrasjonskostnader av de fire kommunene (3 661 kr per innbygger i 2013). Hvis den nye kommunen klarer å operere med et tilsvarende nivå på administrasjonsutgiftene, vil gevinsten kunne bli om lag 32,6 mill. kr sammenlignet mot summen for dagens fire kommuner. Innsparingspotensialet for den nye kommunen i forhold til landsgjennomsnittet er beregnet til om lag 29,4 mill. kr årlig. Vi sammenligner også alternativ 2 med større sammenlignbare kommuner i landsdelen. Innsparingspotensialet i forhold til hva Harstad og Rana bruker på administrasjon er på mellom 31,0 og 32,5 mill. kr.

Tabell 38 Administrasjonsutgifter 2013 og mulig innsparingspotensial alternativ 2. Kilde: KOSTRA/beregninger ved Telemarksforsking.

	Innbyggere (1.1.2014)	Netto driftsutgifter pr innb. 2013 (kr)	Netto driftsutgifter (1000 2013-kr)
Narvik	18 705	3 661	68 479
Tysfjord	2 000	14 172	28 344
Evenes	1 391	8 623	11 995
Ballangen	2 591	5 475	14 186
Sum	24 687	4 983	123 003
Landsgjennomsnittet	11 900	3 792	-
Rana	25 943	3 665	-
Harstad	24 441	3 728	-
Gevinst ved nivå tilsvarende Narvik			32 624
Gevinst ved nivå tilsvarende landsgjennomsnittet			29 390
Gevinst ved nivå tilsvarende Rana			32 525
Gevinst ved nivå tilsvarende Harstad			30 970

I tillegg til administrasjon vil kommunen kunne hente ut effektiviseringsgevinster ved å harmonisere tjenestetilbudet. Dette er omtalt nærmere i påfølgende avsnitt.

Alternativ 3a

Tabellen under viser administrasjonsutgiftene i dag og mulig innsparingspotensial ved kommunesammenslåing for alternativ 3a (Tjeldsund + Evenes + Skånland).

Skånland har i dag lavest administrasjonskostnader av de tre kommunene (5 801 kr per innbygger i 2013). Hvis den nye kommunen klarer å operere med et tilsvarende nivå på administrasjonsutgiftene, vil gevinsten kunne bli om lag 13,5 mill. kr sammenlignet mot summen for dagens tre kommuner. Innsparingspotensialet for den nye kommunen i forhold til landsgjennomsnittet er beregnet til om lag 24,8 mill. kr årlig. Vi sammenligner også alternativ 3a med sammenlignbare kommuner i landsdelen. Innsparingspotensialet i forhold til hva Målselv og Vågan bruker på administrasjon er på mellom 19,8 og 23,1 mill. kr.

Tabell 39 Administrasjonsutgifter 2013 og mulig innsparingspotensial alternativ 3a. Kilde: KOSTRA/beregninger ved Telemarksforsking.

	Innbyggere (1.1.2014)	Netto driftsutgifter pr innb. 2013 (kr)	Netto driftsutgifter (1000 2013-kr)
Tjeldsund	1 256	13 447	16 889
Evenes	1 391	8 623	11 995
Skånland	2 951	5 801	17 119
Sum	5 598	8 218	46 003
Landsgjennomsnittet	11 900	3 792	-
Vågan	9 223	4 092	-
Målselv	6 634	4 680	-
Gevinst ved nivå tilsvarende Skånland			13 529
Gevinst ved nivå tilsvarende landsgjennomsnittet			24 775
Gevinst ved nivå tilsvarende Vågan			23 096
Gevinst ved nivå tilsvarende Målselv			19 804

I tillegg til administrasjon vil kommunen kunne hente ut effektiviseringsgevinster ved å harmonisere tjenestetilbudet. Dette er omtalt nærmere i påfølgende avsnitt.

Alternativ 3b

Tabellen under viser administrasjonsutgiftene i dag og mulig innsparingspotensial ved kommunesammenslåing for alternativ 3b (Tjeldsund + Evenes + Harstad + Skånland).

Harstad har i dag lavest administrasjonskostnader av de fire kommunene (3 728 kr per innbygger i 2013). Hvis den nye kommunen klarer å operere med et tilsvarende nivå på administrasjonsutgiftene, vil gevinsten kunne bli om lag 25,1 mill. kr sammenlignet mot summen for dagens fire kommuner. Innsparingspotensialet for den nye kommunen i forhold til landsgjennomsnittet er beregnet til om lag 23,2 mill. kr årlig. Vi sammenligner også alternativ 3a med større sammenlignbare kommuner i landsdelen. Innsparingspotensialet i forhold til hva Bodø og Rana bruker på administrasjon er på mellom 21,3 og 27,0 mill. kr.

Tabell 40 Administrasjonsutgifter 2013 og mulig innsparingspotensial alternativ 3b. Kilde: KOSTRA/beregninger ved Telemarksforskning.

	Innbyggere (1.1.2014)	Netto driftsutgifter pr innb. 2013 (kr)	Netto driftsutgifter (1000 2013-kr)
Tjeldsund	1 256	13 447	16 889
Evenes	1 391	8 623	11 995
Harstad	24 441	3 728	91 116
Skånland	2 951	5 801	17 119
Sum	30 039	4 565	137 119
Landsgjennomsnittet	11 900	3 792	-
Bodø	49 731	3 854	-
Rana	25 943	3 665	-
Gevinst ved nivå tilsvarende Harstad			25 133
Gevinst ved nivå tilsvarende landsgjennomsnittet			23 211
Gevinst ved nivå tilsvarende Bodø			21 349
Gevinst ved nivå tilsvarende Rana			27 026

I tillegg til administrasjon vil kommunen kunne hente ut effektiviseringsgevinster ved å harmonisere tjenestetilbudet. Dette er omtalt nærmere omtalt i kapittel 6.

6.3.2 Mulige effektiviseringsgevinster på tjenesteproduksjon

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. Som vist til i innledning av kapittelet er det vanskelig å hente ut direkte økonomiske effektiviseringsgevinster for førstelinjetjenester, spesielt for tjenester hvor nærhet til innbyggerne er viktig.

Innen administrasjon 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.

Under er vist 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.

Tabell 41 Netto driftsutgifter i kr per innbygger på utvalgte tjenesteområder 2013. Kilde: KOSTRA/beregninger ved Telemarksforskning.

	Narvik	Tysfjord	Tjeldsund	Evenes	Ballangen	Harstad	Skånland	Hele landet
Barnehage (1-5 år)	118 970	131 000	141 576	98 250	119 097	120 474	122 316	120 137
Grunnskole (6-15 år)	104 482	156 078	166 210	124 815	132 861	102 591	127 190	100 469
Barnevern (0-17 år)	5 304	10 381	22 653	28 059	10 301	9 364	10 949	7 298
Sosialtjeneste (20-66 år)	2 945	2 465	1 566	1 518	3 384	3 069	1 755	3 320
Pleie og omsorg (67 år +)	128 928	145 328	111 478	130 721	121 712	118 527	120 715	111 842
Kommunehelse	2 029	5 008	3 029	2 763	2 964	2 069	2 317	2 134
Brann/ulykkesvern	932	1 184	1 205	891	898	938	790	677
Fysisk planlegging	577	496	944	528	261	494	982	562
Samferdsel	951	4 716	2 350	2 403	2 151	587	2 042	793
Kirke	602	1 695	979	1 102	855	490	923	521
Kultur	1 618	2 702	2 580	991	2 860	2 182	1 214	1 948

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

Kommunene i Ofoten har i dag generelt høye utgifter på de fleste tjenesteområdene i forhold til landsgjennomsnittet. Dersom netto driftsutgifter for disse tjenesteområdene blir harmonisert ned til nivå for gjennomsnittskommunen, vil kommunene samlet sett ha et effektiviseringspotensial på om lag 207 mill. kr. Etter justering for utgiftsbehov og nivå på korrigerte frie inntekter, viser beregningen et samlet innsparingspotensial på om lag 5 mill. kr. I kr og øre er pleie og omsorg den sektoren der det blir beregnet

høyest merforbruk i forhold til landsgjennomsnittet. På grunnskole, barnevern og samferdsel blir det også beregnet et relativt høyt merforbruk i forhold til landsgjennomsnittet. På sosialtjeneste og fysisk planlegging er det beregnet mindreforbruk i forhold til landsgjennomsnittet. Etter justering for utgiftsbehov og nivå på korrigerte frie inntekter får samtlige kommuner, med unntak av Narvik og Harstad, beregnet et merforbruk/innsparingspotensiale. Narvik og Harstad får samlet sett beregnet et mindreforbruk på hhv. om lag 6 mill. kr og 40 mill. kr.

Tabell 42 Innsparingspotensial i 1000 kr på utvalgte tjenesteområder sammenlignet mot landsgjennomsnittet i 2013.
Kilde: KOSTRA/beregninger ved Telemarksforskning.

	Narvik	Tysfjord	Tjeldsund	Evenes	Ballangen	Harstad	Skånland	Kommunene samlet
Barnehage (1-5 år)	-1 272	999	1 265	-1 488	-129	471	338	184
Grunnskole (6-15 år)	8 162	11 455	8 152	4 090	10 042	6 097	8 577	56 575
Barnevern (0-17 år)	-7 593	1 101	3 317	5 979	1 586	10 665	2 088	17 142
Sosialtjeneste (20-66 år)	-4 272	-1 028	-1 237	-1 413	96	-3 746	-2 768	-14 368
Pleie og omsorg (67 år +)	50 814	12 859	-110	5 550	4 974	24 246	4 880	103 214
Kommunehelse	-1 964	5 748	1 124	875	2 151	-1 589	540	6 885
Brann/ulykkesvern	4 770	1 014	663	298	573	6 379	333	14 030
Fysisk planlegging	281	-132	480	-47	-780	-1 662	1 239	-621
Samferdsel	2 955	7 846	1 956	2 240	3 519	-5 035	3 686	17 166
Kirke	1 515	2 348	575	808	865	-758	1 186	6 541
Kultur	-6 173	1 508	794	-1 331	2 363	5 719	-2 166	714
Sum	47 223	43 718	16 979	15 560	25 259	40 788	17 934	207 461
Behovsjustering (-)	-705	9 418	4 432	3 720	3 760	-1 800	2 578	21 402
Inntektsjustering (-)	54 100	20 246	6 660	8 046	3 747	82 472	5 690	180 963
Sum etter justering	-6 172	14 055	5 887	3 795	17 752	-39 885	9 666	5 097

Tabellen under sammenfatter effektberegningene for de fire sammenslåingsalternativene. Etter justering for utgiftsbehov (kostnadsindeks) og nivå på korrigerte frie inntekter er det beregnet et samlet innsparingspotensiale for alternativ 1, 2, 3a på hhv. om lag 26 mill. kr, 29 mill. kr og 19 mill. kr. For alternativ 3b er det beregnet et mindreforbruk på om lag 21 mill. kr.

Tabell 43 Innsparingspotensial i 1000 kr på utvalgte tjenestoområder sammenlignet mot landsgjennomsnittet i 2013. Alternativ 1, 2, 3a og 3b. Kilde: KOSTRA/beregninger ved Telemarksforskning

	Alt 1	Alt 2	Alt 3a	Alt 3b
Barnehage (1-5 år)	-402	-1 890	114	585
Grunnskole (6-15 år)	29 659	33 750	20 819	26 916
Barnevern 0-17 år	-4 907	1 072	11 384	22 049
Sosialtjeneste (20-66 år)	-5 204	-6 617	-5 418	-9 164
Pleie og omsorg (67 år +)	68 647	74 197	10 321	34 568
Kommunehelse	5 935	6 809	2 539	950
Brann/ulykkesvern	6 356	6 654	1 294	7 673
Fysisk planlegging	-631	-679	1 672	10
Samferdsel	14 320	16 559	7 881	2 846
Kirke	4 728	5 537	2 570	1 812
Kultur	-2 302	-3 633	-2 703	3 016
Sum	116 200	131 761	50 474	91 261
Behovsjustering (-)	12 472	16 191	10 730	8 930
Inntektsjustering (-)	78 094	86 140	20 396	102 869
Sum etter justering	25 635	29 429	19 347	-20 538

Vi må presisere at det ikke nødvendigvis er realistisk eller ønskelig å hente ut hele innsparingspotensialet slik vi har beregnet det i disse tilfellene. Beregningene gir likevel et bilde av områder som det er mulig å se nærmere på, uavhengig av en sammenslåing eller ikke. I forhold til 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 viktig som grunnlag for å kunne håndtere de framtidige utfordringene som kommunene står overfor.

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

6.4 Kort oppsummering tjenester

Kommunene i Ofoten har noe ulike organisering. Mens Narvik og Ballangen har tonivå-modell, har Evenes en variant mellom to-nivå og tre-nivå, mens Tysfjord har trenivåmodell. Vi har ikke gått nærmere inn på her hvilken modell en sammenslått kommune bør velge, men det må være en del av prosessen dersom en velger å gå videre med sammenslåing.

Rundt kvaliteten på tjenestetilbudet er det ulike oppfatninger rundt dette i de fire kommunene. Som vi så i kapittel 4 er det og store variasjoner blant kommunene om hvor omfattende interkommunalt tjenestesamarbeid de ulike kommunene her. Det kan ha en innvirkning på hvordan en oppfatter kvaliteten på tjenestetilbudet. Alle kommunene mener de har god kvalitet på tjenestene. Det er Tysfjord som vurderer det slik at de har de største utfordringene, mens Evenes som en minste kommune er mest fornøyd både med kvalitet og mulighet for å rekruttere kompetent personell. Det kan henge sammen med et omfattende interkommunalt samarbeid. Ballangen og Narvik plasserer seg et sted i mellom de to.

Når det gjelder eventuelle mål ved en kommunesammenslåing, er alle fire kommunene enig om at det er «å sikre større og bedre fagmiljø i kommunen» og «å være mer robuste for å møte framtidige utfordringer, nye oppgaver og framtidige krav til kommunene» som er de viktigste målene innenfor tjenesteproduksjon. Spesielt når det gjelder det siste tviler kommunene på om de kan håndtere stadig økende krav til kommunale tjenester.

Innsparingspotensial innenfor administrasjon og tjenestetilbud varierer ut fra hvilke av sammenslåingsalternativene vi ser på. På begge områder ser det ut til at det er «mest å hente» på alternativ 1 og 2. Hvor stor innsparing en kan realisere vil avhenge av flere forhold, ikke minst hvordan strukturen på tjenestetilbudene og de administrative tjenestene er. Vi skriver mer om dette i kapittel 11.

7. Samfunnsutvikling

7.1 Innledning

Kommunene har en sentral rolle når det gjelder å skape en helhetlig utvikling av lokalsamfunnet og gode levekår for innbyggerne. I analyser av kommunenes rolle som samfunnsutviklingsaktør er det vanlig å legge til grunn en vid definisjon av samfunnsutvikling, noe som innebærer innsats på en rekke områder.

En viktig målsetting med en kommunesammenslåing er å få en mer handlekraftig kommune som kan spille en større rolle som samfunnsutvikler både lokalt og regionalt. Dette er m.a. avhengig av kommunene sin evne til å drive god og effektiv planlegging, og legge til rette for aktiv oppfølging av dette arbeidet. Dette forutsetter også at kommunene har tilstrekkelig kompetanse og ressurser både til arealplanlegging, næringsarbeid, kulturtiltak, nettverksbygging og etablering av gode partnerskap.

I mange kommuner er det vanskelig å drive en helhetlig og langsiktig planlegging fordi kommunegrensene ikke automatisk samsvarer med bo-, arbeids- og serviceregioner, ensartede naturområder osv. Dette kan føre til ugunstige planer og investeringer som kunne vært unngått dersom større områder kunne vært sett i sammenheng.

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

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

7.2 Konsekvenser for samfunnsutvikling ved endringer i kommunestruktur

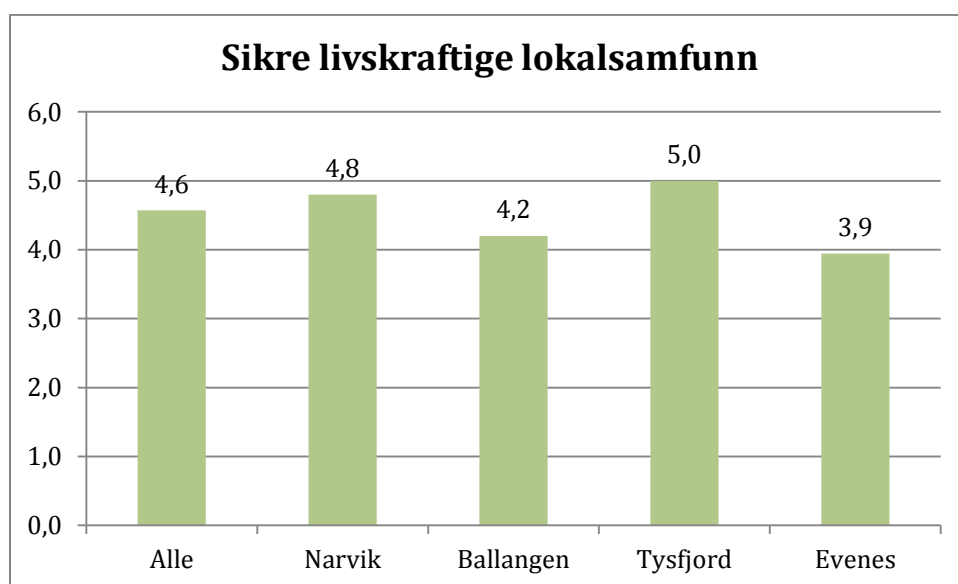
Med rollen som samfunnsutvikler menes særlig kommunenes evne og kapasitet til å bidra til befolkningsutvikling, næringsutvikling, utvikling av livskraftige kommunesentra og styrking av den lokale og regionale identiteten.

For å snu den negative befolkningsutviklingen i deler av Ofoten, er det behov for en offensiv og koordinert samfunns- og næringsutviklingspolitikk. Våre undersøkelser tyder på at det eksisterer en del interkommunalt samarbeid i regionen, men tallene varierer mye mellom kommunene. Det kan være behov for å styrke samarbeidet. Vi har vært innom at Narvik har betydelig lavere antall samarbeid enn andre regionbyer i Norge. Som vi har sett i en tidligere tabellfremstilling i denne rapporten, er det Evenes kommune som deltar i klart flest av de oppramsede interkommunale samarbeidstiltakene blant kommunene i Ofoten. De øvrige kommunene i denne utredningen har jevnt over mindre interkommunalt samarbeid enn en skulle forvente, sammenlignet med andre kommuner.

Gjennom en kommunesammenslåing vil den sammenslåtte kommunen ta steget opp fra flere små og mellomstore kommuner til å bli en relativt stor kommune. En ny og sammenslått kommune vil framstå med større tyngde. Dette kan bety at kommunen blir en mer attraktiv samarbeidspartner for eksterne interesser, f.eks. næringslivet, statlig sektor med tanke på lokalisering av statlige arbeidsplasser osv.

En kommunesammenslåing vil bidra til å samle de kommunale fagområdene som arbeider med utvikling, spesielt næringsutvikling og arealplanlegging. I spørreundersøkelsen som er gjennomført i denne utredningen har det blant annet blitt pekt på at Narvik kommune trenger næringsarealer. En slik utfordring kan en kommunesammenslåing bidra til å løse, ved at en ikke lenger må se på kommunegrensene som en avgrensning for næringsarealer mv. En utfordring for en ny og sammenslått kommune blir å skape vekst i hele kommunen. I dag er det relativt stor forskjell, blant annet i befolkningsutvikling mellom de ulike kommunene i Ofoten. I tillegg til å skape et sterkt regionsenter, som er viktig for kommunens tyngde, vil det være viktig at kommunen har fokus på utviklingen også for de øvrige tettstedene i distriktskommunene rundt Narvik. I seg selv kan en kommunesammenslåing bidra til en regional sentralisering rundt regionsenteret. Dersom en ikke ønsker dette er det viktig at kommunen er bevisst på dette ved innledningen til en eventuell kommunesammenslåing, blant annet gjennom valg av modell for fordeling av og organisering av det kommunale tjenestetilbudet. Dette er omtalt i utfordringsnotatet som er vedlagt denne rapporten.

Problemstillingen med regional sentralisering i eventuell ny kommune er også et tema vi har belyst i vår spørreundersøkelse. Her har vi spurt om hvor viktig det er å sikre livskraftige lokalsamfunn ved en eventuell kommunesammenslåing. Her ser vi at dette temaet oppfattes å være like viktig for Narvik som regionsenter som de mindre kommunene. Det kan tyde på at det eksisterer en felles virkelighetsoppfatning om at dette er viktig for hele regionen.



Figur 39 Svar fra de ulike kommunene og alle respondenter på påstanden «Hvilke mål vil være viktig dersom din kommune slår seg sammen med andre kommuner: - Sikre livskraftige lokalsamfunn», der 1 er helt uenig og 6 er helt enig. Gjennomsnitt.

I den påfølgende delen av dette kapittelet vil vi gå nærmere inn på ulike sider ved samfunnsutviklingen som kan påvirkes ved en eventuell endring i kommunestruktur. Vi vil presentere konkrete tall for hvordan samfunnsutviklingen kan se ut i de ulike sammenslåingsalternativene. Vi vil blant annet se på hvordan folketallet og alderssammensetningen kan se ut i de ulike alternativene. Videre vil vi se på hvordan næringsstrukturen og utvikling i arbeidsplasser kan se ut, og hvilke tendens en kan se på lokalisering av arbeidsplasser i en ny og sammenslått kommune. Til slutt vil vi se på kompetanse og hvilken kapasitet de ulike kommunene i regionen har.

7.3 Folketall, alderssammensetning og befolkningsframskriving med dagens kommunestruktur

7.3.1 Dagens kommunestruktur

Som vi ser av avsnittet om befolkningsutvikling i kapittel 3.1, er Harstad og Narvik de eneste kommunene i utredningen med vekst i folketallet fra 2004 og fram til i dag. Tabellen nedenfor angir SSBs framskrivninger for folketallet i de aktuelle kommunene fram til 2030.

Tabell 44 Befolkningsframskriving med dagens kommunestruktur. Kilde: Statistikkbanken, SSB (alternativ MMMM)

Kommune	Aldersgruppe	2015	2020	2025	2030
Narvik	0-17 år	3818	3886	4002	4003
	18 år eller eldre	15080	15557	15779	16125
Tysfjord	0-17 år	352	342	322	305
	18 år eller eldre	1647	1650	1631	1618
Tjeldsund	0-17 år	212	172	154	129
	18 år eller eldre	1042	989	939	896
Evenes	0-17 år	280	277	285	298
	18 år eller eldre	1119	1162	1185	1198
Ballangen	0-17 år	517	500	476	467
	18 år eller eldre	2071	2077	2066	2048
Harstad	0-17 år	5172	5308	5583	5720
	18 år eller eldre	19437	20200	20815	21496
Skånland	0-17 år	572	602	627	601
	18 år eller eldre	2394	2456	2508	2589

Tysfjord, Tjeldsund og Ballangen kan forvente en befolkningsnedgang, mens de øvrige kommunene kan forvente en befolkningsvekst med dagens kommunestruktur. Spesielt Harstad vil ha en betydelig vekst i folketallet – omkring 10 prosent fram mot 2030. Veksten i Harstad har sammenheng med byens satsing innenfor oljesektoren. De kommunene i regionen som kan forvente en reduksjon i folketallet, har i dag en lav andel innbyggere i aldersgruppen 0-17 år. SSBs framskrivninger indikerer likevel at andelen innbyggere i denne aldersgruppen skal reduseres ytterligere i årene som kommer. SSBs framskrivninger kan dermed tyde på at Tysfjord, Tjeldsund og Ballangen er mindre attraktive for barnefamilier, og at denne trenden vil forsterkes i årene som kommer. Dersom kommunene mangler unge i alderen 0-17 år forplanter dette problemet seg etter hvert videre til de øvrige aldersklassene dersom andre faktorer holdes uendret. Det vil føre til at kommunene får en uforholdsmessig stor andel eldre innbyggere. Dette vil i neste omgang blant annet føre til press på kommunale tjenester innenfor pleie og omsorg, samtidig som det vil føre til en reduksjon i antall innbyggere i arbeidsfør alder. Dette bidrar også til å redusere arbeidsstyrken til å ta del i f.eks. nye arbeidsplasser. Denne alderssammensetningen, som er ufordelaktig for flere av kommunene i Ofoten, medfører at en havner i en spiral som på sikt er selvforsterkende. Demografisk utvikling i et samfunn vil alltid gå i bølger, i takt med forplantningen, men likefullt er den nåværende situasjonen for kommunene det her er snakk om svært ufordelaktig.

7.3.2 Ulike sammenslåingsalternativ

Tabellene i dette avsnittet angir befolkningsutviklingen innenfor de alternative kommunekonstellasjonene som utredes. Vi ser på hvordan befolkningsmengden og befolkningssammensetningen forventes å utvikle seg fram mot 2030.

Tabell 45 Alternativ 1: Narvik, Tysfjord og Ballangen. Kilde: Statistikkbanken, SSB (alternativ MMMM).

Alternativ 1	Aldersgruppe	2015	2020	2025	2030
Narvik, Tysfjord og Ballangen	0-17 år	4687	4728	4800	4775
	18 år eller eldre	18798	19284	19476	19791
	Totalt	23485	24012	24276	24566

Tabell 46 Alternativ 2: Narvik, Tysfjord, Evenes og Ballangen. Kilde: Statistikkbanken, SSB (alternativ MMMM).

Alternativ 2	Aldersgruppe	2015	2020	2025	2030
Narvik, Tysfjord, Evenes og Ballangen	0-17 år	4967	5005	5085	5073
	18 år eller eldre	19917	20446	20661	20989
	Totalt	24884	25451	25746	26062

Tabell 47 Alternativ 3a: Tjeldsund, Evenes og Skånland. Kilde: Statistikkbanken, SSB (alternativ MMMM).

Alternativ 3a	Aldersgruppe	2015	2020	2025	2030
Tjeldsund, Evenes og Skånland	0-17 år	1064	1051	1066	1028
	18 år eller eldre	4555	4607	4632	4683
	Totalt	5619	5658	5698	5711

Tabell 48 Alternativ 3b: Tjeldsund, Evenes, Harstad og Skånland. Kilde: Statistikkbanken, SSB (alternativ MMMM).

Alternativ 3 b	Aldersgruppe	2015	2020	2025	2030
Tjeldsund, Evenes, Harstad og Skånland	0-17 år	6236	6359	6649	6748
	18 år eller eldre	23992	24807	25447	26179
	Totalt	30228	31166	32096	32927

Alternativ 1 og 2 gir en sammenslått kommune med positiv befolkningsutvikling fram mot 2030, både totalt og innenfor aldersgruppen 0-17. Det er Narvik som er lokomotivet for denne positive utviklingen. Dersom en skal sammenligne med befolkningsveksten i landet for øvrig, så er veksten i disse kommunene lavere enn veksten på landbasis. Det betyr at disse kommunenes andel av landets totale befolkning vil reduseres. Dette vil blant annet få konsekvenser for statens overføringer til kommunen gjennom inntektssystemet.

Alternativ 3a gir en sammenslått kommune med et relativt stabilt folketall fram mot 2030, men kommunen kan imidlertid forvente en reduksjon i antallet personer i aldersgruppen 0-17. Det vil på sikt kunne føre til en befolkningsnedgang. Med tanke på befolkningsutvikling framstår dette kommunestrukturalternativet dermed som lite attraktivt.

Alternativ 3b gir en sammenslått kommune med vekst i folketallet både totalt og innenfor aldersgruppen 0-17. Det er Harstad som er lokomotivet for denne positive utviklingen. Dette alternativet vil være det

alternativet av de som utredes i denne rapporten, som har en vekst nærmest den estimerte befolkningsveksten for landet totalt sett.

Oppsummert kan det se ut som om alternativ 3b er det mest robuste alternativet i et framtidsperspektiv med hensyn til både folketall og alderssammensetning. Alternativ 3a framstår som det svakeste alternativet i et framtidsperspektiv, ettersom andelen barn og unge synker.

7.4 Næringsutvikling i regionen

Den nasjonale trenden er at stadig flere kommuner samarbeider om næringsutvikling i interkommunale organ. I dette ligger det en erkjennelse av at næringsutvikling i liten grad kjenner kommunegrenser, og at det er naturlig å samarbeide om denne viktige oppgaven interkommunalt.

Som presentert i kapittel 3, har Telemarksforskning utviklet en egen klassifisering av arbeidsplasser for å si noe om næringsstruktur. Vi gjentar fremstillingen fra kapittel 3 her:

- Fylke og stat
- Lokal og kommune
- Basisnæringer
- Besøksnæringer
- Regionale næringer

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 og 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 er næringsliv som kjennetegnes av at kunden må være personlig til stede. Besøksnæringene inkluderer all turisme, men også butikkhandel og en del personlige tjenester.

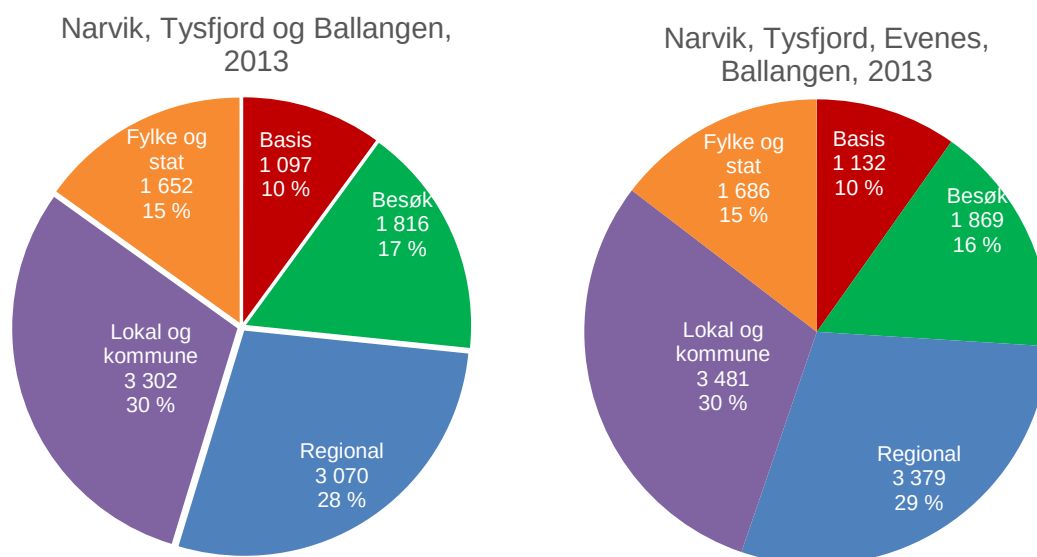
De regionale næringene består av bransjer som både har annet næringsliv og offentlige institusjoner og befolkningen som kunder, og som hovedsakelig retter seg mot et regionalt marked. Det er bransjer som bygg og anlegg, transport og forretningsmessig tjenesteyting. Vi finner ofte en konsentrasjon av de regionale næringene i byer og sentra.

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. De er ofte substitutter for offentlige tjenester.

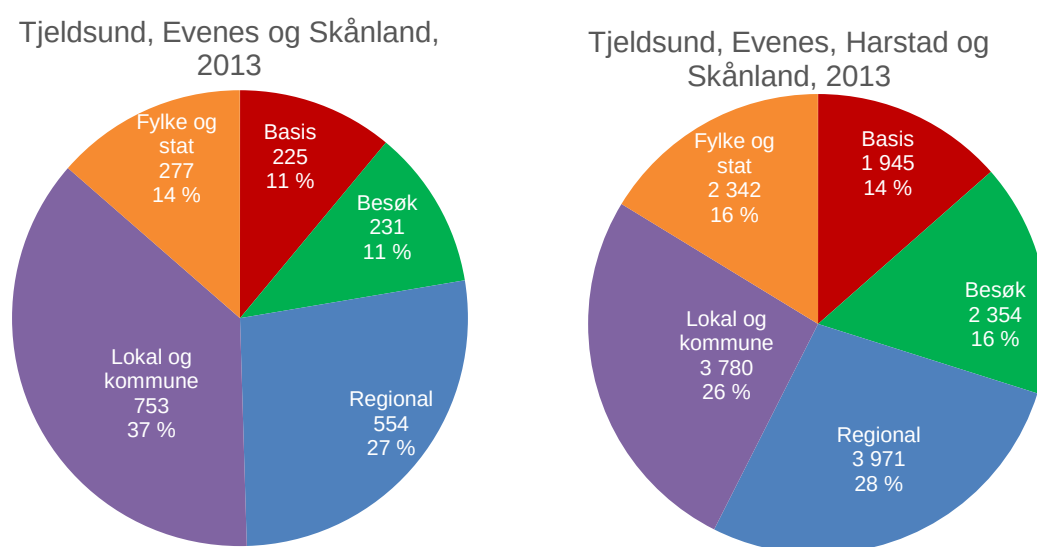
Figur 40 Klassifisering av næringsstrukturer

7.4.1 Arbeidsplasser i de ulike sammenslåingsalternativene

Figurene nedenfor angir antall og andel arbeidsplasser i ulike næringstyper i privat sektor samt offentlig sektor. Vi har her tatt utgangspunkt i klassifiseringen som er omtalt i tekstboksen over.



Figur 41 og 42 Sammensetning av arbeidsplasser i alternativ 1; Narvik, Tysfjord og Ballangen og alternativ 2; Narvik, Tysfjord, Evenes og Ballangen.



Figur 43 og 44 Sammensetning av arbeidsplasser i alternativ 3a; Tjeldsund, Evenes og Skånland og alternativ 3b; Tjeldsund, Evenes, Harstad og Skånland.

Som det framgår av figurene er arbeids- og næringsstrukturen relativt lik med tanke på hvilke hovedkategorier næringer en har i regionen. En forskjell en imidlertid kan se er at offentlig sektor står for en større andel av arbeidsplassene i alternativene der det er overvekt av små kommuner. Det er som forventet at kommunen som arbeidsgiver i større grad blir dominerende i et lite lokalsamfunn. Denne fremstillingen er imidlertid noe farget ved at regionsentrene Narvik og Harstad tillegges svært stor vekt, siden det her er absolutte tall som sammenlignes. Det ser en blant annet når en sammenligner alternativene 1 og 2. I alternativ 1 er Evenes ikke med, mens Evenes er med i alternativ 2. Endringen i arbeidsplassstrukturen ved at Evenes trer inn i alternativet er helt marginal, selv om det ser ut som om Evenes har en litt annen arbeidsplassstruktur enn Narvik når vi ser på alternativ 3a.

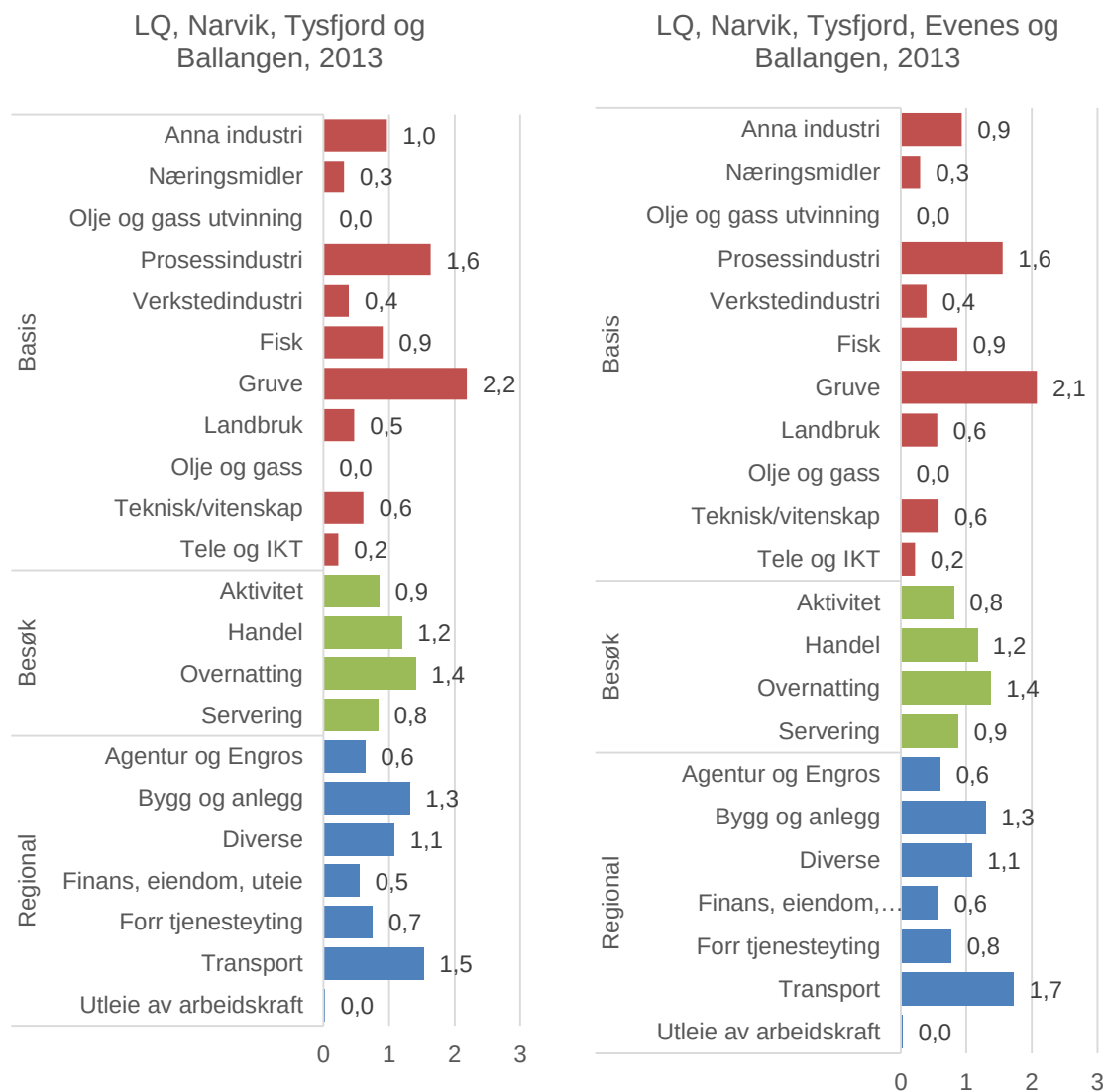
7.4.2 Lokaliseringskvotienter for ulike sammenslåingsalternativer

Som beskrevet i kapittel 3 går vi ett hakk videre fra å se på det totale omfanget av forskjellige arbeidsplasser og fordelingen av disse. Vi ønsker også å se på kommunenes relative næringsstruktur sammenlignet med resten av landet. Telemarksforskning har utviklet begrepet lokaliseringskvotienter, som er definert i kapittel 3. Vi gjengir definisjonen av lokaliseringskvotienter her:

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. Under viser vi lokaliseringskvotienten (LQ) for de 7 kommuner.

Figur 45 Definisjon av begrepet lokaliseringskvotienter

I kapittel 3 ble lokaliseringskvotientene for de eksisterende kommunene i Ofoten som deltar i denne utredning, gjennomgått. I den følgende fremstillingen har vi sett hvordan nærings- og arbeidsplassstrukturen vil se ut i en ny og sammenslått kommune, ut fra de ulike sammenslåingsalternativene angitt i utredningen.

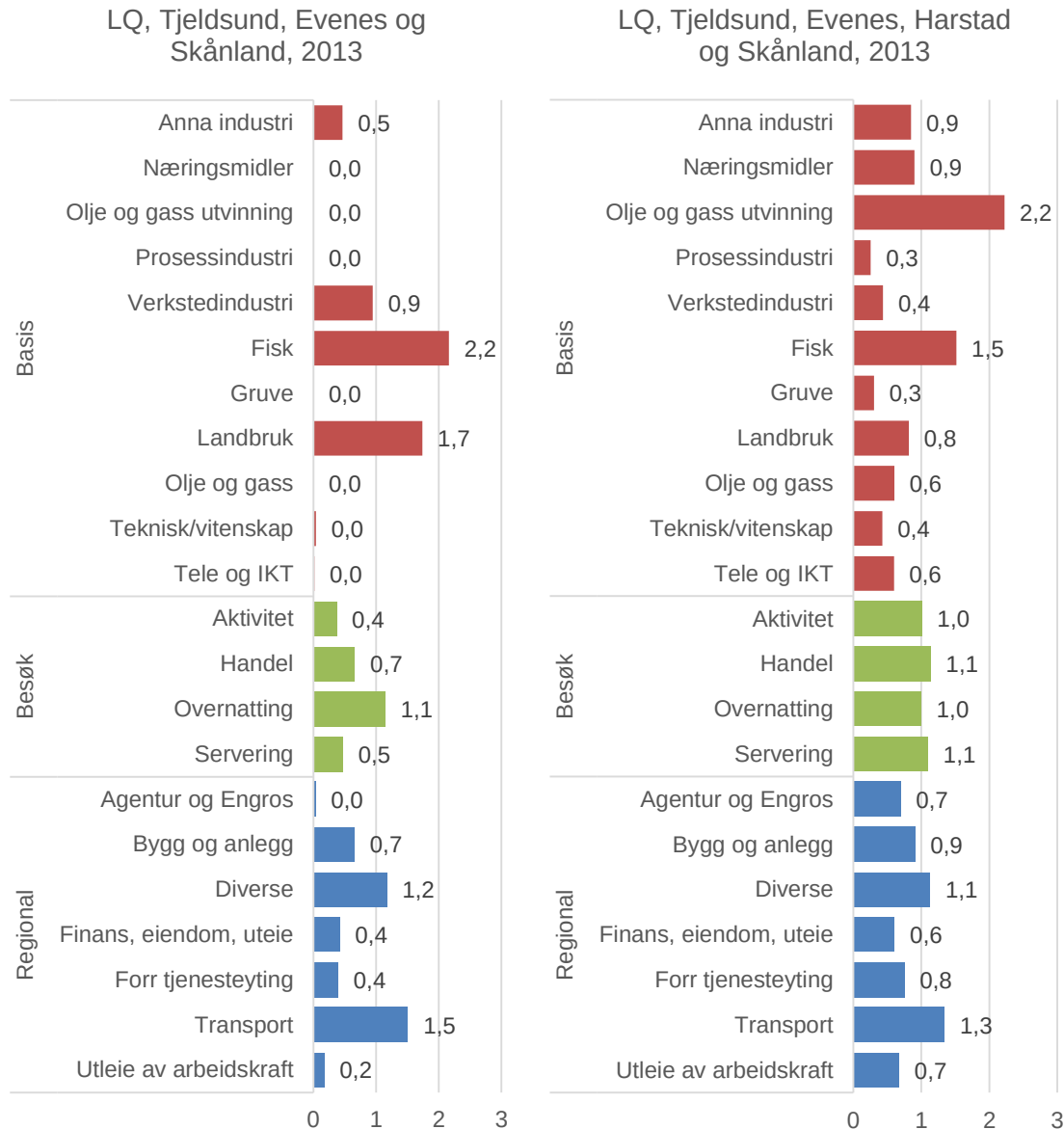


Figur 46 Lokaliseringskvotienter for alternativ 1; Narvik, Tysfjord og Ballangen.

Figur 47 Lokaliseringskvotienter for alternativ 2; Narvik, Tysfjord, Evenes og Ballangen.

Som figurene over viser har disse alternativene en relativt høyere andel som jobber i prosessindustri, gruvedrift, handel, overnatting, bygg og anlegg og transport, enn landsgjennomsnittet. Vi ser her at næringsstrukturen er veldig lik den som ble presentert i kapittel 3 for Narvik kommune. Grunnen til dette er at Narvik er så stor at den teller i stor grad inn på totalen for sammenslåingsalternativene. Det er imidlertid to punkter der Tysfjord og Ballangen gjør vesentlige innslag på indeksen; prosessindustri og gruvedrift.

I det strukturalternativet som også inkluderer Evenes, i tillegg til Narvik, Tysfjord og Ballangen, ser vi at det er små endringer.



Figur 48 Lokaliseringskvotienter for alternativ 3a; Tjeldsund, Evenes og Skånland.

Figur 49 Lokaliseringskvotienter for alternativ 3b; Tjeldsund, Evenes, Harstad og Skånland.

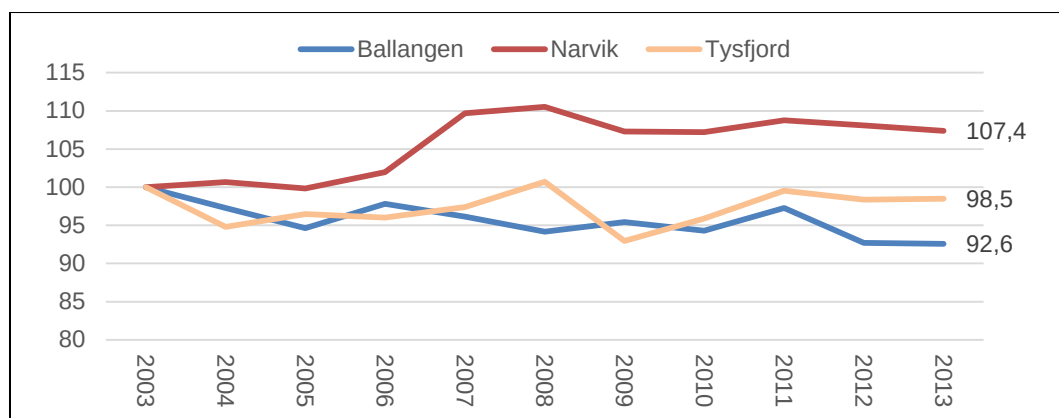
I figuren over til venstre er den relative næringsstrukturen for sammenslåingsalternativet Evenes, Tjeldsund og Skånland satt opp. Her ser vi at det er en høyere andel knyttet til primærnæringene, overnatting og transport enn landsgjennomsnittet. Med Harstad/Narvik lufthavn Evenes liggende i Evenes, er det ikke overraskende at transportnæringen er høy. På primærnæringene er det særlig Tjeldsund som trekker opp. Vi ser imidlertid at det er ganske mange næringer som er mer eller mindre fraværende i dette alternativet. På den måten kan en si at arbeidsplass- og næringsstrukturen i dette sammenslåingsalternativet blir for ensidig. Dersom en ser på alternativ 3b i figur 49, hvor også Harstad er med, ser vi at mange næringer relativt sett beveger seg tett opp mot landsgjennomsnittet. Olje og gass er, ikke overraskende, den næringen som skiller seg mest ut med en stor konsentrasjon i Harstad.

De fire figurene over viser lokaliseringskvotientene for de alternative kommunesammenslåingene. Dette sier som nevnt noe om hvor store bransjene er for den sammenslåtte kommunen relativt til resten av landet. Vi ser at sammenslåingsalternativene 1 og 2 ikke skiller seg vesentlig fra hverandre. Begge alternativene gir arbeidsplasser i de fleste bransjer, og innenfor besøk og regional ligger de to alternativene nær landsgjennomsnittet. Når det gjelder alternativ 3a, så mangler denne sammenslåingen arbeidsplasser innenfor en rekke bransjer, i hovedsak innenfor basisnæringer. Alternativ 3b framstår imidlertid som et mer robust alternativ i denne sammenheng med arbeidsplasser innenfor alle bransjer, og andelen arbeidsplasser i de fleste bransjene ligger tett opp mot landsgjennomsnittet.

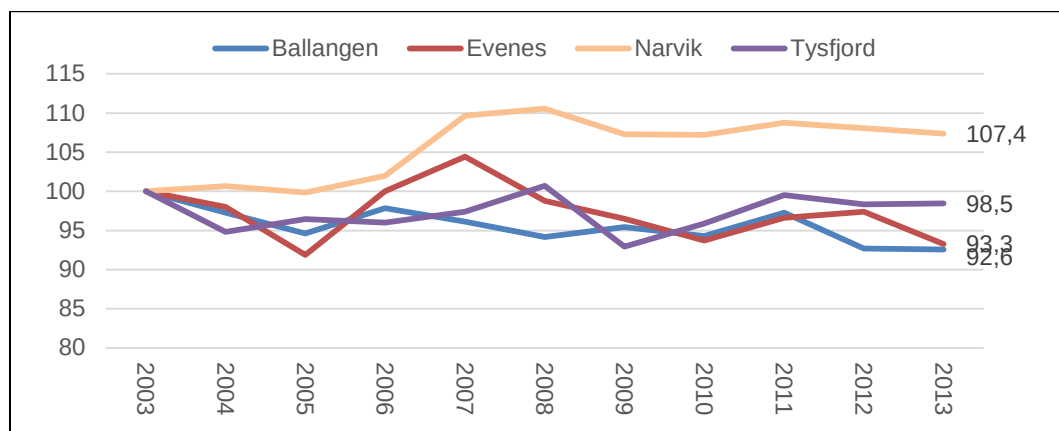
7.4.3 Vekst i antallet arbeidsplasser for alle sektorer - sammenslåingsalternativene

I tillegg til å se på næringsstruktur har vi også sett på utviklingen i antall arbeidsplasser de siste 10 årene for de ulike sammenslåingsalternativene. Vi ser at det er en del forskjeller mellom kommunene, men hovedtrekkene er at det er positiv utvikling i antall arbeidsplasser i regionsentrene, og nedgang i distriktskommunene i regionen.

For alternativ 1 og 2 som inkluderer Ballangen, Narvik og Tysfjord, både med og uten Evenes, ser utviklingen i antall arbeidsplasser ut som i figur 50 og 51.



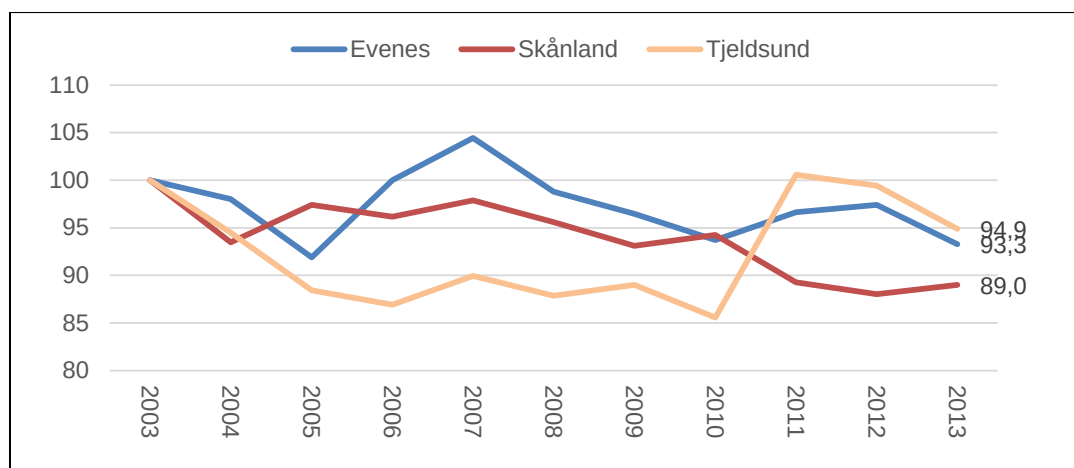
Figur 50 Vekst i antall arbeidsplasser for alle sektorer for sammenslåingsalternativ 1; Narvik, Tysfjord og Ballangen



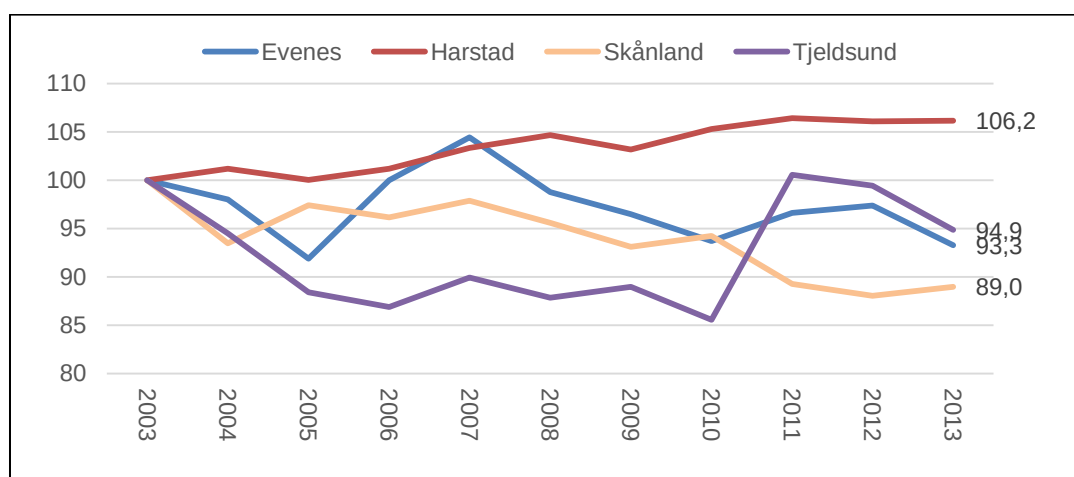
Figur 51 Vekst i antall arbeidsplasser for alle sektorer for sammenslåingsalternativ 2; Narvik, Tysfjord, Evenes og Ballangen

Trenden er her relativt entydig. Det er vekst i antall arbeidsplasser i Narvik, som er regionsenter, og sakte, men sikkert relativt stabil nedgang i de andre kommunene.

Vi har også sett på tilsvarende utvikling for alternativ 3a og 3b, som inkluderer Evenes, Skånland og Tjeldsund, både med og uten Harstad. Her har utviklingen de siste 10 årene vært som figur 52 og 53 viser.



Figur 52 Vekst i antall arbeidsplasser for alle sektorer for sammenslåingsalternativ 3a; Tjeldsund, Evenes og Skånland



Figur 53 Vekst i antall arbeidsplasser for alle sektorer for sammenslåingsalternativ 3b; Tjeldsund, Evenes, Harstad og Skånland

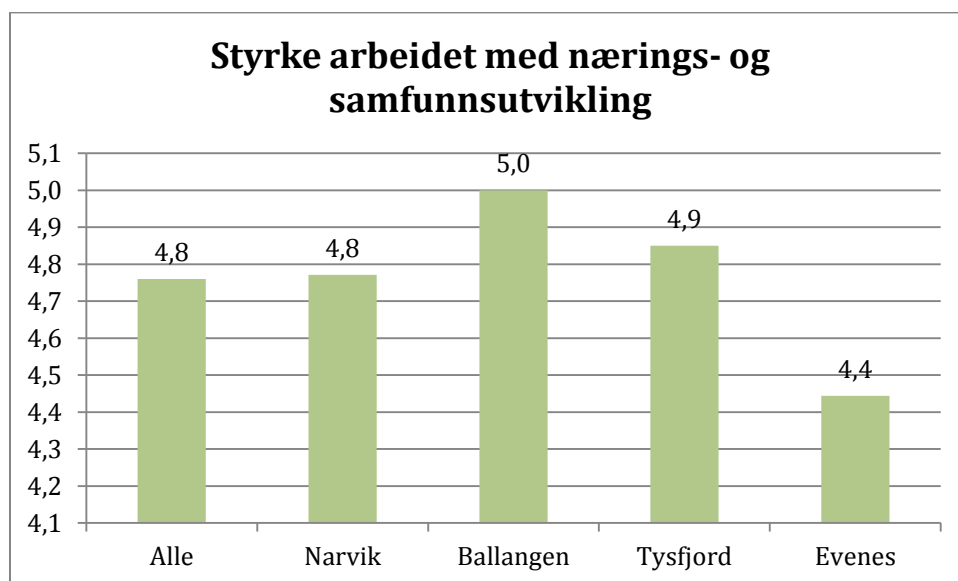
Tendensen er den samme her, som for alternativene 1 og 2. Det er økning i antall arbeidsplasser i regionsenteret Harstad, og nedgang i de øvrige kommunene. Det er noe mer variasjon her enn i alternativene 1 og 2, men trenden er den samme; nedgang i kommunene utenfor regionsentrene.

7.5 Kompetanse, kapasitet og stordriftsfordeler

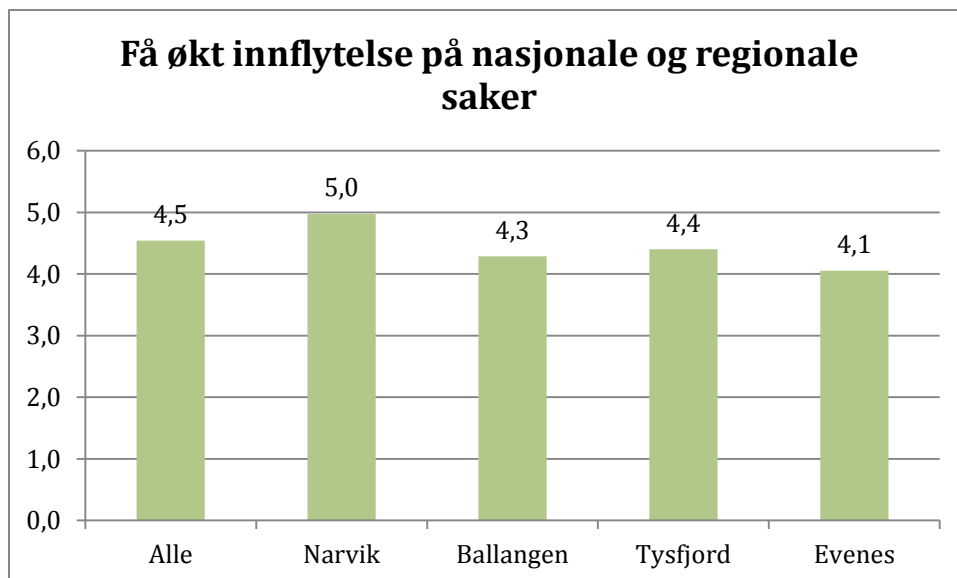
For å kunne planlegge og legge til rette for befolkningsutvikling, næringsutvikling og ønsket bostedsmønster, må en kommune ha tilstrekkelig kapasitet og kompetanse. Små kommuner har ofte begrenset kapasitet til å arbeide med vekst og utvikling. I mange kommuner er det dessuten vanskelig å drive en helhetlig og langsiktig planlegging, ettersom kommunegrensene ikke samsvarer med bo-, arbeids- og serviceregioner. Dette kan føre til at en region ender opp med ugunstige planer og investeringer som kunne vært unngått dersom det geografiske området hadde blitt sett i sammenheng. Med dagens kommunegrenser er det en fare for at dette skjer også i Ofoten. Med større kommuner er det mulig å drive et mer effektivt og helhetlig utviklingsarbeid for kommunene samlet sett.

En sammenslått kommune kan i den sammenheng gi økt tyngde utenfor regionen, ved at den nye kommunen blir fleksibel og handlekraftig. Det vil med andre ord være lettere å komme til enighet om strategier og tiltak for veien framover. Å skaffe utviklingsmidler, trekke til seg bedrifter og delta i samarbeids- og utviklingsprosjekt både nasjonalt og internasjonalt, krever kapasitet og kompetanse.

I spørreundersøkelsen framkommer det, som det vises i de to påfølgende figurene, at å styrke arbeidet med nærings- og samfunnsutvikling og å sikre økt regional tyngde med innflytelse i flere nasjonale og regionale saker er viktige mål ved en eventuell kommunesammenslåing. Her viser det seg at det er relativt samstemmighet mellom kommunene om hvor viktig dette arbeidet er.



Figur 54 Svar fra de ulike kommunene og alle respondenter på påstanden «Hvilke mål vil være viktig dersom din kommune slår seg sammen med andre kommuner: - Styrke arbeidet med nærings- og samfunnsutvikling», der 1 er helt uenig og 6 er helt enig. Gjennomsnitt.



Figur 55 Svar fra de ulike kommunene og alle respondenter på påstanden «Hvilke mål vil være viktig dersom din kommune slår seg sammen med andre kommuner: - Få økt innflytelse på nasjonale og regionale saker», der 1 er helt uenig og 6 er helt enig. Gjennomsnitt.

En sammenslåing vil gjøre det mulig å realisere stordriftsgevinster og bygge opp kompetanse som kommunene har behov for. En større kommune vil framstå som mer attraktiv for arbeidstakere med høy utdanning. Tabellen nedenfor angir utdannelsesnivået i de ulike kommunene i Ofoten.

Tabell 49 Andel av befolkningen over 16 med universitets- og høyskoleutdanning. Kilde SSB, Statistikkbanken 2013.

Kommune	Andel av befolkning over 16 år med universitets- og høyskoleutdanning
Harstad	28,9
Narvik	26,6
Skånland	22,7
Evenes	18,3
Tysfjord	17,6
Tjeldsund	17,1
Ballangen	15,3

Som tabellen over viser, er det relativt store forskjeller i andelen personer med universitets- og høyskoleutdanning i regionen. Eksempelvis er andelen innbyggere med høyere utdanning nesten dobbelt så høy i Harstad sammenliknet med Ballangen. Tabellen viser klart at befolkningen i de store kommunene i Ofoten har høyere utdanningsnivå enn befolkningen i de små kommunene. Dette tyder på at de største kommunene i denne regionen tiltrekker seg flere arbeidstakere med høy utdanning, ikke minst fordi de har en mer variert næringsstruktur. En sammenslått kommune kan også være mer attraktiv for arbeidstakere med høy utdanning. På den måten vil en sammenslått kommune kunne knytte til seg riktig kompetanse i nøkkelroller.

En sammenslått kommune vil kunne føre en mer helhetlig strategi for utdanningsløpet for unge mennesker i regionen. En slik strategi må ta utgangspunkt i regionens behov for kompetanse, og hvordan kommunen kan imøtekomme dette behovet. En sammenslått kommune vil stå sterkere i dialogen med fylkeskommune og høyskolesystem omkring tilbudene i henholdsvis videregående opplæring og høyskole. Studievalgene elevene tar i videregående skole og høyskole er avgjørende for attraktivitet på arbeidsmarke-

det og framtidige jobbmuligheter. Kommunene bør ta en aktiv rolle i denne utviklingen, eksempelvis ved en mer bevisst bruk av rådgivningstjenesten i grunnskolen.

Petroleumsvirksomheten er et eksempel på en næring der regionen bør ha en felles strategi. Statoil har besluttet å legge administrasjonen for et nytt driftsområde til Harstad, noe som skaper framtidstro for næringslivet i kommunen og regionen. Det er første gang Statoil legger en administrasjon av virksomheten til landsdelen. Innenfor petroleumssektoren legges det spesielt vekt på at leverandørene skal være tilstrekkelig kvalifiserte. I mange petroleumsprosjekter er det krav til at leverandørene er ISO-sertifiserte. For å kunne ta en større del av petroleumsoppdragene bør Ofoten-regionen ha en felles strategi for kompetanseutvikling og samarbeid.

7.6 Kort oppsummering samfunnsutvikling

Kommunene har en sentral rolle når det gjelder å skape en helhetlig utvikling av lokalsamfunnet og gode levekår for innbyggerne. Samfunnsutvikling handler om å se forhold som befolkningsutvikling, bostedsmønster, næringsutvikling og utdanning/kompetanse i sammenheng. Befolkningsutviklingen og bostedsmønsteret er avhengig av utviklingen på arbeidsmarkedet som i sin tur er avhengig av tilgang på riktig kompetanse. For å kunne planlegge samt å legge til rette for befolkningsutvikling, næringsutvikling og ønsket bostedsmønster, må en kommune ha tilstrekkelig kapasitet og kompetanse.

I dette kapittelet har vi sett at både befolkningsveksten, veksten i antallet arbeidsplasser og utdanningsnivået er svært skjevfordelt mellom kommunene. Tysfjord, Tjeldsund og Ballangen kan forvente en befolkningsnedgang, mens de øvrige kommunene kan forvente en befolkningsvekst med dagens kommunestruktur.

En større kommune står sterkere når det gjelder muligheter til å skaffe utviklingsmidler, trekke til seg nye virksomheter (både offentlige og private) og delta i samarbeids- og utviklingsprosjekt både nasjonalt og internasjonalt. Vi har sett at det kun er Narvik og Harstad som har hatt en økning i antallet arbeidsplasser i perioden 2003-2013.

En viktig målsetting med en kommunesammenslåing er å få en mer handlekraftig kommune som kan spille en større rolle som samfunnsutvikler både lokalt og regionalt. En sammenslått kommune vil kunne føre en mer helhetlig strategi for utdanningsløpet til unge mennesker i regionen. En sammenslått kommune vil stå sterkere i dialogen med fylkeskommune og høyskolesystem omkring tilbudene i henholdsvis videregående opplæring og høyskole.

8. Lokaldemokrati og politisk styring

8.1 Innledning

Det er viktig at kommunestrukturen er slik at hensynet til demokrati og deltagelse blir ivarettatt. Et levende lokaldemokrati er grunnmuren i folkestyret og er nødvendig for tilliten og legitimiteten til det nasjonale folkestyret. Kriterier som kan legges til grunn for å karakterisere hva som er et godt lokaldemokrati, er blant annet følgende forhold:

- Nærhet mellom de som styrer og de som blir styrt.
- Innbyggerne og deres engasjement og deltagelse, både gjennom valg og gjennom pågående prosesser knyttet til aktuelle politiske saker, som f.eks. kommuneplanarbeid, skolestrukturendringer osv.
- Politisk handlefrihet; det vil si at lokalpolitikkerne har verktøy i sin verktøykasse til reelt å kunne foreta prioriteringer og lede samfunnsutviklingen.

I tidligere forskning om kommunestruktur og kommunestørrelse, er det vanskelig å vise enkle og entydige sammenhenger mellom kommunestruktur og demokrati, f.eks. Bukve (1999). På den ene siden blir det hevdet at små kommuner gir større muligheter for deltagelse i folkevalgte verv og utvikling av politisk engasjement. På den andre siden kan ulike former for deltagelse som ikke er koblet opp mot politiske valg og formell politisk representasjon, ha større utbredelse i større kommuner. Politisk engasjement har også sammenheng med hvilket politisk handlingsrom som er tilgjengelig, og hvilke muligheter en har til å påvirke samfunnsutviklingen.

Undersøkelser viser at større kommuner har størst egenfinansiering og større muligheter til å finansiere tiltak som spenner over mer enn de sentrale kommunale tjenestene. Større kommuner har også større og sterkere fagmiljø som gjør at disse kommunene får større slagkraft i en regionalpolitisk kontekst.

Grefsrud & Hagen (2003) konkluderer med at småkommuner kommer bedre ut enn større kommuner på noen av demokratikriteriene, mens større kommuner kommer bedre ut på andre. Små kommuner kan komme noe bedre ut på forhold som går på nærhet til de som sitter i politiske organ. I større kommuner har en bedre rammebetingelser for i større grad å kunne frikjøpe folk til å drive med politikk mer eller mindre på heltid, og det gir større fleksibilitet i det politiske arbeidet. Det blir også pekt på at det i små kommuner er en tendens til at det oftere kan være utfordringer knyttet til habilitet, siden forholdene er små og enkelte politikere kan finne seg selv i situasjoner der de sitter på flere sider av bordet. Videre blir det understreket at det er små forskjeller mellom store og små kommuner. Fra nyere utredninger i små kommuner ser vi også at det innenfor det politiske system er utfordringer i forhold til inhabilitet, og at lite politisk handlingsrom gjør det vanskelig å rekruttere folk inn i kommunepolitikken (Brandtzæg et al. 2010).

Videre er det naturlig å tro at bedre samsvar mellom bo- og arbeidsmarkedsregionene kan gi ”bedre” lokaldemokrati. Økt mobilitet har ført til at flere benytter seg av ulike tilbud i nabokommunene. Det kan være hyggelig å være gratispassasjer, men en får ikke anledning til å være med på å påvirke tilbudet.

I forbindelse med sammenslåingen av Våle og Ramnes til Re kommune, ble det gjennomført både en undersøkelse før sammenslåingen (Brandtzæg 2001) og en følgeundersøkelse (Agenda 2006), for blant annet å kartlegge endringer knyttet til innbyggernes oppfatninger av det kommunale tjenestetilbudet, forvaltningen og deltagelse i politisk arbeid. Ut fra dette ser det ut til at sammenslåingen har hatt relativt

liten effekt på lokaldemokratiet. Brandtzæg viser også til gode erfaringer med tiltak som har som formål å kompensere for lavere politisk representasjon som følge av etablering av større kommuner. Opprettelsen av lokalutvalg har blant annet blitt trukket fram som et mulig tiltak for å opprettholde og videreutvikle lokaldemokratiet. (Ekspertutvalg, 2014). Imidlertid ser en nok at lokalutvalgsmodellen er en modell som historisk sett ble brukt som bydelsutvalg i større byer. Den senere tiden har en imidlertid sett at modellen med lokalutvalg har blitt tatt i bruk i forbindelse med kommunesammenslåinger, blant annet med gode erfaringer i Bodø og Vindafjord (Ekspertutvalg, 2014).

8.2 Konsekvenser for lokaldemokrati ved endringer i kommunestruktur i Ofoten

Dersom det gjøres endringer i kommunestrukturen i Ofoten må det også bygges opp en ny politisk organisering og en ny politisk styringskultur i en eventuell ny kommune. Gjennom vårt arbeid, både i form av intervjuer, spørreundersøkelse og gjennomgang av materiale som er oversendt fra kommunene, har vi sett at det er forskjeller både i hvordan lokalpolitikken er organisert og hvordan den lokalpolitiske dynamikken fungerer i de ulike kommunene.

8.2.1 Lokalpolitisk organisering

Som vi skal se i neste avsnitt er det forskjeller i hvordan lokalpolitikken er organisert, der det varierer fra minimumsmodellen med kun kommunestyre og formannskap til en modell med flere hovedutvalg der også flere politikere enn ordfører er frikjøpt til å drive politisk arbeid mer eller mindre på heltid. I hvilket omfang en har valgt å bygge ut det politiske styringssystemet ser ut til ha en klar sammenheng med kommunistørrelse. I Evenes, som er den minste kommunen i denne utredningen, har en valgt å ha en minimumsvariant med kun kommunestyre og formannskap (Helt ut en minimumsvariant er det dog ikke, siden det er 17 representanter i kommunestyret, og minimumskravet er 11). I motsatt fall har Narvik formannskap og 2 hovedutvalg i tillegg til kommunestyret. Her har en også valgt å ha helt eller delvis frikjøp av flere politikere enn kun ordfører, noe som ikke er uvanlig i litt større bykommuner.

Nærmere om den politiske organiseringen i de ulike kommunene i denne utredningen vil bli omtalt i påfølgende avsnitt.

8.2.2 Lokalpolitisk kultur

I tillegg til å harmonisere den politiske organiseringen ved en eventuell kommunestrukturendring, må en også harmonisere den politiske kulturen i regionen. I tidligere utredninger om kommunestruktur har vi ofte sett at det er forskjeller, ofte betydelige forskjeller i den politiske kulturen i nærliggende, og ellers svært sammenlignbare kommuner.

Det mest tydelige punktet der vi ofte har sett forskjeller er hvordan opposisjonsrollen fylles. I tradisjonell politisk teori er det normalt slik at opposisjonen er litt «friskere i frasparket» enn partiene som sitter i posisjon. Dette ser en ofte tydeligst i behandlingen av budsjett og økonomiplan der opposisjonspartiene gjerne har litt mer penger til diverse gode formål enn partiene i posisjon, som er ansvarlig for kommunens totale ressursbruk. Imidlertid ser vi ofte unntak fra denne grunntesen. Vi har observert opposisjonspartier som kan være mer forsiktige med pengebruken enn posisjonspartiene. Vi har også sett situasjoner der det er vanskelig å skille mellom posisjon og opposisjon, siden det er et utpreget konsensusprinsipp som er den overordnede rettesnoren for det lokalpolitiske arbeidet. Andre steder har vi sett at den politiske kulturen i større grad er preget av sterke motsetninger (både politiske og personlige), med

et betydelig konfliktnivå mellom partiene i posisjon og opposisjon. Noen steder har vi også funnet den fremste opposisjonen innad i posisjonen, siden det kan være vanskelig å holde en koalisjon samlet gjennom hele valgperioden. Dette har vist seg særlig å gjelde når det dukker opp saker i lokalpolitikken som er preget av sterke motsetninger, f.eks. ved endringer i skolestruktur osv.

Det er både fordeler og ulemper ved både å ha en politisk kultur preget av konsensus og en kultur preget av motsetninger. Dersom det politiske arbeidet i stor grad er preget av konsensus, kan en oppleve at en har en felles virkelighetsoppfatning og godt utviklet arbeidslagsmentalitet i de store, viktige sakene. Ved at en samler seg om de prioriteringene som er viktige for kommunen og i stor grad arbeider mot felles mål, vil det kunne gi positive resultater for både kommunen og for samfunnsutviklingen generelt. På den annen side kan et lokalpolitisk miljø preget av for stor grad av konsensus miste en del av sin dynamikk. Det er et ordtak som heter at der alle tenker likt, tenker ingen særlig mye. En slik form for gruppetenking kan føre til at kommunen går glipp av de nytenkende og visjonære innspillene, som er nødvendig for å drive lokalsamfunnet framover.

På den annen side kan et lokalpolitisk miljø preget av sterke motsetninger føre til at det meste dreier seg om kampen, og lite om resultatene. Dersom det viktigste er å score poeng på motstanderne, kan den dynamikken en oppnår ved å ha motsetninger mellom posisjon og opposisjon raskt utvikle seg til å være mer destruktiv enn konstruktiv for utviklingen av lokalsamfunnet.

Det er flere faktorer som bidrar til å påvirke den politiske kulturen i en kommune.

Ordføreren har naturlig nok en nøkkelrolle i dette arbeidet. Gjennom sin ledelse av det lokalpolitiske arbeidet og møter i kommunestyret, formannskap osv., har ordføreren en unik mulighet til å «sette tonen» for det lokalpolitiske arbeidet. Gjennom sin autoritet og lederrolle kan ordføreren, mer enn noen andre, bidra til et godt samarbeidsklima i lokalpolitikken. Dette forutsetter selvsagt at de ulike lokalpolitiske aktørene ønsker å samarbeide for å nå felles mål for kommunen.

De øvrige medlemmene og lederskikkelsene i de politiske fora i lokalpolitikken har også et ansvar for å bidra til et politisk miljø i kommunen, som er til gangs for utviklingen av lokalsamfunnet. For eksempel kan opposisjonens rolle være å gi posisjonen korreks og gi kommunens innbyggere et tydelig styringsalternativ, noe som er et viktig demokratisk prinsipp. På den annen side er det av og til nødvendig å slutte rekkene om en valgt politisk retning, som kan være det beste for kommunens innbyggere.

I denne utredningen vil vi ikke gi en dyptgående analyse av den politiske kulturen i de ulike kommunene i Ofoten, siden vi anser det for å være på siden av mandatet for vår utredning. Men vi vil påpeke at vi gjennom vårt arbeid, blant annet ved intervju av en rekke lokalpolitikere fra alle kommunene, har oppdaget at det er betydelige forskjeller i den politiske kulturen i kommunene. Noe av dette kan henge sammen med organisering, siden noen av kommunene i kraft av sin størrelse har hatt muligheten til i større grad å profesjonalisere det lokalpolitiske arbeidet ved å kunne frikjøpe flere av sine politikere på hel- eller deltid. Utover dette ser vi også at det er andre forskjeller i den politiske kulturen i de ulike kommunene. I noen av kommunene er det et utpreget konsensusprinsipp som styrer det politiske arbeidet. Det er i disse tilfellene svært lite uenighet om de politiske prioriteringene i kommunen. På den annen side er det i andre kommuner i større grad politisk konflikt som preget det politiske arbeidet. Dersom det skal gjøres endringer i kommunestrukturen er det nødvendig også å harmonisere den politiske kulturen i en ny kommune. Mye av dette kan komme naturlig ved at det skal settes sammen et nytt kommunestyre av noe folk og grupperinger som kan bidra til at en starter med blanke ark, slik at en fra dag én vil utvikle sin egen politiske kultur for den nye kommunen. Like fullt vil det antagelig være slik at det i et nytt kommunestyre vil være et betydelig innslag av at flere sentrale politikere fra de opprinnelige kommunene som kommer inn og tar viktige posisjoner i et nytt kommunestyre. På den måten kan en del av den politiske arven fra de opprinnelige kommunene bli med inn i et nytt kommunestyre.

Dersom en skal få et levende lokaldemokrati i en eller flere nye og sammenslåtte Ofoten-kommuner tror vi det vil være nødvendig både å ha en tydelig lokalpolitisk dynamikk, som blant annet oppnås ved at både posisjon og opposisjon fyller sine roller på en konstruktiv måte. Det innebærer at det vil være tydelig uenighet mellom posisjon og opposisjon på en del saker. Samtidig vil det være sentralt for en ny kommune at det er en viss grad av konsensus knyttet til de store linjene i samfunnsutviklingen av en ny kommune.

8.2.3 Dagens politiske organisering i kommunene i Ofoten

Som et ledd i denne utredningen har vi undersøkt hvordan kommunene i Ofoten er organisert i dag. Etter vår oppfatning er dette viktig informasjon når en i neste omgang eventuelt skal sette sammen en ny politisk organisering, dersom to eller flere av kommunene skal slås sammen. Ved etablering av en ny kommune er det nødvendig å harmonisere de politiske strukturene slik at en får en ensartet og framtidrettet organisering av det lokalpolitiske arbeidet.

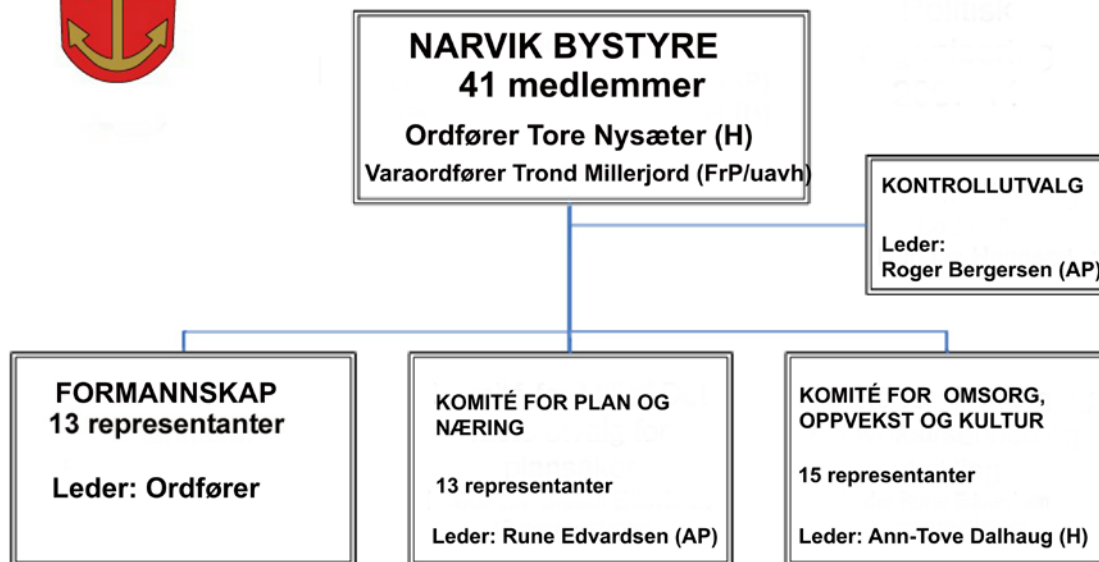
I det følgende har vi gått gjennom dagens politiske organisering i de 4 kommunene i Ofoten som deltar i denne utredningen. I utfordringsnotatet som ligger som vedlegg til denne utredningen, har vi presentert mulige løsninger for hvordan en kan organisere det politiske arbeidet i en ny kommune.

Narvik kommune

NARVIK KOMMUNE



Politisk organisering 2011 - 2015 gjeldende fra 3. mai 2012



Figur 56 Politisk organisering i Narvik kommune

Narvik kommune er den klart største kommunen i Ofoten, og har et bystyre med 41 medlemmer. Narvik styres etter formannskapsmodellen. Under bystyret er Narvik organisert med formannskap og to komiteer.

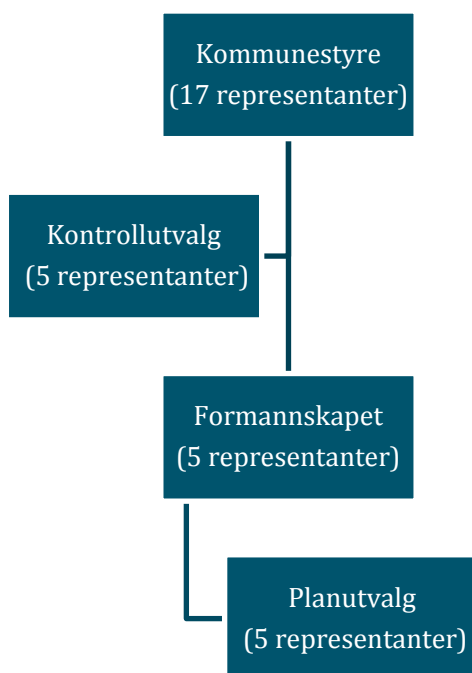
De to komiteene er komite for plan og næring, og en komité for omsorg, oppvekst og kultur. Gjennom denne organiseringen har Narvik valgt å ha relativt få komiteer som har hvert sitt klart definerte ansvarsområde. De to komiteene er delt inn i et utvalg som har ansvar for tekniske tjenester og utvikling,

og et utvalg som i større grad har ansvar for de rene kommunale driftsoppgavene innenfor særlig de tunge sektorene pleie og omsorg og oppvekst.

I en kommune på Narviks størrelse ser en gjerne at en har flere komiteer, hvor en i større grad fordeler de ulike saksområdene. Etter vår oppfatning ser Narvik ut til å ha valgt en nøktern organisering på sitt politiske arbeid når det gjelder antall komiteer. Det bidrar til å redusere kostnadene til politisk styring, både i form av frikjøp av politikere og ressurser som trengs til administrativ oppfølging av politiske utvalg.

Narvik kommune har i noe mer utstrakt grad valgt å frikjøpe, helt eller delvis, flere av sine politikere. I tillegg til ordfører og varaordfører på heltid, er også komitelederne og gruppeledere frikjøpt på hel- eller deltid. Etter vår oppfatning er nivået på frikjøp av politikere i Narvik ikke uvanlig for kommuner på størrelse med Narvik, gitt at politikerne er tillagt en særskilt saksportefølje som krever mer eller mindre daglig oppfølging. Et slikt frikjøp kan også bidra til å avlaste det administrative apparatet i kommunen. Narvik kommune fortjener også ros for sin åpenhet rundt frikjøp av politikere. Hvilke politikere som er frikjøpt til å drive politisk arbeid, og i hvor stor grad de er frikjøpt, er lett tilgjengelig på kommunens nettside.

Ballangen kommune



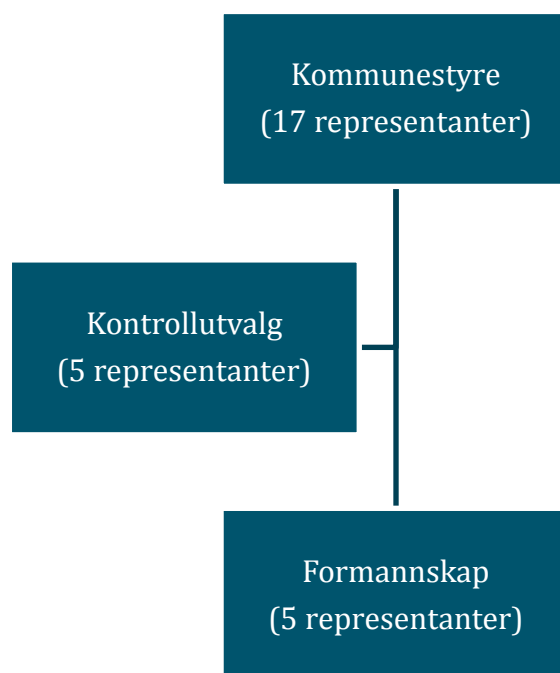
Figur 57 Politisk organisering i Ballangen kommune

Ballangen kommune styres også etter formannskapsmodellen, og har et kommunestyre på 17 representanter.

Ballangen, som er en liten kommune, har ikke så omfattende politisk organisering som Narvik. I Ballangen har en i tillegg til kommunestyret, kontrollutvalg, formannskap og ett hovedutvalg. Kontrollutvalg og formannskap er lovpålagt. Hovedutvalget er planutvalget, som har ansvaret for plansaker, som reguleringsplaner mv. Det er naturlig at mindre kommuner velger en modell med færre hovedutvalg. På den annen side er det heller ikke uvanlig at små kommuner velger å ha flere hovedutvalg. Det er et virkemiddel for å aktivisere flere lokalpolitikere tettere i det lokalpolitiske arbeidet.

I en slik modell med kun ett hovedutvalg, et hovedutvalg som ikke har ansvaret for de ulike tjenesteområdene i kommunen, vil det være formannskapet som blir tillagt en mer sentral rolle. Fordelen med en slik modell er at den er enklere å følge opp administrativt, og dermed også rimeligere økonomisk. På den annen side er en av ulempene med en slik modell at veldig mye blir liggende hos formannskapet. Det kan føre til at færre blir involvert i det politiske arbeidet, og det kan lettere oppstå et lokalpolitisk A-lag bestående av de som sitter i formannskapet, og et lokalpolitisk B-lag bestående av de som kun sitter i kommunestyret. Dette kan imidlertid blant annet motvirkes ved at en lar de fleste politiske sakene gå helt til kommunestyret for sluttbehandling der.

Evenes kommune



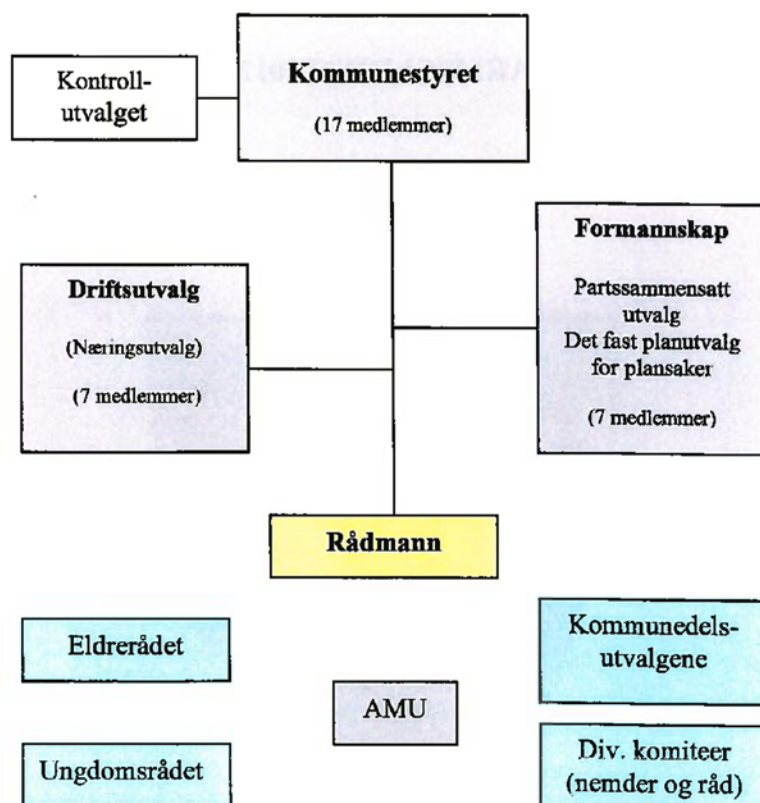
Figur 58 Politisk organisering i Evenes kommune

I Evenes er det 17 medlemmer i kommunestyret, og 5 medlemmer i formannskapet. I Evenes er det ingen hovedutvalg. Dette er det åpning for i kommuneloven, så lenge en har formannskap og kontrollutvalg i tillegg til kommunestyret.

Gjennom denne organiseringen bidrar en til å ha en så enkel og rimelig drift av det politiske systemet som mulig. En kan også se for seg at en gjennom et slikt grep kan ha et effektivt politisk system, siden sakene ikke trenger å gå gjennom så mange utvalg før de er ferdigbehandlet. Imidlertid er det også noen ulemper ved en slik organisering; isolert sett blir færre personer involvert i kommunens politiske system. Veldig mange saker og dermed også innflytelse og mulighet til å sette dagsorden, blir samlet i formannskapet. Det kan bidra til å gjøre lokalpolitikken slagkraftig, men det kan også bidra til å skape et A-lag blant dem som sitter formannskapet, og et B-lag med dem som «bare» sitter i kommunestyret. Imidlertid er Evenes en liten kommune, slik at en også må ta inn over seg at en liten kommune også bør ha et noe mindre utbygd system med hovedutvalg av hensyn til kostnader og administrative ressurser som trengs for å betjene de ulike politiske styringsorganene.

Tysfjord kommune

Politisk organisering i Tysfjord kommune:



Figur 59 Politisk organisering i Tysfjord kommune

I likhet med Ballangen og Evenes, har også Tysfjord kommune et kommunestyre bestående av 17 representanter. I formannskapet er det 7 medlemmer, og det samme er det i driftsutvalget. I driftsutvalget er det fokus på de kommunale driftsområdene innenfor de ulike tjenestoområdene. Formannskapet fungerer også som planutvalg, i tillegg til å være det partssammensatte utvalg. Her kan en og velge å sette ned et eget administrasjonsutvalg.

I likhet med Ballangen har Tysfjord, som også er en liten kommune, en relativt enkel politisk organisering. I Tysfjord har en i tillegg til kommunestyre, kontrollutvalg og formannskap, som alle er lovpålagte organ, ikke flere enn ett hovedutvalg. Dette er tilsvarende som for Ballangen, men på mange måter med motsatt fortegn. I Ballangen har de formannskapet med ansvar for driftsoppgavene, i tillegg til et planutvalg. I Tysfjord har de det motsatt, med formannskapet med ansvar for planoppgaver og et eget hovedutvalg som er driftsutvalg. Dette hovedutvalget er driftsutvalget, som har ansvaret for de ulike kommunale tjenestoområdene, som pleie og omsorg, skole og barnehage osv. Det er naturlig at mindre kommuner velger en modell med færre hovedutvalg. På den annen side er det heller ikke uvanlig at små kommuner velger å ha flere hovedutvalg. Det er et virkemiddel for å aktivisere flere lokalpolitikere tettere i det lokalpolitiske arbeidet.

Som nevnt under Ballangen vil en slik modell med kun ett hovedutvalg, gjerne føre til at formannskapet blir tillagt en mer sentral rolle. I Tysfjord vil imidlertid hovedutvalget fortsatt være sentralt, siden utval-

get har ansvar for flere av de tunge tjenesteområdene til kommunen. Fordelen med en slik modell er at den er enklere å følge opp administrativt, og dermed også rimeligere økonomisk. På den annen side er en av ulempene med en slik modell at veldig mye blir liggende hos formannskapet. Det kan føre til at færre blir involvert i det politiske arbeidet, og det kan lettere oppstå et lokalpolitisk A-lag bestående av de som sitter i formannskapet, og et lokalpolitisk B-lag bestående av de som kun sitter i kommunestyret. Dette kan imidlertid motvirkes blant annet ved at en lar de fleste politiske sakene gå helt til kommunestyret for sluttbehandling der.

8.2.4 Konsekvenser for lokaldemokratiet ved endringer i kommunestruktur

Dersom en gjør endringer i kommunestrukturen vil det også i stor grad påvirke det lokalpolitiske arbeidet. Rammene for politisk arbeid, og deltagelse fra innbyggere blir forandret. Det oppstår både trusler og muligheter for å skape et godt og levende lokaldemokrati ved slike strukturelle endringer. I dette avsnittet vil vi legge vekt på noen grep kommunen kan gjøre for å sikre nærhet til lokalsamfunnet også etter at kommunen har blitt en større enhet. Videre vil vi omtale representasjon og politikernes ulike roller. Vi vil også omtale interkommunalt samarbeid i et lokaldemokratisk perspektiv, siden interkommunalt samarbeid ofte er motsatsen til å gjennomføre kommunesammenslåinger.

Flere valgkretser eller lokalutvalg?

I diskusjoner om endringer i kommunestruktur er ulike modeller som ivaretar de eksisterende kommuners ønske om fortsatt å være relevante og ha et politisk system som oppnår tilstrekkelig nærhet til befolkningen, ofte oppe til vurdering. Flere modeller kan vurderes I tillegg til en mer tradisjonell politisk organisering er det to alternativer som framstår som mest aktuelle: å etablere flere valgkretser i en ny kommune eller opprette lokalutvalg. Begge disse modellene er nok kjennetegnet ved at de i utgangspunktet framstår mest aktuelle for områder som har en større befolkning og befolkningstetthet enn en har i Ofoten. For eksempel er det ganske vanlig i dag å ha lokalutvalg i større bykommuner, og historisk mindre vanlig i mer landlige kommuner. Imidlertid ser dette ut til å endre seg de senere årene, ofte i forbindelse med kommunestrukturendringer.

En begrunnelse for å etablere flere valgkretser er å sikre best mulig representasjon i de politisk styrende organene. Vår oppfatning er likevel at dette bør være et ansvar som tilfaller de enkelte politiske partiene i forbindelse med nominasjonsarbeidet. De enkelte partiene har også en sterk egeninteresse av å nominere folk som bor spredt i kommunen, siden det er en kjent sak at mange ved kommunevalg stemmer på folk de kjenner. Det å etablere flere valgkretser vil også legge forholdene godt til rette for rivalisering mellom de ulike lokalsamfunnene i en ny og sammenslått kommune. For å bygge en felles identitet er flere valgkretser et uheldig tiltak. Kommunen vil også, selv etter en eventuell kommunesammenslåing, være av en størrelse som ikke tilsier noe behov for å innføre valg med flere valgkretser. Erfaringene fra flere frivillige sammenslåinger på 2000-tallet er også at stemmegivningen sjelden eller aldri følger de gamle kommunegrensene, men at velgerne stemmer på partiene som tidligere (Brandtzæg, 2009).

De frivillige kommunesammenslåingene som har blitt gjennomført den senere tiden har i større grad enn tidligere valgt å opprette lokalutvalg, for å sikre representasjon og deltagelse fra kommunene før kommunestrukturendringer. Blant annet har man ved Bodø – Skjerstad sammenslåingen gode erfaringer med å tillegge lokalutvalgene formelle oppgaver og høringsmuligheter (Ekspertutvalget, 2014). Det er også gjort følgeevalueringer av de siste kommunesammenslåingene her til lands, og i tillegg til Bodø-Skjerstad valgte også Ølen-Vindafjord å opprette en variant av lokalutvalg. I nye Bodø kommune ble kommunestyret i Skjerstad omgjort til ett av fem lokalutvalg i den nye kommunen. Lokalutvalgene har blitt tildelt oppgaver med å ivareta lokalsamfunnets interesser, være kontaktforum mellom kommunen og lokalmiljøet, utarbeide strategier for samfunnsutvikling i lokalmiljøet, og avgi råd i saker som omhandler lokalsamfunnet til kommunen (Brandtzæg, 2009). I Vindafjord kommune ble det også etablert grendeutvalg.

Her ble grendeutvalgene i mindre grad tillagt formelle oppgaver, da dette ble vurdert til å være tungrodd. Grendelagene fikk isteden frihet og ansvar til å engasjere seg i de sakene de selv mener er viktig (Brandtzæg, 2009). I disse tilfellene blir det også trukket fram at det å ha lokalutvalg er positivt på den måten at de lokalpolitikkerne som sitter i kommunestyret i større grad kan være tillitsvalgte for hele kommunen framfor å være «bygdepolitikere» fra sitt lokalsamfunn (Brandtzæg, 2009).

Hvilke oppgaver som ligger i lokalutvalgene varierer altså i de kommunene som i dag har en slik modell, men en fellesnevner er gjerne at lokalutvalgene i tillegg til å være høringsinstans i en rekke saker, har ansvaret for det en med en samlebetegnelse kan kalle nærmiljøtiltak. Generelt mener vi at lokalutvalgene må gis meningsfylte oppgaver dersom de skal fungere på en god måte. Hensikten må være at det oppleves som en viktig arena for innflytelse og deltagelse. I forbindelse med kommunereformen er det ikke utenkelig at det vil opprettes flere lokalutvalg rundt omkring i landet, noe som vil og bidra til erfaringer om hvilke oppgaver og myndighet lokalutvalg kan få. Det er viktig å unngå at lokalutvalg eventuelt bidrar til rivalisering mellom «gamle» kommuner og forsinker arbeidet med å etablere en felles politisk kultur i en ny kommune.

For å sikre den politiske deltagelsen og forankringen i størst mulig grad, bør derfor en eller flere nye kommuner i Ofoten legge ressursene inn på å bygge opp og utvikle det nye kommunestyret og øvrige politiske organ med formannskap og hovedutvalg. På en slik måte kan en oppnå at det blir kortest mulig veg mellom de som styrer, og de som blir styrt. En bør for eksempel være lydhør for innbyggernes synspunkter fra ulike deler av kommunen. Dette kan blant annet løses ved å arrangere folkemøter om store saker. En kan også sette ned egne lokale arbeidsgrupper, gjerne med utgangspunkt fra lokalutvalget, dersom en ønsker å etablere det. Et slikt grep vil også bidra til å øke legitimiteten til den politiske ledelsen i alle deler av kommunen.

Dersom en skulle velge å gå for en av modellene med etablering av valgkretser eller lokalutvalg, vil lokalutvalg være modellen å foretrekke. Vi begrunner dette med at alternativet i størst mulig grad vil bygge videre på gjeldende samfunnsstrukturer i regionen, og i mindre grad skape nye og til dels motstridende strukturer og økt rivalisering slik som en etablering av flere valgkretser er egnet til å gjøre.

Representasjon og politikernes roller

I forrige avsnitt drøftet vi konkrete forslag som kan iverksettes for å opprettholde et politisk system, og funksjoner i det som i dag er de geografiske områdene og avgrensningene til de nåværende kommunene; lokalutvalg og flere valgkretser. For å unngå for høye administrative kostnader, og for å unngå å bygge opp en slitende og rivaliserende kultur der en ikke er godt rustet for å bygge en felles identitet til en ny kommune, bør en være bevisst både på målet og vegen dersom en ønsker å iverksette tiltak for valgkretser og lokalutvalg. Erfaringene fra tidligere kommunesammenslåinger den senere tid er blant annet at en har sett at bygdelistene ved lokalvalg har forsvunnet i forbindelse med kommunesammenslåinger. Dette blir tolket som et tegn på at en i sammenslåingene har lyktes i å få fram et helhetlig fokus på utviklingen i hele kommunen (Ekspertutvalget, 2014).

I dette avsnittet vil vi drøfte ulike sider ved hvordan kommunen kan oppnå deltagelse fra både innbyggere og politikere, og hvordan politikernes roller sett i lys av eventuelle endringer i kommunestrukturen.

Lokalpolitikkerne og innbyggernes reelle og opplevde deltakelse og medvirkning er viktig også i et interkommunalt samarbeid. Å fange opp innbyggerens ønsker og behov og legge til rette for deres medvirkning, både gjennom valg og indirekte gjennom deltagelse i politiske prosesser om aktuelle saker for lokalsamfunnet, er blant lokaldemokratiets viktigste oppgaver.

Her vil vi i framstillingen se særlig på to forhold; hvordan politikerrollen fungerer og fylles med relevant innhold, og i hvilken grad innbyggerne har en arena for deltagelse.

Med uttrykket politikerrollen mener vi hvordan en skal vurdere den lokalpolitiske hverdagen, og politikernes oppgaver som ombudsmenn og –kvinner, bidragsytere til samfunnsutviklingen, og ansvarlige for kommunens daglige drift og tjenestetilbud. Hvordan dette vil utarte seg vil avhenge blant annet av kommunestørrelse. I små kommuner blir politikerne veldig fort «tett på» den daglige driften av kommunen, og de enkeltsakene som dukker opp i så måte. Dette kan føre til at skillene mellom politikk og administrasjon viskes ut ved at politikere engasjerer seg på områder som strengt tatt hører hjemme i den administrative delen av forvaltningen. Denne avstanden er gjerne lengre i større kommuner, fordi skillene mellom politikk og administrasjon blir tydeligere, og fordi sakene blir så mange at politikerne vanskelig kan gå inn i enkeltsaker i detalj. På den annen side oppleves avstanden fra innbyggere til politikere for å påvirke i en bestemt sak å være mindre i mindre kommuner. Når det er sagt er avstanden mellom innbyggere og politikere i Norge liten, sammenlignet med andre land. Dette gjelder både på lokal-, fylkes-, og riksplan. Opplevelsen av at det er kortere veg fra innbyggerne til politikerne i mindre kommuner henger sammen med at det normalt er færre innbyggere bak hver kommunestyrerepresentant i mindre kommuner. Det er med andre ord relativt sett flere politikere i mindre kommuner. På den annen side er det som regel flere heltidspolitikere i større kommuner, noe som gir grunnlag for at flere politikere kan gå grundigere inn i flere saker. I mindre kommuner er det som regel bare ordføreren som er heltidspolitiker, i tillegg til mindre frikjøp av varaordfører og opposisjonsleder. I enkelte kommuner er også ordførervervet et deltidsverv. Ved å fortsette med uendret kommunestruktur vil en både samlet sett og relativt sett ha flere folkevalgte til å ivareta politikerrollen.

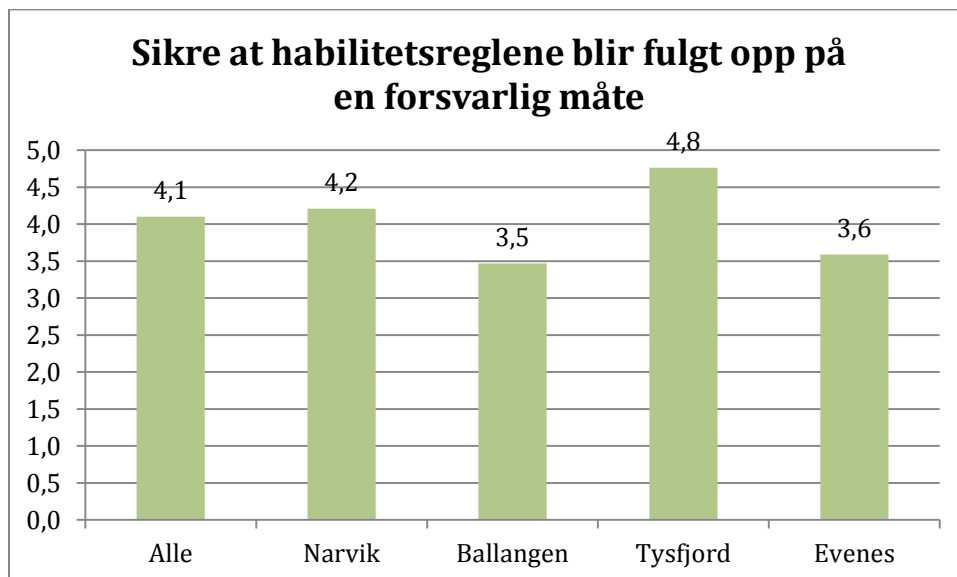
Interkommunalt samarbeid og styringen av disse er også relevant i vurdering av politisk representasjon og ivaretagelse av politikerrollen. Med interkommunalt samarbeid fører dette til at flere av kommunens oppgaver, og mer av ansvaret for en rekke tjenesteområder blir flyttet ut av det enkelte kommunestyre og inn i de felles styringsmekanismene til de interkommunale samarbeidstiltakene. Utstrakt interkommunalt samarbeid fører slik sett til å lage to politiske lag; «A-laget», det vil si de som deltar i formannskap og styring av de interkommunale samarbeidstiltakene, og «B-laget», som ikke er deltagende i det sentrale arbeidet i de interkommunale samarbeidstiltakene. En ser ofte at politikere på «B-laget» i kommuner med utstrakt interkommunalt samarbeid har liten innvirkning på og deltagelse i styring av de interkommunale samarbeidstiltakene.

For innbyggernes del vil avstanden til det politiske miljøet, med muligheter til direkte påvirkning også mellom de 4-årige valgcyklene, være kortest dersom en fortsatt har dagens kommuner som selvstendige kommuner. Særlig for de minste kommunene vil avstanden til politiske beslutninger være kort. Det er også i de minste kommunene at endringene blir størst dersom det blir endringer i kommunestrukturen. Dette går blant annet på representasjon. Mens en liten kommune i dag har et fullt kommunestyre av politikere som jobber i lokalsamfunnets beste interesse, vil det sannsynligvis bli vesentlig færre politikere i kommunestyret fra dette lokalsamfunnet i en ny og sammenslått større kommune. Til tross for dette vil avstanden til politikerne fortsatt være relativt kort også dersom det skulle bli én ny kommune av alle Ofoten-kommunene. Med det mener vi at det fortsatt ikke vil være en veldig stor kommune målt i antall innbyggere, og at en slikt sett sannsynligvis vil ha relativt få innbyggere bak hver kommunestyrerepresentant.

En større kommune vil ha færre kommunestyrerepresentanter enn summen av de tidligere kommunene. Likevel kan nærheten til de folkevalgte og deres beslutninger for innbyggernes del, være relativt tett. I større kommuner har en også større muligheter til å kunne drive det politiske engasjementet på heltid, siden en har større muligheter til å frikjøpe politikere.

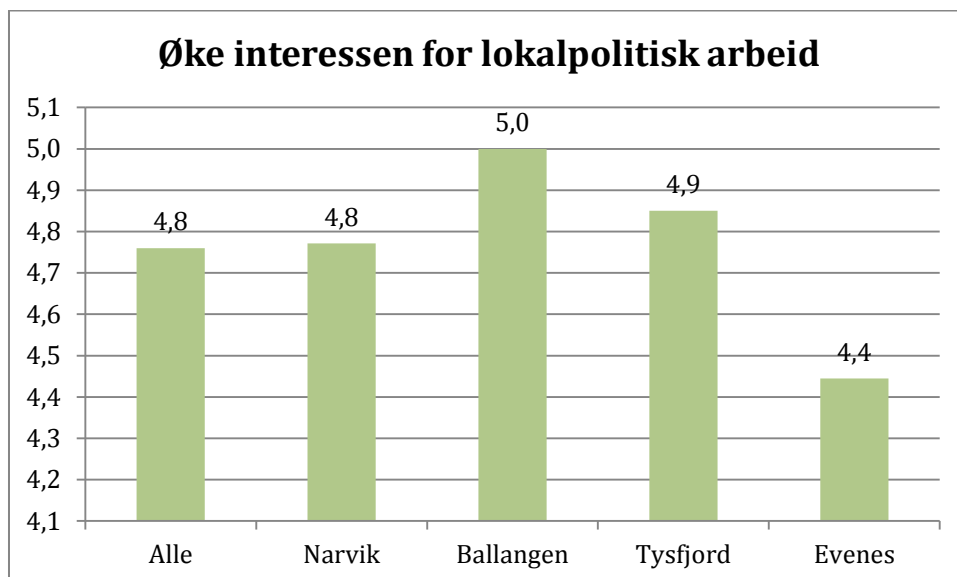
Fra nyere utredninger om kommunestruktur som omhandler særlig mindre kommuner, ser en at det er utfordringer knyttet til inhabilitet, og at lite politisk handlingsrom gjør det vanskelig å rekruttere folk inn i lokalpolitikken (Brandtzæg et al., 2010). I en større kommune vil politikerne som regel oppleve et større handlingsrom og få noe mer avstand til de nære ting og enkeltsaker, slik at utfordringene knyttet til inhabilitet blir redusert.

Problemstillinger knyttet til habilitet har også vært tema i spørreundersøkelsen vi har gjennomført i forbindelse med denne utredningen. Her spurte vi i hvilken grad det å sikre at habilitetsreglene blir fulgt var viktig dersom en skulle gjennomføre en kommunesammenslåing. Her ser vi gjennomgående at kommunene er opptatt av dette, med en del variasjon mellom Tysfjord, der en er veldig opptatt av det, og Ballangen og Evenes som ikke mener dette er en like sentral problemstilling.



Figur 60 Svar fra de ulike kommunene og alle respondentene på påstanden «Hvilke mål vil være viktig dersom din kommune slår seg sammen med andre kommuner: - Sikre at habilitetsreglene blir fulgt opp på en forsvarlig måte», der 1 er helt uenig og 6 er helt enig. Gjennomsnitt.

Å sikre en god rekruttering til lokalpolitikken er avgjørende for å ha et levende lokaldemokrati. I vår spørreundersøkelse spurte vi også om dette som en målsetting ved en eventuell kommunestrukturendring.



Figur 61 Svar fra de ulike kommunene og alle respondenter på påstanden: «Hvilke mål vil være viktig dersom din kommune slår seg sammen med andre kommuner: - Øke interessen for lokalpolitisk arbeid», der 1 er helt uenig og 6 er helt enig. Gjennomsnitt.

Gjennomgående er rekruttering til lokalpolitikken oppfattet å være et sentralt tema og målsetting ved en eventuell sammenslåing, og det er relativt liten forskjell mellom kommunene.

Lokaldemokratiet og interkommunalt samarbeid

I Ofoten er det ulik utstrekning på interkommunalt samarbeid. Det er tidligere i rapporten laget en oppsummering av interkommunale samarbeidstiltak i Ofoten i tabell 10. Som det framgår av tabellen er det en stor del av samarbeidstiltakene som i ulike varianter involverer kommunene Evenes, Tjeldsund og Skånland. De øvrige kommunene har et mindre utbygd nettverk av interkommunale samarbeidstiltak.

Regionen har i begrenset grad hatt en felles samkjøring av de ulike samarbeidstiltakene. Dette påvirker også ulike økonomiske fordelingsnøkler som er et hjelpemiddel for å finansiere de ulike samarbeidstiltakene. Det varierer også hvilke kommuner som er med på hvilke tiltak. I og for seg er det både naturlig og formålstjenlig, at en gjennom interkommunalt samarbeid i noen grad kan velge hvilke områder de enkelte kommunene ønsker eller trenger å samarbeide om. Likevel bidrar en slik organisering fra sak til sak til å gradvis fjerne samarbeidstiltakene fra politisk styring. For politikerne vil dermed et utstrakt interkommunalt samarbeid gradvis føre til at samarbeidstiltakene blir fjernet fra politisk kontroll og tilsyn. Som det også nevnes i rapporten vil også interkommunale samarbeid føre til at en oppretter to lag av politikere, et «A-lag» der de mest sentrale politikerne deltar, også i styringen av de interkommunale samarbeidstiltakene, og et «B-lag» som i liten grad har befattning med samarbeidstiltakene.

Et mulig tiltak for å kompensere for manglende politikerpåvirkning i samarbeidstiltakene, vil være å utvide den politiske representasjonen i de styrende organene til samarbeidstiltakene. Dette vil imidlertid være kostnadsdrivende og effektivitetsdempende for samarbeidstiltakene. På den måten kan det ideelle med størst mulig politisk representasjon være vanskelig å gjennomføre i praksis. Uansett bidrar interkommunale samarbeid, isolert sett, til å fjerne beslutningsmyndighet fra kommunestyrene, og det har i diskusjon om kommunereform og interkommunalt samarbeid ofte blitt hevdet at interkommunalt samarbeid er en trussel mot lokaldemokratiet. Fra et prinsipielt ståsted er dette unektelig et godt poeng, men på den annen side kan styringen av samarbeidstiltakene innrettes slik at de lokaldemokratiske hensyn ivaretas. Imidlertid ser en ofte i praksis at styringen av interkommunale samarbeidstiltak gradvis blir fjernere for lokalpolitikere etter hvert som tiden går.

Fra innbyggernes ståsted vil en normalt ha større avstand fra innbyggerne til de interkommunale samarbeidstiltakene, enn til de øvrige av kommunens tjenester. Dette kan i noen grad kompenseres dersom en har en godt utviklet regional identitet, men knyttet til de rent driftsmessige konsekvensene har innbyggerne få reelle muligheter til å påvirke de interkommunale samarbeidstiltakene. I mange tilfeller er det, sett fra innbyggernes ståsted, ofte uklart hvem som styrer og hvordan de interkommunale samarbeidstiltakene blir styrt. Dette poenget forsterkes i de tilfeller der en i liten grad har hatt en felles samkjøring av samarbeidstiltakene i regionen.

8.3 Kort oppsummering lokaldemokrati

Forskning viser at det både er fordeler og ulemper med både små og store kommuner når det gjelder lokaldemokrati og politisk aktivitet. Ved en sammenslåing vil det være viktig å lage en lokalpolitisk organisering det er bred støtte om, og arbeide med å skape en felles lokalpolitisk kultur. Til det siste vil spesielt ordfører og andre lederskikkelser i lokalpolitikken ha en viktig rolle. En ny politisk organisering i en ny sammenslått kommune bør både gjenspeile at kommunene i regionen i dag har valgt å ha en relativt enkel politisk organisering. Samtidig vil de fleste alternativene som er utredet innebære at en får en relativt stor regionkommune, og en bør derfor har en viss form for politisk spesialisering i de ulike hovedutvalgene. Det er skissert løsningen for politisk styringsmodell i utfordringsnotatet i vedlegg 1.

Vi har sett på to ulike modeller for å sikre demokratisk deltagelse i hele den nye kommunen, valgkretser og lokalutvalg. Vi mener at en eventuell ny kommune i Ofoten ikke blir så stor at det skal være nødvendig med ulike valgkretser, det vil og kunne føre til at gamle strukturer blir hengende igjen og unødvendig rivalisering oppstår. En ordning med lokalutvalg kan en derimot vurdere. Dette ble blant annet innført

etter sammenslåingene mellom Skjerstad/Bodø og Ølen/Vindafjord. En må imidlertid være bevisst på hvilken rolle og oppgaver lokalutvalg skal ha.

Slik respondentene ser det er en sentral målsetning ved kommunesammenslåing å øke interessen for lokalpolitisk arbeid. Spesielt var dette tilfelle i Ballangen, Tysfjord og Narvik. Disse kommunene ga og i intervjuene uttrykk for at det var krevende å rekruttere folk til å stå på listene til de politiske partiene. En annen målsetning er at en skal sikre at habilitetsregler blir fulgt på en god måte. Spesielt Tysfjord er opptatt av det.

9. Fylkestilhørighet

Regionrådet i Ofoten ønsket en særskilt vurdering av hvorvidt en ny, sammenslått kommune bør tilhøre Troms eller Nordland fylke. I intervjuene var det ulike meninger om dette, blant annet ble det nevnt at det uansett vil være stor avstand til fylkeshovedstaden og en vil uansett være en utkant enten en blir liggende i Nordland eller Troms fylke. Respondentene i spørreundersøkelsen ble også bedt om å svare på dette, og vi gjengir resultatet nedenfor.

9.1 Økonomi

Når det gjelder økonomi, er det med unntak av Nord-Norgetilskuddet ikke andre faktorer som vil påvirkes av hvilket fylke en eventuell framtidig, sammenslått kommune vil tilhøre. Nord-Norgetilskudd er et særskilt regionalpolitisk virkemiddel. Tilskuddet skal bidra til å gi kommuner i Nord-Norge muligheter til å gi et bedre tjenestetilbud enn kommuner ellers i landet. Tilskuddet skal også bidra til å gjøre det mulig med høy kommunal sysselsetting i områder med konjunkturavhengig næringsliv. I 2014 blir det fordelt om lag 1 500 mill. kr gjennom Nord-Norge- og Namdalstilskuddet til kommunene. Tilskuddet blir beregnet på grunnlag av en sats per innbygger, som blir differensiert etter ulike geografiske områder. Som vi ser av tabellen under, så er det andre satser på Nord-Norgetilskuddet i Troms enn i Nordland. Dermed kan det være økonomisk fordelaktig å tilhøre Troms fylke.

Tabell 50 Nord-Norge- og Namdalstilskudd – satser 2014

Kommuner i:	kr per innbygger
Nordland og Namdalen	1 597
Troms utenfor tiltakssonen	3 062
Tiltakssonen i Troms ³³	3 608
Finnmark	7 477

Tabell 51 Nord-Norge tilskudd 2014 (1000 kr).

	1000 kr
Narvik	29 872
Tysfjord	3 194
Tjeldsund	2 006
Evenes	2 221
Ballangen	4 138
Harstad	74 838
Skånland	9 036

I de to siste strukturalternativene (alternativ 3a og 3b) er det kommuner fra både Nordland og Troms. Det er kanskje mest nærliggende å tenke seg at disse alternativene, ikke minst der hvor Harstad er inkludert, blir liggende i Troms. Men vi har og sett på utslaget dersom alternativ 1 og 2 skulle bytte fylket fra Nordland til Troms.

³³ Tiltakssonen omfatter alle kommuner i Finnmark samt sju kommuner i Nord-Troms: Kåfjord, Skjervøy, Nordreisa, Kvænangen, Karlsøy, Lyngen og Storfjord.

I tabellen under er det vist Nord-Norgetilskudd for de ulike alternativene dersom en eventuell ny, sammenslått kommune blir liggende i Nordland eller i Troms. Siden satsen på Nord-Norgetilskuddet er høyest i Troms, gir det følgelig det resultat at alle alternativene gir høyere inntekter dersom den nye kommunen tilhører Troms fylke.

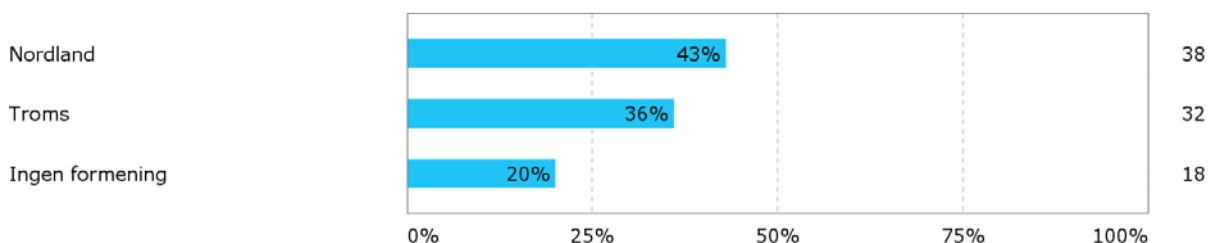
Tabell 52 Nord-Norgetilskudd med satser for Nordland og Troms (1000 kr). Alternativ 1 – 3b.

	Nordland	Troms	Differanse
Alternativ 1 (Narvik+Tysfjord+Ballangen)	37 204	71 332	34 129
Alternativ 2 (Narvik+Tysfjord+Ballangen+Evenes)	39 425	75 592	36 166
Alternativ 3a (Evenes+Tjeldsund+Skånland)	8 940	17 141	8 201
Alternativ 3b (Evenes+Tjeldsund+Skånland+Harstad)	47 972	91 979	44 007

Det er alternativ 3b, hvor Harstad inngår, som har mest og «tape» på å tilhøre Nordland fylke. En viktig årsak til dette er at Nord-Norge tilskuddet gis per innbygger, og med Harstad som en stor kommune tar en nesten 36 millioner bare på den kommunen. For alternativ 1 og 2 vil en økonomisk «tjene» på å bytte fylke fra Nordland til Troms, omtrent 35 millioner i hver av alternativene.

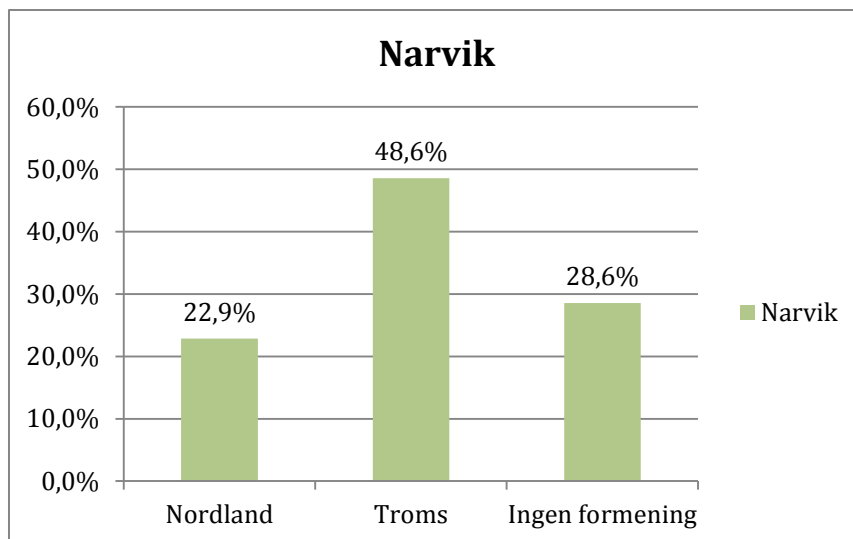
9.2 Resultater fra spørreundersøkelsen

I spørreundersøkelsen som er gjennomført er respondentene spurt om hvilket fylke de mener en eventuell ny, sammenslått kommune bør tilhøre. Figur 62 under viser svarfordelingen mellom alle respondenter. 43 prosent av de som svarer ønsker at kommunen skal tilhøre Nordland, mens 36 prosent ønsker Troms. 20 prosent har ingen formening. Med utgangspunkt i at alle kommunene som deltok i spørreundersøkelsen i dag tilhører Nordland, er det en overraskende høy andel som ønsker en tilhørighet til Troms.

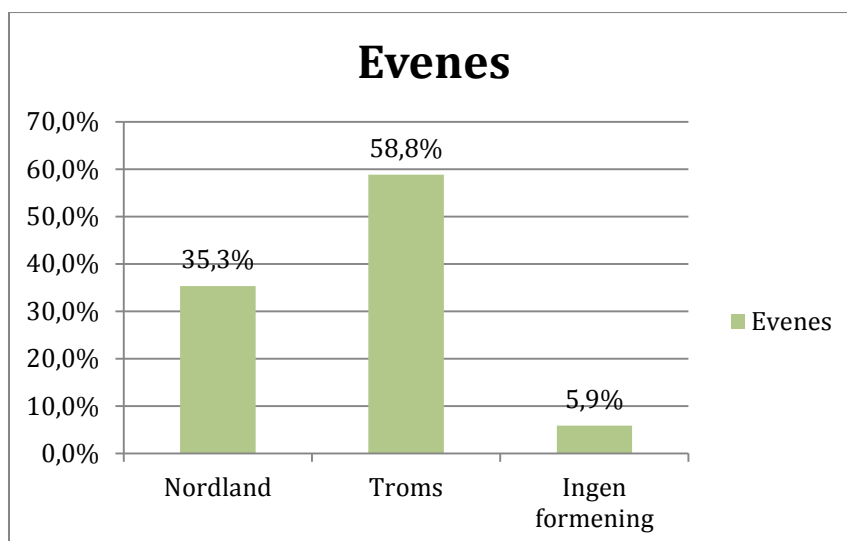


Figur 62 Fordeling av svarprosent alle respondenter på spørsmål «Hvilket fylke bør en ny, sammenslått Ofoten-kommune tilhøre?»

Hovedårsaken til støtten til Troms, som figur 63 viser, er at flertallet av respondentene i Narvik kommune ønsker en tilhørighet til Troms. Som figur 64 viser, så ønsker og et flertall av respondentene i Evenes en tilhørighet til Troms. At det er disse to kommunene som er mest positive til Troms, er ikke overraskende. Her er nok geografi en viktig årsak. Evenes har og flere interkommunale samarbeid med Skånland, som ligger i Troms fylke. I Evenes er det og veldig få av respondentene som ikke har en mening om spørsmålet, i Narvik er den andelen nesten 30 prosent.

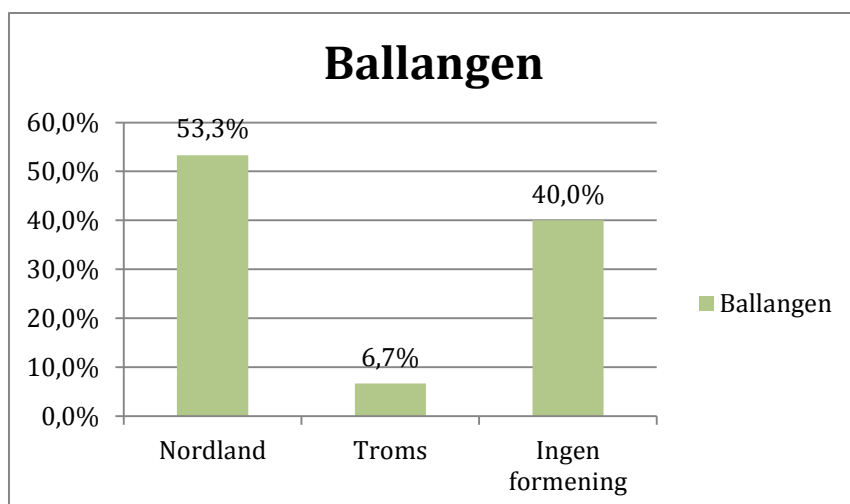


Figur 63 Svarfordeling respondenter Narvik kommune på spørsmålet «Hvilket fylke bør en ny, sammenslått Ofotenkommune tilhøre?»

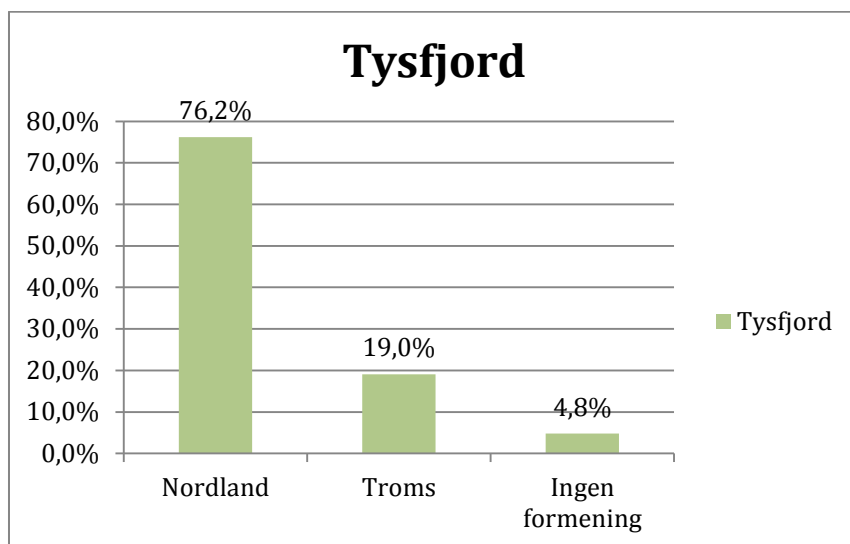


Figur 64 Svarfordeling respondenter Evenes kommune på spørsmålet «Hvilket fylke bør en ny, sammenslått Ofotenkommune tilhøre?»

Hvis vi ser på svarfordelingen i Ballangen og Tysfjord er bilde annerledes, og det er sterk støtte til at en ny kommune skal ligge i Nordland fylke. I Ballangen mener over 50 prosent at en bør tilhøre Nordland, mens under 7 prosent støtter Troms. Dette er vist i figur 62. Her er det 40 prosent som ikke har noen formening. I Tysfjord er støtten til Nordland enda høyere, over 75 prosent. Dette ser vi i figur 66. Samtidig er det nesten 20 prosent som ønsker seg Troms, det er faktisk en høyere andel enn i Ballangen til tross for at Tysfjord er den sørligste kommunen i regionen. I Tysfjord er det kun nesten 5 prosent som ikke har noen formening om spørsmålet.



Figur 65 Svarfordeling respondenter Ballangen kommune på spørsmålet «Hvilket fylke bør en ny, sammenslått Ofotenkommune tilhøre?»



Figur 66 Svarfordeling respondenter Tysfjord kommune på spørsmålet «Hvilket fylke bør en ny, sammenslått Ofotenkommune tilhøre?»

9.3 Geografiske forhold

Spørsmålet om fylkestilhørighet ser ut til og både være geografisk og delvis historisk betinget. De geografiske forholdene handler mye om hvordan infrastrukturen er bygd opp. Med et vegnett som slynger seg på begge sider av fylkesgrensene, slik at en kan risikere å måtte inn og ut mellom Troms og Nordland flere ganger for å komme fra A til B, framstår fylkesgrensen som et unaturlig skille i en slik sammenheng.

Regiontilhørighet er et geografisk krevende tema i Nord-Norge, siden avstandene er svært store. I utstrekning er fylkene i nord mange ganger større enn de mer kompakte fylkene sørpå. Særlig er Nordland fylke, som svært lang i utstrekning, et fylke som er geografisk krevende. Dette vil i særlig grad merkes for kommunene i utkanten av Nordland, som nok opplever avstanden til regionhovedstaden Bodø som lang. Dette er forhold som taler for at en bør tenke nytt også når det gjelder fylkesinndelingen generelt i Nord-Norge. Dette kan gi mange mulige utfall. Eksempelvis kan en se for seg at kommunene lengst sør i Nordland går i retning av Nord-Trøndelag og/eller at de nordlige delene går mot Troms. Et annet alternativ kan være å lage en større og mer slagkraftig Nord-Norge region/landsdel. En slik modell ble blant annet presentert i forbindelse med forvaltningsreformen, der en av mulighetene var å skape større regio-

ner, med 5-7 regioner i Norge til erstatning for dagens 19 fylker. Så langt har det ikke blitt noe av disse intensjonene i forvaltningsreformen, men det er ikke helt utenkelig at dette kan komme opp igjen i kjølvannet av kommunereformen.

9.4 Den regionale stat og øvrige regionalpolitiske forhold

Spørsmålet om fylkestilhørighet vil også handle om hvordan øvrige samfunnsstrukturer i området er organisert og inndelt. I første omgang er det nærliggende å se på hvordan den regionale stat har organisert seg. Dette gjelder både bispedømmer, politidistrikt, høyskolesektoren, sykehusene, vegmyndigheter. Innenfor den regionale stat er det og flere etater som vurderer endringer, noe som igjen kan få konsekvenser for hvordan fremtidens regionale Norge vil se ut.

I politisektoren har politidirektoratet nå satt i gang en større reformprosess. Politianalysen fra 2013 foreslo blant annet å redusere dagens 27 politidistrikt til 6 politidistrikt, i tillegg til å kutte ut rundt 150 tjenestesteder. Denne prosessen er ikke sluttført, men alt tyder på at det blir store endringer. Politidirektoratet har blant annet, så langt i alle fall, bred oppslutning om reformprosessen blant landets politimestere.

I høyskolesektoren ligger det også an til endringer. De senere år har flere høyskoler arbeidet intenst for å få universitetsstatus. Kunnskapsdepartementet har det siste året bremsert kraftig opp denne utviklingen, og samtidig signalisert at det vil komme reformer innenfor høyskolesektoren. I dette ligger det en forventning om færre og større enheter. Hvordan høyskolen i Narvik vil komme ut av dette er usikkert, men inntil videre er høyskolen i Narvik selvstendig. Det er nok ikke usannsynlig at dette vil endre seg ved en overordnet strukturgjennomgang i hele sektoren.

Når det gjelder sykehus tilknytning er hele Ofotenregionen, med unntak av halve Tysfjord, tilknyttet UNN i Tromsø. Dette er forhold som styrker knytningene mot Troms, og dette har blitt ytterligere forsterket som en følge av samhandlingsreformen.

Fylkeskommunens fremtidige rolle er også noe som er svært sentralt i en regionalpolitisk sammenheng, når en skal vurdere fylkestilhørighet for fremtidens Ofoten. Før sommeren satte Stortinget i gang en prosess, hvor strukturen på fylkeskommunen også skal vurderes i forbindelse med kommunereformen. I første omgang skal det sammenstilles kunnskap om utredningen som har vært av det regionale, politiske nivået. Dersom det skulle vise seg at det blir strukturendringer på fylkesnivå, kan en mulighet være en region i Nord-Norge, som vi har drøftet i forrige avsnitt. Dersom det skulle ende med en region for Nord-Norge vil debatten om fylkestilhørighet for Ofoten miste sin relevans, siden regionen uansett vil tilhøre en nord-norsk landsdel.

Valg av fylkestilhørighet vil også påvirke den regionalpolitiske tyngden til regionen, avhengig av hvilke valg regionen gjør. Her legger vi til grunn at fylkene opprettholdes på samme nivå som i dag. Dersom en blir værende i Nordland, vil Ofoten antagelig avstanden fortsatt oppleves som stor til Bodø. Koblingene mot Tromsø som regionhovedstad oppleves således som sterkere, særlig med tanke på at Ofoten blant annet ligger inn under UNN på sykehussiden. Uansett valg vil nok regionen oppleve at avstanden er relativt stor til regionhovedstaden, enten det er Bodø eller Tromsø, siden Ofoten uansett vil ligge i utkanten. Dersom en imidlertid kunne se for seg at hele Ofoten og Harstad slår seg sammen, ville det kunne bli en betydelig maktfaktor, som mest naturlig ville høre til i Troms fylke. Dette på grunn av at Harstad klart har tilhørighet til Troms, samtidig som nordre deler av Ofoten føler tilhørighet til Troms. Nærmere vurdering av et slikt alternativ ligger imidlertid utenfor mandatet til denne utredningen.

Når det gjelder de historiske faktorene ser de i stor grad ut til å handle om Narviks rolle som regionsenter. Gjennom intervjuene vi har gjennomført i forbindelse med denne utredningen er dagens Narvik ikke det samme som Narvik for 30 år siden. Tidligere var Narvik av omverdenen oppfattet til å være en inne-

sluttet industriby som var seg selv nok. De senere årene mener flere at Narvik har gjennomgått en vesentlig forandring og blitt betydelig mer åpen og inkluderende. Mange trekker da fram at Narvik som en konsekvens av dette i større grad enn tidligere har invitert til samarbeid, og tatt ledelsen som regionsenter. Dette har bidratt til at flere oppgir at de nå føler en sterkere tilhørighet i retning av Narvik og Nordland fylke. Spørreundersøkelsen som er gjennomført i denne utredningen kan tyde på at flere fortsatt føler sterkere tilhørighet mot Harstad, særlig for Evenes sin del, men til det må det anføres at denne spørreundersøkelsen i sin utforming ikke gir svar fra et representativt utvalg av kommunens innbyggere. I bakgrunnsintervjuene med deltagere fra de andre kommunene, er det flere som uttrykker at de har sin identitet i Nordland.

9.5 Oppsummering om fylkestilhørighet

Basert på det som er fremkommet i utredningen, er det vanskelig å gi en entydig anbefaling om hvorvidt Ofotenregionen bør søke tilhørighet til Troms eller Nordland.

Når det gjelder økonomiske konsekvenser, så vil en med dagens regelverk motta mer i Nord-Norgetilskudd dersom en søker tilhørighet i Troms. Imidlertid må en forvente at også dette tilskuddet vil bli gjenstand for revisjon ved endringer i inntektssystemet. Men med dagens system vil de økonomiske effektene være fordelaktige ved å tilhøre Troms fylke.

Spørreundersøkelsen i denne utredningen gir heller ingen entydige svar på hvilket fylke regionen foretrekker. Ikke overraskende er det størst stemning for Troms i Evenes, og minst i Ballangen og Tysfjord. Litt overraskende er det kanskje at en i Narvik har såpass stor oppslutning om tilhørighet til Troms. Imidlertid er resultatene fra spørreundersøkelsene ikke klare nok til å trekke en konklusjon på fylkestilhørighet.

Den regionale stat og inndelingen av denne er også gjenstand for større reformer nå, noe som det er for tidlig å vurdere effektene av med hensyn på fylkestilhørighet. Men det synes klart at det går mot færre og større enheter også i de statlige etatene som er tilstedeværende i regionen.

Etter vår mening virker det sannsynlig at også fylkene og fylkeskommunene kommer til å bli gjenstand for omfattende endringer i kjølvannet av regionreformen. En større region i Nord-Norge vil medføre at svaret på fylkestilhørighet for Ofoten i større grad vil gi seg selv, som en del av en Nord-Norge region.

Per nå ser det ut til at regionen er relativt delt i synet på fylkestilhørighet. Det er derfor viktig at regionrådet og politisk ledelse ikke undervurderer denne problemstillingen. Et alternativ kan være at spørsmålet om fylkestilhørighet blir tema i høringer av innbyggerne, enten dette skjer gjennom rådgivende folkeavstemninger eller på andre måter.

10. Sammenslåingsalternativ – resultater fra spørreundersøkelsen

Både i intervjuene og i spørreundersøkelsen har det vært fokus på hvilke sammenslåingsalternativ som er mest aktuelle. De alternativene som utredningen omfatter og som det har blitt spurt konkret om er:

1. Narvik + Ballangen + Tysfjord
2. Narvik + Evenes + Ballangen + Tysfjord
3. a. Evenes + Tjeldsund + Skånland
b. Evenes + Tjeldsund + Skånland + Harstad

Mange alternativer har blitt nevnt i prosessen, også utenom de som har vært gjenstand for utredning. Eksempler på dette er en stor kommune i hele regionen, det vil si Harstad og Narvik med omegnskommuner. En annen problemstilling som har blitt nevnt flere ganger er deling av kommuner. Et eksempel er Tysfjord kommune, hvor det er 1 time ferjetur mellom kommunesenteret Kjøpsvik på østsiden av fjorden og Drag på vestsiden av fjorden. Det samme er nevnt om Tjeldsund kommune, hvor fastlandsdelen i sør trekker mot Evenes og området nord i kommunen trekker mot Harstad. Et generelt inntrykk er at kommunestrukturen i Ofoten flere steder er preget av tidligere ferdselsårer med båt, og i noen områder er strukturen ikke tilpasset den økende bilbruken vi ser i samfunnet i dag.

For å få en litt bedre oversikt over avstandene i regionen, har vi laget to tabeller under med reiseavstander i kilometer fra kommunesenter til kommunesenter. Vi har laget en tabell hvor kommunene i strukturalternativ 1 og 2 inngår (tabell 53), og en tabell hvor kommunene i strukturalternativ 3a og 3b inngår (tabell 54).

Tabell 53 Avstander mellom kommunesentrene i kilometer i Narvik, Evenes, Ballangen og Tysfjords øst- og vestsider.
Kilde: [Google maps](#).

Reisetid i minutter	Narvik	Evenes	Ballangen	Tysfjord (Kjøpsvik)	Tysfjord (Drag)
Narvik	0	61	42	96	130
Evenes	61	0	100	158	145
Ballangen	42	100	0	56	84
Tysfjord (Kjøpsvik)	96	158	56	0	16
Tysfjord (Drag)	130	145	84	16	0

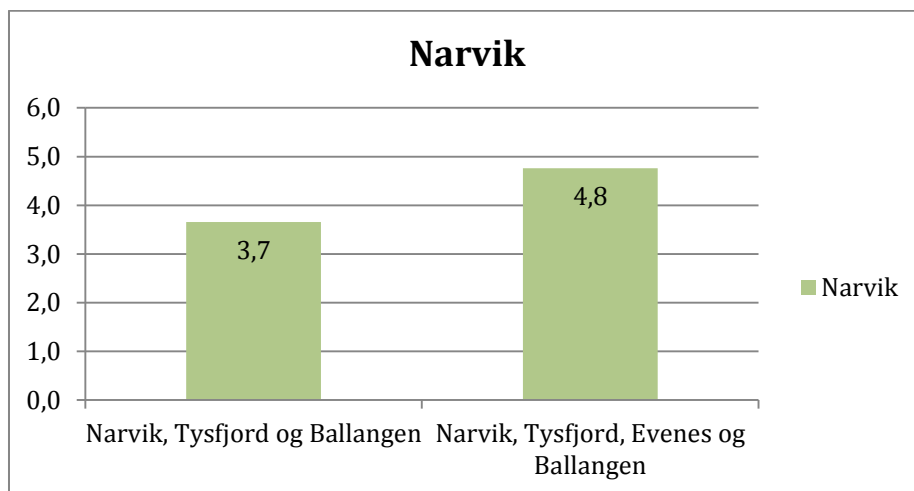
For både alternativ 1 og alternativ 2 er avstandene store, og det er avstanden til Tysfjord som er lengst. Fra Kjøpsvik til et eventuelt kommunesenter i Narvik vil det være nesten 10 mil, og dermed over 1,5 time kjøretur.

Tabell 54 Avstander mellom kommunesentrene i kilometer i Evenes, Tjeldsund, Skånland og Harstad. Kilde: [Google maps](#).

Reisetid i minutter	Evenes	Tjeldsund	Skånland	Harstad
Evenes	0	40	28	57
Tjeldsund	40	0	37	57
Skånland	28	27	0	31
Harstad	57	57	31	0

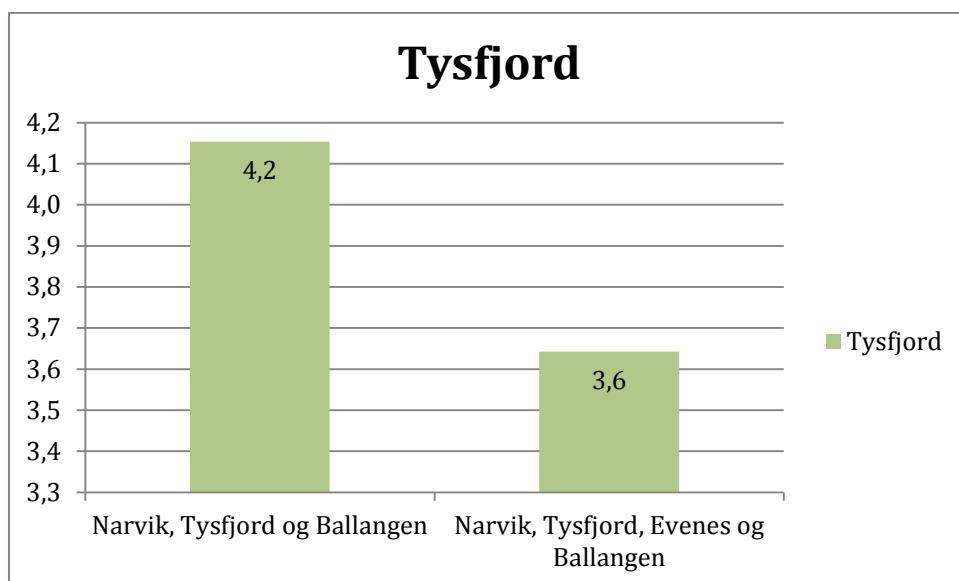
10.1 Alternativ 1+2 – Narvik + Tysfjord + Ballangen (+ Evenes)

Det er ikke noe klart mønster fra spørreundersøkelsen om hvilket alternativ respondentene fra de ulike kommunene ønsker.



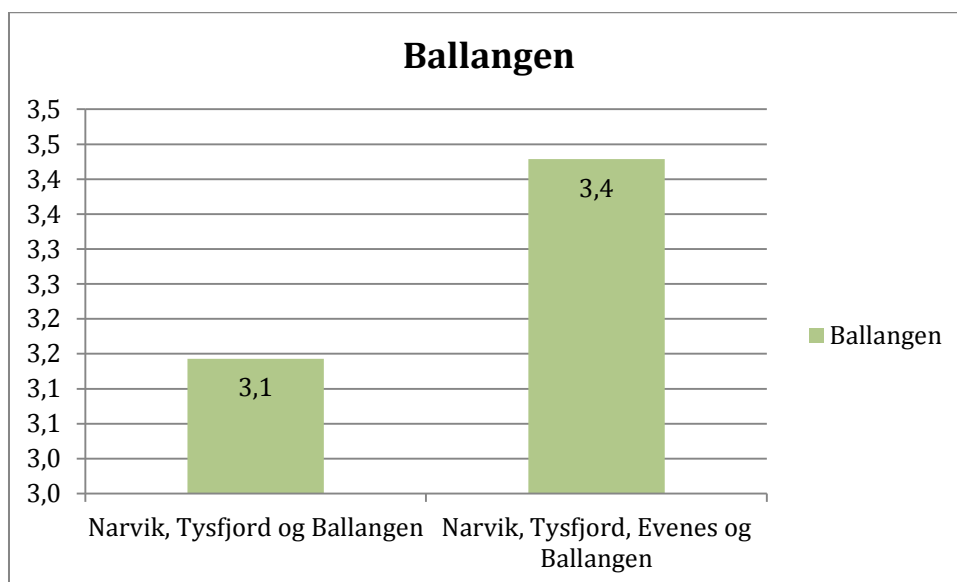
Figur 67 Gjennomsnittlig svar fra Narvik kommune på påstanden «Hvordan vil du vurdere følgende sammenslåingsalternativ», der 1 er helt uenig og 6 er helt enig.

Som figur 67 viser, så er respondentene i Narvik mest positive til alternativet med Narvik, Tysfjord, Evenes og Ballangen med et gjennomsnitt på 4,8, mens de har en svak støtte til alternativet hvor Evenes ikke er med. En av årsakene til dette kan være at flere anser det som viktig å ha med Evenes, hvor den eneste flyplassen i regionen vil ligge i framtida. Når Hålogalandsbrua står ferdig, så vil flyplassen i Narvik legges ned. I tillegg er det flere som peker på at det er viktig at Narvik er en reell motpart til Harstad. Dersom Evenes ikke inngår i en Ofotenkommune (men eksempelvis slår seg sammen med Harstad) vil Narvik være mye mindre enn Harstad. En fordel med at alle fire kommunene deltar er og at Narvik blir et mer naturlig sentrum i midten av en ny Ofotenkommune.



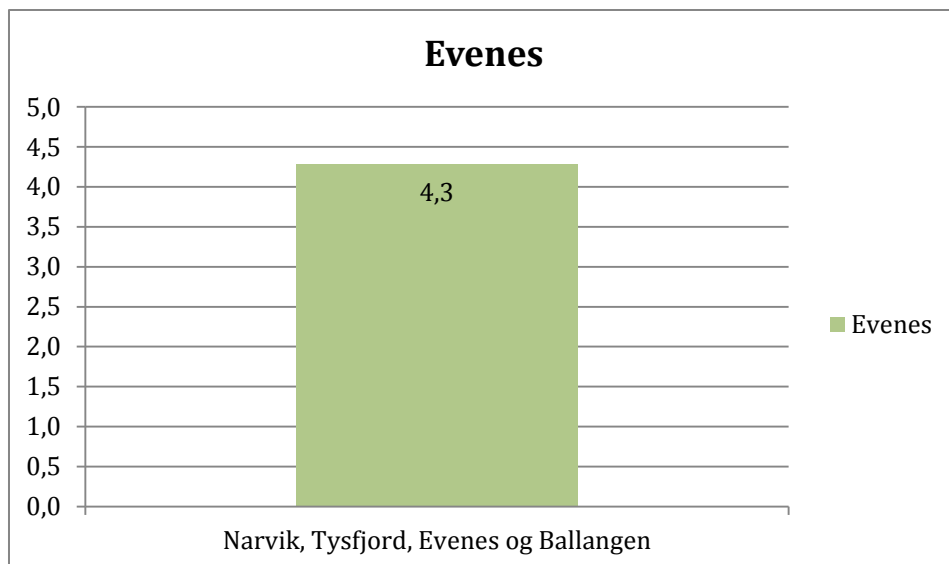
Figur 68 Gjennomsnittlig svar fra Tysfjord kommune på påstanden «Hvordan vil du vurdere følgende sammenslåingsalternativ», der 1 er helt uenig og 6 er helt enig.

I Tysfjord gir respondentene mest støtte til alternativet hvor Evenes ikke er med (se figur 68). En av hovedårsakene til dette ser ut til å være avstand, i tillegg til at flere generelt er skeptiske til kommunesammenslåing. Som vist over er det nesten 10 mil fra Kjøpsvik til Narvik, og om en skal reise fra Drag er avstanden ytterligere en time. Flere mener at en ikke får del i positiv vekst rundt Narvik med slike avstander, og at det blir for lange avstander for å drive lokalpolitisk arbeid. En annen skriver og at en er bekymret for at alle administrasjonsstillingene i kommunen flyttes til Narvik. Ellers er det mange som gir tilbakemelding på at Tysfjord bør deles i en sammenslåing, hvor østsiden går nordover og vestsiden går sørover.



Figur 69 Gjennomsnittlig svar fra Ballangen kommune på påstanden «Hvordan vil du vurdere følgende sammenslåingsalternativ», der 1 er helt uenig og 6 er helt enig.

I Ballangen er det ikke støtte til noen av alternativene fra respondentene, men en er minst negativ til alternativet hvor Evenes inngår. Vi kan ikke ut fra spørreundersøkelsen lese om det er fordi en generelt er negativ til sammenslåing, eller om det er andre konstellasjoner en ønsker seg, som gir resultatet. Det er noen respondenter som skriver at en generelt er negative til sammenslåinger, spesielt før innbyggerne har sagt sin mening. En tilbakemelding som går igjen er at flere er skeptiske til å slå seg sammen med Narvik siden en er bekymret for at de minste kommunene vil overkjøres av den store, og at Narvik ikke er interessert i noe aktivitet utenom bykjernen. Det er og flere som er bekymret for økonomien, og peker på at både Narvik, Ballangen og Tysfjord har dårlig økonomi.



Figur 70 Gjennomsnittlig svar fra Evenes kommune på påstanden «Hvordan vil du vurdere følgende sammenslåingsalternativ», der 1 er helt uenig og 6 er helt enig.

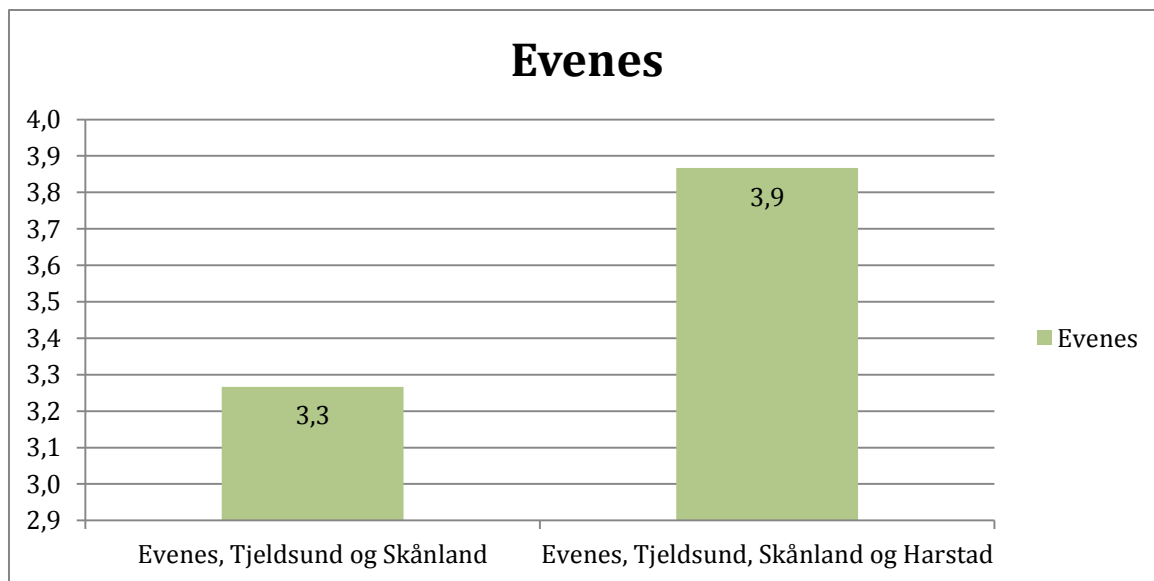
I Evenes er det støtte til alternativet med alle fire kommunene i Ofoten, og som vi ser under (figur 71) er støtten større til dette alternativet enn alternativene med ETS og Harstad. Dette kan skyldes at flere peker på at samarbeidet i Ofoten allerede er etablert blant annet gjennom Ofoten regionråd, og at Evenes ser sørover i flere samarbeid. En respondent peker og på at det er tryggest for skolestrukturen om en ser sørover, siden det er stor avstand til nærmeste skole i Narvik.

Av de som er negative til dette alternativet, så pekes det på at kommunikasjonen er bedre mot Troms enn mot Nordland, og at et slikt alternativ fører til splittelse av ETS som i dag har et godt samarbeid. Av andre negative årsaker til sammenslåing pekes det på at en er skeptisk til at en sammenslåing vil gi bedre tjenester for folk, og at en har større tro på interkommunalt samarbeid.

Når det gjelder generelt hvorfor respondentene er positive til ulike sammenslåingsalternativer som innbefatter tre eller fire av Ofotenkommunene pekes det på at det gir samordning av kommunale tjenester til større kompetansemiljøer, at det er et naturlig geografisk valg, at alternativene bygger på eksisterende samarbeid og at en større kommune kan få mer gjennomslag. Det pekes også på at Ofoten er en etablert organisering innenfor statlige organisasjoner.

10.2 Alternativ 3a + 3b – Evenes + Tjeldsund + Skånland (+ Harstad)

Det er først og fremst interessant å se på hva respondentene i Evenes har ment om disse alternativene, siden de er den eneste kommunen som inngår i alternativene som har mottatt spørreundersøkelsen.



Figur 71 Gjennomsnittlig svar fra Evenes kommune på påstanden «Hvordan vil du vurdere følgende sammenslåingsalternativ», der 1 er helt uenig og 6 er helt enig.

Som vi ser av figur71 er det ikke støtte til ETS-alternativet med Evenes, Tjeldsund og Skånland. Alternativet som har med Harstad får derimot en svak støtte. Som vist tidligere er respondentene i Evenes mer positive til alternativet med de fire kommunene i Ofoten.

Når det gjelder ETS-alternativet, trekkes det fram som positivt at de tre kommunen har felles identitet, og dermed hører sammen. ETS-kommunene har og mange samarbeidsområder i dag, og det er dermed mindre sannsynlig at alle tjenestene samles på et sted. Av de som er negative til alternativet pekes det på at kommunen blir for liten til å møte framtidige utfordringer, og at 3 distriktskommuner uten et naturlig senter ikke vil fungere optimalt. Det pekes også på at Tjeldsund er en todelt kommune, og at den delen som ligger på Hinnøya bør gå til Harstad eller Lødingen. Det pekes og på at de tre kommunene allerede har et tett tjenestesamarbeid, og en vil ikke tjene noe ytterligere på sammenslåing. Ellers er noen bekymret for at om Evenes samarbeider nordover vil det spise av en framtidig Ofotkommune.

Dersom ETS og Harstad blir en kommune kan det være positivt fordi innbyggerne i Evenes har en større tilhørighet til Harstad som handelsby, og mener det er en naturlig arbeidsregion den veien. Det bidrar og til at ETS-kommunene får være sammen, samtidig som det gir en god balanse mot Narvikregionen. Det som kan være negativt med et slikt alternativ er at det er en lunken holdning mellom kommunene. En er bekymret for at alt kan bli sentralisert til Harstad, mens andre sier en ikke har tradisjon for å se nordover hvor det er andre styringskulturer. Flere peker og på at det blir store avstander.

10.3 Andre alternativer

I spørreundersøkelsen ble respondentene spurt om det er andre alternativer til strukturendringer de ser for seg enn de som har vært tema i denne rapporten. Disse alternativene er ikke utredet her, men kan gi en pekepinn til kommunene i Ofoten om andre alternativer.

For det første, og som nevnt tidligere, er det mange som peker på at Tysfjord bør deles i to. Hvor vestsiden går sørover, og østsiden går nordover. Noen ønsker og at Tysfjord skal bestå som egen kommune, eller at hele kommunen skal gå sørover mot Nord-Salten.

Videre er det flere av kommunene i Troms som nevnes som aktuelle i ulike sammenslåingsalternativer. Den som nevnes hyppigst er Gratangen, og flere peker på at Narvik, Ballangen, Evenes, Tysfjord og Gra-

tangen kunne vært en naturlig kommune, eventuelt noen færre Ofotkommuner sammen med Gratangen. Andre kommuner i Troms nevnes også, som Lavangen, Salangen, Kvæfjord, Ibestad, Bardu og Målselv. Lødingen er en annen kommune i Nordland som flere mener kunne inngått i en ny storkommune. Det er spesielt i alternativene hvor Harstad inngår, at en nevner kommunene rundt Harstad som aktuelle i en sammenslåing.

Det er i tillegg noen som tar til orde for større kommuner enn det denne rapporten har vurdert, eksempelvis er det en respondent som ønsker seg en kommune fra svenskegrensen og ut til Å i Lofoten.

11. Sammenfattende konklusjoner

I dette kapittelet har vi dratt ut noen av de viktigste funnene i kapitlene ovenfor på områdene økonomi, tjenesteproduksjon og administrasjon, samfunnsutvikling, demokrati og politisk styring og fylkestilhørighet for de ulike sammenslåingalternativene. I den avsluttende delen av kapittelet har vi gitt en vurdering av de ulike alternativene og gitt en anbefaling om hvilket alternativ vi mener er det meste realistiske å jobbe videre med. I den grad det er særskilte forhold en må ta stilling til videre i en sammenslåingsprosess, har vi forsøkt å nevne dette. Ellers viser vi til utfordringsnotatet i vedlegg 1, som ser nærmere på ulike modeller for fordeling av tjenester, politisk styringsmodell, noen råd for å lykkes med kommunesammenslåing og et forslag til hvordan prosessen kan legges opp videre.

11.1 Alternativ 1 – Narvik + Tysfjord + Ballangen

11.1.1 Økonomi

Både Narvik, Tysfjord og Ballangen har inntekter som er høyere enn landsgjennomsnittet, men allikevel en utfordrende økonomi. Alle tre kommunene er registrert i ROBEK, av ulike årsaker. Gjennom intervjuer har vi fått kjennskap til at Narviks utfordringer først og fremst er etterdønninger etter Terra-saken som har gjort at kommunen har måttet ta ned driftsnivået kraftig siden 2007.³⁴ En er allikevel foran skjema når det gjelder å komme ut av registeret og bli «økonomisk friskmeldt». I Tysfjord er det flere som peker på geografien som årsak til den krevende kommuneøkonomien. Med en fjord som deler kommunen i to og fergetid på en time imellom, så har kommunen flere doble funksjoner (eksempelvis legesenter, bibliotek, hjemmetjenestedistrikt) for å ivareta innbyggernes nærhet. En geografi som gjør at en ikke får tilpasset strukturen gitt antall innbyggere er økonomisk krevende. I Ballangen er det investeringer, blant annet i nytt svømmeanlegg og skole, som har ført til behov for innstramminger i driftsbudsjettet.

Som vist i kapittel 5 kan en sammenslått kommune bestående av Narvik, Tysfjord og Ballangen forvente et inndelingstilskudd på litt over 35 millioner som skal kompensere for tap av småkommunetilskudd, basistilskud. Nord-Norgetilskuddet er basert på antall innbyggere, så det vil uansett være det samme som i dag. Skattenivået i en ny kommune vil ligge på 86 % av landsgjennomsnittet. I de første 15 årene av sammenslåingen vil kommunen ha en årlig økning i rammetilskuddet på **16,7 millioner** kroner, til sammen vil kommunen ha mottatt **251,2 millioner** kroner mer enn de selvstendige kommunene ville få i sum de første 15 årene. Etter 15 år vil nedtrappingen av inndelingstilskuddet starte, og etter 20 år vil inntektene til den sammenslåtte kommunen være **-18,6 millioner** kroner lavere enn dagens inntekter i kommunene. Hvis en ser fram mot 2020, kan en sammenslått kommune forvente økte inntekter over rammetilskudd knyttet til endringer i demografisk utvikling.

Det er en utfordring at kommunen i dag har en krevende økonomi. Hadde en sammenslåing skjedd i dag kunne det vært et stort hinder på veien. Men fra vedtak om sammenslåing er fattet, og fram til gjennomføring av sammenslåingen vil det gå noen år. Det er derfor mulig å lage planer for hvordan økonomien skal være mer eller mindre i balanse på et sammenslåingstidspunkt.

³⁴ <http://www.nrk.no/nordland/terra-kommuner-i-det-uvisse-1.11403373>

I reformvirkemidler fra staten vil dette alternativet få 55 millioner i støtte, fordelt på 35 millioner i engangskostnader og 20 millioner i reformstøtte.

11.1.2 Tjenesteproduksjon og administrasjon

Gjennomsnittet av respondentene i spørreundersøkelsen gir støtte til påstanden om at kvaliteten i tjenestetilbudet er svært bra. Av de tre kommunene i alternativ 1, er det Narvik som har høyest støtte til påstanden etterfulgt av Ballangen og Tysfjord. Til tross for økonomiske utfordringer, er inntrykket etter intervjuerunden at en jevnt over klarer å holde en god kvalitet på tjenestene med noen unntak.

Alle tre kommunene mener og at små og sårbare fagmiljøet er en utfordring, og i Tysfjord mener respondentene at de har utfordringer med å rekruttere kompetent arbeidskraft. Hvis en ser på spesialisering av tjenester, er det ingen av de tre kommunene som mener at de ikke har utfordringer når det gjelder å håndtere stadig økende krav til de kommunale tjenestene. Når det gjelder håndtering av nye oppgaver og framtidige utfordringer, mener Ballangen og Tysfjord at de ikke er godt rustet til det, mens respondenterne i Narvik er nøytrale. Når vi ser på hvilke mål som er viktigst i forhold til en sammenslåing innenfor tjenesteområder er det nettopp å sikre større og bedre fagmiljøer og å kunne være robust for å møte framtidige utfordringer.

Så er spørsmålet om en sammenslåing mellom Ballangen, Tysfjord og Narvik vil kunne bidra til å nå disse målene. Det mener vi at de vil. Med et befolkningsgrunnlag på over 20 000 vil flere av tjenestene som Tysfjord i dag har interkommunalt samarbeid på, løses innenfor kommunen. Dette gjelder for eksempel PPT, barnevern, legevakt. Fra 2016 vil kommunene ha ansvar for øyeblikkelig hjelp som følge av samhandlingsreformen, dette vil sannsynligvis kunne løses innenfor kommunen. Ekspertutvalget til regjeringen har lagt til grunn at en kommune bør være 15 000 – 20 000 innbyggere for å håndtere dagens kommunale oppgaver uten utstrakt bruk av interkommunalt samarbeid. En vil være over denne størrelsen. Sannsynligvis vil en være av en slik størrelse at en og kan håndtere flere framtidige oppgaver.

Når det gjelder innsparingspotensial innenfor tjenesteproduksjon og administrasjon har vi i kapittel 6 at vist at dersom den nye kommunen driver administrasjonen like effektivt som Narvik kommune i dag, vil innsparingspotensial sammenlignet med dagens kommuner være på **25,7 millioner** kroner. Vi har og sett på innsparingspotensial på tjenesteproduksjonen. Der er det tatt hensyn til utgiftsbehovet kommunene har i dag, og hvilke inntekter de har. Det viser et «overforbruk» samlet for de 3 kommunene på **25,6 millioner**. Spesielt er dette knyttet til grunnskole, pleie og omsorg og samferdsel. Skole og omsorg er de største sektorene i kommunen, og det er ikke uvanlig at det er her det brukes mest midler. Det er viktig å presisere at det ikke nødvendigvis er realistisk eller ønskelig å hente ut hele innsparingspotensialet slik det er beregnet både på administrasjon og tjenester, blant annet vil potensialet avhenge av hvordan tjenestene organiseres og lokaliseres. Vi har skrevet mer om dette i utfordringsnotatet i vedlegg 1.

11.1.3 Samfunnsutvikling

Alternativet som innebærer sammenslåing av Narvik, Tysfjord og Ballangen vil være et alternativ som forventes å ha positiv befolkningsutvikling de nærmeste årene, hovedsakelig på grunn av utviklingen i dagens Narvik kommune. De siste årene har også disse kommunene i sum hatt en positiv utvikling i antall arbeidsplasser, også her som følge av utviklingen av Narvik. En utfordring med dette alternativet blir å forsøke å overføre veksten som har vært i lokalsamfunnene i og rundt Narvik sentrum de siste årene til også å inkludere distriktene rundt, som til nå har hatt negativ utvikling.

Dette sammenslåingsalternativet vil gi en kommune som antagelig vil være stor nok til å utgjøre et tyngdepunkt i regionen. Kommunen vil ha et innbyggertall på rundt 23 300 innbyggere som er høyere enn de 15 000 – 20 000 som regjeringens ekspertutvalg i forbindelse med kommunereformen mener er nødven-

dig for å ha en robust kommune. Kommunen vil således framstå som en tilstrekkelig tung aktør for å være en ønsket samarbeidspartner for andre aktører, både statlige, regionale og næringsaktører som har samfunnsutvikling på sin agenda.

11.1.4 Lokaldemokrati

Ved en sammenslåing av Narvik, Ballangen og Tysfjord vil det innebære sammenslåing av et regionsenter og bykommune med to tilstøtende landkommuner. Avstandene er relativt store. For Tysfjord sin del har det også vært løftet fram gjennom utredningsarbeidet at kommunen i forbindelse med en kommunereform muligens bør deles ved Tysfjorden.

Dersom en går for dette strukturalternativet, vil det være en særskilt utfordring å oppnå en balanse mellom Narvik som den større bykommunen og de mindre distriktskommunene. Dette vil være en utfordring som går igjen, også i de andre alternativene.

Når det gjelder representasjon, vil det for eksempel være stor sannsynlighet for at et nytt felles kommunestyre vil ha svært tung representasjon fra Narviks-området, mens Ballangen og Tysfjord, som i dag har sine kommunestyre og sine lokalpolitikere, risikerer å bli marginalisert med det utfall at kun et fåtall av representantene i det nye kommunestyret vil komme fra lokalsamfunnene i Ballangen og Tysfjord.

Mens de politiske partiene har ansvar for å sette sammen sine valglistene og for å legge til rette for en vellykket kommunesammenslåing, påhviler det de politiske partiene et særskilt ansvar å legge til rette for at også representanter fra utkantene har sjanse til å bli representert i det nye kommunestyret. Imidlertid er velgermassen vesentlig større i de sentrale områdene av en ny kommune, og det er i neste omgang risiko for at kandidater fra disse områdene lettere blir kumulert inn i det nye kommunestyret. Det er selvsagt ingen mulighet til å overstyre velgerne, men partiene kan til en viss grad styre kandidatkåringen til et nytt kommunestyre ved å ta i bruk forhåndskumuleringer på valglistene.

For å sikre representasjon og deltagelse bør en i et slikt strukturalternativ vurdere å opprette lokalutvalg, som får tildelt ansvaret for spesifikke oppgaver. Oppgavene kan være både innenfor drift av kommunale tjenester og utviklingsoppgaver. Ulempen ved å la lokalutvalg ha ansvaret for driftsoppgaver er at det kan innskrenke mulighetene til å redusere stordriftsfordelene ved en kommunesammenslåing. Dersom en skal bruke lokalutvalg bør en, så langt det er mulig, forsøke å få til en felles organisering av de aktuelle tjenestene i hele den nye kommunen. Ved å opprette lokalutvalg kan en også oppnå å engasjere flere til å delta i det lokalpolitiske arbeidet. På den annen side kan opprettelse av lokalutvalg framstå som kunstig i en såpass liten og geografisk spredt kommune.

En fordel med dette strukturalternativet vil være at en får et tydelig definert regionsenter, som kan framstå med større tyngde enn tidligere. Det kan bidra til å øke det politiske handlingsrommet, særlig på det som skjer av ulike utviklingsoppgaver innenfor blant annet nærings- og samfunnsutvikling.

Oppsummert kan en si at hovedutfordringen, sett fra et lokalpolitisk perspektiv, blir å sikre tilstrekkelig representasjon og deltagelse fra de minste «tidligere» kommunene. Dette vil gjelde i de andre strukturalternativene og. Samtidig er det en utfordring at man for å motvirke dette i større grad må spre ut en del av styrings- og beslutningsmyndigheten enn det en i dag er vant til i Narvik.

11.1.5 Fylkestilhørighet

I spørreundersøkelsen var det et flertall i Narvik for tilhørighet til Troms, mens Ballangen og Tysfjord har et klart flertall for Nordland. Som beskrevet i kapittel 9, er det ut fra det som er fremkommet i utredningen vanskelig å gi noe entydig anbefaling på om en slik kommune bør tilhøre Nordland og Troms.

Ut fra bakgrunnsintervjuene ville vi konkludert med at en kommune bestående av Tysfjord, Narvik og Ballangen bør tilhøre Nordland fylke. Ikke minst var mange opptatt av at det er i Nordland en har identiteten sin. Men ut fra organisering av den regionale stat og økonomi, er det kanskje vel så naturlig å tilhøre Troms. Derfor bør dette være et tema som må drøftes i den videre prosessen. Ikke minst kan dette være et spørsmål innbyggerne kan få si sin mening om. Det vil og være en fordel å se dette spørsmålet i sammenheng med hva som skjer med fylkeskommunen i prosessen rundt kommunereformen.

Dersom kommunen tilhører Troms heller enn å tilhøre Nordland, vil kommunen årlig få 34 millioner mer i Nord-Norgetilskudd, slik inntektssystemet og satsene er per i dag.

11.2 Alternativ 2 – Narvik + Tysfjord + Evenes + Ballangen

11.2.1 Økonomi

Når det gjelder det økonomiske bakteppe er ikke bilde så annerledes i dette alternativet enn i alternativ 1. I tillegg har en fått med Evenes, som ser ut til å ha kontroll på økonomien.

En sammenslått kommune bestående av Narvik, Tysfjord, Evenes og Ballangen kan forvente et inndelingstilskudd på rundt 53 millioner som skal kompensere for tap av småkommunetilskudd og basistilskudd. Nord-Norgetilskuddet er basert på antall innbyggere, så det vil uansett være det samme som i dag. Skattenivået i en ny kommune vil ligge på 85,2 % av landsgjennomsnittet. I de første 15 årene av sammenslåingen vil kommunen ha en årlig økning i rammetilskuddet på **15 millioner** kroner, til sammen vil kommunen har mottatt **224,5 millioner** kroner mer enn de selvstendige kommunene ville få i sum de første 15 årene. Etter 15 år vil nedtrappingen av inndelingstilskuddet starte, og etter 20 år vil inntektene til den sammenslåtte kommunen være **-38 millioner** kroner lavere enn dagens inntekter i kommunene. Hvis en ser fram mot 2020, kan en sammenslått kommune forvente økte inntekter over rammetilskudd knyttet til endringer i demografisk utvikling.

Som vi ser, er alternative ganske likt alternativ 1, men den årlige summen som kommunene får «ekstra» er lavere, og etter 20 vil inntektstapet være høyere. I reformvirkemidler fra staten vil dette alternativet få 65 millioner i støtte, fordelt på 45 millioner i engangskostnader og 20 millioner i reformstøtte. Endringen fra alternativ 1 er knyttet til at det er en kommune til som inngår i konstellasjonen, og det vil føre til mer kostnader ved gjennomføring av sammenslåingen.

11.2.2 Tjenesteproduksjon og administrasjon

For Tysfjord, Ballangen og Narvik er ikke situasjonen så mye annerledes i alternativ 2 enn i det første alternativet. Men her er Evenes og med. Som vist i kapittel 6 er respondentene godt fornøyd med tjenestene i Evenes kommune. De mener heller ikke at små og sårbare fagmiljøer er en utfordring, eller at det er krevende å rekruttere kompetent arbeidskraft. Dette kan blant annet henge sammen med det omfattende interkommunale samarbeidet kommunen har med spesielt Tjeldsund og Skånland.

Evenes ser generelt ut til å være fornøyd med sitt interkommunale samarbeid, og både ledere i kommunen og politikerne mener at styringen av samarbeidet går bra. Samtidig er respondentene skeptisk til om kommunen er rustet til å håndtere framtidige utfordringer og stadig med spesialiserte oppgaver. Blant annet har Evenes inngått interkommunalt samarbeid om øyeblikkelig hjelp med Narvik kommune. Dersom kommunene blir tillagt flere nye, mer spesialiserte oppgaver kan det være at ETS-samarbeidet viser å ha et litt for begrenset innbyggergrunnlag.

Den største konsekvensen for Evenes dersom dette sammenslåingsalternativet realiseres, er sannsynligvis at en rekke av de interkommunale samarbeidene i ETS må avvikles. Eventuelt kan Tjeldsund og/eller Skånland velge å fortsette interkommunalt samarbeid med en ny Ofoten kommune dersom det er politisk vilje til det i Ofoten. Det vil også avhenge av eventuell framtidig kommunestruktur nord for kommunene i Ofoten.

Når det gjelder innsparingspotensial innenfor tjenesteproduksjon og administrasjon, har vi vist i kapittel 6 at dersom den nye kommunen driver administrasjonen like effektivt som Narvik kommune i dag, vil innsparingspotensial sammenlignet med dagens kommuner være på **32,6 millioner** kroner. Vi har og sett på innsparingspotensial på tjenesteproduksjonen. Der er det tatt hensyn til utgiftsbehovet kommunene har i dag, og hvilke inntekter de har. Det viser et «overforbruk» samlet for de 4 kommunene på **29,4 millioner**. Spesielt er dette knyttet til grunnskole, pleie og omsorg og samferdsel. Det er viktig å presisere at det ikke nødvendigvis er realistisk eller ønskelig å hente ut hele innsparingspotensialet slik det er beregnet både på administrasjon og tjenester, blant annet vil potensialet avhenge av hvordan tjenestene organiseres og lokaliseres.

11.2.3 Samfunnsutvikling

Som nevnt i utredningens kapittel om samfunnsutvikling vil dette strukturalternativet i veldig liten grad skille seg fra alternativet som kun inkluderer Narvik, Tysfjord og Ballangen. Vår vurdering av dette alternativet vil derfor sammenfalle med vurderingen av alternativ 1 i avsnitt 11.1.3. Når Evenes også inkluderes i alternativet blir det liten endring på befolkningsprognoser, næringsstruktur osv. At Evenes kommer inn spiller slikt sett relativt liten rolle for de øvrige kommunene, men det er et poeng å holde regionen samlet for å bygge videre på den felles plattformen som en blant annet har gjennom regionrådet. At den nye kommunen også vil ha flyplassen innenfor sine grenser er også en fordel med tanke på samfunnsutvikling. Den nye kommunen vil ha et innbyggertall på rundt 24 700 innbyggere.

11.2.4 Lokaldemokrati

I dette strukturalternativet inngår alle kommunene som deltar i denne utredningen. Utfordringene med å sikre representasjon og deltagelse vil være den samme som i det forrige alternativet. Likevel vil de mindre kommunene samlet sett utgjøre et noe større tyngdepunkt hvis også Evenes er med.

Også i dette strukturalternativet vil det være viktig at de politiske partiene er bevisst ansvarlig med å bidra til at alle lokalsamfunn blir representert i et nytt kommunestyre. I tillegg kan en også her vurdere å opprette lokalutvalg for å sikre distriktenes interesser og muligheter til å delta i lokaldemokratiet.

Sammenlignet med det forrige alternativet vil det i dette alternativet bli flere lokalsamfunn som skal ivaretas. Det betyr at fokus må være enda flere steder. Det kan føre til at en del saker blir utvannet og ikke får tilstrekkelig oppmerksomhet. På den annen side vil en ny kommune framstå mer komplett dersom også Evenes er med, med Narvik som et tydelig definert regionsenter mer midt i kommunen.

Oppsummeringen for dette alternativet blir tilsvarende som for alternativ 1 der ikke Evenes er med i sammenslåingsalternativet. Hovedutfordringen, sett fra et lokalpolitisk perspektiv, for dette som for de andre strukturalternativene å sikre tilstrekkelig representasjon og deltagelse fra de mindre eksisterende kommunene. Samtidig er det en utfordring at en for å motvirke dette må en spre ut en del av styrings- og beslutningsmyndigheten i større grad enn det en i dag vil være vant til i Narvik.

11.2.5 Fylkestilhørighet

I Evenes var det et flertall av respondentene som ønsker seg en tilhørighet til Troms, samtidig ønsker litt over 35 % en tilhørighet til Nordland. Vurderingen vår er omtrent den samme som under alternativ 1, ulike momenter heller mot enten Nordland eller Troms. Et moment som blir aktuelt når Evenes er involvert, er at ferdigstilling av Hålogolandsbrua vil føre til at avstanden mellom Evenes og Narvik forkortes. I pendlingsmatrisen i kapittel 3 så vi at det er omtrent like mange som pendler til Narvik som til Harstad. I intervjuene fikk vi inntrykk av at meninger om tilhørighet til Nordland eller Troms vil kunne variere ut fra hvor i Evenes en bor. Vi gjentar derimot at fylkestilhørighet er et spørsmål som må diskuteres videre i prosessen, og at innbyggerne bør høres i dette spørsmålet.

Dersom en kommune bestående av Narvik, Tysfjord, Ballangen og Evenes tilhører Troms, vil den årlig få 36 millioner mer i Nord-Norgetilskudd, slik inntektssystemet og satsene er per i dag, enn å tilhøre Nordland.

11.3 Alternativ 3a – Evenes + Tjeldsund + Skånland

I og med at Tjeldsund, Skånland og Harstad ikke er med i denne utredningen, og vi ikke har foretatt noen informasjonsinnhenting, intervjuer eller tilsvarende fra disse kommunene, vil utredningen av dette alternativet være mer overflatisk for de kvalitative delene av denne utredningen. For de kvantitative delene av utredningen som går på kommuneøkonomi, befolknings- og næringsutvikling osv. vil framstillingen være mer komplett også for dette alternativet. Men det kan uansett være greit å ha med seg for både 3a og 3b har vi ikke like mye kunnskap som om alternativ 1 og 2.

11.3.1 Økonomi

Det ser ut som at Evenes, Tjeldsund og Skånland har grei kontroll på økonomien, selv om Tjeldsund ved utgangen av 2013 har et akkumulert underskudd på omtrent 5 millioner. I spørreundersøkelsen var det respondentene fra Evenes som kun hadde veldig svak støtte til påstanden om at økonomi gjør det krevende å levere et godt tjenestetilbud.

En sammenslått kommune bestående av Evenes, Tjeldsund og Skånland kan forvente et inndelingstilskudd på nesten 45 millioner som skal kompensere for tap av småkommunetilskudd og basistilskudd. I tillegg er kommunen kompensert for tap av Nord-Norgetilskudd ved bruk av Nordland-satser.³⁵ Skatteinivået i en ny kommune vil ligge på 73,6 % av landsgjennomsnittet. I de første 15 årene av sammenslåingen vil kommunen ha en årlig økning i rammetilskuddet på **4,6 millioner** kroner, til sammen vil kommunen ha mottatt **69,3 millioner** kroner mer enn de selvstendige kommunene ville få i sum de første 15 årene. Etter 15 år vil nedtrappingen av inndelingstilskuddet starte, og etter 20 år vil inntektene til den sammenslåtte kommunen være **-40,3 millioner** kroner lavere enn dagens inntekter i kommunene. Hvis en ser fram mot 2020, kan en sammenslått kommune forvente en svak nedgang i inntekter over rammetilskudd knyttet til endringer i demografisk utvikling.

I reformvirkemidler fra staten vil dette alternativet få 30 millioner i støtte, fordelt på 30 millioner i engangskostnader og 0 millioner i reformstøtte.

³⁵ I beregningene har vi lagt til grunn at dette alternativet vil bli en kommune i Nordland

11.3.2 Tjenesteproduksjon og administrasjon

Vi redegjorde for synspunktene i spørreundersøkelsen om tjenestene i Evenes under alternativ 2 og 11.2.2. En fordel om Evenes, Tjeldsund og Skånland skulle slå seg sammen til en kommune er at de allerede i dag har et tett interkommunalt samarbeid. Ikke minst på administrative tjenester, barnevern, NAV, tekniske tjenester og helse. Dermed er en vant til å jobbe sammen. Samtidig er det ikke mer enn 10 år siden det var folkeavstemning i Tjeldsund og Skånland, og det var et overveldende nei-flertall til sammenslåing i Tjeldsund. Derfor kan det, til tross for godt tjenestesamarbeid, være andre faktorer som gjør det vanskelig med sammenslåing.

Den største utfordringen med dette alternativet når det gjelder tjenester, er hvorvidt det kommunen vil være stor nok til å håndtere mer spesialiserte oppgaver framover. Eksempelvis har Evenes inngått et samarbeid med Narvik om øyeblikkelig hjelp.

Når det gjelder innsparingspotensial innenfor tjenesteproduksjon og administrasjon, har vi vist i kapittel 6 at dersom den nye kommunen driver administrasjonen like effektivt som Skånland kommune i dag, vil innsparingspotensial sammenlignet med dagens kommuner være på **13,5 millioner** kroner. Vi har og sett på innsparingspotensial på tjenesteproduksjonen. Der er det tatt hensyn til utgiftsbehovet kommunene har i dag, og hvilke inntekter de har. Det viser et «overforbruk» samlet for de 3 kommunene på **19,3 millioner**. Spesielt er dette knyttet til grunnskole, barnevern og pleie og omsorg. Det er viktig å presisere at det ikke nødvendigvis er realistisk eller ønskelig å hente ut hele innsparingspotensialet slik det er beregnet både på administrasjon og tjenester, blant annet vil potensialet avhenge av hvordan tjenestene organiseres og lokaliseres.

11.3.3 Samfunnsutvikling

Alternativet som inkluderer Evenes, Tjeldsund og Skånland er det strukturalternativet som vil gi den minste kommunen målt i folketall, med rundt 5500 innbyggere. I kapittelet om samfunnsutvikling ser vi at disse kommunene, både hver for seg og samlet, har en relativt svak utvikling både innenfor innbyggertall og utvikling i antall arbeidsplasser de senere årene. Prognosene framover tyder også på at utviklingen vil fortsette noenlunde i den retning. Ut fra et sammenslåings og utviklingsperspektiv framstår dette alternativet svakt. Den nye kommunen vil neppe bli stor og sterk nok til å kunne påvirke sin egen framtidige utvikling i stor nok grad. Dette alternativet framstår dermed som lite aktuelt å vurdere for den videre prosessen knyttet til kommunestrukturendringer, så lenge de øvrige alternativene framstår som mer framtidsrettet, og også mer i tråd med regjeringens og ekspertutvalgets intensjoner for kommunereformen, blant annet hva gjelder målsettinger om kommunestørrelse.

11.3.4 Lokaldemokrati

Dersom en går for del en av dette alternativet, det vil si at Evenes, Tjeldsund og Skånland går sammen, vil det være både utfordringer og muligheter, sett fra et lokaldemokratisk perspektiv.

En fordel ved dette alternativet er at her vil en slå sammen jevnbyrdige kommuner, som allerede har gode tradisjoner for å samarbeide om flere saker. Dette vil bidra til å sikre en jevnbyrdig representasjon også i et nytt kommunestyre. Også i dette alternativet vil størrelsen på det nye kommunestyret innebære at det blir færre folkevalgte i en ny kommune enn summen av de eksisterende kommunene.

En utfordring med dette alternativet vil imidlertid være at en fort kan mangle et klart definert senter. Det kan bidra til at fokus i for stor grad vil være på sakene som opptar de ulike lokalsamfunnene, og i mind-

re grad på de store sakene som er felles for hele kommunen. Dette kan også bidra til å være et hinder mot å bygge en ny og felles identitet i en ny kommune.

11.3.5 Fylkestilhørighet

Når vi ser på pendlingsmatrisen i kapittel 3, har Tjeldsund og Skånland en mye høyere interaksjon med Harstad enn med Narvik. For de to kommunene, så er det Harstad som er regionbyen. Skånland ligger jo og i Troms fylke, og er medlem av Sør-Troms regionråd. Som nevnt tidligere har Evenes et forhold både til Narvik og Harstad, og den nordligste delen av Evenes har nok et nærmere forhold til Harstad enn Narvik. Med det utgangspunktet mener vi at en sammenslått ETS-kommune bør tilhøre Troms fylke. Dette er og noe som bør drøftes i en eventuell videre prosess.

Dersom en kommune bestående av Evenes, Tjeldsund og Skånland tilhører Troms vil kommunen årlig få 8 millioner mer i Nord-Norgetilskudd, slik inntektssystemet og satsene er per i dag, enn å tilhøre Nordland.

11.4 Alternativ 3b – Evenes + Tjeldsund + Skånland + Harstad

11.4.1 Økonomi

Et alternativ med ETS-kommunen i tillegg til Harstad vil ha det samme bakteppet som i alternativet over når det gjelder ETS. Ser vi på Harstad, ser de og ut til å ha kontroll på økonomien. Som vi skal se på tjenesteproduksjonen under, ser det ut til at kommunen driftes meget effektivt.

En sammenslått kommune bestående av Evenes, Tjeldsund, Skånland og Harstad kan forvente et inndelingstilskudd på nær 71 millioner som skal kompensere for tap av småkommunetilskudd og basistilskudd, samt eksisterende inndelingstilskudd for Harstad. I beregningene har vi lagt til grunn at dette alternativet vil bli en kommune i Troms. Skattenivået i en ny kommune vil ligge på 81,0 % av landsgjennomsnittet. I de første 15 årene av sammenslåingen vil kommunen ha en årlig økning i rammetilskuddet på **10,3 millioner** kroner, til sammen vil kommunen har mottatt **154,2 millioner** kroner mer enn de selvstendige kommunene ville få i sum de første 15 årene. Etter 15 år vil nedtrappingen av inndelingstilskuddet starte, og etter 20 år vil inntektene til den sammenslåtte kommunen være **-60,3 millioner** kroner lavere enn dagens inntekter i kommunene. Hvis en ser fram mot 2020 kan en sammenslått kommune forvente en økning i inntekter over rammetilskudd knyttet til endringer i demografisk utvikling.

I reformvirkemidler fra staten vil dette alternativet få 70 millioner i støtte, fordelt på 45 millioner i engangskostnader og 25 millioner i reformstøtte.

11.4.2 Tjenesteproduksjon og administrasjon

Analysen rundt Evenes og tjenester har vi redegjort for både under alternativ 2 og 3a tidligere. Ellers er vår vurdering av dette alternativet vil ligge tett opp mot alternativ 1 og 2 når det gjelder tjenesteproduksjon, siden en igjen får et alternativ hvor en regionby inngår.

Når det gjelder innspareingspotensial innenfor tjenesteproduksjon og administrasjon har vi i kapittel 6 vist at dersom den nye kommunen driver administrasjonen like effektivt som Harstad kommune i dag, vil innspareingspotensial sammenlignet med dagens kommuner være på **25,1 millioner** kroner. Vi har og sett på innspareingspotensial på tjenesteproduksjonen. Der er det tatt hensyn til utgiftsbehovet kommu-

nene har i dag, og hvilke inntekter de har. Det viser et «overforbruk» samlet for de 3 kommunene på - **20,5 millioner**. Det betyr at det egentlig i dag brukes mindre penger enn det en kunne forvente, og det er knyttet til at Harstad driver nesten 40 millioner kroner billigere enn forventet. Spesielt er dette knyttet til sosialtjeneste, kommunehelse og fysisk planlegging. Men første og fremst er det knyttet til at Harstad som bykommune har forholdsvis store inntekter (blant annet Nord-Norge tilskudd), og samtidig driver effektivt.

11.4.3 Samfunnsutvikling

Alternativ 3b vil i større grad ligne på alternativene 1 og 2 siden det inkluderer et tydelig regionsenter, i dette tilfellet Harstad. Imidlertid ser vi at det er større forskjeller i regional næringsstruktur i alternativet som går mot Harstad, sammenlignet med alternativet som går mot Narvik. Dette skyldes i hovedsak det trykket som er i Harstad knyttet til olje- og gassektoren.

Et moment en bør vurdere dersom en skal gå i retning av Harstad er byttekostnader. Med det mener vi at det vil ha en pris å skulle bryte opp med Ofoten og starte på nytt med å etablere en felles kultur for samarbeid og felles identitet. Antagelig vil det medføre at det vil ta noe ekstra tid før nye struktur setter seg. Utover dette er mulighetsrommet for samfunnsutvikling relativt likeverdig om Evenes velger Harstad eller Narvik som sammenslåingspartner. Vurderingen av dette vil henge sammen med momentene under avsnittet om fylkestilhørighet.

Den nye kommunen vil ha et innbyggertall på omtrent 30 000.

11.4.4 Lokaldemokrati

Dersom konstellasjonen i alternativ 3a skulle velge å gå sammen med Harstad vil utfordringene knyttet til lokaldemokrati, så langt vi kan se innenfor rammene til denne utredningen, blir tilsvarende som en sammenslåing med Narvik. Her vil det oppstå utfordringer knyttet til representasjon og deltagelse fra distriktkommunene, og en bør vurdere opprettelse av lokalutvalg for å ivareta utkantene av kommunen.

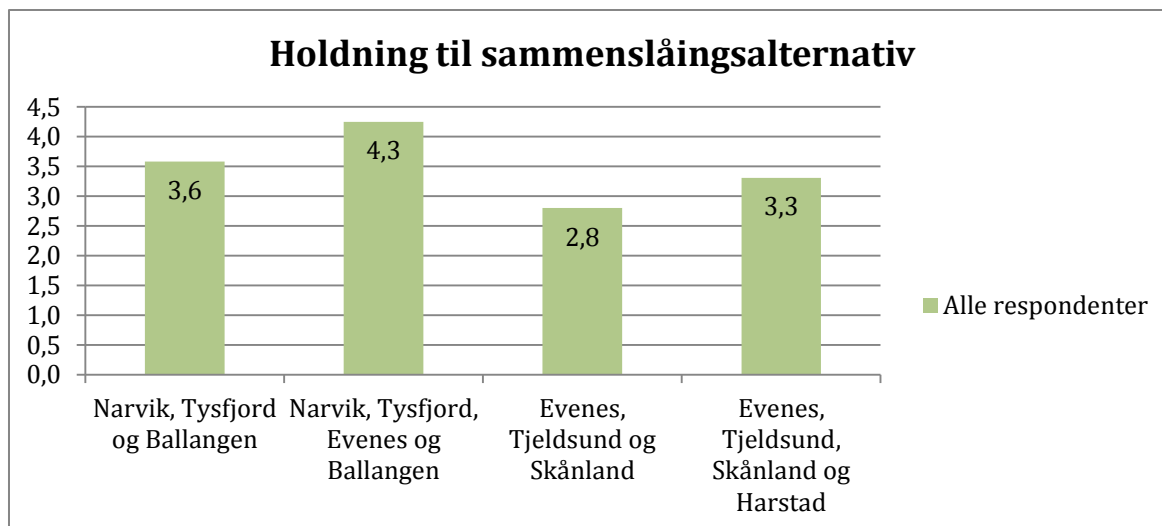
11.4.5 Fylkestilhørighet

Dersom det blir gjennomført en kommunesammenslåing hvor Harstad inngår, er det naturlig at denne kommunen blir tilhørende Troms fylke. Harstad er godt etablert som den nest største kommunen i Troms, og et naturlig kommunesenter i en ny kommune.

Dersom en kommune bestående av Evenes, Tjeldsund, Skånland og Harstad tilhører Troms vil kommunen årlig få 44 millioner mer i Nord-Norgetilskudd, slik inntektssystemet og satsene er per i dag, enn å tilhøre Nordland.

11.5 Anbefaling

Av de alternativene som vi har utredet, mener vi det er alternativet med Narvik, Tysfjord, Ballangen og eventuelt Evenes som er det mest realistiske. Det er og dette alternativet som har sterkest støtte i spørreundersøkelsen, se figur 72.



Figur 72 Gjennomsnittlig svar fra respondentene på påstanden «Hvordan vil du vurdere følgende sammenslåingsalternativ», der 1 er helt uenig og 6 er helt enig.

Først og fremst er det Ballangen og Narvik som har en tett integrasjon. De utgjør den samme bo- og arbeidsmarkedsregionen, og når en ser på pendlingsstatistikken arbeider over 20 prosent av innbyggerne i Ballangen i Narvik. Vi har derimot i spørreundersøkelsen sett en lunken holdning til sammenslåingsalternativene fra Ballangen, og de to kommunene har mindre interkommunalt samarbeid seg imellom enn en kunne forvente seg i dag. Dermed vil det være viktig å få en felles virkelighetsoppfatning av hva en ønsker å oppnå ved en kommunesammenslåing.

Når det gjelder Tysfjord og Evenes bør de ta noen valg for den videre prosessen.

For Evenes sin del er valget om en skal se sørover eller nordover. Respondentene fra Narvik er tydelige på at de foretrekker sammenslåingsalternativet hvor Evenes inngår, det er også det alternativet respondentene i Evenes er mest positive til. Dersom en skal se nordover, bør en inkludere Harstad i den sonderingen. En eventuell kommunesammenslåing i Ofoten bør inneholde sammenslåing med et regionsenter; enten Harstad eller Narvik. Av de alternative konstellasjonene som er utredet, er det kun alternativ 3a med Evenes, Tjeldsund og Skånland som framstår svakt i et samfunnsutviklingsperspektiv. Svak befolkningsutvikling, nedgang i antall arbeidsplasser og lavt utdanningsnivå gjelder for disse kommunene i dag, og vil trolig også gjelde etter en sammenslåing. Vi har i tidligere sammenslåinger sett at samfunnsutviklingsbiten har vært avgjørende for at en har valgt å gå inn i en kommunesammenslåing. En viktig vurdering, dersom Evenes velger å gå mot sør, er hva som skjer med det eksisterende ETS-samarbeid som på mange tjenesteområder er veldig integrert. Hva som skjer rundt Harstad er heller ikke avklart. Det er også andre kommuner enn Evenes, Tjeldsund og Skånland det kan være aktuelt for Harstad å slå seg sammen med.

For Tysfjord er det ingen tvil om at avstandene er store både til Narvik, og sørover mot de større kommunene i Salten. Uansett hvilken vei en vender seg vil det være viktig for Tysfjord i den videre prosessen å få gjennomslag for at viktige tjenestetilbud er lokalisert i den «gamle» kommunen, og at en får ordninger for politisk deltagelse som ikke ekskluderer deltagelse fra Tysfjord på grunn av avstand. Det viktigste spørsmålet Tysfjord på nåværende tidspunkt må ta stilling til er hvorvidt en ønsker å fortsette med kommunen samlet som i dag, eller om en skal dele kommunen i øst og vest. Vårt inntrykk er at kommunegrensene i Tysfjord i stor grad var tilpasset en annen infrastrukturell tid, hvor transportmiddelet var båt. Nå er det bil som gjelder, og med en ferjestrekning på en time mellom de to største tettstedene i kommunen er det ikke enkelt å drifte en kommune og å utnytte både faglige og økonomiske ressurser på en god måte. Uten at det i denne utredningen er gjort et inngående arbeid på deling av Tysfjord, så mener vi det er et høyst reelt alternativ det bør tas stilling til.

Hvilke valg en gjør i Evenes om man vil til Narvik eller Harstad, og hvordan konklusjonen blir i Tysfjord når det gjelder deling av kommunen, rokker ikke ved anbefalingen om å gå videre med sammenslåingsprosessen i Narvik, Ballangen og Tysfjord. Dette alternativet er noenlunde like robust uavhengig av hva som skjer med Evenes og halve Tysfjord. For den regionale identitetens del vil det imidlertid kunne være en fordel om kommunene som står bak denne utredningen går samlet videre i en eventuell samfunnsutviklingsprosess.

En annen problemstilling som må få oppmerksomhet i prosessen videre er samisk språk og kultur. Samisk språk og kultur står i en særstilling, og Tysfjord er den kommunen som er med i det samiske forvaltningsområdet. Dette innebærer overføringer fra Sametinget, men også forpliktelser for kommunen. Etter de tilbakemeldingene vi har fått gjennom dette utredningsarbeidet er det vår oppfatning at de samiske interessene ser ut til å kunne ivaretas på en god måte i de ulike sammenslåingsalternativene. Dette er imidlertid avhengig av noen faktorer. I et demokratisk og forvaltningsmessig perspektiv er det viktig at ikke Sametingets innflytelse blir redusert som følge av kommunereformen. I tillegg er det avgjørende viktig at de samiske interessene har en god og åpen dialog med kommunene. I Tysfjord ser det ut til at en har lykket rimelig godt med denne dialogen. Det er ingen selvfølge at etablerte nettverk og avtaler overføres til en ny kommune. Det er dermed viktig å være bevisst på at den samiske arven forvaltes på en god måte også i en ny og sammenslått kommune, der de samiske områdene relativt sett kan bli mindre i en kommune enn de er med dagens kommunestruktur.

Når det gjelder fylkestilhørighet, så er det ut fra det som er fremkommet i utredningen vanskelig å gi noen entydig anbefaling på om en slik kommune bør tilhøre Nordland og Troms.

Referanser

- Agenda 2006. Re-effekter. Etterundersøkelse av sammenslutningen mellom Ramnes og Våle. Agenda.
- Brandtzæg, B.A. 2009. Frivillige kommunesammenslutninger 2005-2008. Erfaringer og effekter fra Bodø, Aure, Vindafjord og Kristiansund. Telemarksforskning rapport nr. 258.
- Brandtzæg, B.A., Aastvedt, A., Thorstensen, A. & Vareide, K. 2010. Mosvik og Inderøy. Utredning av kommunesammenslåing. Telemarksforskning rapport nr. 264.
- Brandtzæg, B.A., Aastvedt, A., Lie, K., Thorstensen, A. og Storm, H.N. 2011. Utgreiing av kommunestruktur i Ryfylke. Telemarksforskning rapport nr. 282.
- Brandtzæg, B. A., Aastvedt, A., Thorstensen, A. og Vareide, K. 2013. Konsekvenser av mulig sammenslåing av Bjugn og Ørland kommuner. Telemarksforskning rapport nr. 315.
- Brandtzæg, B.A., Thorstensen, A., Hjelseth, A. og Vareide, K. 2014a. Konsekvenser av alternative kommunestrukturmodeller på Helgeland. Telemarksforskning rapport nr. 335.
- Brandtzæg, B.A., Thorstensen, A., Hjelseth, A. og Vareide, K. 2014b. Utgreiing av aktuelle kommunestrukturalternativ for Vinje kommuner. Telemarksforskning rapport nr. 340.
- Brandtzæg, B.A., Aastvedt, A. og Hjelseth, A.. 2014c. Hva kan vi lære av Ørland/Bjugn? Kronikk i kommunal rapport 26.02.2014.
- Bukve, O. 1999. Samanslåing, samarbeid eller status quo? Kva bør skje med kommunestrukturen. – Høgskolen i Sogn og Fjordane. R-nr 1/99.
- Ekspertutvalg, 2014. Delrapport fra ekspertutvalg. Kriterier for god kommunestruktur, 2014.
- Grefsrud & Hagen 2003. Kriterier for kommuneinndeling. – Østlandsforskning. ØF-rapport nr. 21/2003.
- Gundersen, Frants og Juvkam Dag, 2013. Inndeling i senterstruktur, sentralitet og BA-regioner. NIBR-rapport 2013:1.
- Lie, K., Thorstensen, A., Baksås, T.E. og Haugberg, S. 2013. Nye samhandlingsformer og strukturendringer i Nordhordland. Telemarksforskning notat 18/2013.
- Vinsand, Geir og Langset, Magne. 2014. Revidert status for interkommunalt samarbeid i Nordland. NIVI-rapport 2:2014.
- Nettsider:
- Lokal energiutredning for Ballangen fra 2009:
http://g3.aktiweb.no/Kundearkiv/9411/MineDokumenter/LokalEnergiutredningBallangen_2009.pdf. (Lastet ned 23. juli 2014)
 - Lokal energiutredning for Tysfjord fra 2011:
<http://nordsaltenkraft.no/sites/n/nordsaltenkraft.no/files/e18df63974e372e509b8597d519efea9.pdf>. (Lastet ned 23. juli 2014)

- Lokal energiutredning for Narvik fra 2013:
<http://www.nordkraftnett.no/PageFiles/235/Energiutredning%20Narvik%202013.pdf>. (Lastet ned 23. juli 2014)
- Lokal energiutredning for Evenes fra 2010:
<http://www.eveneskraft.no/Energiutredning%202010.pdf>. (Lastet ned 23. juli 2014)
- Politisk plattform for Erna Solbergs regjering (Sundvolden-erklæringen):
<http://www.regjeringen.no/pages/38500565/plattform.pdf>. (Lastet ned 5. august 2014)
- Informasjon om delrapport fra ekspertutvalget for kommunestruktur:
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/kmd/kampanjer/kommunereform/ekspertutvalg/delrapport-1.html?id=751493>. (Lastet ned 8. august 2014)
- Tilleggsmandat for ekspertutvalget for kommunestruktur:
http://www.regjeringen.no/upload/KMD/KOMM/Ekspertutvalg_tilleggsmandat.pdf. (Lastet ned 8. august 2014)
- Pressemelding fra Samferdselsdepartementet «E6 Hålogalandsbruka: Anleggsstart for Hålogalandsbrua i høst»: <http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/stoltenberg-ii/sd/Nyheter-og-pressemeldinger/pressemeldinger/2012/e6-halogalandsbruaanleggsstart-for-halog.html?id=683680>. (Lastet ned 12. august 2014)
- Definisjon av alminnelig forbruk fra store norske leksikon: http://snl.no/alminnelig_forbruk. (Lastet ned 14. august 2014)
- Sanner lover reformstøtte også til mindre kommuner – artikkel i Nationen:
<http://www.nationen.no/article/sanner-lover-reformstotte-ogsa-til-mindre-kommuner/>. (Lastet ned 18. august 2014)
- Innstilling fra Kommunal- og forvaltningskomiteen til kommuneproposisjonen 2015:
<https://www.stortinget.no/Global/pdf/Innstillinger/Stortinget/2013-2014/Inns-201314-300.pdf>. (Lastet ned 20. august 2014)
- Konkurransesgrunnlag for «oppgaver og inndeling for et regionalt folkevalgt nivå - gjennomgang av eksisterende utredninger»:
http://www.regjeringen.no/upload/KMD/KOMM/kommunereform.no/Konkurransesgrunnlag_oppgavefordeling.pdf. (Lastet ned 20. august 2014)
- Harstad blir oljehovedstad i nord – NRK nordnytt 21.03.12:
http://www.nrk.no/nordnytt/statoil_-harstad-var-oljehovedstad-1.8043702. (Lastet ned 22. august 2014)
- Terra-kommunen begynner å bli utålmodige – fakta om terra-saken – NRK-Nordland 07.12.2013: <http://www.nrk.no/nordland/terra-kommuner-i-det-uvisse-1.11403373>. (Lastet ned 25. august 2014)

Vedlegg 1: Utfordringsnotat

«Ja, tenke det; ønske det; ville det med;
– men gjøre det!»

Henrik Ibsens Peer Gynt

Utfordringsnotat til politikerne i Ofoten om
framtidig kommunestruktur i regionen

Innledning

Dette utfordringsnotatet er skrevet i forbindelse med utredningen av kommunestruktur i Ofoten. Notatet er ikke et sammendrag av utredningsrapporten, men et supplement som er ment å sette noen sentrale retningsvalg ved en kommunesammenslåing på dagsorden. Generelt vil vi anbefale beslutningstakere å lese hele utredningsrapporten, den gir et mye bredere bilde enn dette utfordringsnotatet noen gang vil kunne gjøre.

Å gjennomføre en kommunesammenslåing krevet politisk lederskap, klare målsetninger og godt samarbeid. Blant annet. Vi håper dette notatet kan bidra til å rette fokus mot noen av de diskusjonene som må tas i en prosess som leder fram til en kommunesammenslåing. Følgende temaer vil bli berørt:

- Tjenesteproduksjon
- Politisk styringsmodell
- Hvordan lykkes med en kommunesammenslåing?
- Veien videre

Notatet er skrevet av forsker Anja Hjelseth hos Telemarksforskning og manager Tor Erik Baksås hos EY. Vi håper det bidrar til gode politiske debatter.

Tjenesteproduksjon

Alle innbyggerne har et forhold til kommunens tjenestetilbud, enten en har barn i barnehagen, er skoleelev, er syk og trenger helsetjenester, bor på sykehjem eller drikker reint, kommunalt vann og får søppelet hentet hver uke. Lista er lengre. Kommunene har ansvar for et bredt spekter av tjenester som har innvirkning på innbyggernes hverdag. Det er derfor ikke så rart at det første innbyggerne er bekymret for når de hører ordet «kommunesammenslåing» er hva som skjer med tjenestetilbudet der de bor. Hvilket nivå en skal legge på tjenestene, og hvordan strukturen på tjenestetilbudet skal være, er derfor viktige diskusjoner som politikerne må ta i forkant av en kommunesammenslåing. Og ikke minst; vil en sammenslåing føre til et bedre tjenestetilbud?

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. Erfaringer fra tidligere kommunesammenslåinger er at skoler, barnehager, sykehjem og lignende ofte blir liggende der de er, i tillegg til at en i varierende grad velger å ha noen desentraliserte tjenester. Tjenester der stordriftspotensialet bør være enklere å hente ut er ofte knyttet til administrasjon, i noen grad tekniske tjenester og helsetjenester.

Når en skal vurdere lokalisering er det flere hensyn som må diskuteres. Disse 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)

Under skisserer vi tre ulike modeller for lokalisering av tjenester i en ny, sammenslått kommune. De er kanskje mest naturlig å se i sammenheng med lokalisering av administrasjon, men som vi skriver litt senere i notatet er det og aktuelt inn mot andre tjenesteområder.

Samlokaliseringsmodell

I en samlokaliseringsmodell ser vi for oss at de fleste av kommunenes administrative oppgaver blir lokalisert til et sted. En slik modell vil i størst grad sikre økonomiske stordriftsfordeler og større fagmiljø. Samtidig vil det være modellen som gir minst fysisk tilgjengelighet til innbyggerne, med unntak av dem som bor der samlokaliseringen skjer. For samhandling mellom ulike sektorer vil dette og 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 og så videre, er det ikke lenger så viktig for innbyggerne å ha fysisk tilgang til kontoret. Gode nettsider, med eksempelvis godt tilgjengelige søknader, er vel så viktig. Dersom det for eksempel skal behandles en konsesjonssøknad i landbruket, vil det være den ansatte i kommunene som drar ut på befarings.

Funksjonsdelingsmodell

I en funksjonsdelingsmodell ser vi for oss at en samler oppgaver som naturlig hører sammen, eller kan dra nytte av hverandre, på et sted. Eksempelvis at økonomi, regnskap og lønn blir plassert i en kommune, barnevern, PPT og familievernkontor i en, kulturadministrasjon i en og så videre. Dette er ment som eksempler. På den måten kan en styrke og forbedre tjenestene, samtidig som en 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 mindre grad føre til økonomiske stordriftsfordeler, men en 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 til en rekke tjenester. En ulempe med denne modellen er at samhandlingen mellom ulike sektorer ikke blir optimal, men gode IKT-løsningen kan 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 til 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 en fortsatt ha «kommunehus» med et

bredt spekter av funksjoner i hver av de gamle kommunene. Dette alternativet vil i størst grad ivareta ønsket om fysisk tilgjengelighet for innbyggerne, men samtidig vil en verken oppnå større fagmiljø, økonomiske gevinster eller bedre samhandling i noen særlig grad ved en sammenslåing.

Intensjoner for tjenestenivået

Vår vurdering av disse modellene er at de neppe kan gjennomføres fullt ut. En desentralisert modell vil ikke føre til en styrking av eksisterende fagmiljø, noe som ofte er en sentral målsetning ved en kommunesammenslåing. Samtidig vil det være det dyreste alternativet. En fullskala samlokaliseringsmodell er også krevende å få gjennomslag for i forkant av en kommunesammenslåing. Både ansatte og innbyggere vil frykte sentralisering av tjenester og lenge avstander. Vi anbefaler at en går for en form for funksjonsdelingsmodell. Hvilke tjenester som skal ligge hvor, og i hvor stor grad en skal fordele tjenester mellom kommunene, blir viktige debatter i den videre prosessen.

En annen debatt en må ta i den videre prosessen er intensjoner for tjenestenivået. Når tjenestetilbudet i en ny kommune skal harmoniseres, vil man neppe ha økonomi til å velge det «beste» nivået for alle de tidligere kommunene. Man vil måtte akseptere at kvaliteten på noen tjenester vil gå opp, mens den vil gå ned på andre. Hvilket nivå en skal legge seg på blir en viktig diskusjon. For eksempel, hva bør praksisen for tildeling av praktisk bistand i hjemmet være, hvilken lærertetthet skal en ha på skolene, hvilket nivå skal en ha på vedlikehold av vei og så videre. Dersom kommunene blir enige om å gjennomføre en kommunesammenslåing, blir slike diskusjoner og til slutt beslutninger være en viktig del av jobben fram mot sammenslåingstidspunktet.

Allerede tidlig i prosessen, før endelig vedtak, bør en legge noen rammer for tjenesteproduksjon. Skal en eksempelvis si at det skal være minst en skole i hver av de gamle kommunene? Si det samme om sjukeheim? Skal det etableres et minimumsnivå av tjenester som servicekontor, kulturskole og lignende omkring i den nye kommunen?

En annen viktig avklaring er hva som skal skje med de ansatte. I alle de frivillige sammenslåingsprossene som har blitt gjennomført er det gitt garantier om at ingen av de ansatte skulle miste jobben som følge av kommunesammenslåingen. Slike garantier har vært viktige for å skape trygghet for de ansatte. Ansatte som har vært direkte påvirket av kommunesammenslåingen har fått tilbud om nye jobber, og overskudd av ansatte har vært håndtert gjennom naturlig avgang. Dette vil føre til at det tar lenger tid å hente ut stordriftsfordeler, men samtidig sikrer en tryggheten til de ansatte.

Politisk styringsmodell

En sammenslått kommune vil ha behov for en ny samordnet politisk organisering. I rapporten har vi sett hvordan de ulike kommunene har valgt å organisere seg i dag. Hvor omfangsrik den politiske organiseringen i kommunene i Ofoten er, avhenger av kommunestørrelse. Imidlertid er det gjennomgående at kommunene har en relativt enkel og ikke for omfattende politisk organisering, siden alle kommunene har valgt å ha et begrenset antall utvalg og komiteer.

At kommunene har et noenlunde sammenfallende omfang på sin politiske organisering gjør det enklere å finne fram til en formålstjenlig politisk struktur, også etter en eventuell kommunesammenslåing. I de fleste strukturalternativene som vi er bedt om å utrede, vil en endring i kommunestruktur innebære at en vil få en relativt stor regionkommune i Ofoten. En ny politisk organisering i en ny sammenslått kommune bør både gjenspeile at en i regionen har valgt å ha en relativt enkel politisk organisering, og at man blir en større kommune som bør ha en viss form for politisk spesialisering i de ulike hovedutvalgene.

Alternativene som er utredet i rapporten er:

1. Narvik + Tysfjord + Ballangen
2. Narvik + Tysfjord + Ballangen + Evenes
3. a. Evenes + Tjeldsund + Skånland
b. Evenes + Tjeldsund + Skånland + Harstad

Forslag til mulig politisk organisering i en sammenslått kommune

Vi har sett på hvordan det politiske systemet i en ny og sammenslått kommune kan se ut. Vi har landet på å presentere en modell, som med svært begrenset tilpasning, kan brukes i samtlige av de utredningsalternativene vi har utredet i denne rapporten. Vi anbefaler at kommunene i Ofoten fortsetter å organisere seg politisk etter formannskapsmodellen. Alternativet er å innføre parlamentarisme med byråd/kommuneråd. Dette vil imidlertid bli en kostbar modell å gjennomføre i en kommune som er såpass liten, som også en storkommune i Ofoten vil bli.

En del av de eksisterende kommunene i Ofoten har i liten grad valgt å organisere seg med politiske hovedutvalg. Av den grunn samles mye av de politiske sakene i formannskapet og i kommunestyret. Som omtalt i rapporten er dette naturlig, gitt at kommunene er såpass små som de er.

Dersom det skal gjennomføres kommunesammenslåinger i Ofoten, anbefaler vi at kommunen(e) innfører en modell som i større grad også inkluderer hovedutvalg. Hovedutvalgene er viktige politiske arbeidsverksted, som i denne sammenheng er særlig viktig for å skape en felles politisk kultur. I hovedutvalgene er gjerne terskelen for å ta ordet, delta i ordskiftet og luften de gode kreative ideene ligger lavere enn i både formannskap og særlig i kommunestyre. Etter vår mening er hovedutvalget viktig når det gjelder politisk nytenking, som er viktig for kommunen og samfunnsutviklingen. I tillegg vil en sammenslått kommune bli såpass stor at det er også et poeng med en større grad av politisk arbeidsdeling enn i de mindre kommunene, for at alle de ulike sakene skal få tilstrekkelig oppmerksomhet.

Dersom en bestemmer seg for å gå for en politisk organisering som innebærer bruk av hovedutvalg, blir neste oppgave å fastsette inndeling av disse hovedutvalgene, og finne ut hvor mange hovedutvalg en ser for seg.

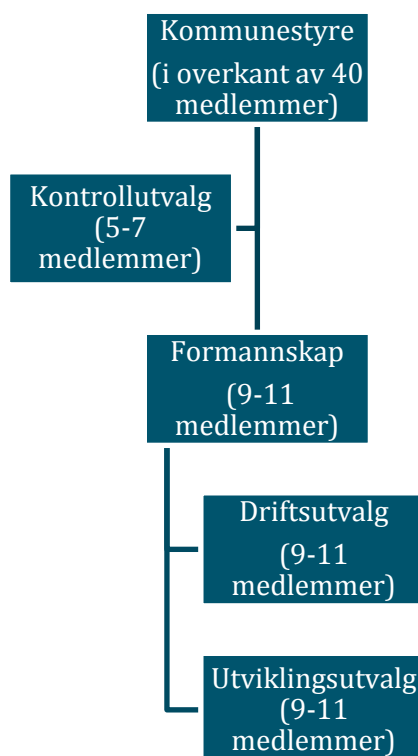
En ganske vanlig inndeling er å dele inn hovedutvalgene etter tjenesteområdene, f.eks. et oppvekstutvalg (barnehage og grunnskole), et utvalg for helse, pleie og omsorg (her kan det være ulike alternativer, men oppgaver som pleie og omsorg, helse, sosial, og i noen tilfeller barnevern er oppgaver som i varierende grad kan høre hjemme under et slikt utvalg). Mange kommuner har også et eget teknisk utvalg eller planutvalg, som tar seg av tekniske driftstjenester og/eller kommuneplansaker og reguleringssaker. Kultur og næring er områder som ofte har mindre arbeidsomfang sammenlignet med de andre oppgavene til kommune, og det er litt forskjellig praksis i kommuner med hensyn til hvilke utvalg disse områdene hører under. Hvordan en innretter den politiske organiseringen kommer også an på hvordan en har inndelt kommunen administrativt. Det er ganske vanlig at den politiske organiseringen, i hvert fall i grove trekk, også følger den administrative inndelingen i kommunen.

Når man skal velge antall hovedutvalg, bør en vurdere hvor mange ressurser som skal brukes på politisk styring, men også se hen til hvordan kommunen vil organisere seg administrativt. Å opprette «et ekstra» hovedutvalg vil ikke være uten kostnad for kommunen. På den annen side vil et ekstra hovedutvalg kunne bidra til å løfte det politiske arbeidet i kommunen ytterligere.

Dersom en ønsker å ha to politiske hovedutvalg under kommunestyret og formannskapet, kan en ha et hovedutvalg som har ansvar for de kommunale driftstjenestene innenfor tjenesteområdene som oppvekst og pleie og omsorg. Det andre utvalget kan ha ansvaret for plansaker, teknisk, næring og kultur. Dette

vil bli to utvalg med relativt jevnbyrdige ansvarsoppgaver. Driftsutvalget vil ha ansvar for en høyere andel av budsjettet i kommunen, siden dette er de tyngste driftsoppgavene. På den annen side vil det potensielt bli svært mange saker til behandling i utviklingsutvalget, blant annet fordi planområdet er et meget omfattende område i tillegg til de tjenestekområdene dette utvalget også kan ha ansvar for.

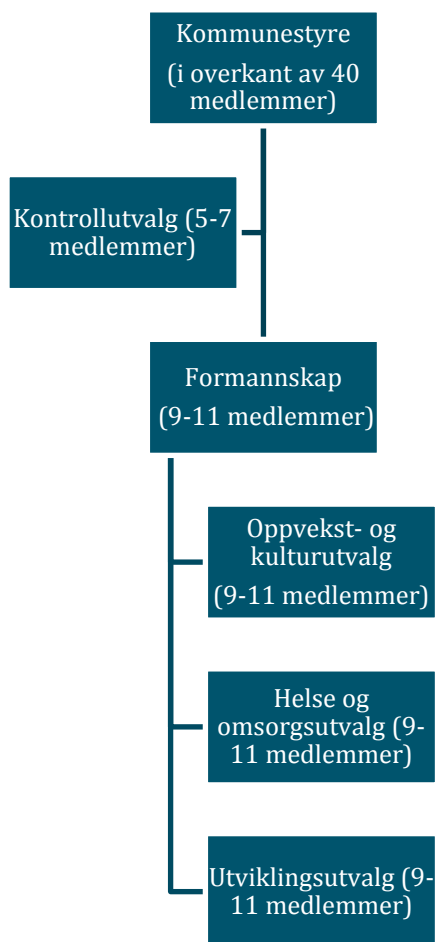
En politisk organisering som beskrevet over vil skjematisk se slik ut:



Figur 1 Alternativ politisk organisering i en ny og sammenslått kommune. Alternativ 1.

Dersom en heller ønsker å ha tre hovedutvalg, er det naturlig å skille oppvekstområdet fra helse, pleie og omsorgsområdet. Da kan det være naturlig at Utviklingsutvalget også blir avlastet med noen av sine områder, eksempelvis at kultur flyttes. I en del kommuner er kulturområdet eksempelvis lagt under et oppvekstutvalg, som da kan bli et oppvekst- og kulturutvalg. Begrunnelsen for å legge kultur under oppvekst er mange steder at de fleste av kommunens kulturtilbud retter seg mot barn og unge. I slike tilfeller er det også i en del tilfeller slik at kommunalsjefen innenfor oppvekst også er kommunalsjef innenfor kulturområdet.

Dersom en velger å gå for en modell med 3 hovedutvalg, vil en politisk organisering, skjematisk framstilt, kunne se slik ut:



Figur 2 Alternativ politisk organisering i en ny og sammenslått kommune. Alternativ 2

I forbindelse med valg av politisk organisering må en også bestemme hvor mange representanter en skal ha i de forskjellige politiske organene. I dag har både Evenes, Tysfjord og Ballangen 17 representanter i sine kommunestyre, mens Narvik har 41 representanter i sitt kommunestyre. Antall medlemmer i formannskap og hovedutvalg varierer fra 5 til 13.

Hvis en gjennomfører en kommunesammenslåing, vil det være et poeng at ikke antall folkevalgte politikere reduseres i for stor grad i regionen, men samtidig vil det være åpenbart at antall kommunestyre-representanter i et nytt kommunestyre i en sammenslått kommune vil måtte være mindre enn summen av medlemmer i kommunestyrene i de opprinnelige kommunene. Et kommunestyre skal være både stort nok til at en er sikret tilstrekkelig representasjon, samtidig som det ikke skal bli så stort at det mister handlekraft. Det samme vil være tilfelle for hovedutvalgene.

Erfaringene fra de frivillige sammenslåingene på 2000-tallet viser antall kommunestyrerepresentanter er omtrent på samme nivå som den største kommunen hadde før sammenslåingen (Brandtzæg 2009). Narvik har i dag 41 kommunestyremedlemmer. Det vil da være naturlig at et nytt kommunestyre velges med i overkant av 40 medlemmer. Dersom en beveger seg mye over 50 medlemmer i et nytt kommunestyre, vil det kunne føre til at en mister noe av handlekraften.

I underutvalgene bør antall medlemmer være slik at de fleste partigrupperingene kan bli representert i de fleste utvalgene. Det er viktig for representasjonen og integriteten til de politiske utvalgene. Det tilsier, ut

fra at en velger et kommunestyre på over 40 representanter, at en bør ha hovedutvalg på +/- 10 medlemmer, slik at de fleste kommunestyrerepresentantene har anledning til å ta sete i et av utvalgene.

Kommunene har stor grad av frihet i forhold til hvordan en organiserer det politiske arbeidet så lenge en oppfyller minimumskravene som angir størrelse på et kommunestyre, samt at en må ha formannskap og kontrollutvalg. Etter vår oppfatning har kommunene i Ofoten i dag en relativt nøktern politisk organisering uten alt for mange utvalg og komiteer. Det er gode grunner til å holde fast ved dette, samtidig som en må ha en stor nok politisk organisasjon til å sikre en bredest mulig representasjon med muligheter for deltagelse – både i generell betydning og i form av at alle de gamle kommunene skal ha mulighet til å være representert.

Hvordan lykkes med en kommunesammenslåing?

I februar 2014 var det folkeavstemming i Ørland og Bjugn kommuner om en eventuell kommunesammenslåing mellom de to kommunene. Resultatet ble ja i Ørland og nei i Bjugn. I den forbindelse skrev Telemarksforskning en aviskronikk om: «Hva en kan lære av Ørland/Bjugn?» Rådene i kronikken er basert på erfaringer Telemarksforskning har hentet både ved evalueringer av gjennomførte kommunesammenslåinger og utredninger av potensielle sammenslåinger (Brandtzæg et al., 2014c). Rådene kan oppsummeres i tre hovedpunkter:

1. Vit hva du vil
2. Involver innbyggerne
3. Vær raus – tenk stort

Vit hva du vil!

Det er viktig å ha klare målsettinger ved en kommunesammenslåing. Og det kan være lurt å begynne i egen kommune. Hvorfor skal vår kommune bli større? Er det for å bedre tjenestetilbudet? Er det for å få større fagmiljø? Er det for drive samfunnsutvikling og tiltrekke oss flere arbeidsplasser? Erfaring viser at dersom ikke politikerne evner å trekke opp noen klare målsetninger, så blir det desto vanskeligere for innbyggerne å se fordelene av en kommunesammenslåing. En viktig forutsetning for å lykkes med en kommunesammenslåing er at representanter og befolkning i kommunene klarer å bli enige om felles visjoner og mål for sammenslåingen, og at det nedfelles i en intensjonsavtale mellom kommunene.

Involver innbyggerne!

Erfaringene som er gjort fra andre kommunesammenslåinger er entydige. Innbyggerne må være med å påvirke utformingen av den nye kommunen. Det kan være innspill på hvilke tjenestetilbud som skal ligge hvor: I sammenslåingen mellom Inderøy og Mosvik var det for eksempel viktig for innbyggerne i Mosvik at sykehjemmet der beholdt kjøkkenet. Det ble nedfelt i intensjonsavtalen mellom de to kommunene. Generelt vil innbyggerne ha konkrete planer. De vil vite hva som skjer med sitt lokalmiljø og sitt gamle kommunesenter. Blir det noen tjenester igjen i det gamle kommunesenteret? Skal det satses noe spesielt i vår del av kommunen? Forsvinner alle tjenestene til det nye kommunesenteret? Dette er typiske spørsmål innbyggere spør seg, og som politikerne må gi gode svar på.

Felles identitet er også viktig. Jo større samhandling det er mellom kommunene fra før, jo lettere er det å skape en felles identitet. Man kan for eksempel spille videre på lag og foreninger som i dag arbeider på tvers av kommunegrensene. En ny identitet kan og skapes gjennom symbolhandlinger. I Mosvik og In-

derøy var det flere markeringer ved sammenslåingen, som kirkekonserter, rakettoppskyting og fakkeltog. De feira rett og slett «bryllup».

Vær raus – og tenk stort!

Det siste er et viktig punkt. Det hviler et stort ansvar på storebror i en sammenslåing. Ingen er interessert i å slå seg sammen med noen som skal «grafse» til seg alle tjenestene. I Ofoten vil Narvik ha en viktig rolle ved en eventuell sammenslåing. Narvik må vise politisk lederskap, og uten at de er rause og har et genuint ønske om at de ønsker sammenslåing med de mindre kommunene rundt blir det neppe noen hjertelig prosess. Som nevnt tidligere i dette notatet, er fordeling av tjenester sentralt. Et godt tips kan være å diskutere hvordan en skal legge til rette for «oppvekstsenter», «kultursenter», «omsorgssenter» og så videre, rundt omkring i den nye kommunen.

Vegen videre

Dersom kommunene i Ofoten ønsker å gå videre med å jobbe fram mot en eller flere kommunesammenslåinger er det et betydelig arbeid som venter. Å slå sammen kommuner er en krevende prosess, der både politisk og administrativ styring, drift og utvikling skal samkjøres. Dagens kommuner har, etter det vi fornekter, ulik inngang til en slik prosess. Kommunene bør starte med å skaffe en felles virkelighetsoppfatning om hva man ønsker å oppnå og hvordan en skal komme dit.

I dette avsnittet vil vi presentere en mulig modell for vegen videre, og hvordan vi ser for oss framdriften i en slik prosess. For at vegen videre skal bli vellykket, er det etter vår mening avhengig

av to kritiske suksessfaktorer; forankring og kommunikasjon. Gode løsninger på disse faktorene er helt avgjørende.

Forankring i hver enkelt kommune og kommunestyre er viktig for å komme videre, spesielt de ansatte må involveres. I tillegg er kommunikasjon, både mot kommunene, næringsliv, lokalsamfunn og innbyggere viktig for å oppnå en reell forankring av prosessen i lokalsamfunnet. Kommunikasjons- og informasjonsbehovet er så stort at det bør utarbeides en kommunikasjonsplan tidlig i prosessen.

Kommunene bør etablere en egen prosjektorganisasjon for videre prosess. Her er det naturlig at Ofoten regionråd er en overordnet styringsgruppe for vegen videre. Den daglige koordineringen av arbeidet bør skje gjennom et samlet organ og med en prosjektleder. Det vil også være aktuelt å sette ned arbeidsgrupper som bør se videre på hvordan en implementerer gode løsninger for de kriteriene som har vært sentrale for denne utredningen; kommuneøkonomi, tjenesteproduksjon, samfunnsutvikling og lokaldemokrati. Dersom Tysfjord ønsker å være med videre, bør det etableres en arbeidsgruppe som ser på samisk språk og samiske rettigheter siden Tysfjord er en del av det samiske forvaltningsområde. Her kan Sametinget involveres.

Som nevnt er høring av innbyggerne viktig i en kommunesammenslåingsprosess. Det er flere måter å gjøre dette på, eksempelvis gjennom opinionsundersøkelser, folkehøringer og rådgivende folkeavstemminger. Det er viktig at kommunene avklarer hvordan de ønsker å høre innbyggerne. I vårt forslag til framdrift er det lagt opp til at innbyggerne høres i to omganger. Først i fase 2, hvor de bidrar til å peke på hva som er viktig for dem i en eventuell ny kommune, eksempelvis gjennom folkemøter. Deretter bør de få si sin mening om en intensjonsavtale i fase 3.

I Mosvik kommune valgte en å legge ut en intensjonsplan for rådgivende folkeavstemning.³⁶ Denne intensjonsplanen inneholdt blant annet følgende:

- Innledning - inkludert ønsket tidspunkt for en sammenslåing
- Mål for sammenslåingen – både hovedmål og delmål
- Avklaring av hvor kommunesenteret skal ligge, hva som skal være kommunenavnet og hvordan kommunevåpenet skal være
- Hva kommunesenteret skal inneholde
- Hvilke tjenesteenheter som skulle ligge i Mosvik kommune
- Garanti til ansatte om at ingen skulle sies opp i kommunen som følge av prosessen

Det er en mulighet at bare noen av kommunene gjennomfører folkeavstemning, mens andre velger andre høringsformer.

Prosesskisse for veien videre

I det følgende presenterer vi grafisk et utkast til prosesskisse for vegen videre fram til avgjørelse om kommunesammenslåing i Ofoten, der vi har lagt vekt på de viktigste beslutningspunktene.

Det er viktig å presisere at det vil være mange beslutningspunkter fra starten i dag, og fram til et endelig vedtak om sammenslåing. I fase 1 forplikter kommunene seg til å være med videre og lage en «skisse» for hvordan en ny kommune skal se ut. Det må også tas stilling til hvordan innbyggerne i kommunene skal høres. Neste beslutningspunkt i fase 3 vil være å vedta intensjonsavtalen for en sammenslåing i kommunestyret, før det eventuelt gjennomføres folkeavstemninger eller andre former for innbyggerhøringer i kommunene. Siste vedtakspunkt er i fase 4, hvor det gjøres endelig vedtak om sammenslåing. Deretter starter arbeidet med å etablere den nye kommunen.

I de frivillige sammenslåingene som har vært gjennomført tidligere, har tiden på gjennomføringsfasen variert fra ned mot 1,5 år til nesten 4 år.

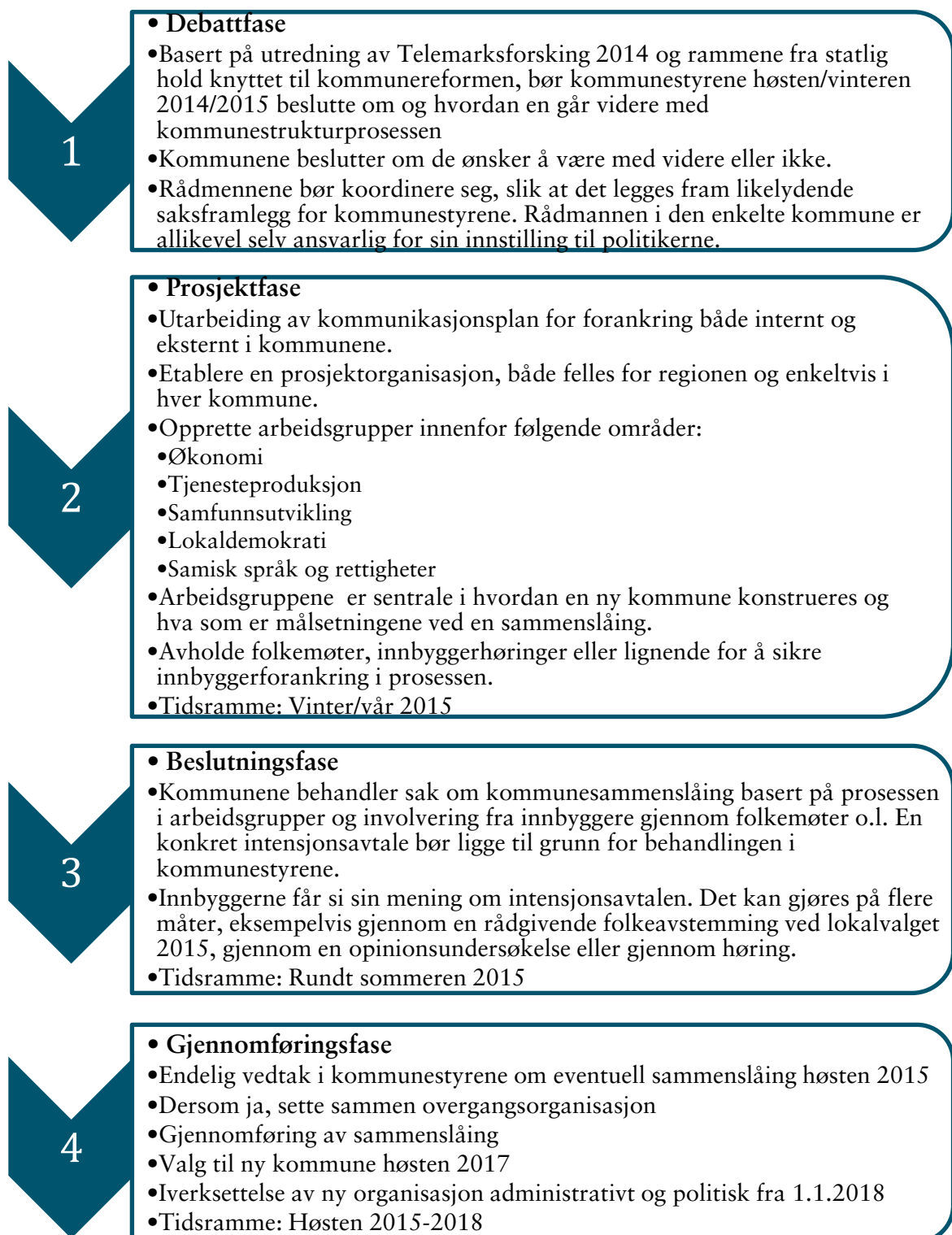
.Vi mener en gjennomføringsfase på omtrent 2 år er passe. Denne kan deles i en planleggingsfase og en iverksettelsesfase. Et konkret forslag kan være at det er den personen som skal overta som rådmann i den nye kommunen som leder dette arbeidet.

Når vedtaket om sammenslåing er gjort i starten av fase 4, vil kommunene få tildelt midler fra staten til dekking av engangskostnader. Disse midlene vil eksempelvis måtte brukes til lønn og drift av felles folkevalgt nemnd, lønn til prosjektleder (eventuell prosjektmedlemmer/hovedtillitsvalgt), involvering av innbyggerne, tiltak for felles kultur, harmonisering av IKT, tilrettelegging av servicekontor m.m.

I prosjektfasen må kommunene måtte regne med å bruke egne midler og ressurser for å utarbeide et felles grunnlag før endelig vedtak om sammenslåing. I tillegg har kommunene i Ofoten allerede fått tilsagn om 100 000 for å sørge for at innbyggerne blir hørt dersom de går videre i prosessen.

³⁶ <http://www.nyeinderoy.no/intensjonsplan.168227.no.html>

Prosesskisse for veien videre fram mot kommunesammenslåing



Figur 3 Prosesskisse for vegen videre fram mot kommunesammenslåing

Avslutning

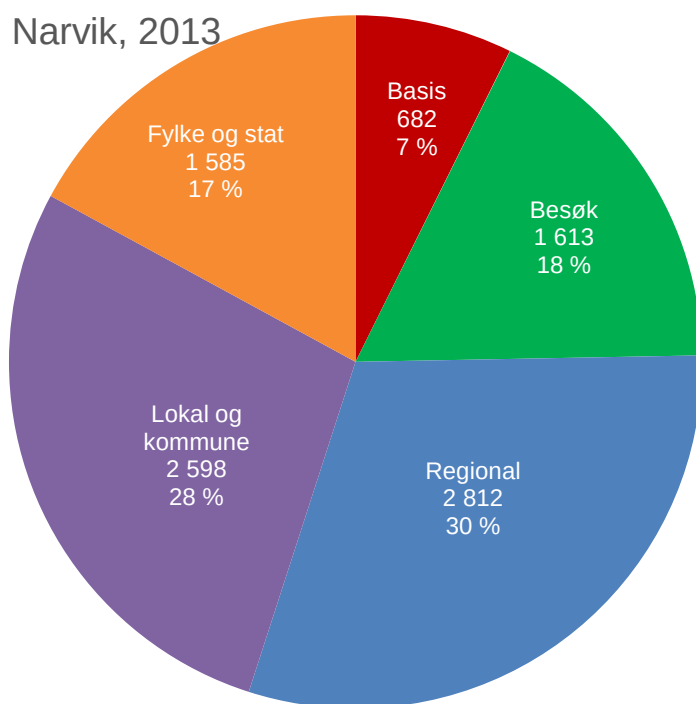
Vårt beste råd om en ønsker å lykkes med en kommunesammenslåing er å tørre å diskutere hvor en vil, og hvilke utfordringer en vil møte på veien. Brandtzæg (2013) viser til årsaker som i mer eller mindre grad blir trukket fram for å begrunne at det ikke blir noen sammenslåing. Disse er:

- Usikkerhet om hva en sammenslåing vil innebære
- Kulturelle forskjeller og historiske motsetninger
- Forskjeller i forhold til økonomi og tjenestetilbud
- Forskjeller i politiske prioriteringer
- Forskjeller i størrelse og dermed mindre demokratisk påvirkningskraft i en større kommune
- Svekkelse av kommunegrensens betydning som ramme for felleskap og identitet
- Redusert nærhet til innbyggerne og mindre muligheter for å utnytte smådriftsfordeler
- Frykt for sentralisering
- Usikkerhet om gevinster og hvem som sitter igjen med disse

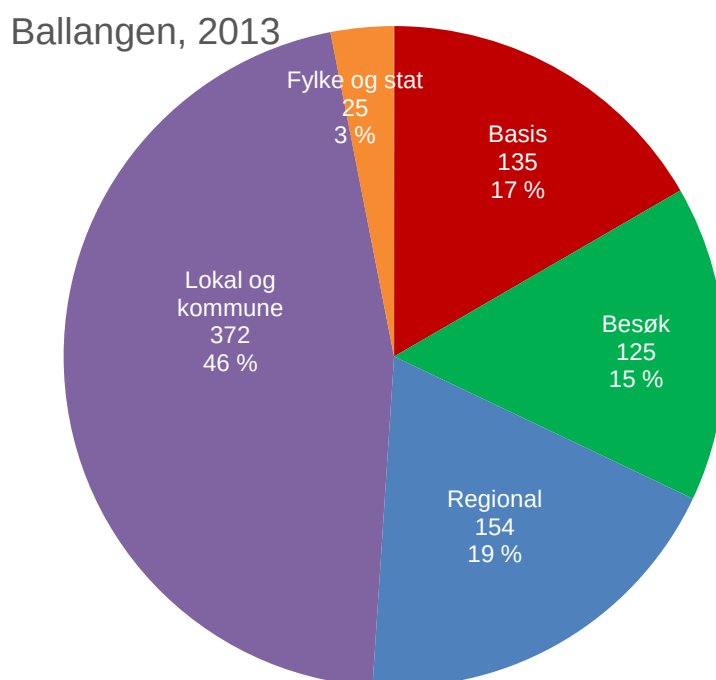
Som politiker må en vise vei og tørre å diskutere hvilke utfordringer en har i sin kommune, og hvordan en kan løse dem. Det kan være flere løsninger, kanskje er en kommunesammenslåing en av dem. En får neppe alle svar verken ved å lese utredningsrapporten eller dette utfordringsnotatet. Rapporten og utfordringsnotatet har gitt det faglige grunnlaget. Det er nå den politiske jobben begynner.

Lykke til!

Vedlegg 2: Arbeidsplasser i de enkelte kommunene i 2013

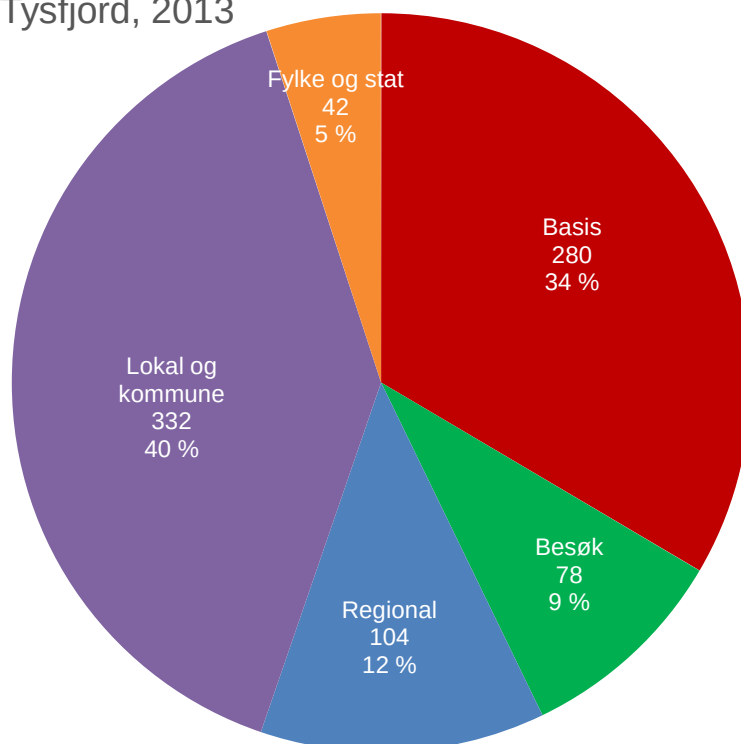


Figur 1: Antall arbeidsplasser i de ulike næringstypene i privat sektor samt offentlig sektor i Narvik i 2013.



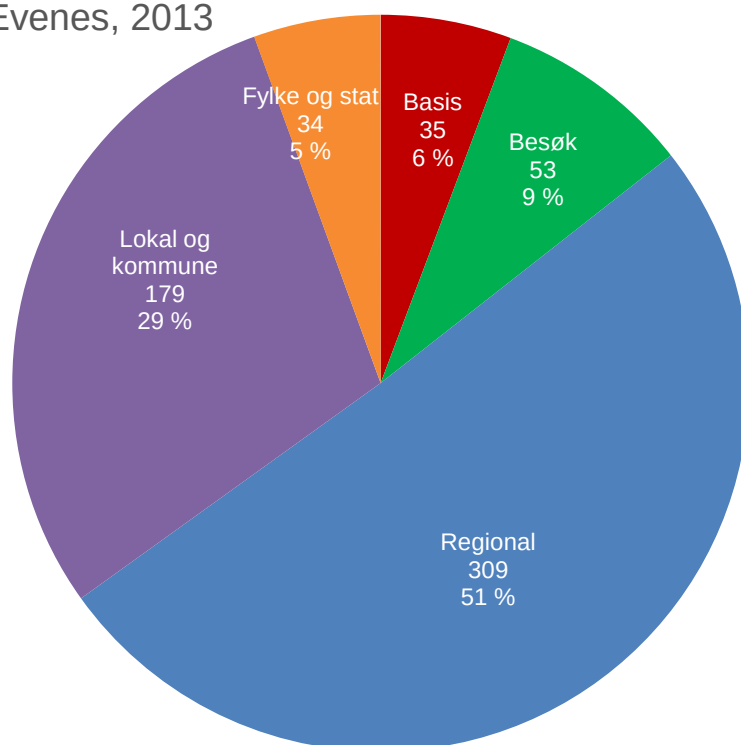
Figur 2: Antall arbeidsplasser i de ulike næringstypene i privat sektor samt offentlig sektor i Ballangen i 2013.

Tysfjord, 2013



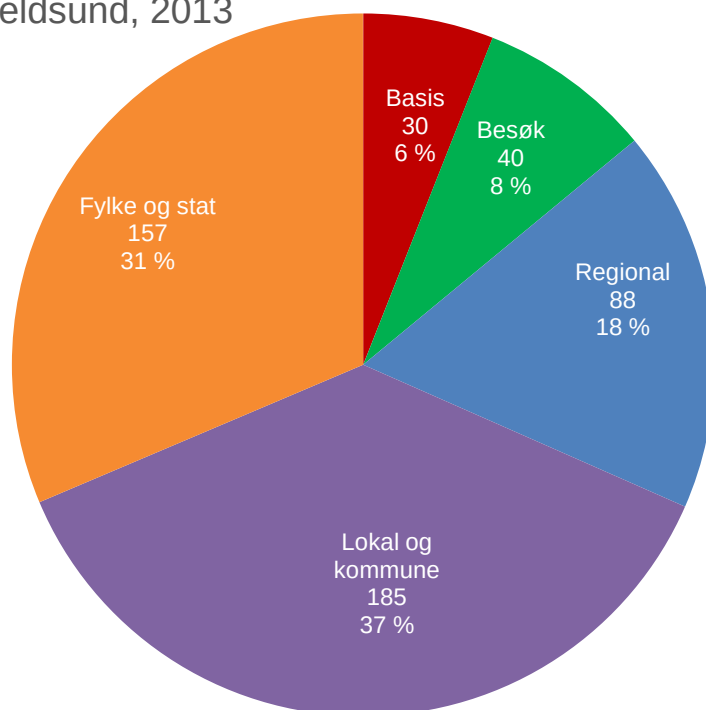
Figur 3: Antall arbeidsplasser i de ulike næringstypene i privat sektor samt offentlig sektor i Tysfjord i 2013

Evenes, 2013



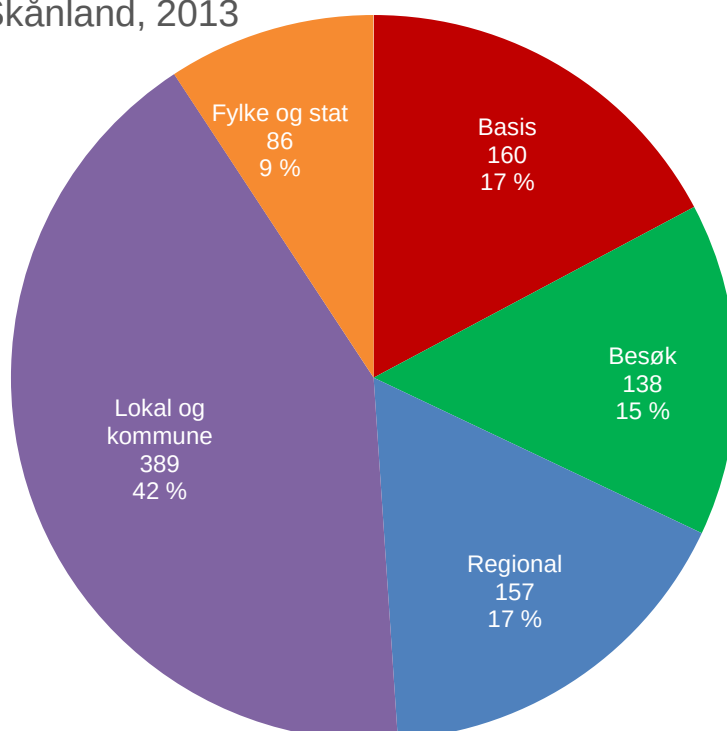
Figur 4: Antall arbeidsplasser i de ulike næringstypene i privat sektor samt offentlig sektor i Evenes i 2013

Tjeldsund, 2013



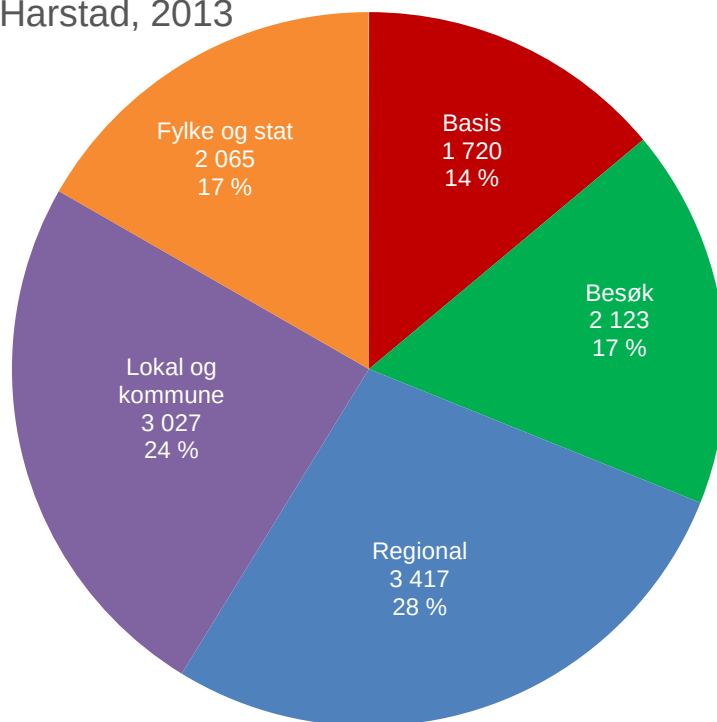
Figur 5: Antall arbeidsplasser i de ulike næringstypene i privat sektor samt offentlig sektor i Tjeldsund i 2013

Skånland, 2013



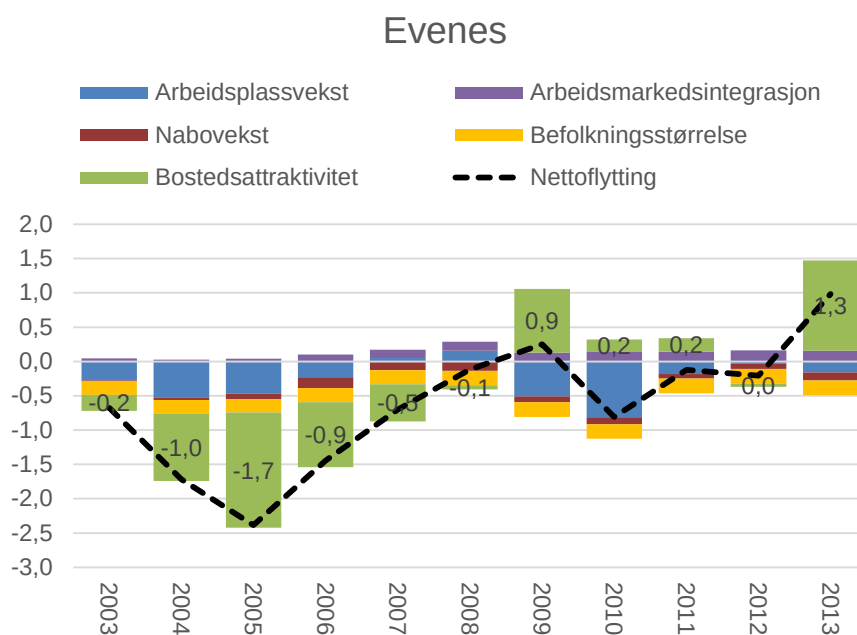
Figur 6: Antall arbeidsplasser i de ulike næringstypene i privat sektor samt offentlig sektor i Skånland i 2013

Harstad, 2013

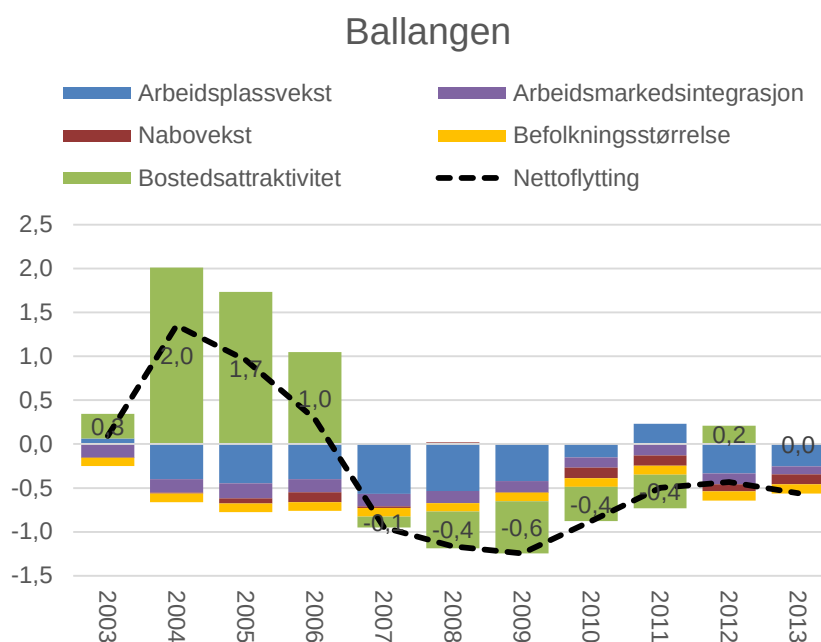


Figur 7: Antall arbeidsplasser i de ulike næringsstypene i privat sektor samt offentlig sektor i Harstad i 2013

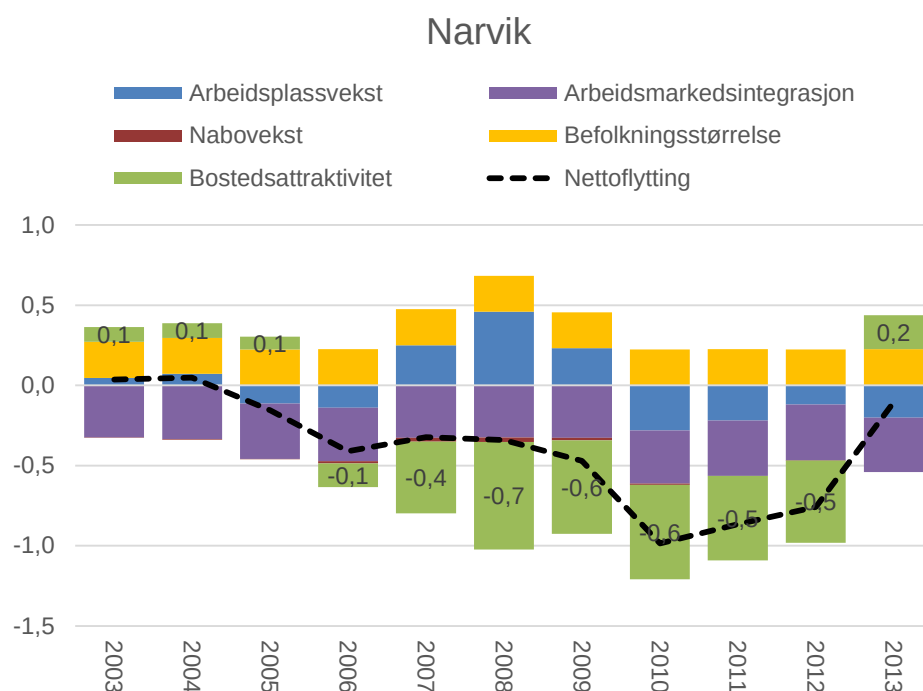
Vedlegg 3: Bostedsattraktivitet i kommunene



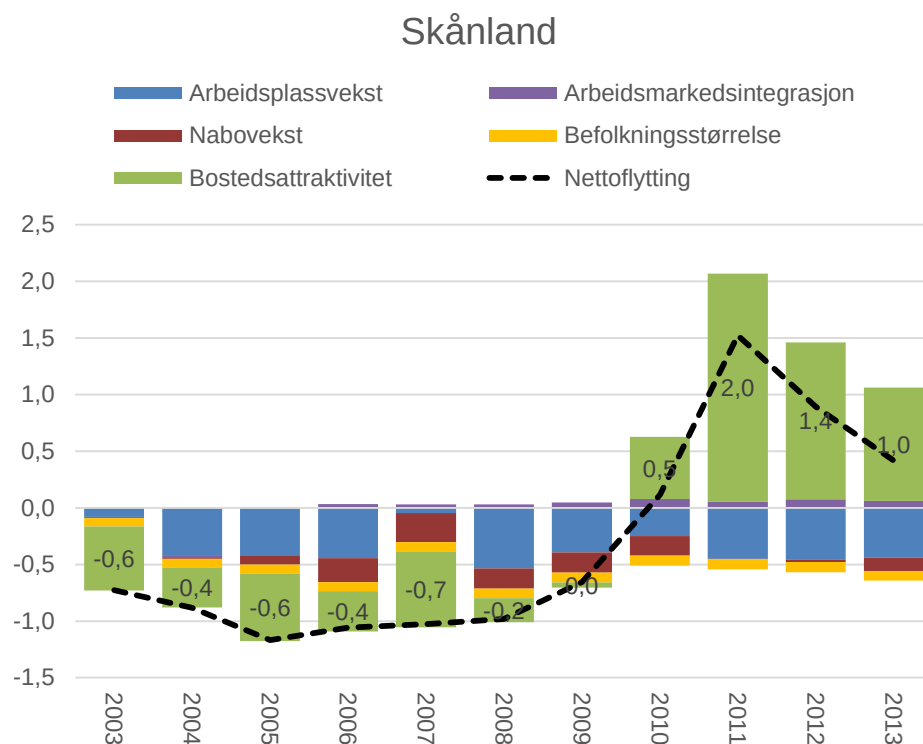
Figur 1 Bostedsattraktiviteten og effekten av arbeidsplassveksten og de strukturelle flyttefaktorene på nettoflyttingen til Evenes i periodene 2003-2013 (tre års gjennomsnitt).



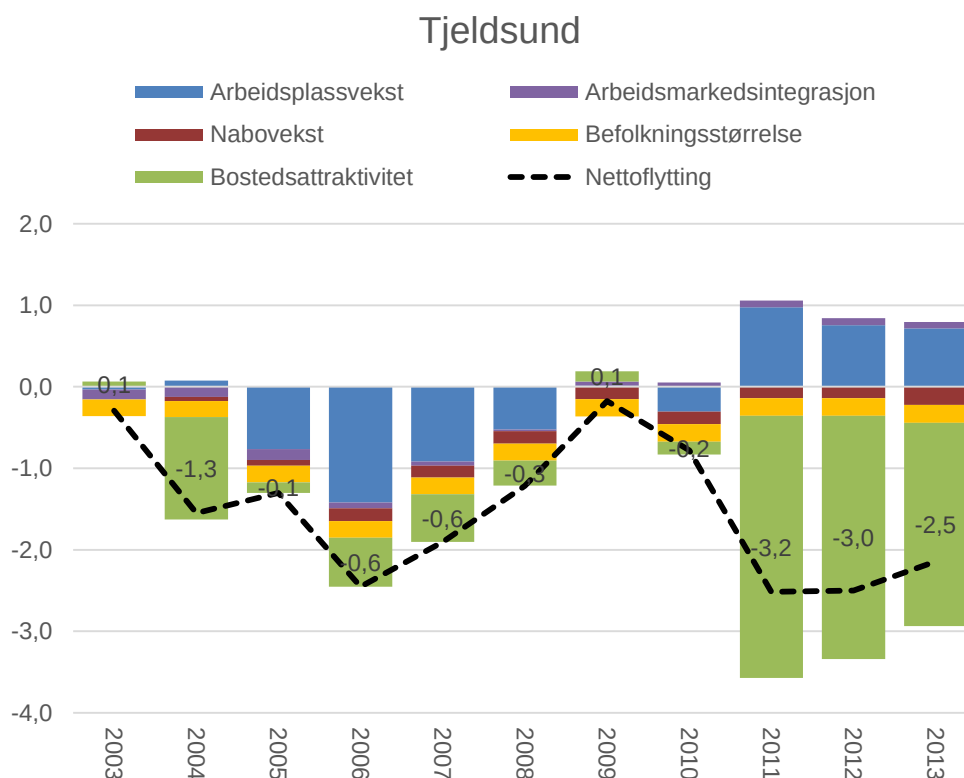
Figur 2 Bostedsattraktiviteten og effekten av arbeidsplassveksten og de strukturelle flyttefaktorene på nettoflyttingen til Ballangen i periodene 2003-2013 (tre års gjennomsnitt).



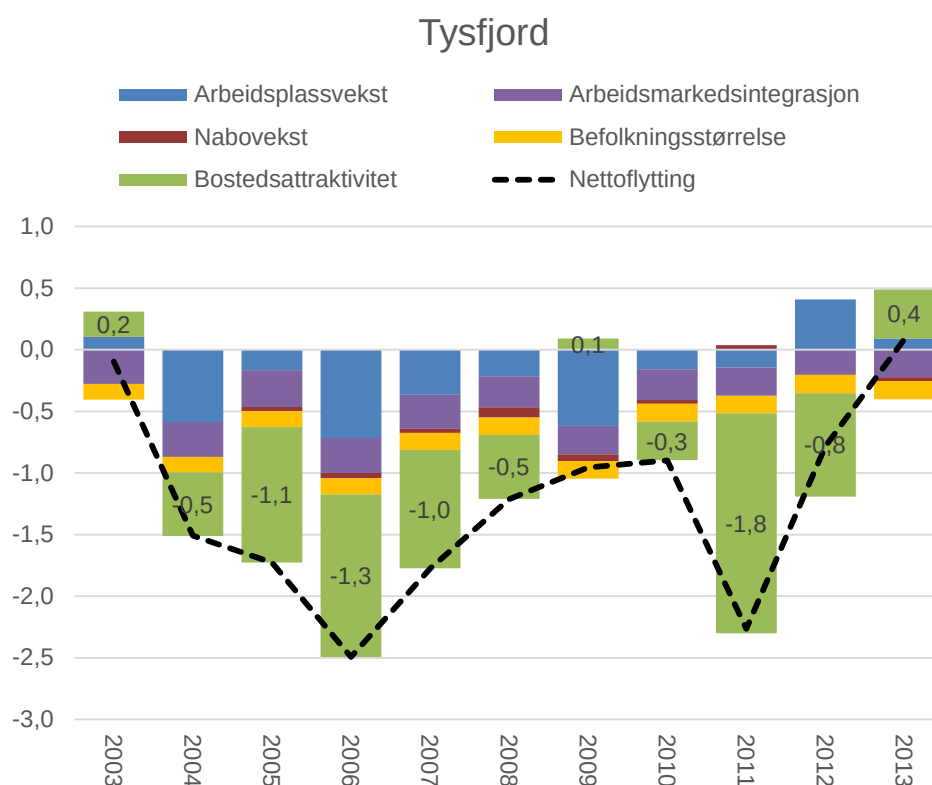
Figur 3 Bostedsattraktiviteten og effekten av arbeidsplassveksten og de strukturelle flyttefaktorene på nettoflyttingen til Narvik i periodene 2003-2013 (tre års gjennomsnitt).



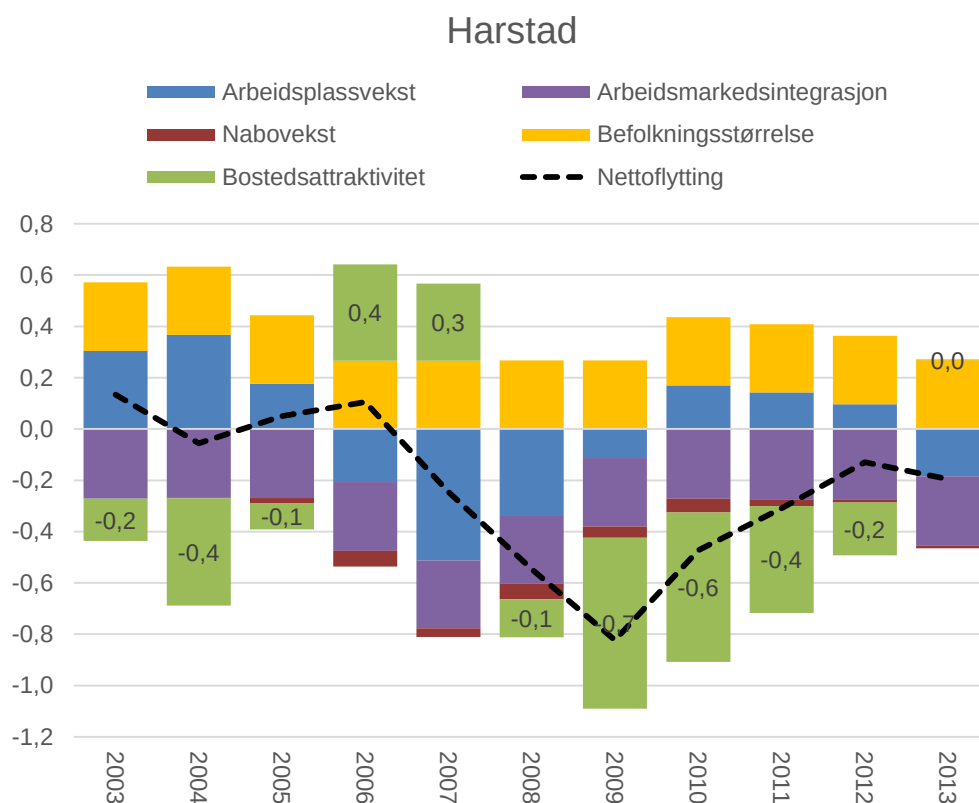
Figur 4 Bostedsattraktiviteten og effekten av arbeidsplassveksten og de strukturelle flyttefaktorene på nettoflyttingen til Skånland i periodene 2003-2013 (tre års gjennomsnitt).



Figur 5 Bostedsattraktiviteten og effekten av arbeidsplassveksten og de strukturelle flyttefaktorene på nettoflyttingen til Tjeldsund i periodene 2003-2013 (tre års gjennomsnitt).



Figur 6 Bostedsattraktiviteten og effekten av arbeidsplassveksten og de strukturelle flyttefaktorene på nettoflyttingen til Tysfjord i periodene 2003-2013 (tre års gjennomsnitt).



Figur 7 Bostedsattraktiviteten og effekten av arbeidsplassveksten og de strukturelle flyttefaktorene på nettoflyttingen til Harstad i periodene 2003-2013 (tre års gjennomsnitt).