

Utredning av kommunestruktur i Midt-Troms

KJETIL LIE, AUDUN THORSTENSEN, OLE SVERRE LUND, PER KALLAGER, HEGE VIGSTAD OG
BJØRGE BLEKKERUD

TF-rapport nr. 365

2015

Tittel: Utredning av kommunestruktur i Midt-Troms
TF-rapport nr.: 365
Forfatter(e): Kjetil Lie, Audun Thorstensen, Ole Sverre Lund, Per Kallager, Hege Vigstad og Bjørge Blekkerud
Dato: 27.08.2015
ISBN: 978-82-7401-836-5
ISSN: 1501-9918
Pris: 330,- (Kan lastes ned gratis fra www.telemarksforsking.no)
Framsidedfoto: Telemarksforsking
Prosjekt: Midt-Troms – utredning av kommunestruktur
Prosjektnr.: 20150460
Prosjektleder: Kjetil Lie
Oppdragsgiver(e): Midt-Troms 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:

Utredningen belyser fordeler og ulemper ved framtidig struktur for Midt-Troms-regionen. Rapporten er ment å være grunnlag for videre arbeid med og valg av kommunestrukturrendringer.

Forord

Telemarksforskning – i samarbeid med Utviklingssenteret AS, har gjennomført en utredning av kommunestruktur i Midt-Troms samt Lavangen og Salangen. Oppdragsgiver har vært Midt-Troms regionråd.

Utredningsarbeidet er gjennomført i perioden fra medio mars til medio august i 2015. Ved Telemarksforskning har Kjetil Lie vært prosjektleder, mens Audun Thorstensen, Ole Sverre Lund og Per Kallager har vært bidragsytere i arbeidet.

Fra Utviklingssenteret AS har Hege Vigstad og Bjørge Blekkerud deltatt i utredningsarbeidet.

Fra oppdragsgivers side har arbeidet vært ledet av en styringsgruppe (administrativt råd). Vår kontaktperson underveis i arbeidet har vært rådmannen i Tranøy – Alf Rørbakk.

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

Bø, 27.08.2015

Kjetil Lie
Prosjektleder

Innhold

Sammendrag.....	9
1. Innledning	15
1.1 Bakgrunn for utredningen.....	15
1.2 Om kommunereformen	15
1.2.1 Formål.....	15
1.2.2 Kriterier for god kommunestruktur	16
1.2.3 Tidsløp	16
1.3 Når vedtaket er fattet - sammenslåingsprosessen	17
1.4 Nye oppgaver til større kommuner	18
1.5 Kort om utredningskommunene	21
1.5.1 Bardu.....	21
1.5.2 Berg	22
1.5.3 Dyrøy	22
1.5.4 Lavangen.....	22
1.5.5 Lenvik.....	22
1.5.6 Målselv	22
1.5.7 Salangen	23
1.5.8 Sørreisa.....	23
1.5.9 Torsken	23
1.5.10 Tranøy.....	23
1.6 Formål med utredningen.....	23
1.6.1 Økonomi	24
1.6.2 Tjenestetilbudet	26
1.6.3 Samfunnsutvikling.....	26
1.6.4 Lokaldemokrati.....	27
1.6.5 Samlet vurdering.....	27
2. Metode og gjennomføring.....	28
3. Befolknings- og næringsutvikling	32

3.1	Befolkningsutvikling	32
3.2	Næringsutvikling	35
3.3	Pendling	50
3.4	Samlet vurdering	51
4.	Interkommunalt samarbeid	53
4.1	Bakgrunn	53
4.2	Interkommunalt samarbeid i Midt-Troms	54
4.3	Økt interkommunalt samarbeid - kommunesammenslåing	61
5.	Økonomi.....	63
5.1	Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner	63
5.2	Økonomisk status.....	63
5.2.1	Korrigerte frie inntekter	64
5.2.2	Finansielle nøkkeltall	65
5.2.3	Oppsummering økonomisk status	68
5.3	Effekter på overføringene fra inntektssystemet	69
5.3.1	Illustrasjonsberegninger for effekten på frie inntekter – alternativ 1	71
5.3.2	Illustrasjonsberegninger for effekten på frie inntekter – alternativ 2	73
5.3.3	Illustrasjonsberegninger for effekten på frie inntekter – alternativ 3	75
5.3.4	Illustrasjonsberegninger for effekten på frie inntekter – alternativ 4	77
5.3.5	Illustrasjonsberegninger for effekten på frie inntekter – alternativ 5	79
5.3.6	Illustrasjonsberegninger for effekten på frie inntekter – alternativ 6	81
5.3.7	Illustrasjonsberegninger for effekten på frie inntekter – alternativ 7	83
5.3.8	Illustrasjonsberegninger for effekten på frie inntekter – alternativ 8	85
5.3.9	Illustrasjonsberegninger for effekten på frie inntekter – alternativ 9	87
5.3.10	Oppsummering.....	89
5.4	Andre økonomiske effekter ved sammenslåing	89
5.4.1	Arbeidsgiveravgift og distriktstilskudd Sør-Norge	89
5.4.2	Landbrukstilskudd.....	91
5.4.3	Eiendomsskatt og kommunal prissetting	91
5.4.4	Konsesjonskraft.....	93

5.5	Direkte støtte til kommunesammenslåing	94
5.6	Demografi og kommuneøkonomi	96
5.7	Mulige effektiviseringsgevinster ved sammenslåing	99
5.7.1	Mulige effektiviseringsgevinster på administrasjon	99
5.7.2	Mulige effektiviseringsgevinster på administrasjon – alternativ 1	100
5.7.3	Mulige effektiviseringsgevinster på administrasjon - alternativ 2.....	101
5.7.4	Mulige effektiviseringsgevinster på administrasjon - alternativ 3.....	102
5.7.5	Mulige effektiviseringsgevinster på administrasjon - alternativ 4.....	103
5.7.6	Mulige effektiviseringsgevinster på administrasjon - alternativ 5.....	104
5.7.7	Mulige effektiviseringsgevinster på administrasjon - alternativ 6.....	105
5.7.8	Mulige effektiviseringsgevinster på administrasjon - alternativ 7.....	106
5.7.9	Mulige effektiviseringsgevinster på administrasjon - alternativ 8.....	107
5.7.10	Mulige effektiviseringsgevinster på administrasjon - alternativ 9.....	108
5.7.11	Oppsummering mulige effektiviseringsgevinster på administrasjon	109
5.7.12	Mulige effektiviseringsgevinster på tjenesteproduksjon	110
5.8	Oppsummering økonomi	113
6.	Tjenestetilbud	117
6.1	Ekspertutvalget og kriterier, tjenesteyting og myndig-hetsutøvelse	117
6.2	Tjenestetilbudet i kommunene, dagens status	118
6.2.1	Helse og sosial	118
6.2.2	Skole, barnehage og kultur	121
6.2.3	Tekniske tjenester	125
6.2.4	Svar fra spørreundersøkelse om kommunalt tjenestetilbud.....	126
6.2.5	Oppsummert status tjenesteyting	131
6.3	Mulige effekter av en kommunesammenslåing.....	132
6.3.1	Helse- og omsorgsområdet	132
6.3.2	Skole, barnehage og kultur	135
6.3.3	Tekniske tjenester	137
6.3.4	Svar fra spørreundersøkelse	138
6.3.5	Effektiviseringsgevinst og økonomisk soliditet	142

6.4	Oppsummerende vurdering.....	143
7.	Samfunnsutvikling.....	147
7.1	Kommunens rolle som samfunnsutvikler	147
7.2	Samfunnsutvikling i kommunene, dagens status	148
7.2.1	Planmyndighet	148
7.2.2	Næringsstruktur	150
7.2.3	Funksjonelle samfunnsutviklingsområder	151
7.2.4	Avstand til kommunesenter	153
7.2.5	Svar fra spørreundersøkelsen om samfunnsutvikling	153
7.3	Mulige effekter ved en kommunesammenslåing.....	154
7.3.1	Utøvelse av planmyndighet i utredningsalternativene	154
7.3.2	Næringsstruktur i utredningsalternativene.....	155
7.3.3	Vurdering av bo- og arbeidsmarkedsregioner	156
7.3.4	Avstand til kommunesenter	157
8.	Lokaldemokrati.....	161
8.1	Ekspertutvalget om lokaldemokrati	161
8.2	Lokaldemokrati i kommunene	162
8.3	Status i kommunene.....	163
8.4	Resultater fra spørreundersøkelsen	168
8.5	Nærdemokratiske ordninger og tilhørighet.....	173
8.6	Politisk handlingsrom	175
8.7	Oppsummering av lokaldemokrati.....	175
9.	Samlet vurdering av alternativene	177
9.1	Hvilke inndelingsalternativer framstår som mest aktuelle sett i lys av en samlet vurdering av nasjonale føringer og lokale forutsetninger?	177
9.1.1	Økonomi	178
9.1.2	Tjenesteyting	179
9.1.3	Samfunnsutvikling.....	180
9.1.4	Lokaldemokrati	181
9.1.5	Samlet vurdering av alternativene.....	183

9.1	Alternativ 0 – Ingen endring i kommunestruktur	184
9.2	Alternativ 1 – Midt-Troms.....	185
9.3	Alternativ 2 – Målselv, Sørreisa, Dyrøy, Tranøy, Torsken, Berg og Lenvik	188
9.4	Alternativ 3 – Sørreisa, Dyrøy, Tranøy, Torsken, Berg og Lenvik.....	190
9.5	Alternativ 4 – Tranøy, Torsken, Berg og Lenvik	192
9.6	Alternativ 5 – Lavangen, Bardu, Salangen, Målselv	194
9.7	Alternativ 6 – Lavangen, Salangen, Sørreisa og Dyrøy.....	196
9.8	Alternativ 7 – Bardu, Målselv, Sørreisa og Dyrøy	198
9.9	Alternativ 8 – Bardu og Målselv	200
9.10	Alternativ 9 – Sørreisa og Lenvik	202
9.11	Oppsummering - anbefalinger om videre prosess og veivalg	204

Sammendrag

Utredningen belyser fordeler og ulemper ved framtidig struktur for Midt-Troms-regionen. Den er ment å være et grunnlag for videre arbeid med og valg av kommunestrukturordninger.

I alt er 9 sammenslåingsalternativer utredet. Fire kommuner (Bardu, Berg, Torsken og Tranøy) inngår i 4 alternativer. Tre kommuner (Dyrøy, Lenvik og Målselv) inngår i 5 alternativer. Én kommune (Sørreisa) inngår i 6 alternativer. Salangen og Lavangen inngår i 2 alternativer. Hovedformålet med utredningsarbeidet er å få vurdert hvordan de ulike sammenslåingsalternativene står seg mot kriteriene for god og robust kommunestruktur som ekspertutvalget har kommet med. Kriteriene fra ekspertutvalget er knyttet til fire overordnede oppgaver og funksjoner som kommunene er ment å ivareta av samfunnsmessige hensyn. Det gjelder kommunenes rolle som tjenesteyter, myndighetsutøver, samfunnsutvikler og demokratiforvalter. Vi har derfor i utgangspunktet disponert innholdet i rapporten slik at det blir ett kapittel til hver av de fire overordnede oppgavene og funksjonene – og at det til hvert av disse kapitlene gis en vurdering av hvordan de ulike sammenslåingsalternativene står seg mot tilhørende kriterier.

I innledningskapittelet (kapittel 1) gir vi en kort omtale av bakgrunnen for utredningsarbeidet, der vi bl.a. også omtaler målsettinger og tidsplan for kommunereformen. Kriteriene for god kommunestruktur – slik disse er oppgitt av ekspertutvalget for kommunereformen, listes opp. I tillegg har vi i et eget avsnitt listet opp de potensielt nye oppgavene til større kommuner som framgår av Stortingsmeldingen som Regjeringen la fram like før påske i 2015. Vi har vurdert fordeler og ulemper ved de gitte alternativene for følgende overordnede temaer: Økonomi, tjenesteproduksjon, samfunnsutvikling og lokaldemokrati. Dette beskriver vi nærmere avslutningsvis i innledningskapittelet, og har der bl.a. listet opp flere problemstillinger og «målekriterier» for vurdering av de ulike alternativene.

Av kapittel 2 om metode og gjennomføring framgår bl.a. at vi har gjennomført en særskilt spørreundersøkelse som ledd i gjennomføringen av utredningsoppdraget. Vi innhentet her synspunkter fra politikere (kommunestyret, varamedlemmer), administrativ ledelse og tillitsvalgte i de aktuelle kommunene. Spørsmålene berørte blant annet organisering/bemanning, fagmiljø, rekruttering, tjenestekvalitet og økonomi, samt sammenslåingsalternativene.

Kapittel 3 om befolknings- og næringsutvikling sammenfatter vi med å si at kommunene i Midt-Troms og Lavangen og Salangen har hatt svak befolkningsutvikling sammenlignet med veksten på landbasis. I perioden 2000 til 2015 har Midt-Troms-regionen samlet sett hatt en befolkningsnedgang på 1,5 prosent, mens det på landsbasis har vært en vekst på 15,3 prosent i samme periode. Mange kommuner sliter med negativ innenlands flytting og lavt fødselsoverskudd. Høy innvandring fra utlandet de senere år har imidlertid delvis bidratt til å kompensere for dette.

Alle kommunene har en høyere andel arbeidsplasser i kommunal sektor enn landet som helhet. Lavangen og Dyrøy har høyest andel arbeidsplasser i kommunal sektor. Målselv har færrest. Antall arbeidsplasser i offentlig sektor har økt med 6,2 prosent fra 2000 til 2013. Veksten er svakere enn i landet som helhet. Handel utgjør en forholdsvis stor andel av arbeidsplassene i privat sektor. Også bygg- og anleggssektoren er forholdsvis stor i samtlige alternativ.

Frem til 2008 var det arbeidsplassvekst i privat sektor, men nedgang mellom 2008 og 2010. Etter 2010 har antall arbeidsplasser holdt seg ganske stabilt. Noen bransjer har vokst, andre har hatt nedgang, men samlet sett har arbeidsplassutviklingen i privat sektor vært negativ etter finanskrisen. Med unntak av Lavangen, Tranøy og Berg, har de andre utredningskommunene hatt nedgang i arbeidsplasser fra 2008 til 2013.

Mange av utredningskommunene har hatt klare utfordringer med å styrke befolknings- og næringsutviklingen. Prognosene framover tyder også på det. I kapittel 4 listes opp interkommunale samarbeid som utredningskommunene er involvert i, og det gis en drøfting av utvidet interkommunalt samarbeid versus kommunesammenslåing.

I kapittelet om økonomi (kapittel 5) viser vi til en hel del beregninger. Vi har bl.a. gjort illustrasjonsberegninger for konsekvensene over inntektssystemet (rammetilskuddet). Videre har vi sett på potensialet for innsparing og mulige stordriftsfordeler knyttet til administrasjon, og drøftet andre mulige økonomiske konsekvenser blant annet knyttet til tjenesteproduksjon.

Tabellen under oppsummerer de viktigste effektberegningene for de ulike strukturalternativene. Utslagene er vist i % av sum driftsinntekter for aktuelle kommuner i det enkelte sammenslåingsalternativet.

Tabell 1 Oppsummering av effektberegninger. I % av sum driftsinntekter 2013

	Økonomiske virkemidler (engangsstøtte)	Effekt frie inntekter år 1-15 (årlig)	Effekt frie inntekter etter år 20 (årlig)	Effektiviseringsgevinst administrasjon (årlig)	Effektiviseringsgevinst tjenestekområdene (årlig)	År 1	År 2-15	Etter år 20
Alt 1	2,7 %	0,9 %	-3,1 %	1,3 %	5,8 %	10,6 %	8,0 %	3,9 %
Alt 2	3,1 %	0,9 %	-3,2 %	1,1 %	4,9 %	10,1 %	7,0 %	2,9 %
Alt 3	3,8 %	1,2 %	-3,6 %	1,4 %	4,9 %	11,3 %	7,5 %	2,8 %
Alt 4	3,2 %	1,0 %	-2,8 %	1,5 %	5,5 %	11,2 %	8,0 %	4,2 %
Alt 5	3,4 %	0,1 %	-3,6 %	1,4 %	7,9 %	12,8 %	9,5 %	5,8 %
Alt 6	5,7 %	1,0 %	-6,0 %	1,7 %	5,8 %	14,2 %	8,5 %	1,5 %
Alt 7	4,4 %	0,3 %	-2,9 %	0,6 %	6,0 %	11,3 %	6,9 %	3,7 %
Alt 8	2,6 %	0,1 %	-1,3 %	0,9 %	7,4 %	11,0 %	8,4 %	7,0 %
Alt 9	1,9 %	0,1 %	-0,9 %	1,0 %	3,7 %	6,6 %	4,7 %	3,7 %

For å legge til rette for overgangen til en ny kommune for kommuner som slår seg sammen, vil regjeringen benytte positive økonomiske virkemidler som kan stimulere til kommunesammenslutning i reformperioden. Virkemidlene gjøres gjeldende for kommuner som slår seg sammen i reformperioden, det vil si sammenslåinger der det er fattet nasjonale vedtak innen 1.1.2018. I reformvirkemidler fra staten vil de ni alternativene utløse støtte på mellom 1,9 prosent (alternativ 9) og 5,7 prosent (alternativ 6) av dagens sum driftsinntekter.

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

Beregningene viser at de ni alternativene vil få en endring i rammetilskuddet hvert år de første 15 årene på mellom 0,1 prosent (alternativ 5) og 1,2 prosent (alternativ 3). Etter 20 år, når rammetilskuddet er nede på det nivået som skal gjelde på lang sikt, viser beregningene at de ulike alternativene vil få en reduksjon i rammetilskuddet på mellom 0,9 prosent (alternativ 9) og 6,0 prosent (alternativ 6) av dagens sum driftsinntekter. Det er viktig å presisere at beregningene illustrerer effekter gitt dagens inntektssystem og tilhørende kriterieverdier for den enkelte kommune i 2015.

Etter 20 år, når inndelingstilskuddet er trappet ned, må det være realisert et innsparingspotensial tilsvarende reduksjonen i rammetilskuddet. Det vil i utgangspunktet være lettest å realisere innsparingspotensialet på administrasjon. Innsparingspotensialet på tjenester kan være mer krevende å realisere, og vil innebære at tjenester samlokaliseres slik at forutsetningene for utnyttelse av stordriftsfordeler er til stede.

Det er klart at en kommunesammenslåing kan gi grunnlag for å hente ut stordriftsfordeler gjennom mer effektiv administrasjon og tjenesteproduksjon. Erfaringene fra tidligere kommunesammenslåinger viser at det er størst effektiviseringspotensial knyttet til administrasjon. Dette fordi man gjennom en sammenslåing får én administrativ og én politisk organisasjon, og dermed unngår doble funksjoner, oppgaver, rutiner og systemer på ulike områder.

Når det gjelder innsparingspotensial innenfor administrasjon, har vi vist at dersom de nye kommunealternativene driver administrasjonen like effektivt som den billigste kommunen i dag, vil innsparingspotensialet være fra 0,6 prosent (alternativ 7) til 1,7 prosent (alternativ 6) av dagens sum driftsinntekter. Disse illustrasjonsberegningene er verdt å merke seg. Selv om det er anslag, får beregningene fram at det bør være et klart potensial for reduserte administrasjonsutgifter ved slike eventuelle kommunesammenslåinger.

Vi har også sett på innsparingspotensial på tjenesteproduksjonen. Det er her også tatt høyde for utgiftsbehovet som kommunene har i dag. Beregningene viser et mulig effektiviseringspotensial på tjenesteområdene på mellom 3,7 prosent (alternativ 9) og 7,9 prosent (alternativ 5) av dagens sum driftsinntekter. Med tanke på tjenesteproduksjon vil ikke direkte økonomiske innsparinger være blant de viktigste effektene av en sammenslåing. De største gevinstene knyttet til en sammenslåing må være muligheter for større fagmiljøer og bedre og mer fleksibel utnyttelse av de ressurser som kommunene samlet sett har. Større og sterkere fagmiljøer vil være viktige som grunnlag for å kunne håndtere de framtidige utfordringene som kommunene står overfor.

Ellers er det slik at en kommunesammenslåing kan gi økte inntekter fra salg av konsesjonskraft for en ny sammenslått kommune. Kommunenes rett til konsesjonskraft er avgrenset til behovet for alminnelig elektrisitetsforsyning. I kommuner med lavt innbyggertall, men med store utbygginger, innebærer dette at fylkeskommunen blir tildelt den overskytende mengden. Alle de aktuelle kommunene som inngår i denne utredningen, bruker i dag hele sin konsesjonskraftmengde. Med en sammenslåing vil det beregnede alminnelige forbruket for alle alternativene bli høyere enn konsesjonskraftmengden for de aktuelle kommunene. Av den grunn vil en sammenslåing ikke kunne gi kommunene økte inntekter i form av konsesjonskraft.

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

Når det gjelder landsbrukstilskudd vil det, dersom kommunene ligger i ulike soner for areal- og kulturlandskaps-tilskudd, være behov for nærmere avklaringer av soneplasseringen, fordi endringer av soneplasseringen kan påvirke bøndenes inntektsgrunnlag. Alle de aktuelle kommunene ligger i sone 6. Spørsmålet om soneinndeling vil derfor ikke være en aktuell problemstilling i forbindelse med denne utredningen.

En sammenslåing vil også reise problemstillinger avhengig av om kommunene ligger i ulike soner når det gjelder arbeidsgiveravgiftssats og distriktspolitisk virkeområde. Alle de aktuelle kommunene ligger i samme sone for arbeidsgiveravgift, samt alle er definert til å være innenfor det distriktspolitiske virkeområde. Dette vil derfor ikke være en aktuell problemstilling her.

Kommunene har i dag ulik praksis for utskrivning av eiendomsskatt. Bardu, Salangen, Målselv, Tranøy, Torsken, Berg og Lenvik har eiendomsskatt i hele kommunen, mens Lavangen har eiendomsskatt bare på verker og bruk. Sørreisa og Dyrøy har ikke eiendomsskatt. Bardu har høyest inntekter fra eiendomsskatt, med 6,6 prosent av sum driftsinntekter. Lavangen har lavest inntekter fra eiendomsskatt, tilsvarende 0,1 prosent av sum driftsinntekter. Det er ikke bare områdene som eiendomsskatten blir skrevet ut for, som må harmoniseres, men også nivået/takstgrunnlaget på eiendomsskatten må harmoniseres ved en kommunesammenslåing.

Prissettingen av tjenestene varierer noe mellom kommunene, og satsene må bli harmonisert i en ny kommune. Berg har lavest foreldrebetaling for en SFO-plass, mens foreldrebetalingen er høyest i Sørreisa. Årsgebyr vann varierer fra kr 2 408 i Målselv til kr 5 307 i Dyrøy. Tranøy har høyest årsgebyr på avløp med 4 910 kr, mens Salangen har høyest årsgebyr på avfall med 3 754 kr.

Med utgangspunkt i TBUs beregningsopplegg knyttet til den demografiske utviklingen, har vi beregnet framtidige «demografikostnader» for de ti kommunene hver for seg og for de 9 ulike sammenslåingsalternativene. Mer-

og mindretgiftene vil gjenspeiles gjennom endret rammetilskudd og vil slik sett gi en indikasjon på hvilke økonomiske rammebetingelser en kommune vil ha for å håndtere befolkningsvekst og merkostnader knyttet til dette.

I perioden 2015 til 2030 er samtlige kommuner, med unntak av Lavangen og Dyrøy, anslått å få økte demografikostnader. Samlet er de ti kommunene anslått å få økte demografikostnader tilsvarende ca. 8 prosent av dagens sum driftsinntekter i perioden 2015-2030. Salangen er anslått å få høyest merkostnader – målt i prosent av dagens sum driftsinntekter – tilsvarende 12,7 prosent. Målt i prosent av dagens sum driftsinntekter er de 9 sammenslåingsalternativene anslått å få økte demografikostnader på mellom 6,7 prosent (alternativ 6) og 10,8 prosent (alternativ 9).

Kapittel 6 omhandler tjenesteproduksjon. Oppsummert viser spørreundersøkelsen at respondentene mener at kvaliteten i dag på tjenestetilbudet er svært bra, men at den økonomiske situasjonen gjør det noe vanskeligere å oppnå ønsket kvalitet på tjenestene. Samtidig er det bekymring omkring rekruttering av arbeidskraft, og at fagmiljøene til dels er for små og sårbare. Framover forventes det at kommunene til en viss grad vil ha utfordringer med å håndtere stadig økende krav, og en bekymring om kommunen er tilstrekkelig rustet til å håndtere nye oppgaver og framtidige utfordringer. I forhold til dagens status så kan kvaliteten på de kommunale tjenestene vurderes som god. Samtidig er sårbarheten stor, og flere av tjenestene må løses gjennom interkommunalt samarbeid. Flere av fagmiljøene vurderes som noe tynne og det er usikkerhet om kommunene er godt rustet til å håndtere framtidige utfordringer og krav.

Flere av kommunene forventes å få en stor andel eldre, som igjen kan gjøre det utfordrende med tanke på tjenestetilbudet og tilgang til arbeidskraft. Innenfor flere av områdene er det korte veier mellom innbygger og saksbehandler. Dette er positivt med tanke på lokalkunnskap og byråkrati, mer negativt med tanke på tilstrekkelig distanse i myndighetsutøvelse.

Kapittel 7 gjelder samfunnsutviklerrollen. En viktig målsetting med en kommunesammenslåing er få en mer handlekraftig kommune som kan spille en større rolle som både lokal og regional samfunnsutvikler. Dette er bl.a. avhengig av kommunenes evne til å drive god og effektiv planlegging og muligheter 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. Utfordringene i kommunene kan være svært ulike, f.eks. avhengig av om en snakker om vekstkommuner eller fraflyttingskommuner. Alle kommunene vil i tiden framover ha utfordringer både når det gjelder demografi, næringsutvikling og kamp om arbeidskraft. Det er også viktig å være klar over at behovet for tilgang på kompetent arbeidskraft er en av de viktigste drivkreftene bak den sentraliseringen som vi opplever i dag. Kommunestrukturen har innvirkning på hva slags fagmiljø den enkelte kommune kan tilby og har dermed også betydning for hvordan man evner å drive utviklingsarbeid og rekruttere nødvendig arbeidskraft. Tilbakemeldingene fra kommunene tyder også på at fagmiljøene er små og sårbare, og at det kan være gevinster å hente på en kommunesammenslåing.

Oppsummert så viser spørreundersøkelsen at respondentene mener en kommunesammenslåing vil sikre muligheten for helhetlig og langsiktig planlegging, en vil få økt innflytelse på nasjonale og regionale saker og ikke minst bli mer robust til å møte framtidige utfordringer, nye oppgaver og økte krav til kommunene. På spørsmålet om en kommunesammenslåing vil styrke arbeidet med nærings- og samfunnsutvikling, er svarene mer jevnt fordelt med en liten overvekt mot at det er viktig. Om en kommunesammenslåing vil sikre og utvikle livskraftige lokalsamfunn, oppfattes mindre viktig av respondentene.

Kapittel 8 om lokaldemokrati sammenfattes med først å si at forskning viser at det ikke er entydige sammenhenger mellom kommunistørrelse og hva som er godt lokaldemokrati. Store og små kommuner har ulike typer demokratiske kvaliteter.

En sammenslåing vil bidra til lavere politisk representasjon per innbygger, men man vil kunne få bredere partipolitisk representasjon. Erfaringene tilsier at det kan være vanskelig å si noe eksakt om effekter på valgdeltakelsen som følge av en kommunesammenslåing. Lavere politisk representasjon kan imidlertid utløse behov for å ta i bruk andre former for innbyggermedvirkning i tillegg til den tradisjonelle representative kanalen. Dette kan på

den ene siden oppleves som ulempe, men på den annen side kan det også bidra til å styrke og videreutvikle lokaldemokratiet.

Det er usikkert om kommunesammenslåing vil bidra til økt interesse for politisk arbeid. Store geografiske avstander kan virke hemmende. En sammenslåing vil medføre at det samlet sett blir færre kommunepolitikere, men samtidig kan en sammenslåing gi økt politisk handlingsrom, bedre muligheter for frikjøp og gjøre det mer interessant å engasjere seg i politisk arbeid.

En kommunesammenslåing vil gi økt politisk styring og kontroll med tjenester og oppgaver som i dag løses gjennom interkommunalt samarbeid. En kommunesammenslåing vil også bidra til at nye oppgaver som overføres til kommunene kan legges under direkte politisk styring og kontroll. Dette er effekter som vil være en styrke for lokaldemokratiet.

Et godt lokaldemokrati er i første rekke avhengig av at de folkevalgte kommunestyrerepresentantene har ansvar, myndighet, kunnskap, eierskap og handlingsrom i forhold til det som sterkest virker inn på den samfunnsmessige utviklingen i kommunen. En styrking av folkevalgtes rolle vil styrke demokratiet. Samtidig kan folkestyret vitaliseres gjennom god kontakt og nærhet til innbyggerne, og at innbyggerne identifiserer seg med kommunen og engasjerer seg i lokalpolitisk arbeid. Utvikling av nærdemokratiordninger kan bidra til dette.

I en større kommune vil det være færre tette bånd og nære forhold. Habilitetsutfordringen blir mindre i en større kommune. Vesentlig færre og større kommuner i Midt-Troms vil bidra til en sterkere stemme i forhold til regionale og statlige myndigheter.

Det er grunn til å anta at bedrifts-, bosteds- og besøksattraktiviteten i Midt-Troms som helhet vil bli større som følge av færre og større kommuner. I konkurranse med Tromsøregionen, som kan bli større som følge av mulige kommunesammenslåinger, samt regionsutvikling i Ofoten og Sør-Troms, vil det være positivt.

I avslutningskapitlet (kapittel 10) gis en samlet vurdering av de ulike alternativene, basert på en oppstilling av fordeler og ulemper. Vurderingene og oppstillingen er gjort med bakgrunn i kriteriene for god oppgaveløsning som ekspertutvalget har lagt til grunn for kommunens rolle som demokratisk arena, tjenesteyter, myndighetsutøver og samfunnsutvikler. Resultat, svar og innspill fra arbeidsgruppene og spørreundersøkelsen er også tatt med i vurderingene.

På bakgrunn av det foreliggende materialet vil vi samlet sett anbefale en kombinasjon bestående av alternativ 3 og 5, eller alternativ 1 (Midt-Troms-regionen). For Lavangen og Salangen mener vi det er et høyst relevant alternativ også å orientere seg sørover (i en konstellasjon der også Gratangen inngår). Ett alternativ her – utover en «Ofoten-konstellasjon», kan også være en sammenslåing av Salangen, Lavangen og Gratangen. Dersom Lavangen og Salangen skulle inngå i en sammenslåing sørover, vil en sammenslåing av Bardu og Målselv framstå som aktuell.

Før kommunestyrene gjør sitt retningsvalg bør det være bred involvering av innbyggerne i kommunene. Deres medvirkning kan skje på folkemøter, i lag og foreninger, i møter med næringslivet, høringer, innbyggerundersøkelser, via kommunenes nettsider, nettmøter etc.

Når kommunene har gjort sine retningsvalg, dvs. at kommunestyrene tar stilling til hvem de foretrekker å slå seg sammen med, starter arbeidet med å utvikle intensjonsavtaler. Basert på erfaringer fra andre sammenslåingsprosesser bør det beregnes at intensjonsavtaleprosessen vil ta 3-4 måneder.

Gjennom de frivillige sammenslåingene som er gjennomført, er det gode erfaringer med utarbeidelse av en intensjonsavtale. Det vil her være aktuelt å diskutere seg fram til visjoner og mål for sammenslåingen, og så langt som mulig være konkret på hvordan man ser for seg organisering og lokalisering av kommunale funksjoner. Hvordan de ansatte skal involveres og håndteres i prosessen, vil også være et sentralt moment. Det vil være spesielt viktig å synliggjøre hvordan man vil satse på framtidig steds- og samfunnsutvikling i den nye kommunen. Det

må synliggjøres hvordan man ønsker å utvikle steder som en del av et større fellesskap. Ikke alle steder kan være like attraktive på alt, men under en felles kommunal paraply kan likevel ulike steders samlede attraktivitet øke.

Intensjonsplanen må naturligvis ta utgangspunkt i et mest mulig omforent utfordringsbilde- og mulighetsbilde, men også tilstrebe å ivareta spesielle hensyn og behov som de gamle kommunene måtte ha. Samtidig vil det være sentralt å synliggjøre hvordan man ser for seg at kommunen kan bli en sterkere utviklingsaktør ut fra et helhetlig fokus på den nye kommunens samlede ressurser.

1. Innledning

Utredningen belyser fordeler og ulemper ved framtidig struktur for Midt-Troms-regionen. Rapporten er ment å være grunnlag for videre arbeid med og valg av kommunestrukturrendringer.

1.1 Bakgrunn for utredningen

Kommunestrukturspørsmålet har det siste halvannet året fått ny aktualitet. Regjeringen – med et klart Stortingsflertall i ryggen, vil gjennomføre en kommunereform. Et viktig formål med reformen er å få større, sterkere og mer robuste kommuner som er bedre i stand til å løse eksisterende og fremtidige oppgaver. Som en del av reformen ønsker regjeringen også en gjennomgang av fylkeskommunale og statlige oppgaver, med sikte på å gi mer makt og myndighet til mer robuste kommuner. Videre peker regjeringen på demokratiske utfordringer knyttet til et økt interkommunalt samarbeid, og at en kommunestrukturreform også skal være en demokratireform. Behovet for interkommunalt samarbeid skal minke, samtidig som kommunene skal få nye oppgaver. Det ble rett på nyåret 2014 satt ned et ekspertutvalg, som har levert endelig rapport om kriterier for god kommunestruktur. I kommuneproposisjonen 2015, som ble lagt fram i mai 2014, skisserte regjeringen rammer og tidsplan for reformen. Fredag 20. mars 2015 la Regjeringen fram stortingsmelding om nye oppgaver til større kommuner.

Kommunene i Midt-Troms regionråd (Bardu, Berg, Dyrøy, Lenvik, Målselv, Sørreisa, Torsken og Tranøy) har alle vedtatt sammenslåingsalternativer som skal utredes. I alt foreligger ni alternativer. To av dem omfatter også Salangen og Lavangen fra Sør-Troms. Vi oppfatter at hovedformålet med utredningsarbeidet er å få vurdert hvordan de ulike sammenslåingsalternativene står seg mot kriteriene for god og robust kommunestruktur som ekspertutvalget har kommet med.

1.2 Om kommunereformen

1.2.1 Formål

Kommunereformen skal legge til rette for at flere kommuner slår seg sammen. Færre og større kommuner skal gi bedre kapasitet til å ivareta og videreutvikle lovpålagte oppgaver, gi bedre muligheter til å utvikle bærekraftige og gode lokalsamfunn, samt ivareta viktige frivillige oppgaver. Som et generelt prinsipp skal reformen legge grunnlaget for at alle kommuner kan løse sine lovpålagte oppgaver selv.

Regjeringen la i kommuneproposisjonen 2015 (Prop. 95S) fram en egen meldingsdel om kommunereformen. Her redegjør regjeringen for bakgrunn, formål, prosess og virkemidler for kommunereformen. Kommunene har fått et utredningsansvar når det gjelder framtidig kommunestruktur. Alle landets kommuner er invitert til å delta i prosesser med sikte på å vurdere og å avklare om det er aktuelt å slå seg sammen med nabokommuner.

Regjeringen framhever følgende overordnede mål med kommunereformen:

- Gode og likeverdige tjenester til innbyggerne
- Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling
- Bærekraftig og robuste kommuner
- Styrket lokaldemokrati

1.2.2 Kriterier for god kommunestruktur

KMD satte 3. januar 2014 ned et ekspertutvalg som skulle se på oppgaveløsning i kommunene. Utvalget fikk et todelte oppdrag og skulle først gjennomgå og foreslå prinsipper og kriterier for en ny kommuneinndeling. Kriteriene skal i sum ivareta kommunens fire roller som demokratisk arena, tjenesteyter, samfunnsutvikler og myndighetsutøver¹. Utvalgets neste oppgave var å analysere og vurdere eksempler på enkelte oppgaver som det kan være aktuelt å overføre til større og mer robuste kommuner. Utvalget vurderte eksempler på oppgaver innen tjenesteproduksjon, myndighetsutøvelse og samfunnsutvikling. Sluttrapporten ble levert i desember 2014.²

Tabell 2 Ekspertutvalgets kriterier for god kommunestruktur

Kommunens rolle	Kriterier	Samfunnsmessige hensyn	Kriterier
TJENESTEYTING		SAMFUNNSUTVIKLING	
Kvalitet i tjenestene Effektiv bruk av samfunnets ressurser Likeverdighet	Tilstrekkelig kapasitet Relevant kompetanse Effektiv tjenesteproduksjon Økonomisk soliditet Valgfrihet Statlig rammestyring	Helhetlig ivaretagelse av areal- og transportinteresser tilpasset klima- og miljøhensyn Tilrettelegging for positiv utvikling i lokalsamfunnet og storsamfunnet	Funksjonelle samfunnsutviklingsområder Tilstrekkelig kapasitet Relevant kompetanse
MYNDIGHETSUTØVELSE		DEMOKRATISK ARENA	
Rettsikkerhet	Tilstrekkelig kapasitet Relevant kompetanse Tilstrekkelig distanse	Betydningsfulle oppgaver og rammestyring Lokal politisk styring Levende lokalt folkestyre Aktiv lokal politisk arena	Høy politisk deltakelse Lokal politisk styring Lokal identitet Bred oppgaveportefølje Statlig rammestyring

Ekspertutvalget har gitt følgende tre anbefalinger for god kommunestruktur:

1. Kommunene bør ha minst 15 000 til 20 000 innbyggere for å sikre god oppgaveløsning, det vil si dersom kommunene i størst mulig grad ikke skal være avhengig av interkommunalt samarbeid. Regjeringen har ikke gitt absolutte krav om innbyggertall i forbindelse med reformen.
2. Kommunestrukturen bør i større grad nærme seg funksjonelle samfunnsutviklingsområder.
3. Staten bør redusere detaljstyringen, og ordninger for politisk deltagelse bør videreutvikles for å sikre gode og slagkraftige demokratiske arenaer.

1.2.3 Tidsløp

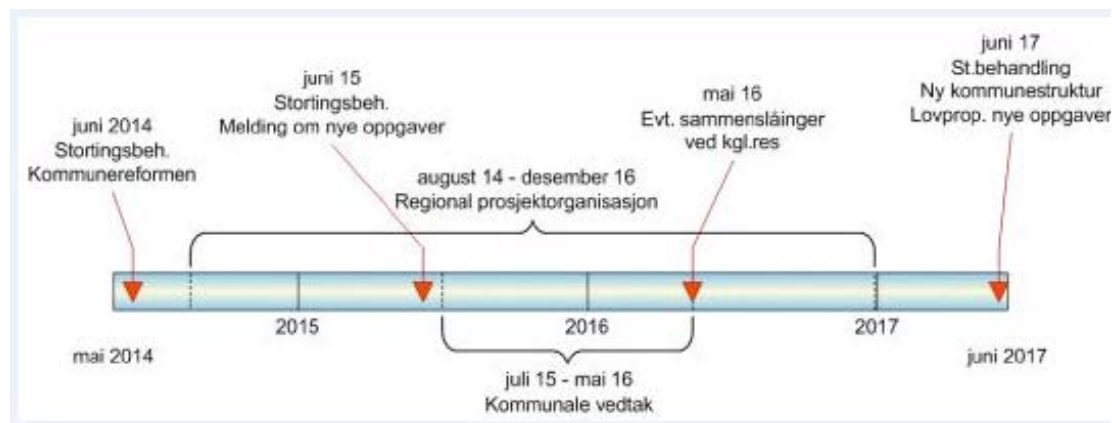
Reformperioden er antatt å vare fram til 1. januar 2018, da det er forventet at nasjonale vedtak er fattet. Høsten 2014 startet regionale prosesser og lokale og regionale prosesser må ta utgangspunkt i målene for reformen (som

¹ <https://www.regjeringen.no/nb/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/ekspertutvalg/delrapport-1/id751493/>

² <https://www.regjeringen.no/nb/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/ekspertutvalg/sluttrapport/id751494/>

vist over). Målene og ekspertutvalgets kriterier for god kommunestruktur skal gi et grunnlag for gode og grundige diskusjoner, vurderinger og vedtak lokalt.³ Innen utgangen av 2016 avsluttes de regionale prosessene. Kommunene må ha fattet vedtak i løpet av våren 2016.

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



Figur 1 Tidslinje kommunereform fra mai 2014 til juni 2017 (Kommunal- og moderniseringsdepartementet).

1.3 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.⁴

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 slå seg sammen. På slike fellesmøter skal følgende saker diskuteres:

- Forslag til navn på den nye kommunen
- Tallet på medlemmer i det nye kommunestyret
- Kriterium for sammensetning av, og funksjoner til fellesnemnd
- Valg av revisor for aktiviteten i fellesnemda
- 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

³ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kmd/kampanjer/kommunereform/rammebetingelser.html?id=751062>

⁴ <http://lovdata.no/dokument/NL/lov/2001-06-15-70>

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 avgrenset til det som er nødvendig for å avslutte virksomheten i de eksisterende kommunene.

1.4 Nye oppgaver til større kommuner

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

Det lagt noen førende prinsipper til grunn for oppgavefordelingen. Ved overføring av nye oppgaver til større kommuner vil rammestyring, både økonomisk og juridisk, ligge til grunn. Generalistkommunen skal være hovedmodellen for kommunesektoren. Det legges ikke opp til et system med oppgavedifferensiering avhengig av flere ulike innbyggerstørrelser, men det åpnes for at de største kommunene kan overta noen flere oppgaver. Kommuner som er for små til å løse oppgaver på egen hånd kan bli pålagt interkommunalt samarbeid. Regjeringen varslet allerede i kommuneproposisjonen 2015 at de vil utrede en generell hjemmel som gir adgang til å pålegge interkommunalt samarbeid som en løsning hvor geografiske avstander gjør at kommuner ikke kan slå seg sammen. Utredningen vil også vurdere om det på forhånd kan angis særskilte tjenesteområder som vil kunne være aktuelle for pålagte samarbeid. Forslag skal sendes til Stortinget våren 2017. Videre skal individuelle rettigheter ligge fast og pengene skal følge oppgaven.

Som nevnt er det flere pågående prosesser som kan føre til overføring av oppgaver til kommunene, og som ikke nødvendigvis følger samme løp som kommunereformen. Disse er:

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

Nye oppgaver som foreslås overført til kommunene dreier seg om tjenester og oppgaver knyttet til kommunes rolle som samfunns- og næringsutvikler. Tabell 3-Tabell 5 gir en oversikt over aktuelle oppgaver. I stortingsmel-

dingen legges det til grunn at større og mer robuste kommuner er en forutsetning for overføring av oppgavene. Dette er: tannhelsetjenesten, rehabiliteringstjenester, arbeids- og utdanningsreiser, basishjelpemidler, idrettsfunksjonell godkjenning av svømmeanlegg, tilskudd til frivilligsentraler, tilskudd til etablering i egen bolig og den personrettede delen av tilskudd til tilpasning av bolig, Notarius Publicus' vigsler, kompetanse til å utføre notarialforretninger, forvaltningsansvar for deler av regelverket for jakt og fiske og enkelte oppgaver etter forurensningsloven, tilskudd til nærings- og miljøtiltak i skogbruket, utvalgte kulturlandskap i jordbruket, verdensarvområdene og til tiltak i beiteområder.

Det vises til at endelig beslutning om overføring av de tre sistnevnte tilskuddene må avvente jordbruksoppgjøret 2015. Videre skal varig tilrettelagt arbeid i skjermet sektor og ordinær bedrift utredes med sikte på overføring. I tillegg kan det iverksettes en forsøksordning der driftsansvaret for distriktpspsykiatriske sentre overføres til noen forsøkskommuner som har tilstrekkelig kapasitet og kompetanse. Det er igangsatt et arbeid for å se på hvilken rolle større kommuner kan ha i lokal nærings- og samfunnsutvikling. Dette vil bli sett i sammenheng med videreutviklingen av fylkeskommunenes rolle som samfunnsutvikler.

Tabell 3 Nye oppgaver. Tjenester og velferd

Oppgave	Nærmere om oppgaven
Tannhelse	Allmenntannhelsetjenesten, spesialisthelsetjenesten og fylkeskommunens ansvar etter tannhelsetjenesteloven overføres til kommunene.
Rehabilitering	Større kommuner kan få større ansvar for rehabiliteringstjenester som i dag ivaretas av spesialisthelsetjenesten. Hvilke oppgaver skal utredes nærmere, samt i hvilken form en slik ansvarsendring skal skje.
Basishjelpemidler	Basishjelpemidler utredes overført til kommunene. Det må defineres nærmere hvor grensen skal gå, samt utfordringer med lager og logistikk. Mer avanserte hjelpemidler vil fortsatt være et statlig ansvar.
Forsøk DPS (distriktpspsykiatrisk senter)	Opprette en forsøksordning med overføring av driftsansvar for DPS til kommuner som har tilstrekkelig kapasitet og kompetanse. Formålet med forsøksordningen vil være å undersøke om et kommunalt ansvar for tjenesten kan bidra til et bedre og mer helhetlig tilbud til brukerne.
Boligtilskudd	Tilskudd til etablering og den personrettede delen av tilskudd til tilpasning innlemmes i rammetilskuddet til kommunene. I dag ligger denne oppgaven til Husbanken, og kommunene må søke midler her.
Varig tilrettelagt arbeid	Varig tilrettelagt arbeid (VTA) og enkeltplasseringer i ordinære virksomheter (VTO) kan overføres til kommunene – dette er tilbud om sysselsetting til personer som har små utsikter til ordinært arbeid.
Arbeids- og utdanningsreiser	Skal sikre at personer med nedsatt arbeidsevne kan ta utdanning og jobb (får finansiert reise). Ble gjort permanent fra 2013. Ansvaret ligger hos NAV i dag, kan overføres til kommunene.

Tabell 4 Nye oppgaver. Samfunnsutvikling

Oppgave	Nærmere om oppgaven
Tilskudd frivillighetsentraler	Ansvar for å gi tilskudd til frivillighetssentraler overføres til kommunene. Det er en forutsetning at kommunene overtar tilskuddsansvaret for de sentralene som ikke er kommunalt drevne også.

Lokal nærings- og samfunnsutvikling	I denne omgang foreslås det ikke noen konkrete oppgaver som skal overføres. KMD viser til en rekke utredninger og evalueringer som er satt i gang av lokalt nærings- og samfunnsutviklingsarbeid. Når disse utredningene og et sammenstilt kunnskapsgrunnlag foreligger, vil det utgjøre et grunnlag for å vurdere om det er behov for å klargjøre og styrke kommunens rolle knyttet til lokal nærings- og samfunnsutvikling. Regjeringen vil følge opp dette spørsmålet i proposisjonen om nye oppgaver til større kommuner som planlegges fremmet for Stortinget vårsesjonen 2017.
Tilskudd nærings- og miljøtiltak i skogbruk	Forvaltningen av tilskudd til veibygging og til drift med taubane kan overføres fra fylkesmannen til kommunen. Forutsetter større kommuner, kan bidra til et fagmiljø på skog i kommunene.
Tilskudd beite, jordbruk, verdensarv	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Forvaltningen av utvalgte kulturlandskap i jordbruket kan overføres fra fylkesmannen til kommunene. Må avvete gjennomgang av miljøvirkemidlene, som skal behandles i forbindelse med jordbruksoppgjøret i 2015. ◆ Forvaltningen av tilskudd til verdensarvområdene kan overføres fra fylkesmannen til kommunene. Må avvete gjennomgang av miljøvirkemidlene, som skal behandles i forbindelse med jordbruksoppgjøret i 2015. ◆ Tilskudd til tiltak i beiteområder kan overføres til kommunene. Det kan være behov for samarbeid over kommunegrenser og fylkesgrenser for å sikre rasjonelle driftsopplegg. Må avvete gjennomgang av miljøvirkemidlene, som skal behandles i forbindelse med jordbruksoppgjøret i 2015.
Enkeltutslippstillatelser, forurensningslov	Kommunene får myndighet til å gi utslippstillatelse etter forurensningsloven § 11 når det gjelder grønnsaksvaskerier og til å behandle saker vedrørende støy fra motorsportbaner, skytebaner og vindmøller kan overføres til større kommuner.
Naturforvaltning	<ul style="list-style-type: none"> ◆ For mindre verneområder som ligger i naturlig tilknytning til verneområder som i dag forvaltes av nasjonalpark-/verneområdestyrene, har styrene fått tilbud om å overta ansvaret også for disse områdene. Dersom kommunen eller styrene ikke ønsker denne myndigheten, kan myndigheten fortsatt ligge hos fylkesmannen. ◆ Fylkeskommunens myndighet etter innlandsfiskeforskriften § 2 tredje ledd kan overføres til større kommuner. ◆ Fylkeskommunens myndighet til å fastsette utvidet jakttid for enkelte fremmede/introdiserte arter etter §2 i forskrift om jakt- og fangsttider og hvor det i liten grad er nødvendig å ta hensyn til regional utbredelse, kan overføres til større kommuner.

Tabell 5 Andre oppgaver

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

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

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

Departementet anbefaler at det ikke åpnes for at de største kommunene, som får en bredere oppgaveportefølje enn øvrige kommuner, kan utgjøre egne fylker/regioner.

1.5 Kort om utredningskommunene

Den største forskjellen i Midt-Troms kulturelt og identitetsmessig kan deles inn i ”Innlandet” (Bardu, Målselv) og ”Yttersida” (Berg, Torsken, delvis Lenvik).

Bardu og Målselv består av innflyttere sørfra, som bosatte seg hovedsakelig på 1800 tallet. Disse tok med seg sin egen kultur nordover, og enda i dag skiller dialekten her seg kraftig ut fra resten av Midt-Troms. Tidligere var skillet skarpt mellom innflyttere og de som bodde langs kysten fra før, for eksempel med tanke på giftemål. Hovedsakelig næringsvei har vært landbruk, med store gårder i Troms-målestokk. Utover 1900 tallet ble det en sterk oppbygging av Forsvaret i indre Troms, og en fikk dermed et samfunn preget av tidvis mange soldater, samt tilflytta befal. Dette har gitt kommunene en del ”goder” gjennom forsvarets oppbygging av infrastruktur, samtidig som nedbygginga av Hæren ga en kraftig reduksjon av folketall i særlig Målselv. E6 binder sammen kommunene Bardu og Målselv.

Yttersida, som består av ytre Senja, har i hovedsak hatt fiskeri som sin levevei. Det er gode fiskeplasser utenfor Senja, og i dag finner man to livskraftige fiskerikonsern med utspring fra Senja. Båten var tradisjonelt framkomstmiddel mellom bygdene, og veiforbindelse ble utbygd først fra slutten av 1960 tallet til slutten av 1980 tallet. En del av disse bygdene har opplevd stor nedgang i folketall de siste 20 årene.

Identitet knytta til å bo på Senja oppleves som relativt sterk. Det har vært fremmet at Senja bør være en kommune, men dette er ikke et av alternativene som skal utredes. Paradoksalt nok er også denne identiteten sterk på Senjas største tettsted, Silsand, som kun er 3 km fra Finnsnes.

Samisk identitet er noe spredt i regionen, og målt i andel personer i samemanntallet så er denne klart størst i Lavangen kommune, men noe i Sørreisa, Salangen, samt litt i Lenvik og Tranøy. For kommunene Bardu og Målselv er identiteten knytta til det å være etterkommere av innflyttere sørfra sterk.

1.5.1 Bardu

Bardu er tradisjonelt en kommune som har klart seg selv grunnet sterk kommuneøkonomi pga. kraftinntekter og Forsvaret. Stedet har tidligere vært en del av indre Sør-Troms regionråd (sammen med Målselv, Dyrøy, Salangen, Lavangen og Gratangen). Kommunen har gjennom mange år arbeidet for begrepet Setermoen – bygdebyen i Troms, men kaller seg også villmarkskommune da de har store, populære friluftsområder. Kommunen har mange likhetstrekk med Målselv, samtidig som den ønsker at tjenester skal lokaliseres til Bardu. De samarbeider gjerne med kommunene Salangen og Lavangen på ulike områder.

1.5.2 Berg

Berg var også en delt kommune til internveien ble åpna i 2004. Tradisjonelt var arbeidsplassene i sør-kommunen basert på et grafittverk og kommuneadministrasjon, mens nord-kommunen var basert på fiskeri. Det har ikke gått helt friksjonsfritt med å bli ”en” kommune. Det har vært tøffe runder med nedlegging av skole og legekontor. Berg kommune er liten og må samarbeide på mange områder med andre.

1.5.3 Dyrøy

Dyrøy har også vært en del av indre Sør-Troms regionråd, men valgte i motsetning til Salangen å gå til Midt-Troms. Dette er en kommune som har vært med på flere satsinger knytta til omstillinger/utvikling av småkommuner, blant annet småsamfunnsatsinga. De har også bygd opp Dyrøyseminaret, med tilhørende Dyrøyseminarsenteret. Dette er derfor en kommune som har ambisjoner og visjoner, til tross for redusert folketall og for-gubbing. Derfor er det kanskje ikke overraskende at kommunen ønsker sterkt å stå alene også videre. Samtidig så samarbeider de veldig greit med andre kommuner, f.eks. Sørreisa eller Lenvik.

1.5.4 Lavangen

Lavangen ble sammenslått med Salangen kommune i 1964, men ble egen kommune igjen i 1977. Dette henger enda sterkt igjen i befolkninga. Kommunesammenslåingen mellom Lavangen og Salangen har blitt beskrevet som «et av de mest ulykkelige kommunale samlivsformer» i området, visstnok grunnet sterk motstand i befolkninga samt lite opplevde fellestrekk. Samtidig samarbeider de på en rekke områder i dag med Salangen. I Lavangen er 10 % av befolkninga i samemantallet. Lavangen samarbeider mye med blant annet Målselv, Bardu og Dyrøy.

1.5.5 Lenvik

Lenvik er den største kommunen i regionen med regionsenteret Finnsnes. Lenvik er, i utstrekning, en stor kommune, der kontrastene internt i kommunen er store, fra yttersida av Senja, via småbyen Finnsnes til jordbruksbygdene i Rossfjord. Bygdene på Nord-Senja ble tilført Lenvik etter forrige kommunesammenslåing på 1960 tallet. Finnsnes som kommunesenter ble etablert først på slutten av 1960 tallet, og dette henger enda igjen på det gamle kommunesenteret Gibostad. Finnsnes er også et nytt sted, og har hatt en stor vekst siden 1960 tallet. Finnsnes er det naturlige service- og handelssenteret i regionen, og dit mange pendler. Lenvik kan selv besørge mange kommunale tjenester, og trenger ikke i så stor grad som andre å delta i interkommunalt samarbeid. Lenvik deltar i mange samarbeid, samt selger egne tjenester.

1.5.6 Målselv

Målselv er en kommune som har opplevd stor tilbakegang i folketall etter forsvarrets nedbygging. Samtidig har de prøvd å omstille seg, blant annet mot ny næringsvirksomhet knytta til reiseliv og film. Kommunen er stor i utstrekning, og har en del tjenester både knytta til Bardufoss-området og Øverbygd. Målselv var den første kommunen som tok ”overgang” fra indre Sør-Troms regionråd til Midt-Troms regionråd. De har tradisjonelt sett et sterkt ønske om å stå på egne bein med tanke på tjenesteyting, evt. være den kommunen som leverer tjenestene. Fra tidligere har det vært en ”konkurranses” mellom Lenvik og Målselv med tanke på hvilke tjenester som ble lagt hvor. Som en større kommune enn Bardu har de også ment at tjenester bør legges til Målselv, framfor Bardu. De har derfor byttet litt på hvem de har samarbeidet med.

1.5.7 Salangen

Senteret i kommunen er Sjøvegan, og har/har hatt en del større offentlige arbeidsplasser. Salangen valgte i forbindelse med oppløsninga av indre Sør-Troms regionråd å vende seg mot Harstad heller enn Finnsnes med tanke på regiontilhørighet. Samarbeider med Lavangen, Gratangen, Bardu, Dyrøy og Målselv. Sjøvegan er et sterkt handelssenter.

1.5.8 Sørreisa

Sørreisa er en kompakt kommune som også har en del arbeidsplasser knytta til forsvar. De har ønsket å arbeide for å være en god bokommune, og en svært stor andel av befolkninga pendler også, til Lenvik eller Målselv. Sørreisa samarbeider tradisjonelt sett godt med andre kommuner.

1.5.9 Torsken

Torsken er en delt kommune, der søndre Torsken har kortere vei til Finnsnes enn til kommunesenteret i Gryllefjord. Kommunen har opplevd en stor tilbakegang i folketall, og fiskeri/oppdrett er den viktigste næringa. Torsken kommune er liten og må samarbeide på mange områder med andre.

1.5.10 Tranøy

Tranøy er en kommune basert tradisjonelt på landbruk, samt noe fiskeri. Nå har de også en del oppdrett. Internt i kommunen har det vært en deling i nord- og sørkommunen, der enkelte av tjenestene fortsatt er delt (f.eks. rådhus i Vangsvik i nordkommunen, NAV og helse-/sosialadministrasjon på Stonglandseidet i sørkommunen). En stor del av de som er bosatt i den nordlige delen av kommunen pendler ut av kommunen. Tranøy må pga. størrelse samarbeide med andre kommuner.

Tabell 6 Nøkkelinformasjon utredningskommunene

Kommune	Innbyggertall pr 010715	Areal	Administrasjonssenter
Bardu	4004	2 704 km ²	Setermoen
Berg	895	294,1 km ²	Skaland
Dyrøy	1152	288,5 km ²	Brøstadbotn
Lavangen	1 032	301,7 km ²	Tennevoll
Lenvik	11 606	892,4 km ²	Finnsnes
Målselv	6 692	3 322 km ²	Moen
Salangen	2 249	457,9 km ²	Sjøvegan
Sørreisa	3 454	363 km ²	Sørreisa
Torsken	891	243,2 km ²	Gryllefjord
Tranøy	1 549	523,8 km ²	Vangsvik

1.6 Formål med utredningen

En kommunesammenslåing kan påvirke kommunenes evne og muligheter for å ivareta ulike oppgaver og funksjoner. Midt-Troms regionråd ønsker at utredningsarbeidet skal tjene som et kunnskapsgrunnlag for kommende beslutninger om kommunestruktur og kommunegrenser, og har bedt om at utredningen skal belyse fordeler og

ulempes for ulike modeller og strukturer. Tabell 1 nedenfor gir en oversikt over strukturalternativene som inngår i utredningen.

Tabell 7 – Utredningsalternativer

Alt. 1	Alt. 2	Alt. 3	Alt. 4	Alt. 5	Alt. 6	Alt. 7	Alt. 8	Alt. 9
Lavangen	Lavangen	Lavangen	Lavangen	Lavangen	Lavangen	Lavangen	Lavangen	Lavangen
Bardu	Bardu	Bardu	Bardu	Bardu	Bardu	Bardu	Bardu	Bardu
Salangen	Salangen	Salangen	Salangen	Salangen	Salangen	Salangen	Salangen	Salangen
Målselv	Målselv	Målselv	Målselv	Målselv	Målselv	Målselv	Målselv	Målselv
Sørreisa	Sørreisa	Sørreisa	Sørreisa	Sørreisa	Sørreisa	Sørreisa	Sørreisa	Sørreisa
Dyrøy	Dyrøy	Dyrøy	Dyrøy	Dyrøy	Dyrøy	Dyrøy	Dyrøy	Dyrøy
Tranøy	Tranøy	Tranøy	Tranøy	Tranøy	Tranøy	Tranøy	Tranøy	Tranøy
Torsken	Torsken	Torsken	Torsken	Torsken	Torsken	Torsken	Torsken	Torsken
Berg	Berg	Berg	Berg	Berg	Berg	Berg	Berg	Berg
Lenvik	Lenvik	Lenvik	Lenvik	Lenvik	Lenvik	Lenvik	Lenvik	Lenvik

Utredningen tar utgangspunkt i ekspertutvalgets temaer og kriterier, og fokuserer på konsekvenser for følgende temaer:

- **Økonomi**
- **Tjenester**
- **Samfunnsutvikling**
- **Demokrati**

I utredningsarbeidet vil vi innledningsvis også foreta en gjennomgang av ulike utviklingstrekk for befolkningsutvikling, næringsutvikling, pendling, områdeorganisering og regional integrasjon. Dette er sentral bakgrunnsinformasjon som er av relevans for å vurdere konsekvenser knyttet til ulike oppgaver og funksjoner som kommunene har ansvar for å ivareta. I det følgende foretas en nærmere gjennomgang av aktuelle temaer og problemstillinger som er aktuelle for kommunestrukturutredningen.

1.6.1 Økonomi

Økonomiske effekter er naturligvis et interessant tema i vurderingen av en kommunesammenslåing. I hovedsak vil en kommunesammenslåing gi økonomiske effekter på tre ulike måter:

- Effekter på overføringer gjennom det kommunale inntektssystemet
- Muligheter for mer kostnadseffektiv administrasjon
- Muligheter for mer kostnadseffektiv tjenesteproduksjon

En kommunesammenslåing vil påvirke følgende fem kriterier i dagens inntektssystem:⁵

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

Det vil være en del usikkerhet knyttet til beregningene gjennom inntektssystemet fordi dagens system er under endring som følge av kommunereformen. Dagens inntektssystem legger til grunn at smådriftsulemper er en ufri-villig kostnad for kommunene, og at denne kostnaden kompenseres fullt ut. Kommuner som reduserer smådriftsulemper gjennom kommunesammenslåinger, får reduserte overføringer etter en overgangsperiode, mens alternativt bruk av interkommunalt samarbeid som virkemiddel, *ikke* påvirker overføringene fra staten. Hvorvidt smådriftsulemper skal kompenseres eller ikke, vil bli vurdert som ett av flere elementer i den samlede gjennomgangen av inntektssystemet i lys av kommunereformen. Dette gjelder også utforming og omfang av de regionalpolitiske tilskuddene, samt skatteelementene i inntektssystemet og systemet for inntektsutjevning.

Inndelingstilskuddet i inntektssystemet kompenserer sammenslåtte kommuner for en reduksjon i rammetilskuddet som følge av sammenslåingen. Kommunene gis full kompensasjon for tap av basistilskuddet, som er et fast beløp per kommune. Tap av regionalpolitiske tilskudd kompenseres også. Kommuner som får høyere arbeidsgiveravgift som følge av sammenslåing, kan i tillegg få en kompensasjon for dette. Den nye kommunen mottar fullt inndelingstilskudd i 15 år, før tilskuddet deretter trappes ned over fem år. Departementet vil videreføre dagens kompensasjonsordning for kommuner som slår seg sammen i reformperioden. Etter reformperioden vil ordningen bli strammet inn. Omfang og innretning på ordningen, herunder perioden for inndelingstilskuddet, vil da bli vurdert.

Videre er det i forbindelse med gjennomføring av reformen lagt til rette for dekning av engangskostnader og reformstøtte etter faste modeller. *Engangsstøtten* vil ligge mellom på mellom 20 og 65 millioner kroner alt etter hva slags sammenslåingskonstellasjon det er snakk om. For det andre gis det også *reformstøtte* etter en standardisert modell som kan brukes til det kommunen selv anser som mest hensiktsmessig. Reformstøtten kan variere fra 5 – 30 millioner kroner. Opprinnelig ble det stilt som et krav for å få reformstøtte at kommuner ble større enn 10 000 innbyggere, men dette kravet har regjeringen fjernet etter ønske fra stortingsflertallet.

Erfaringer tilsier at innsparingspotensialet ved en kommunesammenslåing er størst innen administrasjon. Men det kan også være betydelig innsparingspotensial knyttet til stordriftsfordeler innen tjenesteproduksjon. Erfaringene fra de siste frivillige kommunesammenslåingene i Norge er likevel at førstelinjetjenester som skoler, barnehager og sykehjem i stor grad forblir lokalisert som før sammenslåingen. For innbyggerne er det viktig med lett tilgang til disse tjenestene, og potensialet til å hente ut stordriftsfordeler som følge av sammenslåing synes derfor, i praksis, å være begrenset.

Når det gjelder økonomiske konsekvenser av aktuelle strukturalternativer, vil det være aktuelt å se nærmere på følgende spørsmål:

- Hvordan er status i kommunene når det gjelder økonomiske nøkkeltall?
- Hvordan vil rammeoverføringene påvirkes av en kommunesammenslåing?
- Hva vil en sammenslått kommune få i «støtte» fra staten for å gjennomføre en sammenslåing?

⁵ I tillegg vil korreksjonsordningen for elever i ikke-kommunale skoler bli påvirket ved at en «ny kommune» vil få tilbakeført midler på bakgrunn av et nytt beregnet utgiftsbehov.

- Hva er innsparingspotensialet i forhold til administrasjonsutgiftene?
- Hva er innsparingspotensialet på ulike tjenesteområder?

1.6.2 Tjenestetilbudet

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

Tjenesteproduksjon kan beskrives langs ulike dimensjoner; blant annet ut fra effektivitet, hvor godt tjenestene er tilpasset innbyggernes ønsker og behov, samt hvilken målbar kvalitet det er på tjenestene. Innbyggernes økte forventninger og nye statlige krav fører til et stadig økende behov for kompetanse og kvalifikasjoner i kommunene. Kvalitet på tjenestene er et viktig tema ved vurdering av kommunestruktur og interkommunalt samarbeid. Innbyggerne har forventninger om et noenlunde likeverdig tjenestetilbud uansett hvor i landet de bor og i hvilken kommune de bor. Under kapitlet som omhandler vurderinger av fordeler og ulemper ved tjenestetilbudet etter en eventuell kommunesammenslåing, vil følgende problemstillinger bli belyst:

- Hva er sterke og svake sider ved eksisterende tjenesteproduksjon sett i forhold til tjenesteproduksjonen etter en eventuell kommunesammenslåing?
- Hvilke utfordringer har man i dag i forhold til kompetanse, spesialisering og rekruttering, og vil en eventuell kommunesammenslåing påvirke dette positivt eller negativt?
- Hva vil etablering av en større kommune ha å si for innbyggernes tilgjengelighet til de ulike tjenestene?
- Hvordan vil en grensejustering generelt kunne påvirke fordeling av tjenestetilbud mellom kommuner?

Noen av problemstillingene som er skissert over, vil også bli relatert til økonomiske analyser på ulike tjenesteområder.

1.6.3 Samfunnsutvikling

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

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

Under kapitlet som omhandler samfunnsutvikling, vil vi se nærmere på følgende problemstillinger:

- Hvordan har arbeidsplassutviklingen og utviklingen i næringsstruktur vært i kommunene de senere årene?
- I hvilken grad er det muligheter for økt vekst og sysselsetting, og hvilke utviklingsstrategier kan være aktuelle?
- Hva er kommunens eventuelle sterke og svake sider med tanke på framtidig samfunnsutviklingsarbeid?
- Hvilke fordeler og ulemper er forbundet med å styrke kommunenes rolle som utviklingsaktør gjennom kommunesammenslåing kontra en videreutvikling av det eksisterende interkommunale samarbeidet?

1.6.4 Lokaldemokrati

Det er viktig at kommunestrukturen bidrar til å ivareta hensynet til demokrati og deltagelse. Et levende lokaldemokrati er grunnsteinen i folkestyret, og en forutsetning for tillit og legitimitet til det nasjonale folkestyret. Ekspertutvalget viser til at demokrati også handler om å skape arenaer for deltagelse og meningsytring *mellom* valg. I tillegg til det representative demokratiet vil derfor tilrettelegging av deltakelsesformer som omfatter politisk diskusjon, inngå i kommunenes rolle som skaper av en demokratisk arena. For å oppnå dette forutsettes et aktivt lokalt organisasjonsliv, så vel som en oppegående lokal presse.

Kriterier som kan legges til grunn for å beskrive et godt lokaldemokrati, er blant annet nærhet, innbyggernes engasjement og deltagelse, og politisk handlingsrom og reell påvirkning på samfunnsutviklingen. I kapitlet som omhandler lokaldemokrati, vil vi se nærmere på følgende problemstillinger:

- Hvordan fungerer lokaldemokratiet i kommunene i dag, og hvilke utfordringer har en i forbindelse med dette?
- Hvilke kanaler for innbyggermedvirkning benyttes i dag?
- Hvordan opplever en det økonomiske og politiske handlingsrommet?
- På hvilken måte kan en kommunesammenslåing bidra til å styrke eller svekke lokaldemokratiet, og hva er de viktigste faktorene som eventuelt vil være utslagsgivende?
- Dersom den lokalpolitiske representasjonen blir svekket som følge av en eventuell kommunesammenslåing, hvilke avbøtende tiltak kan være aktuelle?

1.6.5 Samlet vurdering

Vi vil avslutningsvis, med utgangspunkt i gjennomgangen av temaer, problemstillinger og spørsmål som er beskrevet i det foregående, foreta en samlet vurdering av fordeler og ulemper knyttet til en eventuell kommunesammenslåing. Det er mange faktorer som kan spille inn i vurderingene om hvorvidt en kommunesammenslåing er hensiktsmessig eller ikke, og en helhetlig og samlet vurdering av fordeler og ulemper vil være viktig som grunnlag for de beslutninger som skal fattes.

2. 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 i kommunen 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. Vi benytter disse dataene som grunnlag for å si noe om utviklingen i kommunene i kapittel 3.

Ved hjelp av det internettbaserte spørre- og rapporteringssystemet SurveyXact har vi gjennomført en spørreundersøkelse for å innhente synspunkter fra politikere (kommunestyret, varamedlemmer), administrativ ledelse og tillitsvalgte i kommunene. Spørsmålene berørte synspunkt på blant annet organisering/bemanning, fagmiljø, rekruttering, tjenestekvalitet og økonomi, samt sammenslåingsalternativ og eventuell deling av kommunen.

Spørreundersøkelsen ble sendt til 469 respondenter. Den ble gjennomført i perioden 28.04.15 – 18.05.15, og det ble sendt to purringer (07.05 og 13.05). Av de 469 respondentene som fikk tilsendt spørreskjemaet, var det 17 som kom i retur grunnet feil e-post, e-postfilter eller lignende. Det reelle utvalget utgjør dermed 452 respondenter. Blant disse er det 231 som (helt eller delvis) har gjennomført undersøkelsen, og 221 som ikke har gjennomført. 203 respondenter har status som gjennomført, dvs. en svarprosent på 45 prosent.⁶

Resultatene er oppsummert ved hjelp av gjennomsnitt. Respondentene er bedt om å vurdere ulike påstander fra en skala 1-6, det vil si at et gjennomsnitt under 3,5 ikke gir støtte til påstanden. Et gjennomsnitt over 3,5 gir støtte til påstanden.

Som del av utredningsprosessen oppnevnte kommunene representanter til 6 arbeidsgrupper:

1. Demokrati
2. Skole, SFO, barnehage og kultur
3. Næring og landbruk
4. Økonomi og personal
5. Teknisk, plan og miljø
6. Helse, pleie og omsorg

Oppdragsgiver utarbeidet mandat for arbeidsgruppene. I løpet av vårhalvåret er det gjennomført 3 møter i hver gruppe. Det er utarbeidet møteprogrammer, arbeidsoppgaver til hvert møte og skrevet referater/oppsummeringer fra møtene. Hver gruppe har utarbeidet SWOT-analyse og gruppemedlemmene har gitt uttrykk for hvilke kommunesammenslåingsalternativer de foretrekker for sin kommune, fra sitt ståsted.

Vi vil også trekke inn erfaringer fra tidligere kartlegginger, utredninger og evalueringer knyttet til frivillige kommunesammenslåinger. Telemarksforskning gjennomførte en følgeevaluering av kommunesammenslåingene mellom Ølen og Vindafjord, Aure og Tustna, Kristiansund og Frei og Bodø og Skjerstad (Sunde og Brandtzæg 2006, Brandtzæg 2009). Telemarksforskning har også gjennomført utredningsarbeid knyttet til sammenslåingen av Våle og Ramnes kommuner (Brandtzæg 2001) og Mosvik og Inderøy (Brandtzæg 2010). Erfaringer fra alle

⁶ Blant de 231 som helt eller delvis har svart på undersøkelsen, er 95 administrative ledere, 108 politikere og 41 tillitsvalgte. Av de 231 svarene er det 10 fra Lavangen, 30 fra Bardu, 29 fra Salangen, 50 fra Målselv, 17 fra Sørreisa, 18 fra Dyrøy, 24 fra Tranøy, 7 fra Torsken, 17 fra Berg og 29 fra Lenvik.

disse kommunesammenslåingene vil være av relevans som grunnlag for avklaring av innhold og opplegg for en eventuell neste fase. I forbindelse med en evaluering av forsøk på kommunesammenslåing i Valdres ble det sett spesielt på aktuelle opplegg for involvering og innbyggerdialog i slike prosesser, bl.a. med bruk av erfaringer fra Danmark (Bolkesjø og Brandtzæg 2005).

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 fra årsmeldinger og budsjetter for å få nærmere innsikt i dagens situasjon i kommunene.

En kommunesammenslåing vil påvirke følgende fem kriterier i kommunenes inntektssystem⁷:

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

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 er 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.⁸

Opphopningsindeksen består av kriteriene skilte/separerte, arbeidsledige, fattige og innbyggertall pr. 1. januar 2014. Indeksen er beregnet ved å multiplisere grunnlagstall fra alle de tre kriteriene og dividere på innbyggertall opphøyd i annen.

Kriteriet for urbanitet, opphopningsindeks og netto tilskudd/trekk for elever i statlige og private skoler er beregnet av oss. Verdiene for de øvrige kriteriene ble konstruert ved å summere tilsvarende verdier for enkeltkommu-

⁷ 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.

⁸ Grunnlagsdata knyttet til bosettingskriteriene «sone» og «nabo» er beregnet av SSB som et betalt oppdrag. Reiseavstand innen sone (i km) er reiseavstand for alle innbyggerne i sonen til sonesenteret, summert for alle innbyggerne i kommunen. En sone er et geografisk sammenhengende område, sammensatt av grunnkretser. Reiseavstand til nærmeste nabogrunnkrets (i km) er reiseavstand fra senter i egen grunnkrets til senter i nærmeste nabogrunnkrets innenfor samme sone, summert for alle kommunene sine innbyggere.

nene. Det samme gjorde vi for skatteinntektene. Verdien av et basistilskudd er satt til 12,837 mill. kr i beregningene av inndelingstilskudd (som tilsvarer basistilskuddet i inntektssystemet for 2015).

Beregningene er gjennomført i prognosemodellen til KS, versjon «prok1407GH⁹», ved å opprette nye, «konstruerte» kommuner og legge inn nye verdier for følgende kriterier:

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

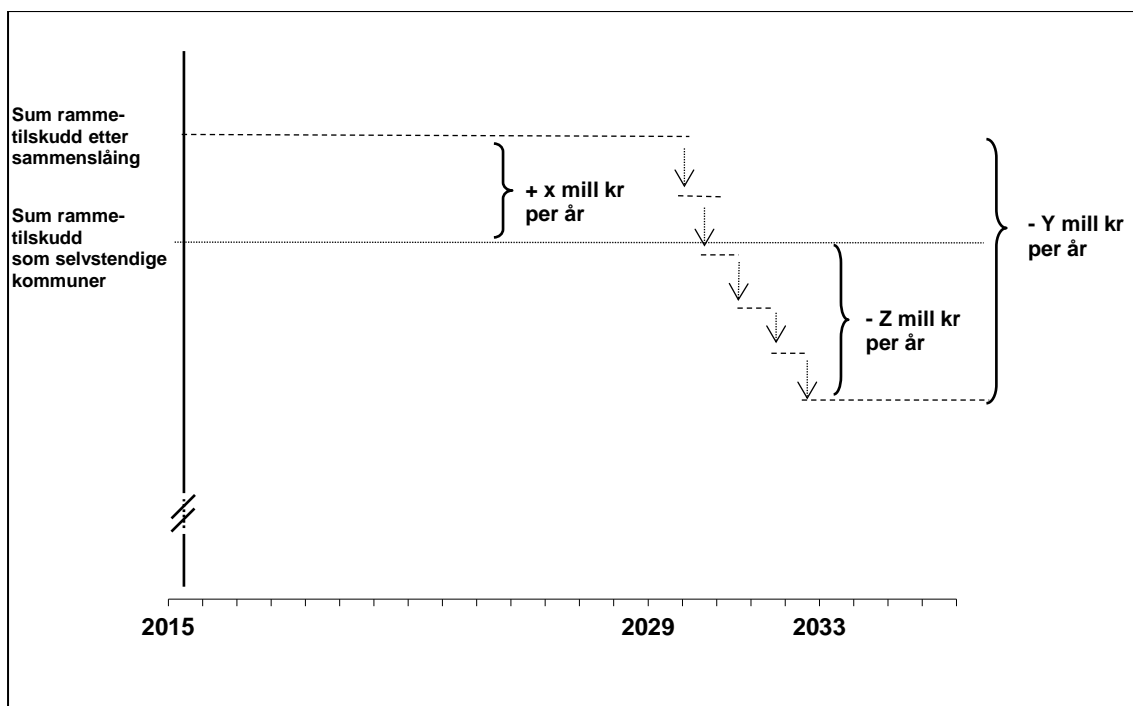
Med disse dataene kjøres det partielle beregninger ved hjelp av KS sin prognosemodell både med og uten sammenslåing. De direkte økonomiske effektene av en sammenslåing slår bare ut på rammetilskuddet, men siden rammetilskuddet også inneholder et element koblet til skatt – nemlig inntektsutjevningen – går vi veien om «frie inntekter» (skatt + rammetilskudd) for å finne fram til differansene mellom dagens nivå, nivået de 15 årene man har fullt inndelingstilskudd, og nivået etter 20 år når inndelingstilskuddet er trappet ned og borte. Et problem med å lage en slik fremstilling er at kommunenes inntektssystem ikke er en 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 8 Frie inntekter pr. år i mill. 2015-kr. Eksempelkommune

	Mill. 2015-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 sammenslåing (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 et typisk skjematisk utviklingsforløp for rammetilskuddet ved sammenslåing av kommuner.

⁹ Modellen er datert 08.12.15 og bygger på forslaget til statsbudsjett for 2015.



Figur 2 Skjematisk utviklingsforløp for rammetilskuddet ved kommunesammenslåing.

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 1.1.2015. 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. Z beskriver hvor mye nedtrappingen av inndelingstilskuddet vil utgjøre i forhold til summen av rammetilskudd som de enkelte kommunene mottar i dag.

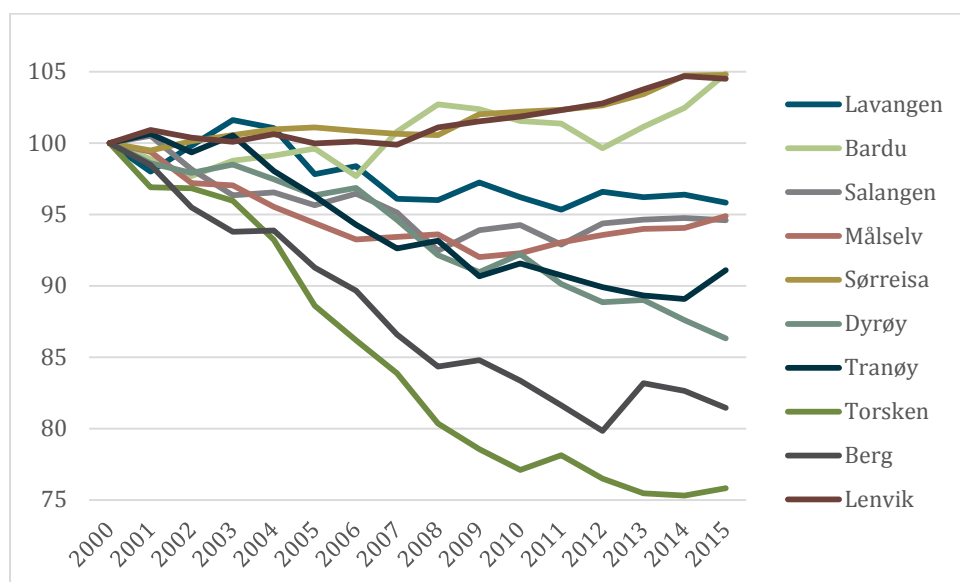
3. Befolknings- og næringsutvikling

3.1 Befolkningsutvikling

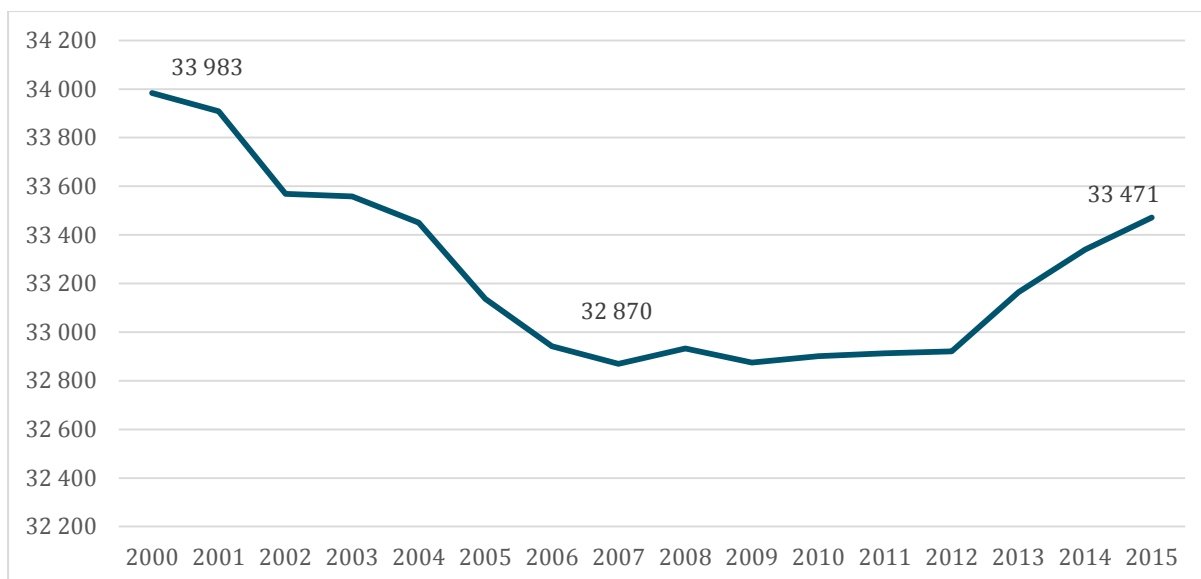
Tabellen og figuren under viser befolkningsutviklingen i perioden 2000 til 2015 for kommunene som inngår i denne utredningen. Endringstallene (absolutt og relativt i de to kolonnene lengst til høyre, gjelder perioden fra 2000 til 2015. Utviklingen i perioden samlet sett må karakteriseres som svak. Samlet har Midt-Troms-regionen hatt en befolkningsnedgang på 1,5 prosent, mens det på landsbasis har vært en vekst på 15,3 prosent i samme periode.

Tabell 9 Befolkningsutvikling i kommunene med endringer fra 2000-2015, per 1. januar. Kilde: SSB

Kommune	2000	2005	2010	2015	Endring 2000-2015	Prosentvis endring 2000-2015
Lavangen	1 052	1 029	1 012	1 008	-44	-4,2 %
Bardu	3 889	3 874	3 949	4 078	189	4,9 %
Salangen	2 346	2 244	2 211	2 219	-127	-5,4 %
Målselv	7 054	6 658	6 510	6 693	-361	-5,1 %
Sørreisa	3 294	3 330	3 366	3 451	157	4,8 %
Dyrøy	1 337	1 288	1 233	1 154	-183	-13,7 %
Tranøy	1 695	1 632	1 552	1 544	-151	-8,9 %
Torsken	1 166	1 033	899	884	-282	-24,2 %
Berg	1 111	1 014	926	905	-206	-18,5 %
Lenvik	11 039	11 035	11 243	11 535	496	4,5 %

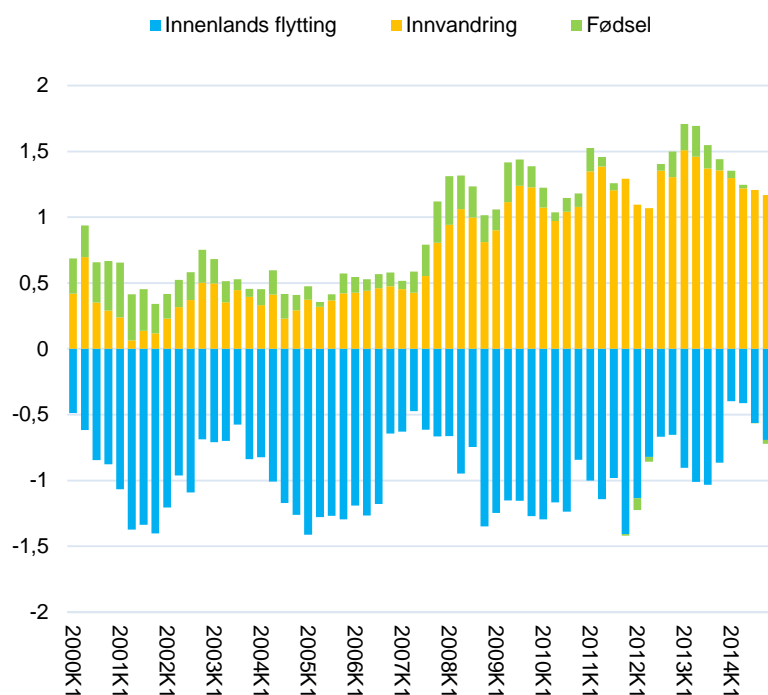


Figur 3 Befolkningsutvikling i kommunene fra 2000-2015. Indekserte tall slik at 2000=100. Kilde: SSB.



Figur 4 Samlet befolkningsutvikling for de 10 utredningskommunene i perioden 2000-2015. Kilde: SSB.

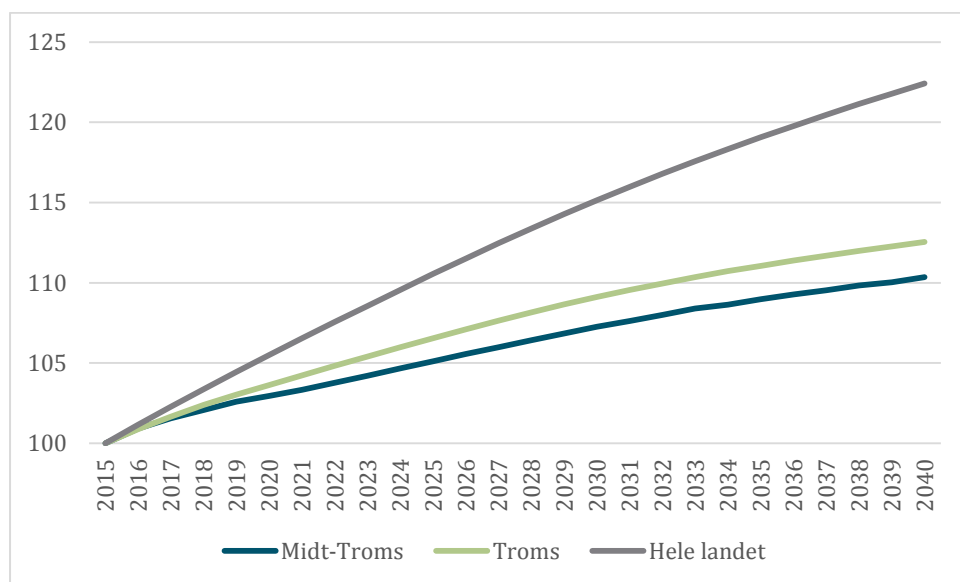
Den relativt sterke befolkningsveksten på landsbasis har i første rekke kommet i og rundt de store byene. Økt innvandring fra utlandet har likevel hatt effekt over hele landet, og også bidratt til redusert befolkningsnedgang i små distriktskommuner de senere årene. Tabellen nedenfor viser befolkningsutvikling for Midt-Troms dekomponert på innenlands flytting, innvandring og fødselsbalanse, er et eksempel på dette. Det er økt innvandring fra utlandet som samlet sett har bidratt til vekst i folketallet for Midt-Troms samlet sett. Uten denne innvandringen ville folketallet gått i negativ retning også de senere årene. Det er dermed en utfordring for kommunene å gjøre seg mer attraktive når det gjelder innenlands flytting. Hvorvidt innvandringen vil fortsette i årene som kommer er usikkert, og vil bl.a. være avhengig av internasjonale konjunkturer.



Figur 5 Befolkningsvekst i Midt-Troms (utredningsalternativ 1) dekomponert i innenlands flytting, innvandring og fødselsbalanse (Kilde SSB).

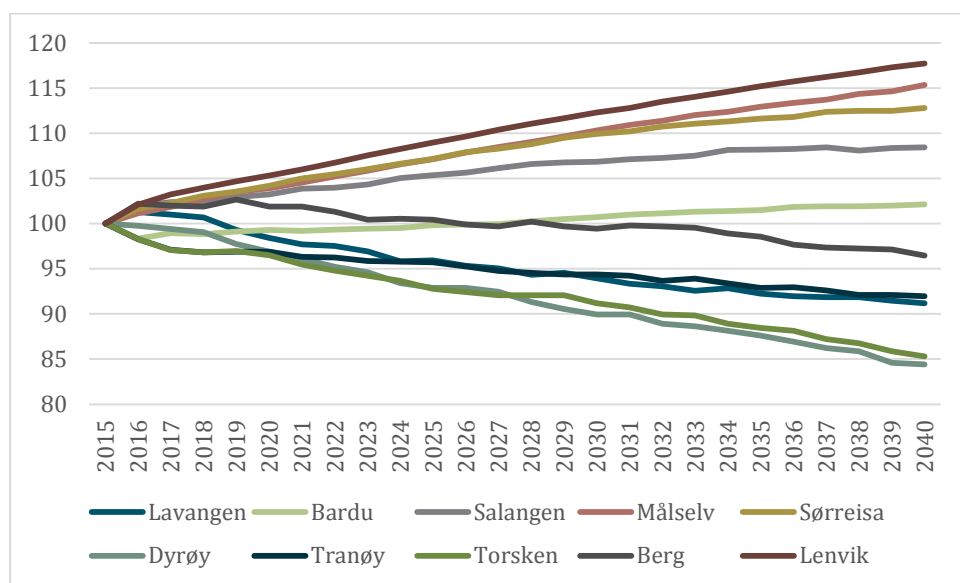
Folketallet i Midt-Tromskommunene var på 30 254 pr. 31. mars 2015. Det er lavere enn folketallet i 2000. Det var befolkningsnedgang frem til 2007, deretter vekst igjen.

De siste befolkningsframskrivingene fra SSB (jf. figurene under) viser at mange av kommunene er forventet å få svak utvikling i folketallet. Fra 2015 til 2040 anslår SSB en vekst for Midt-Troms-kommunene samlet på rundt 10 prosent. Til sammenligning er det forventet en vekst for fylket og landet på hhv. rundt 12 og 22 prosent i samme periode.



Figur 6 Befolkningsframskrivinger 2015-2040 (alt. MMMM). Kilde: SSB

Bardu, Salangen, Sørreisa, Målselv og Lenvik er anslått å få vekst i folketallet fram til 2040, mens Lavangen, Dyrøy, Tranøy, Torsken og Berg er anslått å få nedgang i folketallet. Lenvik er anslått å få en vekst på rundt 17 prosent, mens Dyrøy er anslått å få en nedgang på rundt 15 prosent.



Figur 7 Befolkningsframskrivinger 2015-2040 (alt. MMMM). Kilde: SSB

Befolkningsframskrivingene viser videre en betydelig i økning i andelen eldre. Tabell 10 viser antall personer i arbeidsfør alder per innbygger i aldersgruppen 67 år og over. Framskrivningene er basert på SSBs mellomalternativ fra juni 2014. Flere eldre stiller betydelige økte krav til kommunenes tjenestetilbud innen helse og omsorg. Færre innbyggere i yrkesaktiv alder per innbygger i de eldre aldersgruppene, forsterker utfordringene.

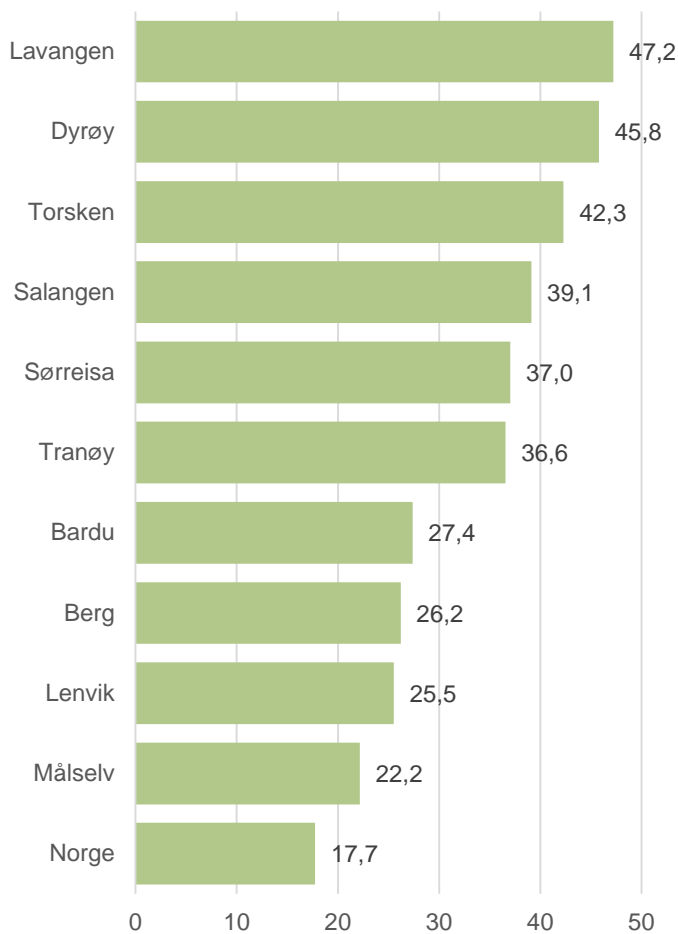
Tabell 10 Antall personer i arbeidsfør alder (20-66 år) per innbygger i aldersgruppen 67 år og over. Kilde. Nykommune.no.

Kommune	2014	2020	2040
Landet	3,6	3,2	2,4
Lavangen	2,7	2,5	2,1
Bardu	3,9	3,3	2,6
Salangen	3,4	2,9	2,1
Målselv	3,9	3,6	2,5
Sørreisa	3,8	3,4	2,1
Dyrøy	2,6	2,2	1,4
Tranøy	2,5	2,0	1,8
Torsken	2,4	2,1	1,4
Berg	3,1	2,8	1,9
Lenvik	3,9	3,4	2,4

3.2 Næringsutvikling

Det er som oftest en klar sammenheng mellom arbeidsplasser og befolkningsutvikling i kommunene. I mindre kommuner er gjerne kommunen den viktigste arbeidsgiveren, noe som fører til en høyere andel sysselsatte i offentlig sektor i disse kommunene. Dette er en tendens som også synes å være tilfelle blant kommunene som inngår i denne utredningen.

Figuren under viser andelen kommunal sektor utgjør i prosent av det totale antallet arbeidsplasser for kommunene som er med i utredningen, i år 2013.



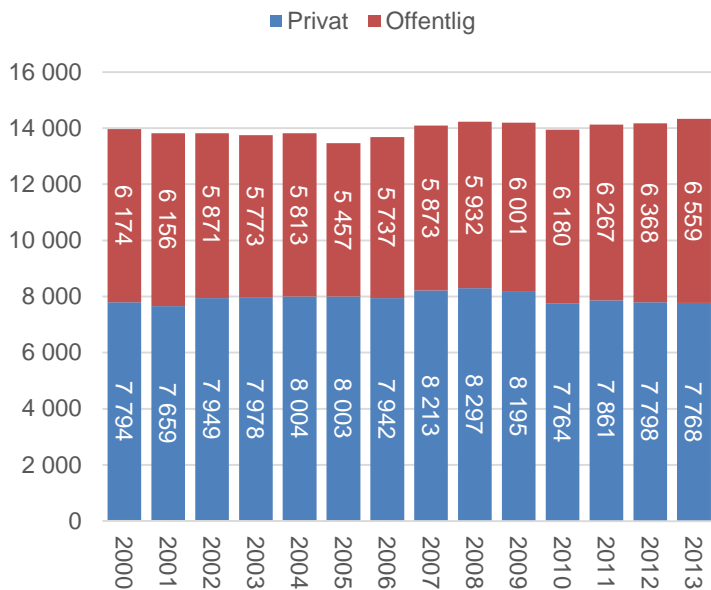
Figur 8: Kommunal sektors andel av arbeidsplassene i kommunene og i Norge i 2013.

Lavangen og Dyrøy har høyest andel arbeidsplasser i kommunal sektor. Målselv har færrest. Alle kommunene har en høyere andel arbeidsplasser i kommunal sektor enn landet som helhet.

Under vises to figurer som viser arbeidsplassutviklingen.

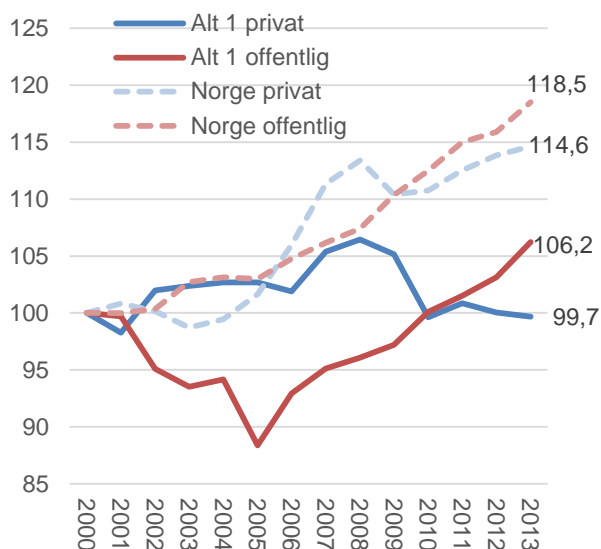
Den første figuren viser antall arbeidsplasser i offentlig og privat sektor fra 2000 til 2013. Antall arbeidsplasser er definert som sysselsatte etter arbeidssted. Offentlig sektor er kommunal, fylkeskommunal og statlig sektor er slått sammen.

Den andre figuren viser den indekserte arbeidsplassutviklingen i offentlig og privat sektor for alternativene og for Norge. Antall arbeidsplasser i 2000 er indeksert til å være lik 100.



Figur 9 Antall arbeidsplasser i offentlig og privat sektor i Alt 1, 2000 – 2013.

Midt-Tromsregionen har 7 768 arbeidsplasser i privat sektor og 6 559 i offentlig sektor. Det er omtrent like mange arbeidsplasser i privat sektor i dag som i 2000. På landsbasis har antall arbeidsplasser økt med 14,6 prosent, så utviklingen i Midt-Troms har vært relativt svak.



Figur 10 Indeksert arbeidsplassvekst i Midt-Troms og i Norge i offentlig og privat sektor, 2000-2013. Antall arbeidsplasser i 2000 = 100.

Frem til 2008 var det arbeidsplassvekst i privat sektor, men nedgang mellom 2008 og 2010. Etter 2010 har antall arbeidsplasser holdt seg ganske stabilt.

Antall arbeidsplasser i offentlig sektor har økt med 6,2 prosent fra 2000 til 2013. Veksten er svakere enn i landet som helhet. Midt-Troms hadde nedgang i antall arbeidsplasser i offentlig sektor frem til 2005, deretter oppgang.

Tabellen under viser antall arbeidsplasser i de ulike sektorene i kommunene som er med i utredningen for 2013.

Tabell 11 Antall arbeidsplasser i de ulike sektorene i kommunene i 2013. Blå farge indikerer høy verdi, mens rød farge indikerer lav verdi.

	Fylke	Kommune	Privat	Stat	Totalt
Lavangen	0	161	158	22	341
Bardu	8	530	668	729	1 935
Salangen	77	381	388	128	974
Målselv	159	832	1 839	924	3 754
Sørreisa	8	391	483	174	1 056
Dyrøy	0	174	182	24	380
Tranøy	0	193	319	16	528
Torsken	0	148	199	3	350
Berg	0	120	331	7	458
Lenvik	198	1 497	3 747	424	5 866

Lenvik har flest arbeidsplasser, og er kommunen med flest arbeidsplasser i privat sektor. Deretter følger Målselv som også har forholdsvis mange arbeidsplasser i privat sektor.

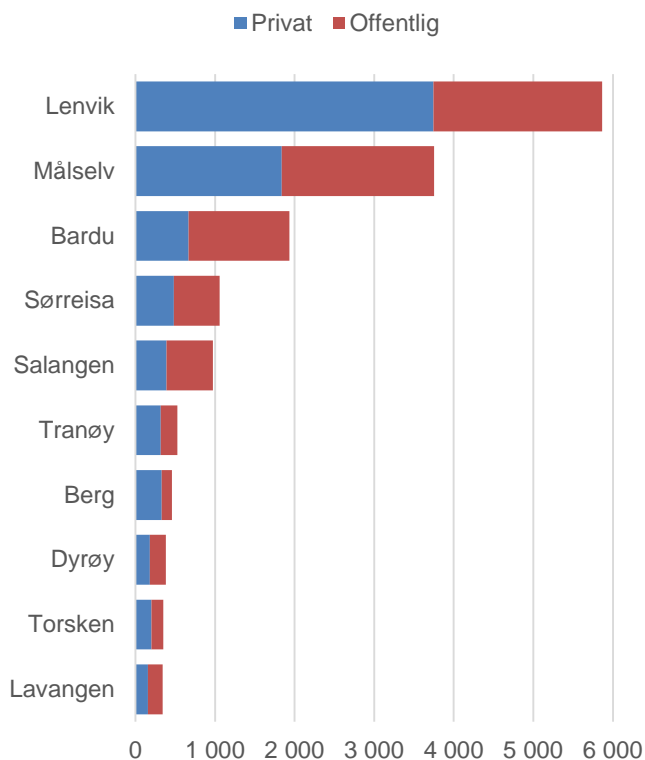
I Lenvik er det også mange arbeidsplasser i kommunal sektor.

Det er generelt få arbeidsplasser i fylkeskommunal sektor blant kommunene som er med i utredningen. Målselv og Lenvik er kommunene med flest arbeidsplasser i fylkeskommunal sektor. Flere av kommunene har ingen arbeidsplasser i fylkeskommunal sektor.

Alle kommunene har minst 100 arbeidsplasser i kommunal sektor. I Lenvik er det over 1400 arbeidsplasser i kommunal sektor.

Torsken og Berg har kun et fåtall arbeidsplasser i statlig sektor. Bardu og Målselv er kommunene med flest arbeidsplasser i statlig sektor.

Figuren under viser antall arbeidsplasser i offentlig og privat sektor i alle kommunene som er med i utredningen. Året er 2013. Fylkeskommunal, statlig og kommunal sektor er slått sammen til «offentlig».

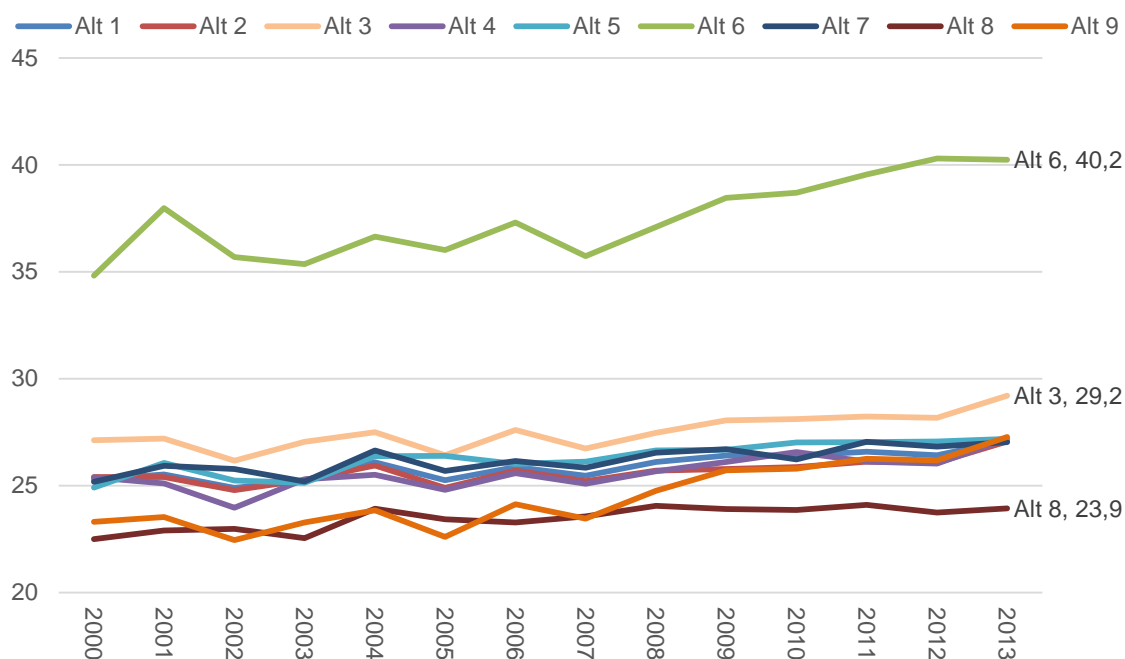


Figur 11: Antall arbeidsplasser i offentlig og privat sektor i kommunene som er med i utredningen, 2013.

Lenvik skiller seg ut gjennom å ha desidert flest arbeidsplasser, hvorav mange er i privat sektor. Målselv er den nest største kommunen (målt i antall arbeidsplasser) og har omtrent like mange arbeidsplasser i offentlig og privat sektor. Deretter følger Bardu. Bardu har en høy andel arbeidsplasser i offentlig sektor.

Sørreisa og Salangen har omtrent 1 000 arbeidsplasser. De øvrige kommunene har under 1 000 arbeidsplasser.

Figuren under viser andelen kommunal sektor utgjør av det totale antallet arbeidsplasser for de ni alternativene fra 2000 til 2013.



Figur 12 Kommunal sektors prosentvise andel av det totale antall arbeidsplasser i kommunen i 2013 for de ni alternativene.

Alt 6 har en betydelig høyere andel arbeidsplasser knyttet til kommunal sektor enn de øvrige alternativene. 40,2 prosent av arbeidsplassene er i kommunal sektor. Andelen har økt siden 2007.

Alt 8 har den laveste andelen. 23,9 prosent av arbeidsplassene i Alt 8 er i kommunal sektor. Det er likevel høyere enn andelen nasjonalt, som er på 17,7 prosent.

Alt 3 har en høy andel. Den var på 29,2 prosent i 2013. De øvrige alternativene har en andel på omtrent 27 prosent. Det er høyt sammenliknet med andelen nasjonalt.

Selv om offentlige arbeidsplasser er viktig for sysselsetting og bosetting, er det likevel en sentral målsetting i de fleste kommuner å legge til rette for vekst i privat næringsvirksomhet og sysselsetting.

Tabellen under viser bransjenes andel av næringslivet i kommunene som er med i utredningen. Nederste rad viser antall arbeidsplasser i næringslivet i absolutte tall. Tallene i de øvrige rutene viser prosentvis andel av arbeidsplassene i næringslivet. Tallene er fra 2013. Tallene er fargelagt på en skala fra mørk blå til mørk rød. Mørk blå er den høyeste andelen, mens mørk rød er den laveste andelen.

Tabellen viser de ulike næringstypene inndelt i basisnæringer, besøksnæringer, lokale næringer og regionale næringer i utredningskommunene.

Basisnæringer er de bedriftene som produserer for et nasjonalt eller internasjonalt marked, og omfatter primærnæringer, industri, olje- og gassutvinning og de mest konkurransutsatte tjenestene som forskning, tele, IKT, engineering og lignende.

Besøksnæringene omfatter de bedriftene som er avhengig av at kunden må være personlig til stede. Det er bransjer som overnatting, servering, butikkhandel, kultur og diverse personlige tjenester. Besøksnæringene omfatter også turistbransjen, men er definert litt videre. Stedets egen befolkning er en stor kundegruppe for besøksnæringene, og besøksnæringen blir dermed sterkt påvirket av befolkningsveksten på stedet.

De regionale næringene består av bransjer som ikke passer inn i basis- eller besøksnæringer, og består av bransjer som bygg og anlegg, finans og forretningsmessig tjenesteytelse, transport, engroshandel m.fl. Dette er bran-

sjer som ofte ikke får stor oppmerksomhet i kommunale og regionale næringsstrategier, men som er viktige fordi det er mange arbeidsplasser i de nevnte bransjene.

Lokale næringer omfatter privat virksomhet innenfor primærhelsetjenester, barnehager, skoler og f.eks. avfallshåndtering. Tjenestene er knyttet til lokalbefolkningen, og som i mange tilfeller er substitutter til de kommunale tjenestene. Det er de lokale næringene som vokser raskest i Norge, og er samtidig nokså upåvirket av konjunkturrene (Vareide & Nygaard 2013).

Tabell 12 Bransjenes andel av det totale antallet arbeidsplasser i privat sektor, 2013

Næring	Sub-næring	Bransje	Lavangen	Bardu	Salangen	Målselv	Sørreisa	Dyrøy	Tranøy	Torsken	Berg	Lenvik	
Basis	Industri	Anna industri	5,7	2,5	4,1	3,8	7,2	1,1	10,0	0,0	0,9	3,0	
		Næringsmidler	0,0	0,0	5,7	10,9	2,1	7,1	0,0	39,7	36,3	6,0	
		Olje og gass utvinning	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
		Prosessindustri	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2,4	3,5
		Verkstedindustri	0,0	0,4	0,0	1,2	2,5	24,7	0,9	0,0	1,8	0,7	
	Natur	Fisk	1,9	0,0	9,3	0,3	2,9	3,3	40,1	28,6	12,7	4,5	
		Gruve	0,0	0,1	0,0	2,7	0,0	0,0	0,0	0,0	10,9	0,0	
		Landbruk	11,4	8,1	8,2	4,0	5,2	12,6	5,3	0,0	0,0	1,4	
	Tekn. tjenester	Olje og gass	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
		Teknisk/vitenskap	0,0	1,0	2,1	0,6	2,5	0,0	0,6	0,0	0,0	1,4	
Tele og IKT		0,0	3,0	2,8	0,5	0,2	0,0	0,9	0,0	0,0	1,6		
Besøk		Aktivitet	1,3	6,1	3,1	2,8	2,5	2,7	1,3	2,5	3,3	2,6	
		Handel	15,8	26,3	24,7	20,5	17,6	12,6	4,7	8,0	6,3	21,4	
		Overnatting	5,1	2,5	1,5	2,0	0,8	0,5	3,4	1,5	6,3	1,1	
		Servering	0,0	4,0	0,8	4,0	0,6	3,8	0,0	0,0	0,3	2,7	
Lokal		Lokal	18,4	4,3	5,2	4,7	6,6	1,6	3,1	5,5	3,6	8,5	
Regional		Agentur og Engros	0,0	3,3	1,8	1,1	3,7	2,2	0,6	1,0	0,6	3,2	
		Bygg og anlegg	28,5	9,6	17,0	17,2	23,2	9,9	6,9	4,0	1,2	13,3	
		Diverse	3,8	19,3	6,2	9,2	7,0	3,8	11,0	1,5	3,3	5,6	
		Finans, eiendom, utleie	4,4	1,2	2,1	2,3	2,7	0,0	0,6	0,5	0,9	2,3	
		Forr. tjenesteyting	1,3	2,8	2,6	4,0	4,3	3,3	1,9	0,5	6,0	5,4	
		Transport	1,9	2,7	2,6	7,7	8,1	9,9	7,8	6,5	2,7	10,9	
		Utleie av arbeidskraft	0,6	2,4	0,3	0,4	0,2	0,5	0,6	0,0	0,3	0,8	
Totalsum			158	668	388	1 839	483	182	319	199	331	3 747	

I Torsken og Berg utgjør næringsmiddelindustrien mer enn en tredel av arbeidsplassene i privat sektor. I Tranøy er 40 prosent av arbeidsplassene knyttet til fiske.

Handelen utgjør en forholdsvis stor andel av arbeidsplassene i privat sektor i flere av kommunene. Bare Tranøy, Torsken og Berg har en lav andel.

I Lavangen er bygg- og anleggssektoren forholdsvis stor.

I Dyrøy er nesten hver fjerde arbeidsplass i privat sektor innen verkstedindustrien.

Tabellen under viser den prosentvise andelen bransjen utgjør av det totale antallet arbeidsplasser i privat sektor for de ni alternativene i 2013. Siste rad viser det totale antallet arbeidsplasser i privat sektor.

Tabell 13 Bransjenes prosentvise andel av arbeidsplassene i næringslivet i de ni alternativene, 2013

Næring	Sub-næring	Bransje	Alt 1	Alt 2	Alt 3	Alt 4	Alt 5	Alt 6	Alt 7	Alt 8	Alt 9
Basis	Industri	Anna industri	3,5	3,5	3,5	3,2	3,6	5,1	3,9	3,4	3,5

		Næringsmidler	8,4	9,1	8,5	9,2	7,3	3,7	7,1	8,0	5,6	
		Olje og gass utvinning	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
		Prosessindustri	1,8	2,0	2,7	3,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	3,1
		Verkstedindustri	1,5	1,6	1,8	0,8	0,8	4,7	2,6	1,0	0,9	
	Natur	Fisk	5,4	5,9	7,9	8,6	1,4	4,9	0,8	0,2	4,3	
		Gruve	1,1	1,2	0,7	0,8	1,6	0,0	1,6	2,0	0,0	
		Landbruk	3,2	2,7	2,3	1,5	5,8	8,1	5,5	5,1	1,9	
	Tekn. tjenester	Olje og gass	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
		Teknisk/vitenskap	1,1	1,1	1,3	1,2	0,9	1,7	0,9	0,7	1,5	
		Tele og IKT	1,2	1,0	1,2	1,4	1,3	1,0	1,0	1,2	1,4	
Besøk		Aktivitet	2,9	2,6	2,5	2,5	3,5	2,6	3,4	3,7	2,6	
		Handel	19,5	18,9	18,3	18,6	22,1	18,9	20,8	22,1	21,0	
		Overnatting	1,7	1,7	1,5	1,7	2,2	1,6	1,9	2,2	1,1	
		Servering	2,7	2,6	2,1	2,2	3,4	1,1	3,5	4,0	2,4	
Lokal		Lokal	6,5	6,7	7,4	7,7	5,4	6,9	4,7	4,6	8,3	
Regional		Agentur og Engros	2,4	2,4	2,8	2,7	1,6	2,4	2,0	1,7	3,3	
		Bygg og anlegg	13,5	13,8	12,6	11,6	16,1	19,9	16,1	15,2	14,5	
		Diverse	7,7	6,6	5,7	5,6	10,8	5,9	10,7	11,9	5,7	
		Finans, eiendom, utleie	2,0	2,1	2,0	2,0	2,2	2,3	2,0	2,0	2,4	
		Forr. tjenesteyting	4,5	4,6	4,8	5,0	3,4	3,2	3,8	3,7	5,2	
		Transport	8,7	9,2	9,8	9,9	5,7	5,8	6,8	6,4	10,6	
		Utleie av arbeidskraft	0,8	0,6	0,7	0,7	0,9	0,3	0,8	1,0	0,7	
Totalsum		7 768	7 100	5 261	4 596	3 053	1 211	3 172	2 507	4 230		

I alle alternativene utgjør handelen en forholdsvis stor andel av arbeidsplassene i privat sektor. Også bygg- og anleggssektoren er forholdsvis stor i samtlige alternativ.

Mens fordelingen var ganske ujevn blant kommunene, ser vi at det er en jevnere fordeling blant alternativene. På kommunenivå kan noen bransjer utgjøre mer enn 40 prosent av arbeidsplassene i privat sektor, mens dette ikke forekommer når vi slår sammen kommunene i ulike utredningsalternativer.

Tabellene under viser vekstimpulsene i næringslivet etter finanskrisen. Vekstimpuls viser endring i antall arbeidsplasser som prosentvis andel av sysselsettingen. Vekstimpulser er mindre intuitive enn prosentvis vekst, men sier likevel mer om hvordan veksten har bidratt i forhold til sysselsettingen på stedet. Vi bruker vekstimpulser for å sammenlikne vekst på ett sted med vekst på et annet sted, og for å unngå følgende problem: Gitt at en bransje har én arbeidsplass, og så øker antallet til to. Da har veksten vært på 100 %. Det høres høyt ut, men én arbeidsplass er ikke særlig mye. Det bidrar lite til sysselsettingsvekst. Vi unngår dette problemet når vi bruker vekstimpulser i stedet for prosentvis vekst. Tabellen under viser vekstimpulsene fra privat sektor i kommunene som er med i utredningen. Perioden er 2008-2013.

Tabell 14 Vekstimpulser fra bransjene i privat sektor i kommunene, 2008-2013. Vekstimpulser er målt som endring i antall arbeidsplasser fra 2008 til 2013 som prosentvis andel av samlet sysselsetting i 2008.

Næring	Sub-næring	Bransje	Lavangen	Bardu	Salangen	Målselv	Sørreisa	Dyrøy	Tranøy	Torsken	Berg	Lenvik
Basis	Industri	Anna industri	-1,1	0,2	0,1	-0,2	-1,9	0,0	-2,9			-0,1
		Næringsmidler				1,0	0,1	0,4		0,7	6,8	0,1

		Olje og gass utvinning										
		Prosessindustri									1,4	0,1
		Verkstedindustri		-0,2		-0,1	0,4	2,2	-0,1		-0,4	-0,5
	Natur	Fisk	-0,5		0,6	0,0	0,2	-0,7	7,8	-9,1	-4,1	-0,7
		Gruve		-0,2		0,6					1,6	
		Landbruk	0,5	-0,6	-1,0	-1,0	-0,2	0,0	-0,8			-0,4
	Tekn. tjenester	Olje og gass										
		Teknisk/vitenskap		0,0	0,2	-0,1	0,4		-0,3			0,3
		Tele og IKT		-2,0	0,4	0,0	0,0		0,1			-0,2
Besøk	Besøk	Aktivitet	-0,5	0,2	-0,3	-0,7	0,0	-0,9	-0,4	0,0	-3,7	0,2
		Handel	-0,9	-1,0	-1,1	-1,2	1,0	0,7	0,1	0,9	0,6	-1,4
		Overnatting	1,1	0,0	-0,2	-0,3	0,1	0,0	0,3	0,4	3,5	-0,1
		Servering		0,5	-0,5	-0,2	-0,2	0,4				-0,2
Lokal		Lokal	4,5	-0,5	0,8	-0,4	0,4	-1,3	-0,4	1,3	2,0	0,9
Regional		Agentur og Engros		0,0	0,0	-0,1	-0,9	0,4	0,0		0,0	-0,4
		Bygg og anlegg	2,7	-0,6	-1,6	-0,3	-0,2	-0,2	0,1	-2,7	-0,2	1,6
		Diverse	-1,4	-2,5	-2,4	-2,4	-3,0	-1,3	3,7	0,2	-1,0	-0,4
		Finans, eiendom, utleie	0,9	-0,2	-1,2	-0,8	0,0		0,1	0,0	-3,7	-0,3
		Forr. tjenesteyting	0,0	0,1	0,0	0,4	-0,6	-2,9	0,4		2,9	0,0
		Transport	0,2	0,0	0,4	1,2	-0,7	1,3	-6,8	0,7	-0,2	-0,5
		Utleie av arbeidskraft	0,0	0,5		0,0		0,0	0,1		0,0	-0,6
Totalsum			4,3	-6,3	-4,0	-4,4	-5,1	-3,3	1,0	-10,0	5,7	-2,3

Veksten i antall arbeidsplasser innenfor fiske i Tranøy har tilsvart 7,8 prosent av sysselsettingen. I Torsken har derimot nedgangen i antall arbeidsplasser innenfor fisket tilsvart 9,1 prosent av sysselsettingen.

Veksten i antall arbeidsplasser i næringsmiddelindustrien i Berg har tilsvart 6,8 prosent av arbeidsplassene.

Samlet sett har Lavangen, Tranøy og Berg fått positive vekstimpulser fra privat sektor etter finanskrisen. Berg og Lavangen har hatt høy vekst i privat sektor etter finanskrisen.

Torsken har hatt sterkest arbeidsplassnedgang i privat sektor etter finanskrisen (svakest vekstimpulser), hovedsakelig som følge av arbeidsplassnedgang innen fiske. Også Bardu og Sørreisa har hatt sterke negative vekstimpulser fra privat sektor.

Tabellen under viser vekstimpulsene fra næringslivet i de ni alternativene. Perioden er 2008-2013, altså etter finanskrisen.

Tabell 15 Vekstimpulser fra bransjene i privat sektor i de ni alternativene, 2008-2013. Vekstimpulser er målt som endring i antall arbeidsplasser fra 2008 til 2013 som prosentvis andel av samlet sysselsetting i 2008.

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

Samtlige alternativer har fått negative vekstimpulser fra privat sektor etter finanskrisen. Det vil si at de har hatt arbeidsplassnedgang. Verst har det vært for alternativ 7 og 8. Alternativ 4 kommer best ut av det. Nedgangen i Alt 4 har tilsvart 1,9 prosent av sysselsettingen.

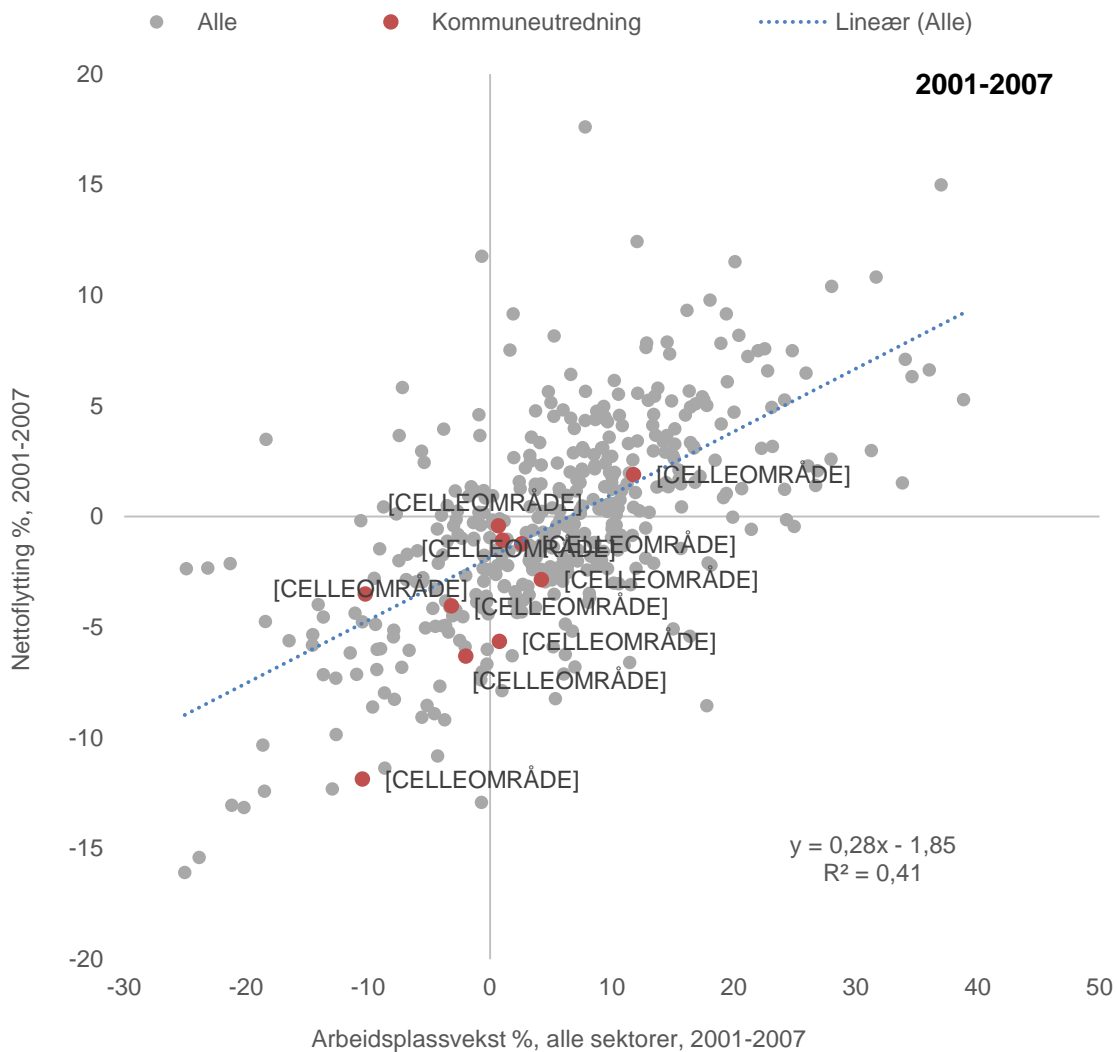
De fleste alternativene har fått positive vekstimpulser fra næringsmiddelindustrien og tekniske og vitenskapelige tjenester. Mange har også fått positive vekstimpulser fra bygg- og anleggsbransjen, men ikke alle. Gruvedriften har også bidratt med positive vekstimpulser.

Diverse-kategorien, som inkludere bl.a. arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjoner, frivillige organisasjoner og trafikkskoler, har gitt negative vekstimpulser eller nullvekst i alle alternativene. Landbruket har også gitt negative vekstimpulser, og det har også finans eiendom og utleie.

Noen bransjer har vokst, andre har hatt nedgang, men samlet sett har arbeidsplassutviklingen i privat sektor vært negativ etter finanskrisen.

Plottene under viser sammenhengen mellom arbeidsplassvekst (i prosent av seg selv) og nettoflytting (som prosent av folketallet) i de ti kommunene som er med i utredningen. Plottene er vist for to perioder, 2001-2007 og 2007-2013. Noen kommuner avviker fra forventningslinjen. Avvikene skyldes to forhold: Strukturelle flyttefaktorer ¹⁰ og bostedsattraktivitet.

¹⁰ Med strukturelle flyttefaktorer menes arbeidsplassvekst i nabokommunene, kommunistørrelse og arbeidsmarkedsintegrasjon (pendlingsmuligheter)

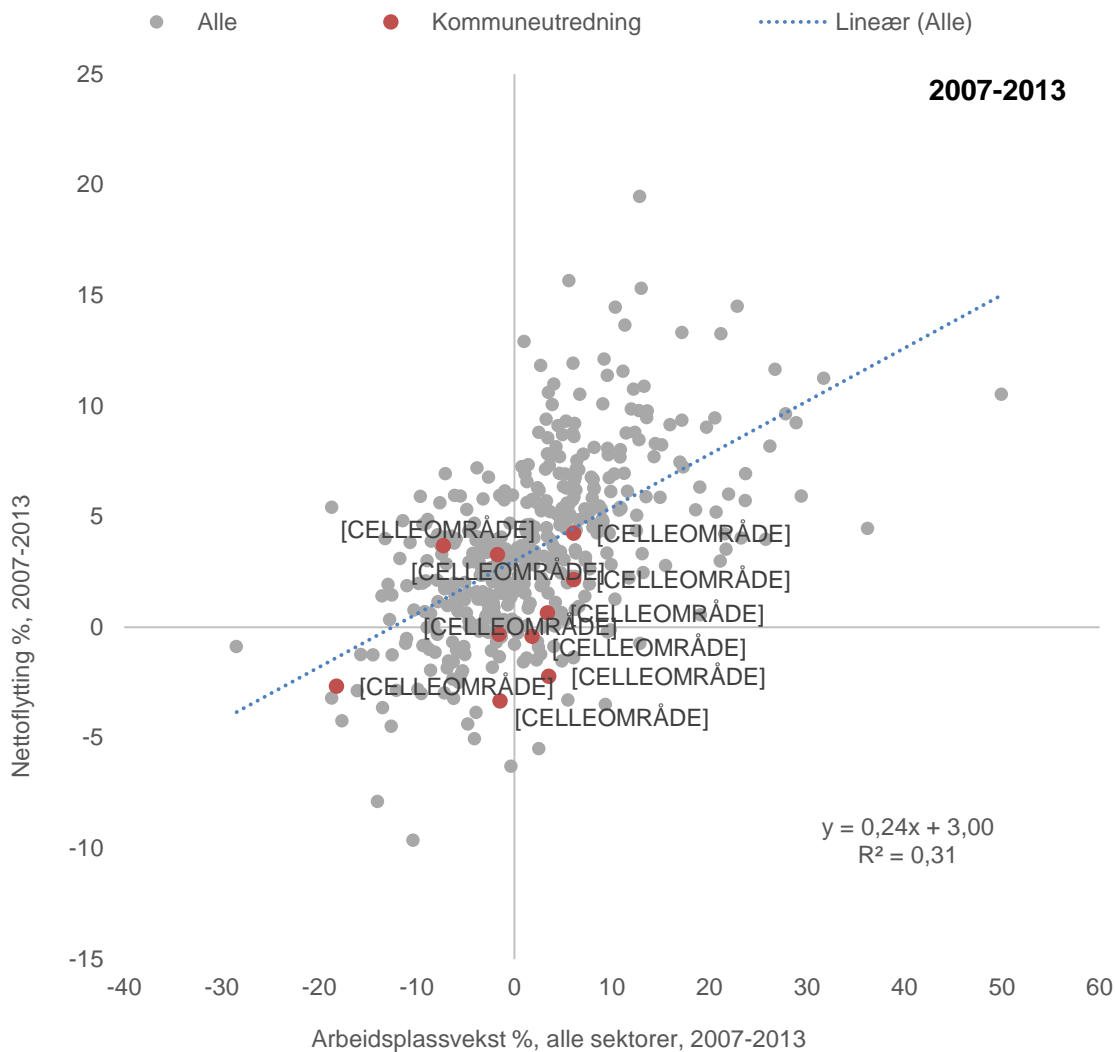


Figur 13: Et plott som viser arbeidsplassveksten fra 2001-2007 og nettoflyttingen i samme periode. De grå prikkene er alle kommunene i Norge, mens de røde er kommunene som er med i utredningsalternativet.

I denne tidsperioden hadde Bardu høyest arbeidsplassvekst. Nettoflyttingen var positiv, og omtrent som forventet ut ifra arbeidsplassveksten.

Tranøy og Torsken hadde dårligst arbeidsplassutvikling. Tranøy hadde bedre nettoflytting enn arbeidsplassutviklingen isolert sett skulle tilsi, mens Torsken hadde betydelig lavere nettoflytting enn arbeidsplassveksten isolert sett skulle tilsi.

Nettoflyttingen til Sørreisa, Dyrøy og Lenvik var omtrent som forventet ut ifra arbeidsplassveksten.



Figur 14: Et plott som viser arbeidsplassveksten fra 2007-2013 og nettoflyttingen i samme periode. De grå prikkene er alle kommunene i Norge, mens de røde er kommunene som er med i utredningsalternativet.

I den siste seksårsperioden har Torsken fortsatt hatt lav arbeidsplassvekst, og nettoflyttingen har vært lavere enn forventet. Bardu har i denne perioden hatt arbeidsplassnedgang, og nettoflyttingen har vært betydelig lavere enn arbeidsplassnedgangen skulle tilsi.

Sørreisa har hatt høyere nettoflytting enn forventet. Lavangen og Salangen har hatt en nettoflytting som forventet ut ifra arbeidsplassutviklingen. Salangen har hatt høyest arbeidsplassvekst i denne perioden.

Mange kommuner har hatt lavere nettoflytting enn det arbeidsplassveksten isolert sett skulle tilsi.

Figurene under viser hvordan nettoflyttingen kan forklares av strukturelle flyttefaktorer, arbeidsplassvekst og bostedsattraktivitet. Bostedsattraktivitet er restleddet – dvs. den delen av nettoflyttingen som ikke kan forklares av arbeidsplassvekst eller strukturelle flyttefaktorer.

De strukturelle flyttefaktorene er:

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

Den første figuren viser perioden fra 2001-2007, den andre fra 2007-2013. De strukturelle forholdene forblir vanligvis ganske stabile. De bare «er der», og det er vanskelig å gjøre noe med dem på kort sikt. Kommunene er sortert mht. bostedsattraktivitet. (Enheten er standardavvik fra gjennomsnittet – summert over to ikke-overlappende treårsperioder.)

Dyrøy og Bardu hadde positiv bostedsattraktivitet i perioden 2001-2007. Det vil si at nettoflyttingen var bedre enn arbeidsplassutviklingen og de strukturelle forholdene skulle tilsi.

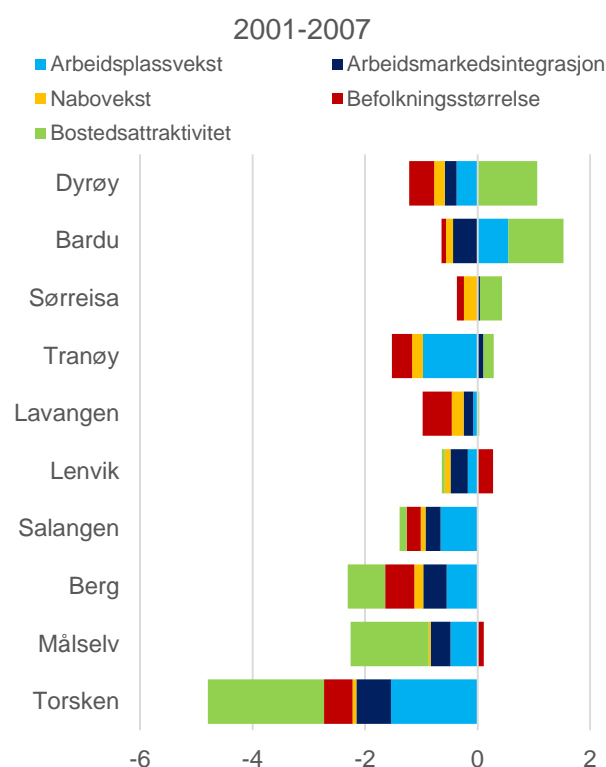
Torsken hadde på sin side negativ bostedsattraktivitet, og en stor del av den manglende nettoflyttingen finner ikke sin forklaring i arbeidsplassutvikling eller strukturelle forhold.

Ingen av kommunene kunne forvente positiv relativ nettoflytting i perioden, hovedsakelig pga. dårlig arbeidsplassutvikling, lav arbeidsmarkedsintegrasjon og en lav befolkningsstørrelse.

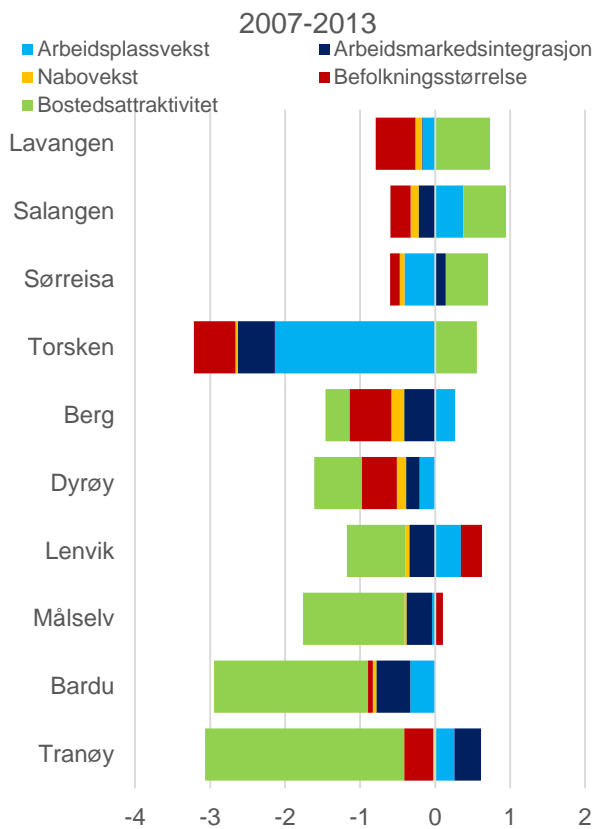
I den siste seksårsperioden, fra 2007 til 2013, har situasjonen endret seg. Lavangen, Salangen, Sørreisa og Torsken har fått bedre nettoflytting enn forutsetningene skulle tilsi. Disse kommunene har hatt positiv bostedsattraktivitet. Den relativt dårlige nettoflyttingen til Torsken har hovedsakelig skyldes dårlig arbeidsplassutvikling. Den faktiske nettoflyttingen har vært bedre enn forventet.

I Bardu har situasjonen snudd, og nettoflyttingen har vært lavere enn forventet. Bardu har hatt negativ bostedsattraktivitet i de siste seks årene.

Tranøys manglende nettoflytting skyldes verken arbeidsplassutvikling eller strukturelle ulemper, den skyldes negativ bostedsattraktivitet.



Figur 15 Nettoflytting 2001-2007 forklart av arbeidsplassvekst, strukturelle flyttefaktorer og bostedsattraktivitet.



Figur 16 Nettoflytting 2007-2013 forklart av arbeidsplassvekst, strukturelle flyttefaktorer og bostedsattraktivitet.

Figurene over viser hvordan de strukturelle flyttefaktorene hver for seg har bidratt til nettoflyttingen til kommunene i de to foregående seksårsperiodene. Under er de strukturelle flyttefaktorene slått sammen til én sort stolpe for den siste seksårsperioden.

Da kan man se om nettoeffekten er positiv eller negativ.

Ingen av kommunene har positive strukturelle forhold for positiv nettoflytting.

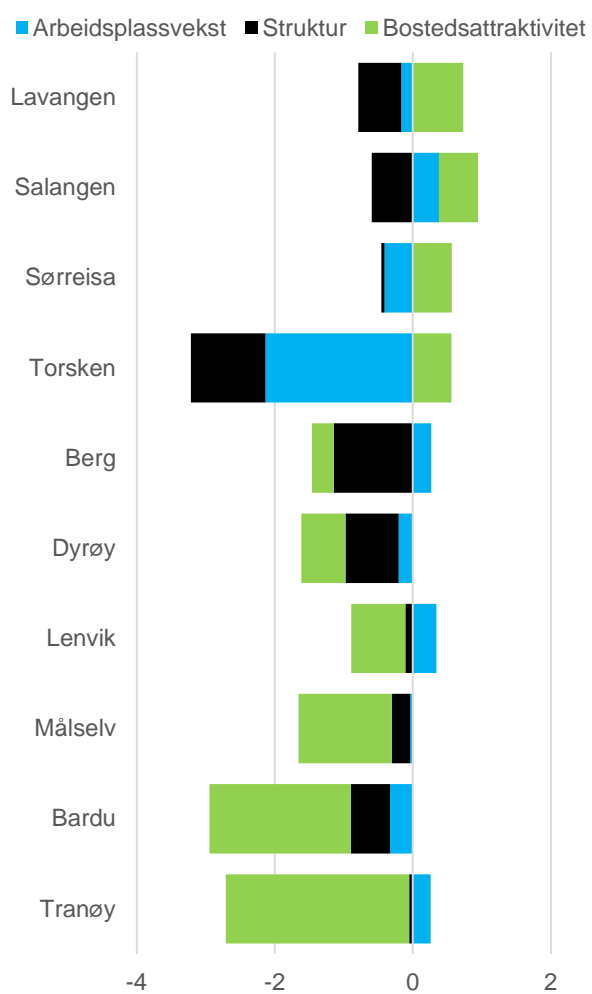
I de siste seks årene har Tranøy hatt nøytrale strukturelle flyttefaktorer. Derfor er det kun arbeidsplassutviklingen som sier noe om forventet nettoflytting i kommunen.

I de siste seks årene har også Sørreisa og Lenvik hatt tilnærmet nøytral nettoeffekt av de strukturelle flyttefaktorene. Arbeidsplassutviklingen blir derfor utslagsgivende når en vil estimere nettoflyttingen.

Lenvik, Målselv, Bardu og Lenviks manglende nettoflytting skyldes nesten utelukkende lav bostedsattraktivitet. Dette går det an å gjøre noe med innenfor et lokalt handlingsrom. Disse kommunene har derfor et uutnyttet potensiale mht. å oppnå høyere nettoflytting.

Torsken er kommunen som kan forvente lavest nettoflytting, hovedsakelig på grunn av dårlig arbeidsplassutvikling. Torsken kan imidlertid sammen med Berg og Dyrøy forvente negativ relativ flytting også på grunn av ugunstige strukturelle forhold.

2007-2013



Figur 17 Nettoflytting 2007-2013 forklart av arbeidsplassvekst, strukturelle flyttefaktorer og bostedsattraktivitet. De strukturelle flyttefaktorene er slått sammen til én sort stolpe.

3.3 Pendling

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

Tabellene under viser pendlingen mellom kommunene som er med i denne utredningen.

Den første tabellen viser pendling i absolutte tall. Den andre kommunen viser andelen av den sysselsatte befolkningen som pendler og hvor de pendler til. Tallene er for 2013.

Tabell 16 Pendling i absolutte tall. 2013.

		Arbeidssted												
		Lavangen	Bardu	Salangen	Målselv	Sørreisa	Dyrøy	Tranøy	Torsken	Berg	Lenvik	Utenfor	Antall sysselsatte	
Bosted	Lavangen	271	12	55	8	0	2	0	0	0	6	87	441	
	Bardu	5	1 692	31	190	2	0	0	0	0	23	171	2 114	
	Salangen	29	42	796	26	4	12	0	0	0	31	122	1 062	
	Målselv	4	97	3	2 912	11	3	3	0	4	141	334	3 512	
	Sørreisa	1	10	6	135	878	16	6	0	1	478	173	1 704	
	Dyrøy	2	2	23	14	32	323	0	0	6	30	95	527	
	Tranøy	0	0	1	11	2	1	351	0	5	218	73	662	
	Torsken	0	0	0	0	0	0	8	315	5	26	58	412	
	Berg	0	0	0	3	3	0	2	3	375	24	43	453	
	Lenvik	0	10	4	170	100	6	96	18	33	4 562	596	5 595	
	Utenfor	29	70	55	285	24	17	62	14	29	327			
	Antall arbeidsplasser		341	1 935	974	3 754	1 056	380	528	350	458	5 866		

I 2013 var det ingen som er bosatt i Tranøy, Torsken og Berg som jobbet i Lavangen eller Bardu. Det var heller ingen i Lavangen, Bardu og Salangen som jobbet i Tranøy, Torsken eller Berg.

478 personer som er bosatt i Sørreisa jobbet i Lenvik. 218 personer som er bosatt i Tranøy jobbet også i Lenvik. Fra Målselv var det 141 personer som jobbet i Lenvik i 2013.

Tabellen under viser andelen av den sysselsatte befolkningen som pendler, og hvor stor andel som pendler hvor. Tallene er fra 2013. Den nest siste raden viser hvor stor prosentandel av arbeidsplassene på stedet som det pendles inn til fra en kommune som ikke er med i utredningen.

Tabell 17 Pendling i prosent. 2013.

		Arbeidssted											
		Lavangen	Bardu	Salangen	Målselv	Sørreisa	Dyrøy	Tranøy	Torsken	Berg	Lenvik	Utenfor	Antall sys- selsatte
Bosted	Lavangen	61,5	2,7	12,5	1,8	0,0	0,5	0,0	0,0	0,0	1,4	19,7	441
	Bardu	0,2	80,0	1,5	9,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	1,1	8,1	2 114
	Salangen	2,7	4,0	75,0	2,4	0,4	1,1	0,0	0,0	0,0	2,9	11,5	1 062
	Målselv	0,1	2,8	0,1	82,9	0,3	0,1	0,1	0,0	0,1	4,0	9,5	3 512
	Sørreisa	0,1	0,6	0,4	7,9	51,5	0,9	0,4	0,0	0,1	28,1	10,2	1 704
	Dyrøy	0,4	0,4	4,4	2,7	6,1	61,3	0,0	0,0	1,1	5,7	18,0	527
	Tranøy	0,0	0,0	0,2	1,7	0,3	0,2	53,0	0,0	0,8	32,9	11,0	662
	Torsken	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,9	76,5	1,2	6,3	14,1	412
	Berg	0,0	0,0	0,0	0,7	0,7	0,0	0,4	0,7	82,8	5,3	9,5	453
	Lenvik	0,0	0,2	0,1	3,0	1,8	0,1	1,7	0,3	0,6	81,5	10,7	5 595
	Utenfor	8,5	3,6	5,6	7,6	2,3	4,5	11,7	4,0	6,3	5,6		
	Antall arbeidsplasser		341	1935	974	3754	1 056	380	528	350	458	5 866	

I Sørreisa og på Tranøy jobber bare litt over halvparten av den sysselsatte befolkningen i sin egen kommune. I Bardu, Målselv, Berg og Lenvik jobber mer enn 80 prosent av den sysselsatte befolkningen i sin egen kommune.

12,5 prosent av den sysselsatte befolkningen i Lavangen jobber i Salangen, mens nesten 20 prosent jobber i en kommune som ikke er med i utredningsalternativene.

Hele 28,1 prosent av den sysselsatte befolkningen i Sørreisa jobber i Lenvik, og hver tredje sysselsatte person på Tranøy jobber i Lenvik.

Tranøy er kommunen som mottar høyest andel innpendlere fra en kommune som ikke er med i utredningsalternativene. Det kan leses av nest siste rad, som viser andelen av arbeidsplassene på stedet som det pendles inn til fra en kommune som ikke er med i utredningsalternativene.

Med tanke på eventuell kommunesammenslåing er pendlings- og interaksjonsmønsteret på tvers av kommunegrensene en viktig faktor, men dette må også vurderes opp mot hensyn som gjelder fellesinteresser, samarbeid, avstander og demokratisk påvirkningskraft.

3.4 Samlet vurdering

I perioden 2000 til 2015 har Midt-Troms-regionen samlet sett hatt en befolkningsnedgang på 1,5 prosent, mens det på landsbasis har vært en vekst på 15,3 prosent i samme periode. Mange kommuner sliter med negativ innenlands flytting og lavt fødselsoverskudd. Høy innvandring fra utlandet de senere år imidlertid delvis bidratt til å kompensere for dette.

Alle kommunene har en høyere andel arbeidsplasser i kommunal sektor enn landet som helhet. Lavangen og Dyrøy har høyest andel arbeidsplasser i kommunal sektor. Målselv har færrest. Antall arbeidsplasser i offentlig sektor har økt med 6,2 prosent fra 2000 til 2013. Veksten er svakere enn i landet som helhet.

Handel utgjør en forholdsvis stor andel av arbeidsplassene i privat sektor. Også bygg- og anleggssektoren er forholdsvis stor i samtlige alternativ.

Frem til 2008 var det arbeidsplassvekst i privat sektor, men nedgang mellom 2008 og 2010. Etter 2010 har antall arbeidsplasser holdt seg ganske stabilt. Noen bransjer har vokst, andre har hatt nedgang, men samlet sett har arbeidsplassutviklingen i privat sektor vært negativ etter finanskrisen. Samtlige av utredningskommunene har hatt nedgang i arbeidsplasser fra 2008 til 2013, med unntak av Lavangen, Tranøy og Berg.

Mange av utredningskommunene har hatt klare utfordringer med å styrke befolknings- og næringsutviklingen. Prognosene framover tyder også på det. For regionen er det naturligvis helt sentralt hvordan de ulike kommunestrukturalternativene vil kunne påvirke arbeidet med å styrke nærings- og befolkningsutviklingen. Dette vil vi komme nærmere tilbake til i kapittel 7, som har fokus på konsekvenser i forhold til samfunnsutviklerrollen.

4. Interkommunalt samarbeid

4.1 Bakgrunn

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

På oppdrag fra KMD er det også gjennomført en landsomfattende evaluering av det interkommunale samarbeidet etter kommunelovens § 27, som regnes som den opprinnelige lovhjemmelen for interkommunalt samarbeid¹¹. Rapporten slår fast at; *det er vanskelig å få en eksakt kartlegging av omfanget av § 27-samarbeid i de kommunene som var valgt ut. Dermed er det også vanskelig å si noe sikkert om hvor stort omfanget av § 27-samarbeid er i landet totalt sett. Høyst sannsynlig er hver kommune i Norge med i 1-2 § 27-samarbeid. Dette tallet kan virke noe lavt i forhold til andre kartlegginger foretatt i mer avgrensede, geografiske områder. Den viktigste grunnen til dette er at vi i denne kartleggingen faktisk har sjekket opp om det kommunene opplyser at er et § 27-samarbeid faktisk faller inn i denne kategorien. Flere samarbeid der kommunene hadde opplyst at lovgrunnlaget var kommunelovens § 27 tilfredsstilte ikke lovens krav, og disse ble luket ut av den videre kartleggingen.*

I tillegg til samarbeid etter kommunelovens bestemmelser har de fleste kommunene også inngått samarbeid etter andre lovfesta modeller, for eksempel gjennom interkommunale selskap og aksjeselskap. Det er om lag dobbelt så mange formelle interkommunale samarbeid som det er kommuner i Norge, og hver kommune deltar gjennomsnittlig i elleve interkommunale samarbeid. Samlet sett tilsvarer det økonomiske omfanget av interkommunalt samarbeid i Norge om lag 10 % av kommunenes driftsutgifter¹².

Tar vi samtidig det åpne uformelle samarbeidet med i betraktningen vil bildet av dagens interkommunale samarbeid være relativt komplett. I det neste delkapittelet vil vi legge fram det totale bildet for en utvidet region Midt-Troms framkommet i vår kartlegging.

Interkommunalt samarbeid har eksistert lenge blant de 10 kommunene. I dag inngår 8 av kommunene i Midt-Troms regionråd (Bardu, Målselv, Sørreisa, Dyrøy, Tranøy, Torsken, Berg og Lenvik), mens 2 av kommunene er en del av Sør-Troms regionråd (Lavangen og Salangen). Men inntil starten av 2000 tallet var kommunene Bardu, Dyrøy, Salangen og Lavangen en del av Indre Sør-Troms regionråd, og Midt-Troms regionråd besto kun av Senjakommunene, Lenvik og Sørreisa. Denne regiondelingen kan vi enda se igjen i forhold til hvilke kommuner som samarbeider interkommunalt, særlig for interkommunalt samarbeid som har vart ei tid.

¹¹ Jacobsen, Dag Ingvar (2010): Evaluering av interkommunalt samarbeid etter kommunelovens § 27 – omfang, organisering og virkemåte

¹² <http://www.iris.no/forskning/samfunn/politisk-organisering-og-styring/interkommunalt-samarbeid>

4.2 Interkommunalt samarbeid i Midt-Troms

Vår tabell av det interkommunale samarbeidet i regionen er et resultat av innhentede oversikter og framlegg fra deltagerne i arbeidsgruppene. Da dette arbeidet er ganske omfattende og komplekst, selv for ansatte i kommunene, tas det forbehold om feil og mangler i oversikten.

Tabell 18 Dagens interkommunale samarbeid i Midt-Troms

Område	Organisering	Kommuner	Øvrige deltakere	Hensikt
Midt-Troms regionråd	Kl § 27	Bardu, Berg, Dyrøy, Lenvik, Målselv, Sørreisa, Torsken og Tranøy		
Sør-Troms regionråd	Kl § 27	Lavangen og Salangen	Gratangen, Harstad, Kvæfjord og Skånland	
<i><u>Administrasjon</u></i>				
Administrativt råd	Kl § 27	Bardu, Berg, Dyrøy, Lenvik, Målselv, Sørreisa, Torsken og Tranøy		AR er på linje med regionrådet en del av styringsstrukturen i Midt-Troms regionråd.
Astafjord IKT og Drift (K4)	Vert iht. kl. § 28: Salangen	Lavangen og Salangen	Gratangen	Utvikle, etablere og drive en felles IKT driftstjeneste
Astafjord lønn og regnskap (K4)	Vert iht. kl. § 28: Lavangen	Lavangen og Salangen	Gratangen	
Astafjord skatt og innfordring (K4)	Vert iht. kl. § 28: Gratangen	Lavangen og Salangen	Gratangen	
Bankavtale	Innkjøpsavtale	Bardu, Berg, Dyrøy, Lenvik, Målselv, Sørreisa, Torsken og Tranøy		
Felles økonomisystem	Innkjøpsavtale	Bardu, Berg, Målselv, Sørreisa, Torsken og Tranøy		
IKT-forum	Uformelt	Bardu, Berg, Dyrøy, Lenvik, Målselv, Sørreisa, Torsken og Tranøy		
Interkommunalt arkiv Troms IKS	IKS	Bardu, Berg, Dyrøy, Lavangen, Len-	De fleste kommunene i Troms	

		vik, Målselv, Salangen, Sørreisa, Torsken og Tranøy		
Kom Rev Nord IKS	IKS	Berg, Lenvik, Målselv, Sørreisa, Torsken og Tranøy	En rekke kommuner i nordre Nordland og Troms	Felles kommunale revisjonstjenester
Midt-Troms arbeidsgiverkontroll	Kl § 27	Bardu, Berg, Dyrøy, Målselv, Sørreisa, Torsken og Tranøy		Felles kontroll av innberetninger innenfor skatt og avgifter. Underlagt Midt-Troms regionråd.
Personalforum	Uformelt	Bardu, Berg, Dyrøy, Lenvik, Målselv, Sørreisa, Torsken og Tranøy		
Økonomisjeforum	Uformelt	Bardu, Berg, Dyrøy, Lenvik, Målselv, Sørreisa, Torsken og Tranøy		
<u>Oppvekst</u>				
Barnehageforum	Uformelt	Bardu, Dyrøy, Lavangen, Målselv og Salangen		
Kulturforum	Uformelt	Bardu, Berg, Dyrøy, Lenvik, Målselv, Sørreisa, Torsken og Tranøy		
Kulturskoleforum	Uformelt	Bardu, Berg, Dyrøy, Lenvik, Målselv, Sørreisa, Torsken og Tranøy		
Pedagogisk senter	Kl § 27	Berg, Lenvik, Torsken og Tranøy		Drive regional kompetanseutvikling i grunnskole, barnehage og SFO bl.a. gjennom etterutdanning, kurs, konferanser, veiledning, prosjekt og nettverksbygging. Underlagt Midt-Troms regionråd.
PPT for Bardu og Målselv	Kl § 27	Bardu og Målselv		
PPT for Dyrøy, Lavangen, Salangen og Troms fylke	Kl § 27	Dyrøy, Lavangen og Salangen	Troms fylkeskommune	

PPT Midt-Troms	Kl § 27	Berg, Lenvik, Sørreisa, Torsken og Tranøy		Underlagt Midt-Troms regionråd.
Skoleforum	Uformelt	Bardu, Dyrøy, Lavangen Målselv og Salangen		
Utdanningsmessa	Kl § 27	Bardu, Berg, Dyrøy, Lenvik, Målselv, Sørreisa, Torsken og Tranøy	Lavangen og Salangen	Årlig tiltak/prosjekt, eies av Midt-Troms regionråd med Pedagogisk Senter som utøver/prosjektleder. Nært knyttet opp mot rådgivernettverket.
<u>Helse- og omsorgstjenester</u>				
Bardu interkommunale legevakt	Vert iht. kl. § 28: Bardu	Bardu, Målselv, Lavangen og Salangen		
Distriktmedisinske senter for Midt-Troms	Ulik organisering avhengig av tjeneste	Bardu, Berg, Dyrøy, Lenvik, Målselv, Sørreisa, Torsken og Tranøy		Omfatter kommunale og interkommunale spesialisthelse-tjenester
Fastlegetjeneste	Kl § 27	Dyrøy og Sørreisa		
Fastlegetjeneste (Senjalegene)	Vert iht. kl. § 28: Lenvik	Berg, Lenvik, Torsken og Tranøy		
Finnsnes interkommunale legevakt	Vert iht. kl. § 28: Lenvik	Berg, Dyrøy, Lenvik, Sørreisa, Torsken og Tranøy		
Fritidsklubb psykisk utviklingshemmede		Lenvik og Sørreisa		
Geriatrinettverket Midt-Troms	Uformelt	Bardu, Berg, Dyrøy, Lenvik, Målselv, Sørreisa, Torsken og Tranøy		
Helsesøstre for regionen	Uformelt	Bardu, Berg, Dyrøy, Lavangen, Lenvik, Målselv, Salangen, Sørreisa, Torsken og Tranøy		
Jordmor-tjenester	Vert iht. kl. § 28: Lenvik	Berg, Dyrøy, Lenvik, Målselv, Sørreisa, Torsken og Tranøy		

Løkta	Kl § 27	Bardu, Berg, Dyrøy, Lenvik, Målselv, Sørreisa, Torsken og Tranøy	Kvalitetsutviklingsenhet for helse- og omsorgstjenesten i Midt-Troms. Underlagt Midt-Troms regionråd.
Nettverk for psykisk helse Midt-Troms	Uformelt	Bardu, Berg, Dyrøy, Lenvik, Målselv, Sørreisa, Torsken og Tranøy	
Nettverk lindrende behandling	Uformelt	Bardu, Berg, Dyrøy, Lenvik, Målselv, Sørreisa, Torsken og Tranøy	
PU-nettverket Midt-Troms	Uformelt	Bardu, Berg, Dyrøy, Lenvik, Målselv, Sørreisa, Torsken og Tranøy	
Sa-Do kompetansenettverk	Uformelt	Bardu, Berg, Dyrøy, Lenvik, Målselv, Sørreisa, Torsken og Tranøy	Nettverk innenfor saksbehandling og dokumentasjon i helsefeltet.
<u>Sosialtjenester</u>			
Astafjord barnevernstjenester (K4)	Vert iht. kl. § 28: Salangen	Lavangen og Salangen	Gratangen
Barnevernsforum for Midt-Troms	Uformelt	Bardu, Berg, Dyrøy, Lavangen, Lenvik, Målselv, Salangen, Sørreisa, Torsken og Tranøy	
Boligsosial handlingsplan	Uformelt	Berg, Lenvik, Målselv, Sørreisa, Torsken og Tranøy	Finne de riktige tiltakene for enkeltpersoner og familier som har vansker med å komme seg inn på boligmarkedet.
Krisesenteret i Midt-Troms	Ideell organisasjon	Bardu, Berg, Dyrøy, Lavangen, Lenvik, Målselv, Salangen, Sørreisa, Torsken og Tranøy	Et gratis, døgnåpent tilbud for kvinner, menn og barn av alle nasjonaliteter som er, eller har vært utsatt for vold i nære relasjoner. Delfinansieres av kommunene.
Lenvik barnevernstjenester	Vert iht. kl. § 28: Lenvik	Berg, Lenvik, Torsken og Tranøy	

Mitra AS	AS	Lenvik, Sørreisa og Tranøy	Vekstbedrift
Sørreisa barnevernstjenester	Vert iht. kl. § 28: Sørreisa	Dyrøy og Sørreisa	
<u>Landbruk, sjømat og naturforvaltning</u>			
Fiskehelse		Berg, Lenvik, Torsken og Tranøy	
Landbruksforum	Uformelt	Bardu, Berg, Dyrøy, Lenvik, Målselv, Sørreisa, Torsken og Tranøy	
Landbrukskontor Målselv	Vert iht. kl. § 28: Målselv	Berg, Målselv og Torsken	
Midt-Troms friluftsråd	Kl § 27	Bardu, Berg, Dyrøy, Lenvik, Målselv, Sørreisa, Torsken og Tranøy	Arbeide for økt forståelse for friluftslivets betydning, bedre friluftskultur og utbredelse av friluftslivet.
Midt-Troms Viltregion	Vert iht. kl. § 28: Dyrøy	Bardu, Dyrøy, Lavangen, Lenvik, Målselv, Salangen og Sørreisa	
Senja Viltregion	Vert iht. kl. § 28: Tranøy	Berg, Lenvik, Torsken og Tranøy	
SenjaLab	Kl § 27	Berg, Lenvik, Sørreisa, Torsken og Tranøy	Yter tjenester innen laboratorieanalyse og innen miljørettet helsevern. Underlagt Midt-Troms regionråd.
Skogbrukssjef distrikt IV	Vert iht. kl. § 28: Lenvik	Berg, Lenvik, Sørreisa, Torsken og Tranøy	
Utveksling av jord- og skogbrukstjenester	Vert iht. kl. § 28: Bardu	Bardu og Salangen	
Utveksling av jord- og skogbrukstjenester	Kl. § 28	Dyrøy (skogbruk) Sørreisa (landbruk)	
Veterinærvakt Finnsnes	Vert iht. kl. § 28: Lenvik	Berg, Lenvik, Sørreisa, Torsken og Tranøy	
Veterinærvakt Salangen	Vert iht. kl. § 28: Salangen	Bardu, Dyrøy, Lavangen og Salangen	Ibestad
<u>Tekniske tjenester</u>			

Astafjord kart og oppmåling (K4)	Vert iht. kl. § 28: Gratangen	Lavangen og Salangen	Gratangen	Drive felles kart- og oppmålingstjeneste i regionen
Senja Avfall IKS	IKS	Berg, Dyrøy, Lenvik, Målselv, Sørreisa, Torsken og Tranøy	Balsfjord	
Teknisk samarbeidsforum	Uformelt	Bardu, Berg, Dyrøy, Lenvik, Målselv, Sørreisa, Torsken og Tranøy		
<u>Brannvern og beredskap</u>				
110-sentralen Tromsø	K1 § 27	Bardu, Berg, Dyrøy, Lenvik, Målselv, Sørreisa, Torsken og Tranøy	Balsfjord, Karlsøy, Kvæningen, Kåfjord, Lyngen, Nordreisa, Skjervøy, Storfjord og Tromsø	
Brannsjef Lenvik	Vert iht. kl. § 28: Lenvik	Berg og Lenvik		
Brannsjef Sørreisa	Vert iht. kl. § 28: Sørreisa	Dyrøy og Sørreisa		
Feietjenester		Dyrøy og Sørreisa		
Feietjenester		Berg og Lenvik		
Indre Sør-Troms Interkommunale Brann- og Feiervesen	Vert iht. kl. § 28: Salangen	Lavangen og Salangen	Gratangen	
Oljevernberedskap	K1 § 27	Berg, Dyrøy, Lenvik, Målselv, Sørreisa, Torsken og Tranøy		
<u>Næringsutvikling</u>				
Film Camp AS	AS	Berg, Målselv, Lenvik, Sørreisa, Torsken og Tranøy	Troms fylkeskommune	Et ressurs- og et produksjonssenter for film- og TV-produksjon. Bedriften er et redskap for eiernes strukturelle mål. FilmCamp skal bidra til å øke filmproduksjonen i regionen, både kvalitativt og kvantitativt.
Forsvarskoordinator	K1 § 27	Bardu, Målselv og Sørreisa		

Næringslederforum	Uformelt	Bardu, Berg, Dyrøy, Lenvik, Målselv, Sørreisa, Torsken og Tranøy	
Senja Næringshage AS	AS	Berg, Dyrøy, Lenvik, Sørreisa, Torsken og Tranøy	Innovasjon Norge, SIVA, Troms fylkeskommune
<i>Annet</i>			
Biblioteksnettverk	Uformelt	Bardu, Berg, Dyrøy, Lenvik, Målselv, Sørreisa, Torsken og Tranøy	
Biblioteksjef Lenvik	Vert iht. kl. § 28: Lenvik	Berg, Lenvik og Tranøy	
Midt-Troms museum	Stiftelse	Bardu, Berg, Dyrøy, Lenvik, Målselv, Sørreisa, Torsken og Tranøy	Balsfjord

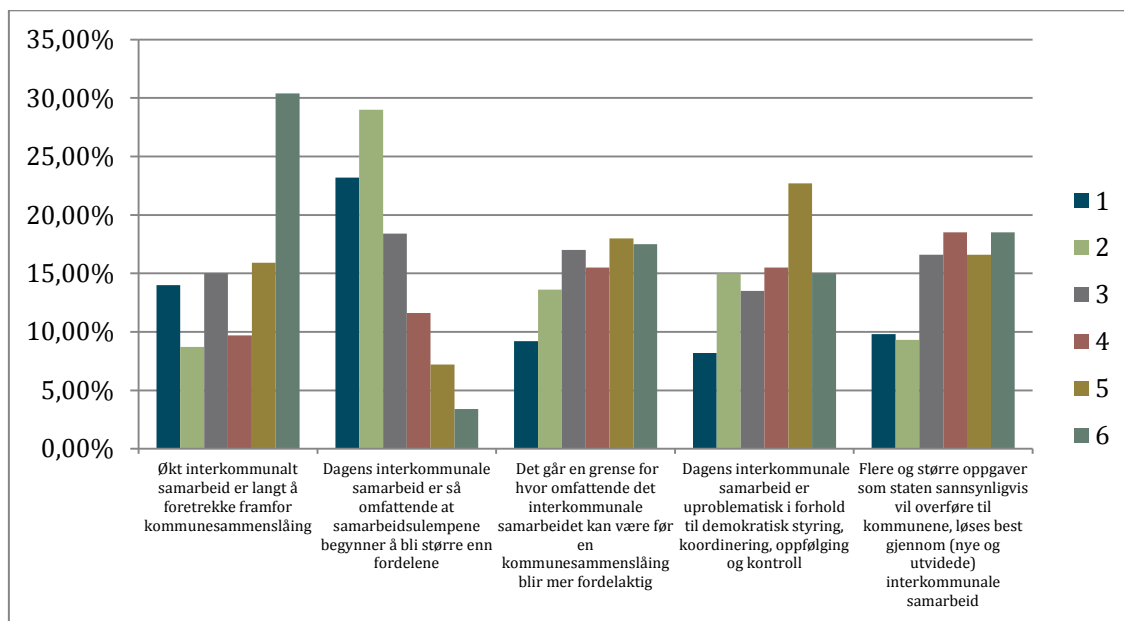
Som tabellen viser er det uformelle samarbeidet til dels meget omfattende, spesielt innenfor helse- og omsorgssektoren. Det er grunn til å anta at dagens uformelle samarbeid har innvirkning på både, kapasitet, kompetanse og effektiv tjenesteproduksjon i hver enkelt kommune. I de ulike fora utveksles erfaring og kompetanse på tvers av kommunegrensene. Dette er sannsynligvis med på å dempe virkningene av liten bredde og lav kapasitet i de minste kommunene.

Det framstår ganske tydelig at de 8 kommunene i Midt-Troms regionråd har en relativt godt etablert samarbeidsform, både lovhjemlet og uformelt. Langt de fleste samarbeidsformer består av alle kommunene. Der hvor ikke alle er representert er det gjerne bare 1-2 kommuner som ikke deltar i samarbeidet. Da er det som oftest slik at de to kommunene i indre Troms, Bardu og Målselv, har valgt andre løsninger. I noen tilfeller har de to funnet løsninger sammen eller med Salangen og Lavangen.

Ellers er det verdt å merke seg at Lavangen og Salangen har funnet gode samarbeidsformer med Gratangen i det såkalte K4. Opprinnelig var det tiltenkt at også Ibestad kommune skulle inkluderes i dette samarbeidet, men de trakk seg ut i tidlig fase av etableringen. Til tross for at Lavangen og Salangen ikke tilhører Midt-Troms regionråd er de også inkludert i relativt mange samarbeid under denne paraplyen. Dette er et klart tegn på at de på mange sett er knyttet til også denne regionen, både geografisk og identitetsmessig.

4.3 Økt interkommunalt samarbeid - kommunesammenslåing

Hvordan vil de ulike sammenslåingsalternativene stå seg mot dagens interkommunale samarbeid? Vi ba respondentene i spørreundersøkelsen ta stilling til noen påstander rundt dette. Svarene er gradert med 1 for helt uenig og 6 er helt enig.



Figur 18 Resultat fra spørreundersøkelsen – vurdering av interkommunalt samarbeid

Vi kan se at gjennomsnittet i noe grad viser en skepsis mot å fjerne dagens interkommunale samarbeid. Dette bildet forsterkes ytterligere ved å studere fordelingen av de seks graderingene. Til påstanden lengst til venstre i tabellen har hele 30 % gradert den til 6 og 16 % har gradert den til 5. Bare 3 % har sagt seg helt enig i påstand nummer 2. Det er altså en relativ stor prosentandel som er positive til dagens ordninger i stedet for å erstatte de med sammenslåtte kommuner. For de andre påstandene er svarene noenlunde normalfordelt.

Med bakgrunn i dagens interkommunale samarbeid ønsker vi å vurdere de ulike alternativene opp mot hverandre. Som tabellen i punkt 4.2 viser er det et utbredt samarbeid, både lovhjemlet og uformelt, blant alle de 8 kommunene i Midt-Troms regionråd. Det blir derfor nærliggende å tenke at dagens samarbeid vil være et godt utgangspunkt for utredningsalternativ 1. Det er per i dag godt etablerte nettverk innenfor alle fagområder hvor kommunenes problemstillinger drøftes på tvers av kommunegrensene. I tillegg er det etablert egne enheter, som Løkta og arbeidsgiverkontroll, under paraplyen til Midt-Troms regionråd og som dekker behovene til alle 8 kommunene i alternativ 1. Som eksempel på et omfattende samarbeid har Midt-Troms regionråd i oppkjøringen til Samhandlingsreformen drevet et omfattende samarbeidsprosjekt mellom de åtte Midt-Troms kommunene - *Midt-Troms i møte med Samhandlingsreformen 2010 – 2011*. Dette prosjektet hadde til formål å sette kommunene i stand til å ta lokale og regional beslutninger som kunne øke deres evne til å møte Samhandlingsreformen og de utfordringer som den bygger på. Videre var det også et mål å avklare mulighetene for interkommunalt samarbeid på en rekke av de tjenestoområdene som reformen hadde fokus på. Samarbeidsprosjektet mellom kommunene forut for reformens innføring var, i regionens øyne, svært vellykket og ga resultater i form av en aktiv og oppda-

tert region med politisk fokus på forebygging og folkehelse og det å være involvert i reformens ulike utviklingstrinn. Prosjektet ga på flere konkrete tjenesteområder, en anerkjennelse av behovet for et sterkere regionalt samarbeid og en regional oppbygging av infrastruktur og kompetanse innen primærhelsetjenesten¹³.

Mye av den samme overføringsverdien som i alternativ 1 vil det kunne være i både utredningsalternativ 2 og 3 siden de fleste kommunene fortsatt inngår i dette alternativet. Som nevnt tidligere er jo også mange av dagens samarbeid uten de to innlandskommunene Bardu og Målselv. Det kan være et tegn på at felleskapet, historisk sett, ikke har like store bindinger som nåværende regionrådsstruktur skulle tilsi. Det kan være med på å styrke alternativ 2 og 3 satt oppimot alternativ 1. Det som kjennetegner de fleste av disse samarbeidene er at de er til for kommunenes egne ansatte og ikke er noe direkte tjenestetilbud. Det blir derfor vanskelig å spå om en sammenslåing av kommunene vil utgjøre noen kvalitetsmessig forskjell for brukerne av kommunens tjenester.

I alternativ 4 og 5 finner vi kommuner som tradisjonelt sett har hatt felles interkommunale samarbeid innenfor flere områder. De geografiske avstandene er såpass små at samarbeidsformene også inkluderer tjenesteyting som for eksempel legevakt og landbruks tjenester.

Vår kartlegging viser at kommunene i utredningsalternativ 6, 7 og 9 isolert sett har få eller ingen felles interkommunale samarbeid. Dette kan derfor by på utfordringer ved en eventuell sammenslåing.

Med bakgrunn i dagens interkommunale samarbeid vurderer vi altså alternativ 2 og 3 som det beste med 6, 7 og 9 som de dårligste.

¹³ <http://kurs.helsekompetanse.no/loekta/25130>

5. Økonomi

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

5.1 Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner

Bærekraft og økonomi er ikke noen rolle og funksjon som kommunene forutsettes å ivareta, men er naturligvis et helt sentralt fundament for kommunenes aktivitet og tjenesteproduksjon. Økonomisk soliditet (i betydningen handlingsrom framgår da også som et kriterium fra ekspertutvalget for at tjenesteytingen skal ivaretas på en god og trygg måte).¹⁴

For å vurdere om de ulike sammenslåingsalternativene vil føre til bærekraftige og økonomisk robuste kommuner har vi sett på følgende forhold:

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

5.2 Økonomisk status

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

¹⁴ Vi vil oversatt til konkrete kommunaløkonomiske termer knytte soliditetsbegrepet til størrelsen på frie fondsmidler (disposisjonsfond) og netto driftsresultat.

5.2.1 Korrigerede frie inntekter

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

Det er først og fremst variasjoner i omfanget av regionalpolitiske overføringer, skjønnstilskudd og skatteinntekter som forklarer variasjoner i (utgifts-)korrigerede 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 Tabell 19 nivået på korrigerede frie inntekter både med og uten eiendomsskatt og inntekter fra konsesjonskraft. Tabellen viser at alle de aktuelle kommunene, med unntak av Sørreisa, hadde et inntektsnivå over landsgjennomsnittet i 2013.

Tabell 19 Frie inntekter i 2013 korrigeret for variasjon i utgiftsbehov. Tabellen viser prosent av landsgjennomsnittet av inntekt pr. innbygger. Landsgjennomsnittet = 100. Kilde: Kommuneproposisjonen 2015.

Kommune	Korrigerede frie inntekter, ekskl. e-skatt og konsesjonskraftinnt.	Korrigerede frie inntekter, inkl. e-skatt og konsesjonskraftinnt.
Lavangen	122	118
Bardu	106	122
Salangen	109	107
Målselv	103	106
Sørreisa	103	99
Dyrøy	117	112
Tranøy	115	114
Torsken	120	116
Berg	124	121
Lenvik	102	100
Troms	106	107
Landet	100	100

I KOSTRA er kommunene delt inn i ulike kommunegrupper etter folkemengde og økonomiske rammebetingelser (bundne kostnader og frie inntekter). Hensikten er å gjøre det mulig å sammenligne «like kommuner». Tabell 20 viser kommunegruppetilhørighet for de aktuelle kommunene.

Tabell 20 Kommunegruppeoversikt og definisjon. Kilde: KOSTRA 2014

Kommuner	Kommunegruppe	Definisjon
Sørreisa	2	Små kommuner med middels bundne kostnader per innbygger, middels frie disponible inntekter
Bardu	3	Små kommuner med middels bundne kostnader per innbygger, høye frie disponible inntekter
Torsken	4	Små kommuner med høye bundne kostnader per innbygger, lave frie disponible inntekter
Dyrøy, Tranøy og Berg	5	Små kommuner med høye bundne kostnader per innbygger, middels frie disponible inntekter
Lavangen	6	Små kommuner med høye bundne kostnader per innbygger, høye frie disponible inntekter
Målselv	11	Mellomstore kommuner med middels bundne kostnader per innbygger, middels frie disponible inntekter
Lenvik	12	Mellomstore kommuner med middels bundne kostnader per innbygger, høye frie disponible inntekter
Salangen	16	De ti kommunene med høyest frie disponible inntekter per innbygger

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

5.2.2 Finansielle nøkkeltall

Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU)¹⁵ betrakter netto driftsresultat som en hovedindikator for økonomisk balanse i kommunesektoren. TBU anbefaler at netto driftsresultat for kommunesektoren over tid bør være minst 3 prosent av driftsinntektene. Et netto driftsresultat på 3 prosent vil i gjennomsnitt sikre økonomisk balanse. Enkelt sagt tilsvarer et netto driftsresultat på 3 prosent et regnskapsresultat på nær 0 i privat sektor (der avskrivninger istedenfor avdrag har resultat-effekt). Et netto driftsresultat over 3 prosent for kommunesektoren som helhet vil innebære at kommunene bygger opp en «buffer» mot uforutsette økte utgifter og/eller reduserte inntekter. God økonomistyring tilsier at kommunene budsjetterer med en slik buffer.¹⁶

Bare fire av de ti kommunene hadde et netto driftsresultat over det anbefalte nivået på 3 prosent i 2013. Berg hadde et netto driftsresultat på 7,6 prosent, mens Lenvik hadde et netto driftsresultat på 0,0 prosent i 2013. Alle de fire kommunene som har innrapportert tall for 2014 ligger over anbefalt nivå på 1,75 prosent.

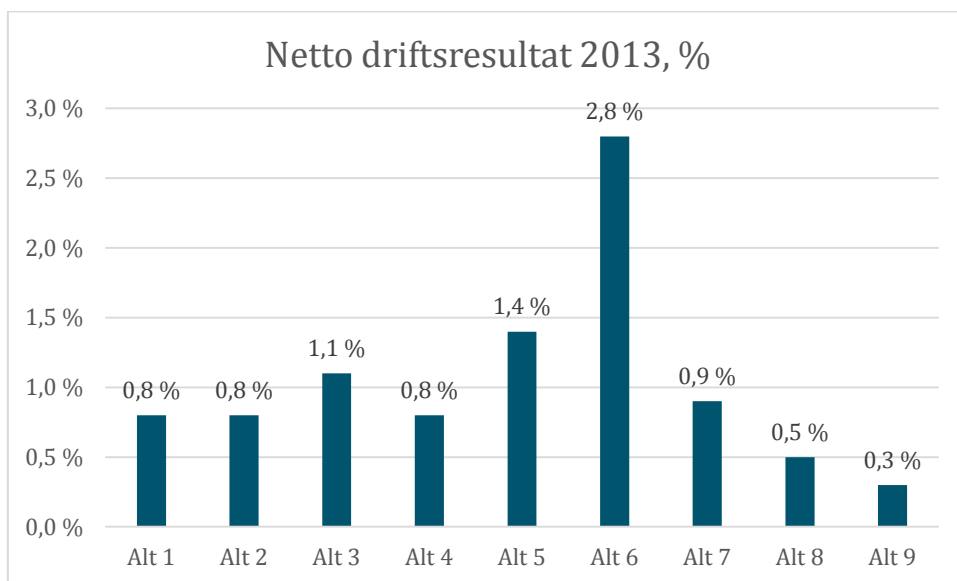
¹⁵ TBU er et partssammensatt utvalg for rapportering, statistisk bearbeidelse og faglig vurdering av data som gjelder økonomien i kommunene og fylkeskommunene.

¹⁶ Fra og med 2014 skal momskompensasjon knyttet til investeringer føres i investeringsregnskapet, ikke i driftsregnskapet som tidligere. TBU anbefaler derfor at nivået på netto driftsresultat for kommunesektoren som helhet bør nedjusteres til 2 prosent av inntektene. For kommunene isolert sett er nivået satt til 1,75 prosent. Det presiseres i TBU-rapporten at de nye anbefalte nivåene gjelder for konserntall, ikke for kommunekassen slik som tidligere. TBU presiserer videre at «De anbefalte nivåene gjelder over tid og for henholdsvis kommuner, fylkeskommuner og kommunesektor samlet. Blant annet fordi omfanget av lånefinansiering varierer, gjelder ikke anbefalingene for den enkelte kommune og fylkeskommune.»

Tabell 21 Netto driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter 2012-2014. Kilde: KOSTRA (konsern)¹⁷

	2012	2013	2014
Lavangen	8,0	4,2	..
Bardu	4,4	1,0	..
Salangen	2,2	3,9	..
Målselv	2,4	0,3	2,1
Sørreisa	3,4	2,0	..
Dyrøy	3,5	2,4	..
Tranøy	-0,4	0,7	3,2
Torsken	1,2	4,0	2,1
Berg	2,8	7,6	2,9
Lenvik	2,2	0,0	..
Troms	2,4	1,7	0,6
Hele landet	3,2	2,8	1,3

Figuren under viser beregnet netto driftsresultat i 2013 for de 9 sammenslåingsalternativene. Bare alternativ 6 får beregnet et netto driftsresultat i nærheten av det anbefalte nivået på 3,0 prosent.



Figur 19 Netto driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter 2013. Alternativ 1-9. Kilde: KOSTRA (konsern)/ beregninger ved Telemarksforsking.

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 låne-

¹⁷ Av de ti kommunene er det kun Målselv, Tranøy, Torsken og Berg som har innrapportert tall for 2014 (foreløpig KOSTRA-rapportering per 15. mars 2015).

gjeld er et uttrykk for kommunens gjeldsbelastning, soliditet og finansieringsstruktur. Jo lavere tall, jo bedre er det for kommunens økonomi.

Av de ti kommunene var det bare Lavangen, Tranøy, Torsken og Berg som hadde netto lånegjeld under landsgjennomsnittet i 2013. Lenvik hadde høyest netto lånegjeld med 89,8 prosent i 2013.

Tabell 22 Netto lånegjeld i prosent av brutto driftsinntekter 2012-2014. Kilde: KOSTRA (konsern)

	2012	2013	2014
Lavangen	45,8	43,5	..
Bardu	78,5	81,7	..
Salangen	70,3	83,4	..
Målselv	72,2	72,6	..
Sørreisa	91,7	85,2	..
Dyrøy	75,0	76,0	..
Tranøy	64,1	63,4	59,3
Torsken	79,5	68,9	67,6
Berg	66,2	60,6	75,5
Lenvik	88,6	89,8	..
Troms	89,5	90,3	86,8
Hele landet	57,6	71,2	73,7

De kommunale fondene viser hvor mye kommunen har satt av til senere års drifts- og investeringsformål. Disposisjonsfondet er det eneste fondet som fritt kan benyttes til dekning av utgifter i både drifts- og investeringsregnskapet. Disposisjonsfondet er derfor den delen av «reservene» som gir best uttrykk for den økonomiske handlefriheten.

Nivået på disposisjonsfondet kan si noe om hvilken økonomisk «buffer» kommunen har ved uforutsette hendelser, og til å bruke som egenfinansiering av investeringer. Bare Dyrøy av de aktuelle kommunene hadde et nivå på disposisjonsfondet som lå over landsgjennomsnittet i 2013. Fire av kommunene, Salangen, Tranøy, Torsken og Lenvik, hadde lite eller ingen midler på disposisjonsfond i 2013.

Tabell 23 Disposisjonsfond i prosent av brutto driftsinntekter 2012-2014. Kilde: KOSTRA (Konsern)

	2012	2013	2014
--	------	------	------

Lavangen	4,8	3,5	..
Bardu	4,5	5,0	..
Salangen	0,0	0,0	..
Målselv	0,4	1,5	..
Sørreisa	2,8	3,7	..
Dyrøy	8,4	9,1	..
Tranøy	1,3	0,1	0,2
Torsken	0,1	0,1	0,0
Berg	2,8	1,3	7,4
Lenvik	0,9	0,6	..
Troms	1,5	2,0	3,2
Hele landet	5,9	6,2	6,1

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 Tranøy, Torsken og Lenvik hadde et akkumulert regnskapsmessig merforbruk per 31.12.13. Torsken og Lenvik er ROBEK-kommuner. ROBEK er et register over kommuner og fylkeskommuner som må ha godkjenning fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet for å kunne foreta gyldige vedtak om låneopptak eller langsiktige leieavtaler.

Tranøy, Torsken og Lenvik hadde et akkumulert regnskapsmessig merforbruk på hhv. 0,2 mill. kr, 17,9 mill. kr og 14,6 mill. kr per 31.12.13.

Tabell 24 Akkumulert regnskapsmessig merforbruk per 31.12.13. 1000 kr. Kilde: KOSTRA (konsern)

Akkumulert regnskapsmessig merforbruk 2013	
Tranøy	-214
Torsken	-17 885
Lenvik	-14 554

5.2.3 Oppsummering økonomisk status

Alle kommunene, med unntak av Sørreisa, hadde et inntektsnivå over landsgjennomsnittet i 2013. Bardu og Berg peker seg ut med relativt høye korrigerte frie inntekter i forhold til landsgjennomsnittet.

Bare fire av de ti kommunene hadde et netto driftsresultat over det anbefalte nivået på 3 prosent i 2013. Berg hadde et netto driftsresultat på 7,6 prosent, mens Lenvik hadde et netto driftsresultat på 0,0 prosent i 2013. Av de ni sammenslåingsalternativene er det bare alternativ 6 som får beregnet et netto driftsresultat over det anbefalte nivået på 3,0 prosent.

Av de ti kommunene var det bare Lavangen, Tranøy, Torsken og Berg som hadde netto lånegjeld under landsgjennomsnittet i 2013. Lenvik hadde høyest netto lånegjeld med 89,8 prosent i 2013.

Kun Dyrøy av de aktuelle kommunene hadde et nivå på disposisjonsfondet som lå over landsgjennomsnittet i 2013. Fire av kommunene, Salangen, Tranøy, Torsken og Lenvik, hadde lite eller ingen midler på disposisjonsfond i 2013.

Både Tranøy, Torsken og Lenvik hadde et akkumulert regnskapsmessig merforbruk per 31.12.13. Torsken og Lenvik er ROBEK-kommuner.

5.3 Effekter på overføringene fra inntektssystemet

Kommunenes inntektssystem har som formål å sikre fordeling av inntektene mellom kommunene slik at de kan yte et mest mulig likeverdig tjenestetilbud til innbyggerne. Dette gjøres ved å korrigere for ulikheter 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.¹⁸ Etter 20 år er så rammetilskuddet nede på det nivået som skal gjelde på lang sikt. Det er viktig å være oppmerksom på at inntektssystemet er under stadig endring, og at langsiktige konsekvenser derfor er beheftet med stor usikkerhet. Våre beregninger illustrerer effekter gitt dagens inntektssystem og tilhørende kriterieverdier for den enkelte kommune i 2015.

Utgiftsutjevningdelen i kommunenes inntektssystem påvirkes av følgende komponenter:¹⁹

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

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

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

¹⁸ De siste 5 årene blir inndelingstilskuddet trappet ned lineært med 1/5 hvert år.

¹⁹ I tillegg vil korreksjonsordningen for elever i statlige og private skoler bli påvirket ved en eventuell kommunesammenslåing. Ved at en «ny kommune» vil få tilbakeført midler på bakgrunn av en nytt beregnet utgiftsbehov.

ge per 1.1.2014.²⁰ Grunnlagsdata knyttet til bosettingskriteriene sone og nabo er beregnet av Statistisk sentralbyrå.

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. Bardu og Målselv ligger over 90 % av landsgjennomsnittet, mens de øvrige ligger under dette nivået. En eventuell sammenslåing som involverer Bardu eller Målselv vil derfor påvirke inntektsutjevningen over rammetilskuddet.

Regionaltilskuddene i inntektssystemet som tildeles som et gitt beløp til den enkelte kommune, kompenseres fullt over inndelingstilskuddet. I 2015 kvalifiserer seks av de 10 kommunene til småkommunetilskudd. Disse tilskuddene vil med andre ord bli påvirket av en kommunesammenslåing.²¹

Beregningene er gjort på følgende sammenslåingsalternativ:

- 1) Midt-Troms (Bardu + Målselv + Sørreisa + Dyrøy + Tranøy + Torsken + Berg + Lenvik)
- 2) Målselv + Sørreisa + Dyrøy + Tranøy + Torsken + Berg + Lenvik
- 3) Sørreisa + Dyrøy + Tranøy + Torsken + Berg + Lenvik
- 4) Tranøy + Torsken + Berg + Lenvik
- 5) Lavangen + Bardu + Salangen + Målselv
- 6) Lavangen + Salangen + Sørreisa + Dyrøy
- 7) Bardu + Målselv + Sørreisa + Dyrøy
- 8) Bardu + Målselv
- 9) Sørreisa + Lenvik

Tabellen under viser beregnet inndelingstilskudd for de ulike alternativene.

Tabell 25 Dokumentasjon av beregnet inndelingstilskudd. 1000 2015-kr. Alternativ 1-9.

	Skatte-%	Småkommune-tilskudd	Basis-tillegg	Inndelings-tilskudd
Lavangen	60,0 %	5 475	12 837	
Bardu	95,2 %		12 837	
Salangen	68,9 %	5 475	12 837	
Målselv	90,9 %		12 837	

²⁰ Indeksen blir beregnet ved å multiplisere grunnlagstallene fra de tre kriteriene og dele på innbyggertall multiplisert på innbyggertall.

²¹ 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.

Sørreisa	81,1 %		12 837	
Dyrøy	67,4 %	5 475	12 837	
Tranøy	70,3 %	5 475	12 837	
Torsken	80,9 %	5 475	12 837	
Berg	82,9 %	5 475	12 837	
Lenvik	77,8 %		12 837	
Alternativ 1 (8 kommuner)				111 759
Alternativ 2 (7 kommuner)				98 922
Alternativ 3 (6 kommuner)				86 085
Alternativ 4 (4 kommuner)				54 936
Alternativ 5 (4 kommuner)				49 461
Alternativ 6 (4 kommuner)				54 936
Alternativ 7 (4 kommuner)				43 986
Alternativ 8 (2 kommuner)				12 837
Alternativ 9 (2 kommuner)				12 837

5.3.1 Illustrasjonsberegninger for effekten på frie inntekter – alternativ 1

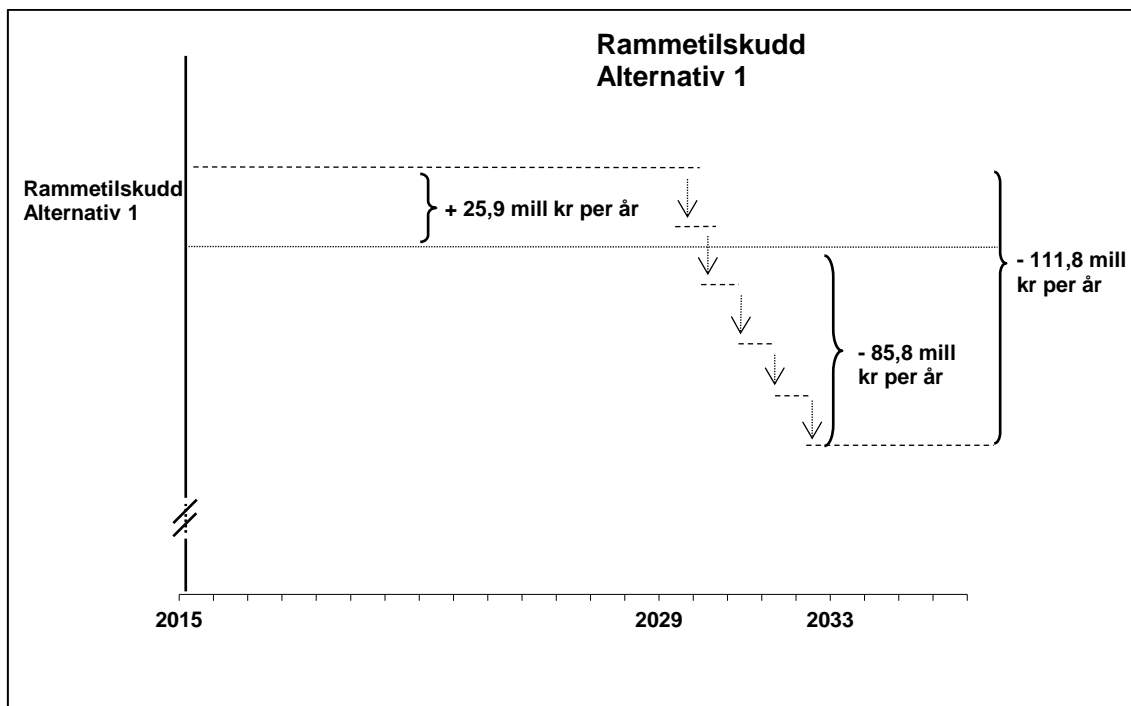
Tabell 26 viser kortsiktige og langsiktige effekter ved en eventuell sammenslåing av Bardu, Målselv, Sørreisa, Dyrøy, Tranøy, Torsken, Berg og Lenvik, mens Figur 20 viser hvordan rammetilskuddet vil utvikle seg over tid. Illustrasjonsberegningene viser at en sammenslått kommune (alternativ 1) vil få økt sitt rammetilskudd med om lag 25,9 mill. kr (tilsvarende om lag 0,9 prosent av dagens sum driftsinntekter) hvert år de første 15 årene etter sammenslåing. Inntektsnivået vil imidlertid være rundt 85,8 mill. kr lavere enn dagens nivå etter perioden for inndelingstilskuddet. Dette utgjør 3,1 prosent i forhold til dagens brutto driftsinntekter.

I perioden 2015-2029 vil den nye kommunen ha mottatt 389,1 mill. kr mer enn de selvstendige kommunene vil få i sum.²²

Tabell 26 Frie inntekter per år i mill. 2015-kr. Alternativ 1

Sum frie inntekter pr. år før sammenslåing (A)	1 741,2
Frie inntekter pr. år i 15 år etter sammenslåing (B)	1 767,1
Frie inntekter pr. år fra og med år 20 etter sammenslåing (C)	1 655,3
Årlig effekt av sammenslåing de første 15 årene (B-A)	25,9
Årlig effekt av sammenslåing fra og med år 20 (C-A)	-85,8

²² Beregnet som 15 år à 25,942 mill. kr. Inndelingstilskuddet trappes deretter ned med 22,352 mill. kr per år i en femårsperiode.



Figur 20 Rammetilskuddsutvikling med og uten sammenslåing. Alternativ 1.

Det samlede inndelingstilskuddet til alternativ 1 er altså i disse beregningene satt til 111,8 mill. kr, slik at etter år 20 fra sammenslåingstidspunktet blir det en isolert reduksjon i frie inntekter på 85,8 mill. kr framfor en økning på 25,9 mill. kr på årsbasis. Gitt dagens inntektssystem vil altså en slik inntektsreduksjon slå ut med full tyngde først etter 20 år fra sammenslåingstidspunktet.

Hvordan rammetilskuddet fordeler seg på de ulike elementene er vist i Tabell 27. Beregningene viser at en sammenslått kommune (alternativ 1) vil få en økning i den delen av rammetilskuddet som skriver seg fra kriteriene sone (21,4 mill. kr), nabo (1,1 mill. kr) og urbanitet (6,3 mill. kr). Kriteriene netto virkning for elever i statlige og private skoler (-365 000 kr) og opphopningsindeksen (-38 000 kr) og netto inntektsutjevning (-2,5 mill. kr) slår negativt ut på rammetilskuddet for den nye kommunen. Kommunene ligger i ulike skatteinntektsklasser. En eventuell sammenslåing vil derfor påvirke inntektsutjevningen over rammetilskuddet. I inndelingstilskuddet inngår 7 basistillegg à ca. 12,8 mill. kr og 4 småkommunetilskudd à ca. 5,5 mill. kr.

Tabell 27 Endring i ulike tilskuddselement 2015-kr. Alternativ 1

Tilskuddselement	Endring i 1000 kr
Sone	21 421
Nabo	1 097
Nto.virkn. statlige/private skoler	-365
Opphopningsindeks	-38
Urbanitetskriterium	6 282
Basistillegg	-89 856
Nto. inntektsutjevning	-2 458
Småkommunetilskudd	-21 900

Inndelingstilskudd	111 759
Sum	25 942

5.3.2 Illustrasjonsberegninger for effekten på frie inntekter – alternativ 2

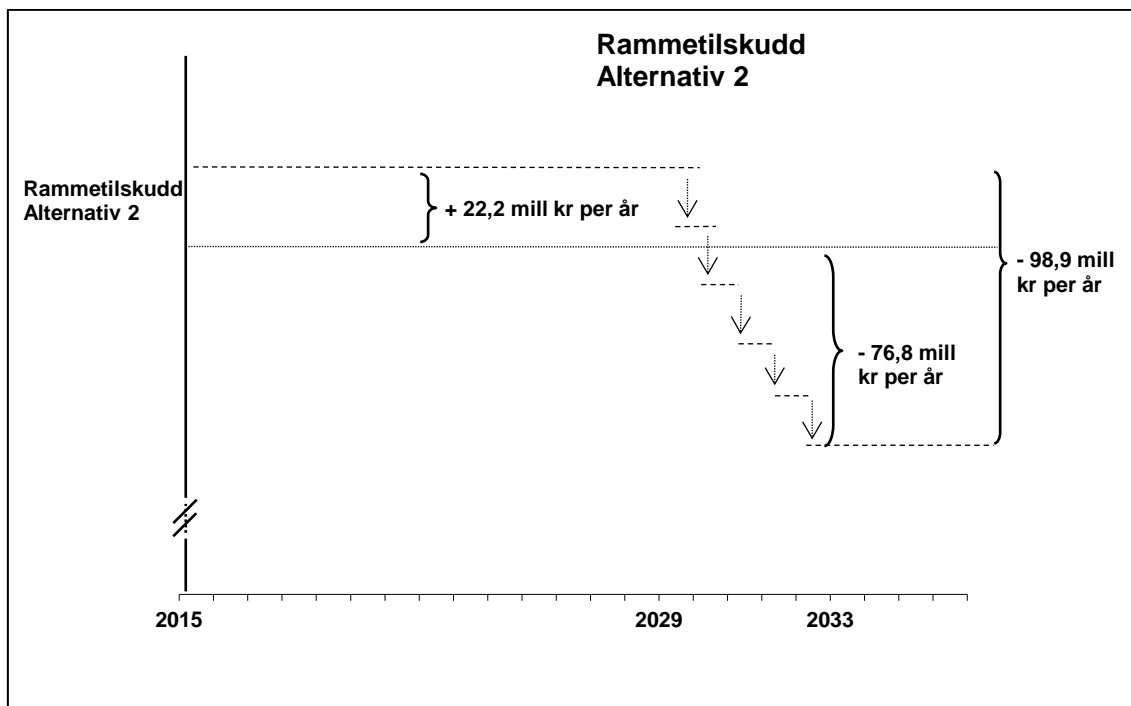
Tabell 28 viser kortsiktige og langsiktige effekter ved en eventuell sammenslåing av Målselv, Sørreisa, Dyrøy, Tranøy, Torsken, Berg og Lenvik, mens Figur 21 viser hvordan rammetilskuddet vil utvikle seg over tid. Illustrasjonsberegningene viser at en sammenslått kommune (alternativ 2) vil få økt sitt rammetilskudd med om lag 22,2 mill. kr (tilsvarende om lag 0,9 prosent av dagens sum driftsinntekter) hvert år de første 15 årene etter sammenslåing. Inntektsnivået vil imidlertid være rundt 76,8 mill. kr lavere enn dagens nivå etter perioden for inndelingstilskuddet. Dette utgjør 3,2 prosent i forhold til dagens brutto driftsinntekter.

I perioden 2015-2029 vil den nye kommunen ha mottatt 332,4 mill. kr mer enn de selvstendige kommunene vil få i sum.²³

Tabell 28 Frie inntekter per år i mill. 2015-kr. Alternativ 2

Sum frie inntekter pr. år før sammenslåing (A)	1 522,8
Frie inntekter pr. år i 15 år etter sammenslåing (B)	1 545,0
Frie inntekter pr. år fra og med år 20 etter sammenslåing (C)	1 446,1
Årlig effekt av sammenslåing de første 15 årene (B-A)	22,2
Årlig effekt av sammenslåing fra og med år 20 (C-A)	-76,8

²³ Beregnet som 15 år à 22,159 mill. kr. Inndelingstilskuddet trappes deretter ned med 19,784 mill. kr per år i en femårsperiode.



Figur 21 Rammetilskuddsutvikling med og uten sammenslåing. Alternativ 2.

Det samlede inndelingstilskuddet til alternativ 2 er altså i disse beregningene satt til 98,9 mill. kr, slik at etter år 20 fra sammenslåingstidspunktet blir det en isolert reduksjon i frie inntekter på 76,8 mill. kr framfor en økning på 22,2 mill. kr på årsbasis. Gitt dagens inntektssystem vil altså en slik inntektsreduksjon slå ut med full tyngde først etter 20 år fra sammenslåingstidspunktet.

Hvordan rammetilskuddet fordeler seg på de ulike elementene er vist i Tabell 29. Beregningene viser at en sammenslått kommune (alternativ 2) vil få en økning i den delen av rammetilskuddet som skriver seg fra kriteriene sone (17,3 mill. kr), nabo (1,1 mill. kr), urbanitet (4,7 mill. kr) og opphopningsindeks (35 000 kr). Kriteriene netto virkning for elever i statlige og private skoler (-353 000 kr) og netto inntektsutjevning (-0,5 mill. kr) slår negativt ut på rammetilskuddet for den nye kommunen. Kommunene ligger i ulike skatteinntektsklasser. En eventuell sammenslåing vil derfor påvirke inntektsutjevningen over rammetilskuddet. I inndelingstilskuddet inngår 6 basistillegg à ca. 12,8 mill. kr og 4 småkommunetilskudd à ca. 5,5 mill. kr.

Tabell 29 Endring i ulike tilskuddselement 2015-kr. Alternativ 2

Tilskuddselement	Endring i 1000 kr
Sone	17 254
Nabo	1 071
Nto.virkn. statlige/private skoler	-353
Opphopningsindeks	35
Urbanitetskriterium	4 691
Basistillegg	-77 020
Nto. inntektsutjevning	-542
Småkommunetilskudd	-21 900
Inndelingstilskudd	98 922
Sum	22 159

5.3.3 Illustrasjonsberegninger for effekten på frie inntekter – alternativ 3

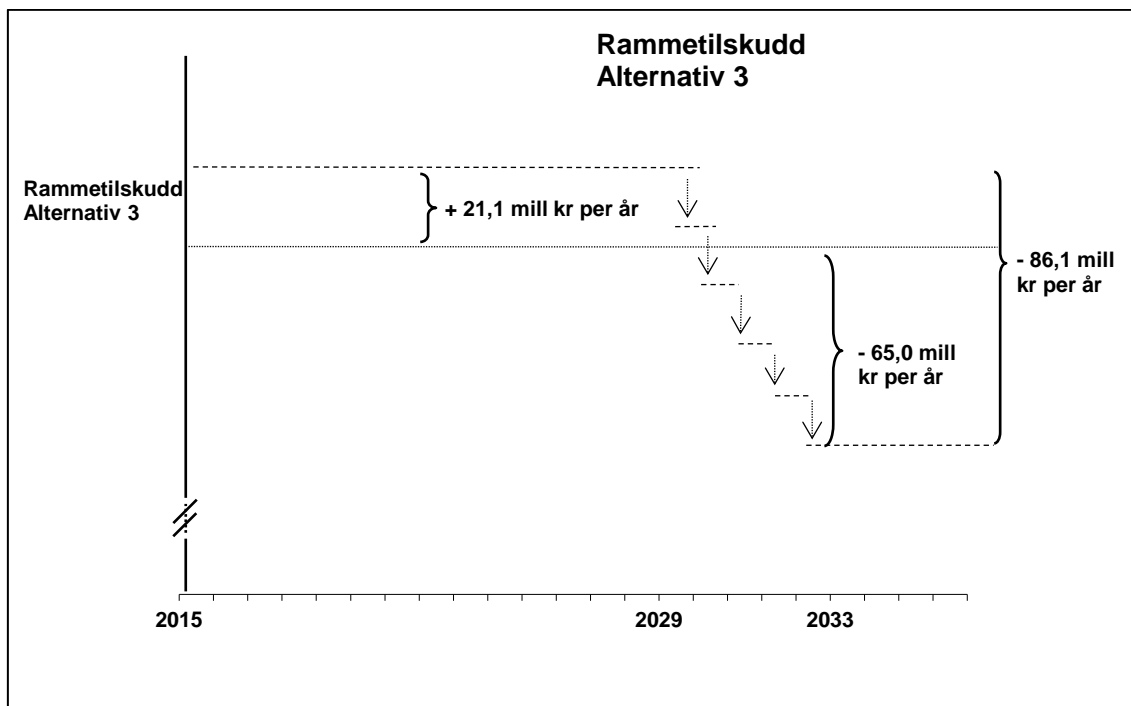
Tabell 30 viser kortsiktige og langsiktige effekter ved en eventuell sammenslåing av Sørreisa, Dyrøy, Tranøy, Torsken, Berg og Lenvik, mens Figur 22 viser hvordan rammetilskuddet vil utvikle seg over tid. Illustrasjonsberegningene viser at en sammenslått kommune (alternativ 3) vil få økt sitt rammetilskudd med om lag 21,1 mill. kr (tilsvarende om lag 1,2 prosent av dagens sum driftsinntekter) hvert år de første 15 årene etter sammenslåing. Inntektsnivået vil imidlertid være rundt 65,0 mill. kr lavere enn dagens nivå etter perioden for inndelingstilskuddet. Dette utgjør 3,6 prosent i forhold til dagens brutto driftsinntekter.

I perioden 2015-2029 vil den nye kommunen ha mottatt 315,8 mill. kr mer enn de selvstendige kommunene vil få i sum.²⁴

Tabell 30 Frie inntekter per år i mill. 2015-kr. Alternativ 3

Sum frie inntekter pr. år før sammenslåing (A)	1 169,1
Frie inntekter pr. år i 15 år etter sammenslåing (B)	1 190,1
Frie inntekter pr. år fra og med år 20 etter sammenslåing (C)	1 104,0
Årlig effekt av sammenslåing de første 15 årene (B-A)	21,1
Årlig effekt av sammenslåing fra og med år 20 (C-A)	-65,0

²⁴ Beregnet som 15 år à 21,057 mill. kr. Inndelingstilskuddet trappes deretter ned med 17,217 mill. kr per år i en femårsperiode.



Figur 22 Rammetilskuddsutvikling med og uten sammenslåing. Alternativ 3.

Det samlede inndelingstilskuddet til alternativ 3 er altså i disse beregningene satt til 86,1 mill. kr, slik at etter år 20 fra sammenslåingstidspunktet blir det en isolert reduksjon i frie inntekter på 65,0 mill. kr framfor en økning på 21,1 mill. kr på årsbasis. Gitt dagens inntektssystem vil altså en slik inntektsreduksjon slå ut med full tyngde først etter 20 år fra sammenslåingstidspunktet.

Hvordan rammetilskuddet fordeler seg på de ulike elementene er vist i Tabell 31. Beregningene viser at en sammenslått kommune (alternativ 3) vil få en økning i den delen av rammetilskuddet som skrives seg fra kriteriene sone (17,4 mill. kr), nabo (1,1 mill. kr), opphopningsindeks (112 000 kr) og urbanitet (2,8 mill. kr). Kriteriet netto virkning for elever i statlige og private skoler (-256 000 kr) slår negativt ut på rammetilskuddet for den nye kommunen. Kommunene ligger i samme skatteinntektsklasse. En eventuell sammenslåing vil derfor ikke påvirke inntektsutjevningen over rammetilskuddet. I inndelingstilskuddet inngår 5 basistillegg à ca. 12,8 mill. kr og 4 småkommunetilskudd à ca. 5,5 mill. kr.

Tabell 31 Endring i ulike tilskuddselement 2015-kr. Alternativ 3

Tilskuddselement	Endring i 1000 kr
Sone	17 381
Nabo	1 055
Nto.virkn. statlige/private skoler	-256
Opphopningsindeks	112
Urbanitetskriterium	2 763
Basistillegg	-64 183
Nto. inntektsutjevning	0
Småkommunetilskudd	-21 900
Inndelingstilskudd	86 085
Sum	21 057

5.3.4 Illustrasjonsberegninger for effekten på frie inntekter – alternativ 4

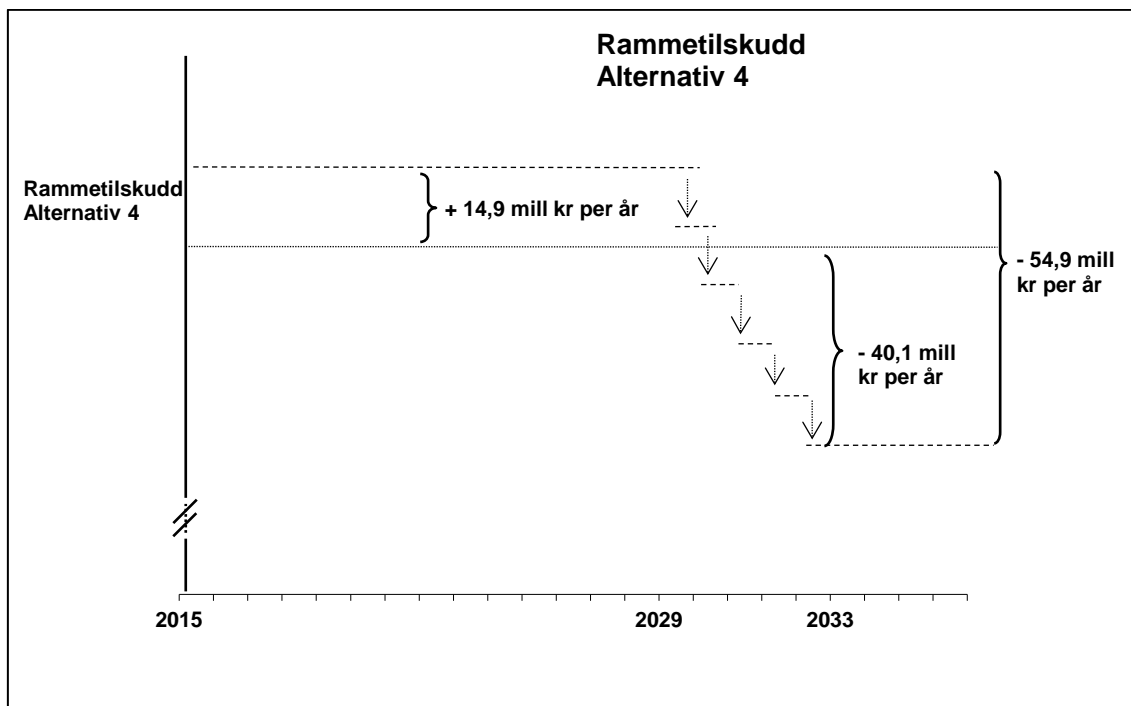
Tabell 32 viser kortsiktige og langsiktige effekter ved en eventuell sammenslåing av Tranøy, Torsken, Berg og Lenvik, mens Figur 23 viser hvordan rammetilskuddet vil utvikle seg over tid. Illustrasjonsberegningene viser at en sammenslått kommune (alternativ 4) vil få økt sitt rammetilskudd med om lag 14,9 mill. kr (tilsvarende om lag 1,0 prosent av dagens sum driftsinntekter) hvert år de første 15 årene etter sammenslåing. Inntektsnivået vil imidlertid være rundt 40,1 mill. kr lavere enn dagens nivå etter perioden for inndelingstilskuddet. Dette utgjør 2,8 prosent i forhold til dagens brutto driftsinntekter.

I perioden 2015-2029 vil den nye kommunen ha mottatt 222,9 mill. kr mer enn de selvstendige kommunene vil få i sum.²⁵

Tabell 32 Frie inntekter per år i mill. 2015-kr. Alternativ 4

Sum frie inntekter pr. år før sammenslåing (A)	894,5
Frie inntekter pr. år i 15 år etter sammenslåing (B)	909,3
Frie inntekter pr. år fra og med år 20 etter sammenslåing (C)	854,4
Årlig effekt av sammenslåing de første 15 årene (B-A)	14,9
Årlig effekt av sammenslåing fra og med år 20 (C-A)	-40,1

²⁵ Beregnet som 15 år à 21,057 mill. kr. Inndelingstilskuddet trappes deretter ned med 17,217 mill. kr per år i en femårsperiode.



Figur 23 Rammetilskuddsutvikling med og uten sammenslåing. Alternativ 4.

Det samlede inndelingstilskuddet til alternativ 4 er altså i disse beregningene satt til 54,9 mill. kr, slik at etter år 20 fra sammenslåingstidspunktet blir det en isolert reduksjon i frie inntekter på 40,1 mill. kr framfor en økning på 14,9 mill. kr på årsbasis. Gitt dagens inntektssystem vil altså en slik inntektsreduksjon slå ut med full tyngde først etter 20 år fra sammenslåingstidspunktet.

Hvordan rammetilskuddet fordeler seg på de ulike elementene er vist i Tabell 33. Beregningene viser at en sammenslått kommune (alternativ 4) vil få en økning i den delen av rammetilskuddet som skrives seg fra kriteriene sone (13,7 mill. kr), nabo (103 000 kr), opphopningsindeks (25 000 kr) og urbanitet (1,2 mill. kr). Kriteriet netto virkning for elever i statlige og private skoler (-141 000 kr) slår negativt ut på rammetilskuddet for den nye kommunen. Kommunene ligger i samme skatteinntektsklasse. En eventuell sammenslåing vil derfor ikke påvirke inntektsutjevningen over rammetilskuddet. I inndelingstilskuddet inngår 3 basistillegg à ca. 12,8 mill. kr og 3 småkommunetilskudd à ca. 5,5 mill. kr.

Tabell 33 Endring i ulike tilskuddselement 2015-kr. Alternativ 4

Tilskuddselement	Endring i 1000 kr
Sone	13 659
Nabo	103
Nto.virkn. statlige/private skoler	-141
Opphopningsindeks	25
Urbanitetskriterium	1 212
Basistillegg	-38 510
Nto. inntektsutjevning	0
Småkommunetilskudd	-16 425
Inndelingstilskudd	54 936
Sum	14 860

5.3.5 Illustrasjonsberegninger for effekten på frie inntekter – alternativ 5

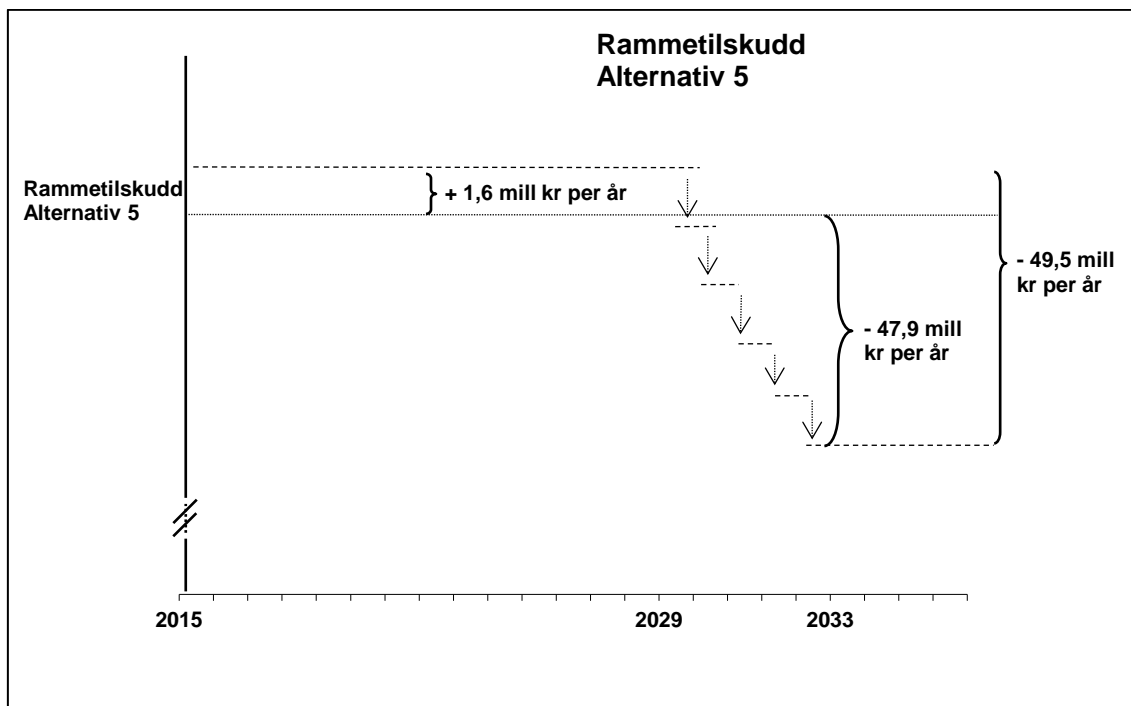
Tabell 34 viser kortsiktige og langsiktige effekter ved en eventuell sammenslåing av Lavangen, Bardu, Salangen og Målselv, mens Figur 24 viser hvordan rammetilskuddet vil utvikle seg over tid. Illustrasjonsberegningene viser at en sammenslått kommune (alternativ 5) vil få økt sitt rammetilskudd med om lag 1,6 mill. kr (tilsvarende om lag 0,1 prosent av dagens sum driftsinntekter) hvert år de første 15 årene etter sammenslåing. Inntektsnivået vil imidlertid være rundt 47,9 mill. kr lavere enn dagens nivå etter perioden for inndelingstilskuddet. Dette utgjør 3,6 prosent i forhold til dagens brutto driftsinntekter.

I perioden 2015-2029 vil den nye kommunen ha mottatt 23,5 mill. kr mer enn de selvstendige kommunene vil få i sum.²⁶

Tabell 34 Frie inntekter per år i mill. 2015-kr. Alternativ 5

Sum frie inntekter pr. år før sammenslåing (A)	780,1
Frie inntekter pr. år i 15 år etter sammenslåing (B)	781,6
Frie inntekter pr. år fra og med år 20 etter sammenslåing (C)	732,2
Årlig effekt av sammenslåing de første 15 årene (B-A)	1,6
Årlig effekt av sammenslåing fra og med år 20 (C-A)	-47,9

²⁶ Beregnet som 15 år à 1,586 mill. kr. Inndelingstilskuddet trappes deretter ned med 9,892 mill. kr per år i en femårsperiode.



Figur 24 Rammetilskuddsutvikling med og uten sammenslåing. Alternativ 5.

Det samlede inndelingstilskuddet til alternativ 5 er altså i disse beregningene satt til 49,5 mill. kr, slik at etter år 20 fra sammenslåingstidspunktet blir det en isolert reduksjon i frie inntekter på 47,9 mill. kr framfor en økning på 1,6 mill. kr på årsbasis. Gitt dagens inntektssystem vil altså en slik inntektsreduksjon slå ut med full tyngde først etter 20 år fra sammenslåingstidspunktet.

Hvordan rammetilskuddet fordeler seg på de ulike elementene er vist i Tabell 35. Beregningene viser at en sammenslått kommune (alternativ 5) vil få en økning i den delen av rammetilskuddet som skrives seg fra kriteriene sone (2,5 mill. kr), nabo (28 000 kr) og urbanitet (1,9 mill. kr). Kriteriene netto virkning for elever i statlige og private skoler (-205 000 kr), opphopningsindeks (-221 000 kr) og netto inntektsutjevning (-2,5 mill. kr) slår negativt ut på rammetilskuddet for den nye kommunen. Kommunene ligger i ulike skatteinntektsklasser. En eventuell sammenslåing vil derfor påvirke inntektsutjevningen over rammetilskuddet. I inndelingstilskuddet inngår 3 basistillegg à ca. 12,8 mill. kr og 2 småkommunetilskudd à ca. 5,5 mill. kr.

Tabell 35 Endring i ulike tilskuddselement 2015-kr. Alternativ 5.

Tilskuddselement	Endring i 1000 kr
Sone	2 531
Nabo	28
Nto.virkn. statlige/private skoler	-205
Opphopningsindeks	-221
Urbanitetskriterium	1 891
Basistillegg	-38 510
Nto. inntektsutjevning	-2 458
Småkommunetilskudd	-10 950
Inndelingstilskudd	49 461
Sum	1 568

5.3.6 Illustrasjonsberegninger for effekten på frie inntekter – alternativ 6

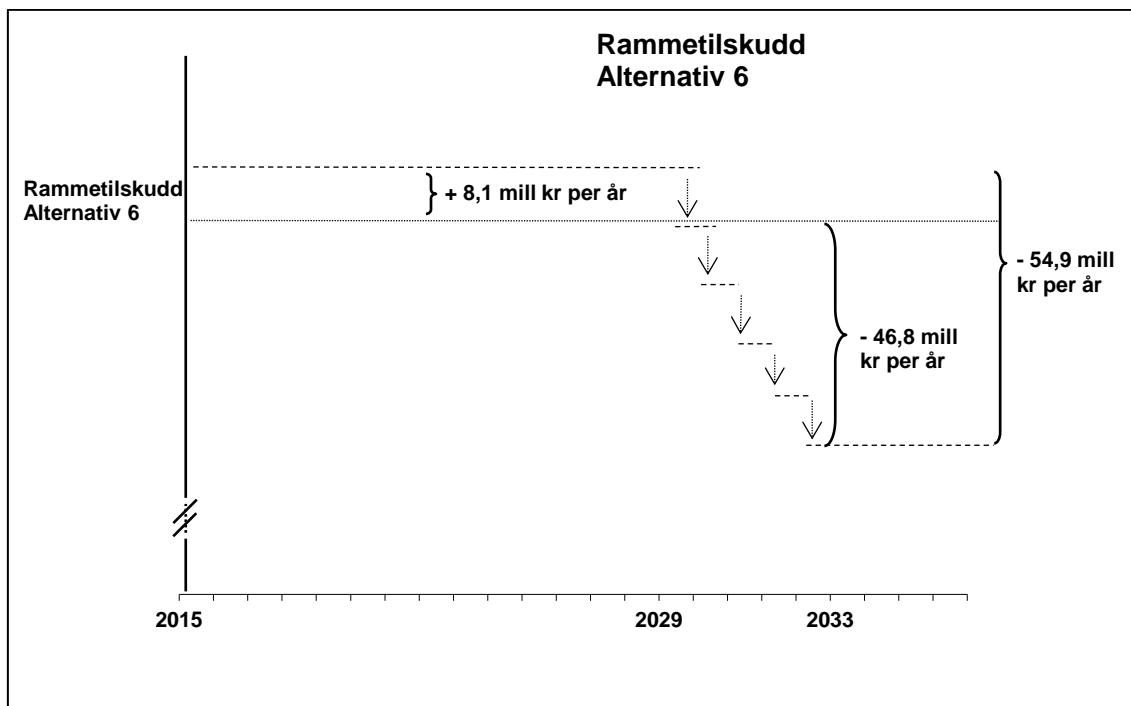
Tabell 36 viser kortsiktige og langsiktige effekter ved en eventuell sammenslåing av Lavangen, Salangen, Sørreisa og Dyrøy, mens Figur 25 viser hvordan rammetilskuddet vil utvikle seg over tid. Illustrasjonsberegningene viser at en sammenslått kommune (alternativ 6) vil få økt sitt rammetilskudd med om lag 8,1 mill. kr (tilsvarende om lag 1,0 prosent av dagens sum driftsinntekter) hvert år de første 15 årene etter sammenslåing. Inntektsnivået vil imidlertid være rundt 46,8 mill. kr lavere enn dagens nivå etter perioden for inndelingstilskuddet. Dette utgjør 6,0 prosent i forhold til dagens brutto driftsinntekter.

I perioden 2015-2029 vil den nye kommunen ha mottatt 121,9 mill. kr mer enn de selvstendige kommunene vil få i sum.²⁷

Tabell 36 Frie inntekter per år i mill. 2015-kr. Alternativ 6

Sum frie inntekter pr. år før sammenslåing (A)	482,6
Frie inntekter pr. år i 15 år etter sammenslåing (B)	490,7
Frie inntekter pr. år fra og med år 20 etter sammenslåing (C)	435,7
Årlig effekt av sammenslåing de første 15 årene (B-A)	8,1
Årlig effekt av sammenslåing fra og med år 20 (C-A)	-46,8

²⁷ Beregnet som 15 år à 8,125 mill. kr. Inndelingstilskuddet trappes deretter ned med 10,987 mill. kr per år i en femårsperiode.



Figur 25 Rammetilskuddsutvikling med og uten sammenslåing. Alternativ 6.

Det samlede inndelingstilskuddet til alternativ 6 er altså i disse beregningene satt til 54,9 mill. kr, slik at etter år 20 fra sammenslåingstidspunktet blir det en isolert reduksjon i frie inntekter på 46,8 mill. kr framfor en økning på 8,1 mill. kr på årsbasis. Gitt dagens inntektssystem vil altså en slik inntektsreduksjon slå ut med full tyngde først etter 20 år fra sammenslåingstidspunktet.

Hvordan rammetilskuddet fordeler seg på de ulike elementene er vist i Tabell 37. Beregningene viser at en sammenslått kommune (alternativ 6) vil få en økning i den delen av rammetilskuddet som skrives seg fra kriteriene sone (6,4 mill. kr), nabo (0,9 mill. kr), opphopningsindeks (24 000 kr) og urbanitet (1,0 mill. kr). Kriteriet netto virkning for elever i statlige og private skoler (-185 000 kr) slår negativt ut på rammetilskuddet for den nye kommunen. Kommunene ligger i samme skatteinntektsklasse. En eventuell sammenslåing vil derfor ikke påvirke inntektsutjevningen over rammetilskuddet. I inndelingstilskuddet inngår 3 basistillegg à ca. 12,8 mill. kr og 3 småkommunetilskudd à ca. 5,5 mill. kr.

Tabell 37 Endring i ulike tilskuddselement 2015-kr. Alternativ 6

Tilskuddselement	Endring i 1000 kr
Sone	6 368
Nabo	938
Nto.virkn. statlige/private skoler	-185
Opphopningsindeks	24
Urbanitetskriterium	978
Basistillegg	-38 510
Nto. inntektsutjevning	0
Småkommunetilskudd	-16 425
Inndelingstilskudd	54 936
Sum	8 125

5.3.7 Illustrasjonsberegninger for effekten på frie inntekter – alternativ 7

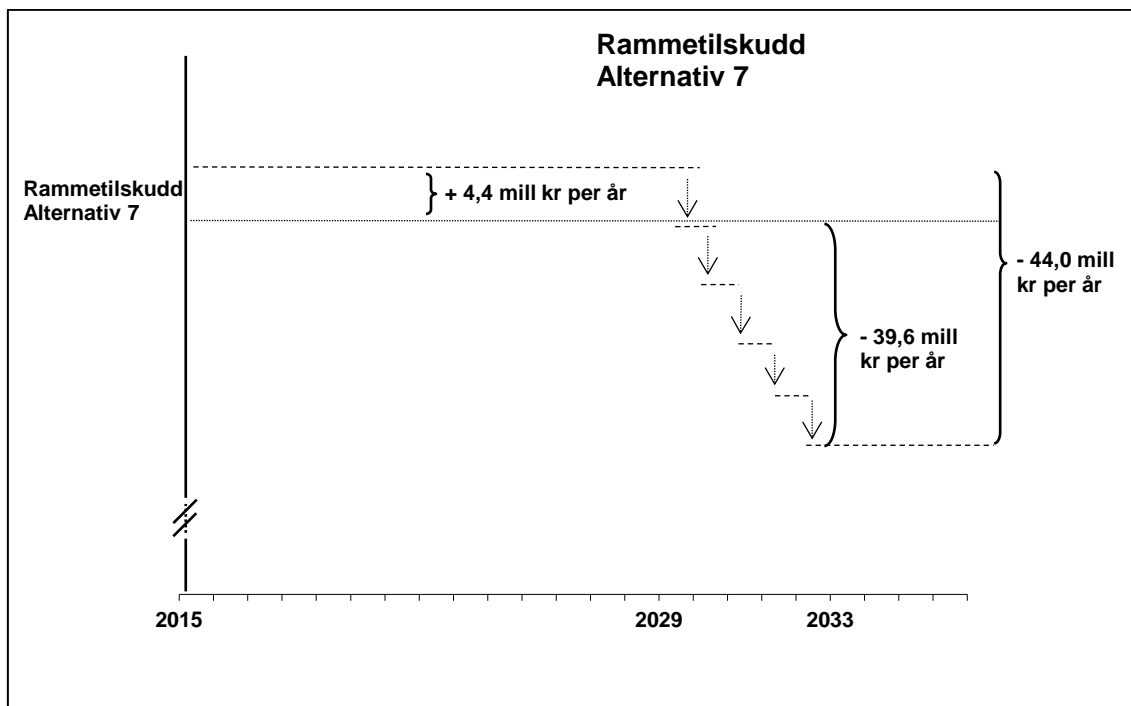
Tabell 38 viser kortsiktige og langsiktige effekter ved en eventuell sammenslåing av Bardu, Målselv, Sørreisa og Dyrøy, mens Figur 26 viser hvordan rammetilskuddet vil utvikle seg over tid. Illustrasjonsberegningene viser at en sammenslått kommune (alternativ 7) vil få økt sitt rammetilskudd med om lag 4,4 mill. kr (tilsvarende om lag 0,3 prosent av dagens sum driftsinntekter) hvert år de første 15 årene etter sammenslåing. Inntektsnivået vil imidlertid være rundt 39,6 mill. kr lavere enn dagens nivå etter perioden for inndelingstilskuddet. Dette utgjør 2,9 prosent i forhold til dagens brutto driftsinntekter.

I perioden 2015-2029 vil den nye kommunen ha mottatt 66,1 mill. kr mer enn de selvstendige kommunene vil få i sum.²⁸

Tabell 38 Frie inntekter per år i mill. 2015-kr. Alternativ 7

Sum frie inntekter pr. år før sammenslåing (A)	846,7
Frie inntekter pr. år i 15 år etter sammenslåing (B)	851,1
Frie inntekter pr. år fra og med år 20 etter sammenslåing (C)	807,1
Årlig effekt av sammenslåing de første 15 årene (B-A)	4,4
Årlig effekt av sammenslåing fra og med år 20 (C-A)	-39,6

²⁸ Beregnet som 15 år à 4,409 mill. kr. Inndelingstilskuddet trappes deretter ned med 8,797 mill. kr per år i en femårsperiode.



Figur 26 Rammetilskuddsutvikling med og uten sammenslåing. Alternativ 7.

Det samlede inndelingstilskuddet til alternativ 7 er altså i disse beregningene satt til 44,0 mill. kr, slik at etter år 20 fra sammenslåingstidspunktet blir det en isolert reduksjon i frie inntekter på 39,6 mill. kr framfor en økning på 4,4 mill. kr på årsbasis. Gitt dagens inntektssystem vil altså en slik inntektsreduksjon slå ut med full tyngde først etter 20 år fra sammenslåingstidspunktet.

Hvordan rammetilskuddet fordeler seg på de ulike elementene er vist i Tabell 39. Beregningene viser at en sammenslått kommune (alternativ 7) vil få en økning i den delen av rammetilskuddet som skriver seg fra kriteriene sone (3,8 mill. kr), nabo (1,0 mill. kr), opphopningsindeks (107 000 kr) og urbanitet (2,2 mill. kr). Kriteriene netto virkning for elever i statlige og private skoler (-222 000 kr) og netto inntektsutjevning (-2,5 mill. kr) slår negativt ut på rammetilskuddet for den nye kommunen. Kommunene ligger i ulike skatteinntektsklasser. En eventuell sammenslåing vil derfor påvirke inntektsutjevningen over rammetilskuddet. I inndelingstilskuddet inngår 3 basistillegg à ca. 12,8 mill. kr og et småkommunetilskudd på ca. 5,5 mill. kr.

Tabell 39 Endring i ulike tilskuddselement 2015-kr. Alternativ 7

Tilskuddselement	Endring i 1000 kr
Sone	3 776
Nabo	1 002
Nto.virkn. statlige/private skoler	-222
Opphopningsindeks	107
Urbanitetskriterium	2 204
Basistillegg	-38 510
Nto. inntektsutjevning	-2 458
Småkommunetilskudd	-5 475
Inndelingstilskudd	43 986
Sum	4 409

5.3.8 Illustrasjonsberegninger for effekten på frie inntekter – alternativ 8

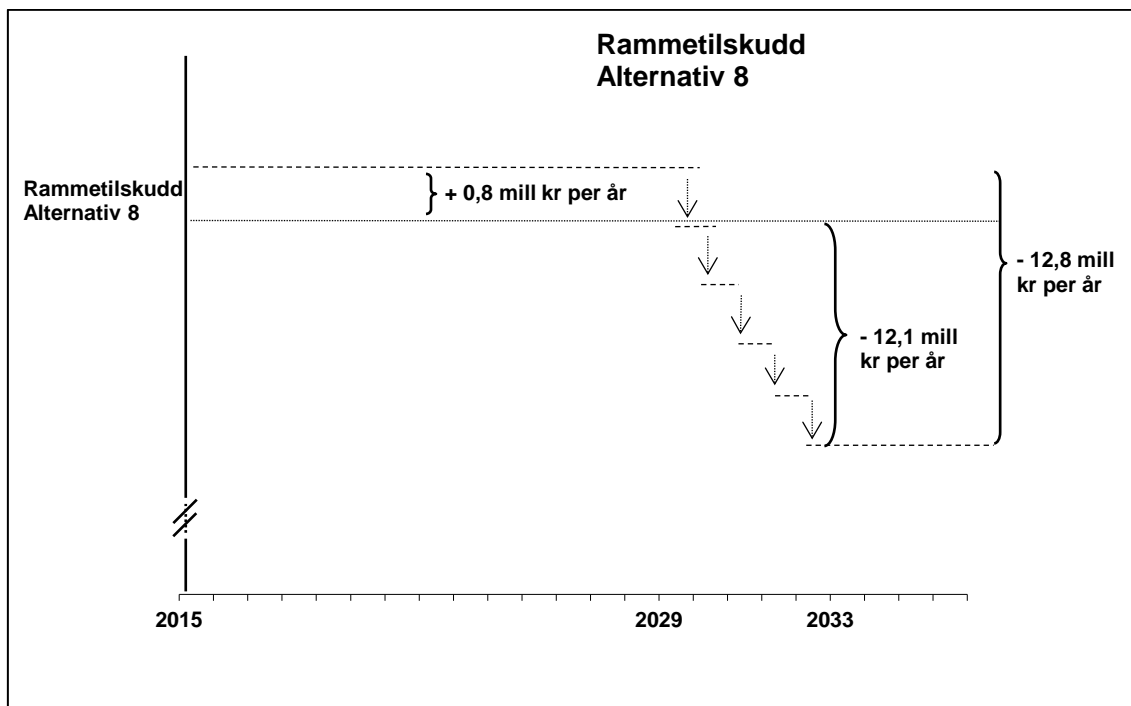
Tabell 40 viser kortsiktige og langsiktige effekter ved en eventuell sammenslåing av Bardu og Målselv, mens Figur 27 viser hvordan rammetilskuddet vil utvikle seg over tid. Illustrasjonsberegningene viser at en sammenslått kommune (alternativ 8) vil få økt sitt rammetilskudd med om lag 0,8 mill. kr (tilsvarende om lag 0,1 prosent av dagens sum driftsinntekter) hvert år de første 15 årene etter sammenslåing. Inntektsnivået vil imidlertid være rundt 12,1 mill. kr lavere enn dagens nivå etter perioden for inndelingstilskuddet. Dette utgjør 1,3 prosent i forhold til dagens brutto driftsinntekter.

I perioden 2015-2029 vil den nye kommunen ha mottatt 11,6 mill. kr mer enn de selvstendige kommunene vil få i sum.²⁹

Tabell 40 Frie inntekter per år i mill. 2015-kr. Alternativ 8

Sum frie inntekter pr. år før sammenslåing (A)	572,1
Frie inntekter pr. år i 15 år etter sammenslåing (B)	572,9
Frie inntekter pr. år fra og med år 20 etter sammenslåing (C)	560,0
Årlig effekt av sammenslåing de første 15 årene (B-A)	0,8
Årlig effekt av sammenslåing fra og med år 20 (C-A)	-12,1

²⁹ Beregnet som 15 år à 0,771 mill. kr. Inndelingstilskuddet trappes deretter ned med 2,567 mill. kr per år i en femårsperiode.



Figur 27 Rammetilskuddsutvikling med og uten sammenslåing. Alternativ 8.

Det samlede inndelingstilskuddet til alternativ 7 er altså i disse beregningene satt til 12,8 mill. kr, slik at etter år 20 fra sammenslåingstidspunktet blir det en isolert reduksjon i frie inntekter på 12,1 mill. kr framfor en økning på 0,8 mill. kr på årsbasis. Gitt dagens inntektssystem vil altså en slik inntektsreduksjon slå ut med full tyngde først etter 20 år fra sammenslåingstidspunktet.

Hvordan rammetilskuddet fordeler seg på de ulike elementene er vist i Tabell 41. Beregningene viser at en sammenslått kommune (alternativ 8) vil få en økning i den delen av rammetilskuddet som skriver seg fra kriteriene nabo (48 000 kr) og urbanitet (0,8 mill. kr). Kriteriene sone (-19 000 kr), netto virkning for elever i statlige og private skoler (-105 000 kr) og opphopningsindeks (-2 000 kr) slår negativt ut på rammetilskuddet for den nye kommunen. Kommunene ligger i samme skatteinntektsklasse. En eventuell sammenslåing vil derfor ikke påvirke inntektsutjevningen over rammetilskuddet. I inndelingstilskuddet inngår 1 basistillegg på ca. 12,8 mill. kr.

Tabell 41 Endring i ulike tilskuddselement 2015-kr. Alternativ 8

Tilskuddselement	Endring i 1000 kr
Sone	-19
Nabo	48
Nto.virkn. statlige/private skoler	-105
Opphopningsindeks	-2
Urbanitetskriterium	849
Basistillegg	-12 837
Nto. inntektsutjevning	0
Småkommunetilskudd	0
Inndelingstilskudd	12 837
Sum	771

5.3.9 Illustrasjonsberegninger for effekten på frie inntekter – alternativ 9

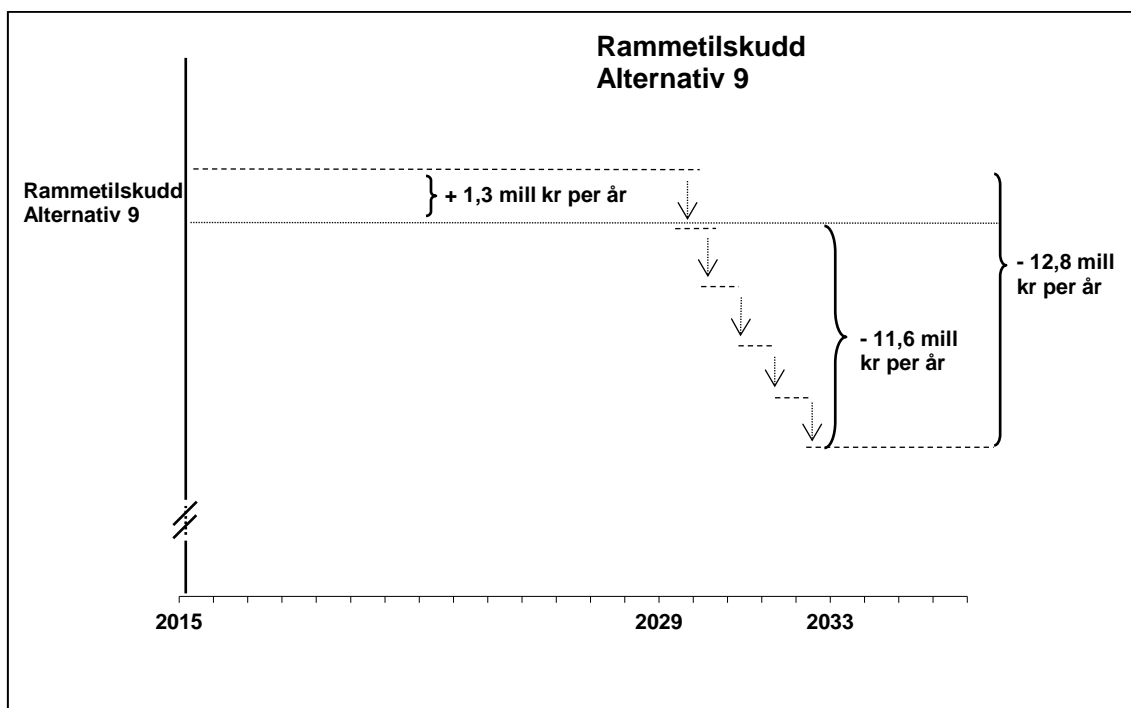
Tabell 42 viser kortsiktige og langsiktige effekter ved en eventuell sammenslåing av Sørreisa og Lenvik, mens Figur 28 viser hvordan rammetilskuddet vil utvikle seg over tid. Illustrasjonsberegningene viser at en sammenslått kommune (alternativ 9) vil få økt sitt rammetilskudd med om lag 1,3 mill. kr (tilsvarende om lag 0,1 prosent av dagens sum driftsinntekter) hvert år de første 15 årene etter sammenslåing. Inntektsnivået vil imidlertid være rundt 11,6 mill. kr lavere enn dagens nivå etter perioden for inndelingstilskuddet. Dette utgjør 0,9 prosent i forhold til dagens brutto driftsinntekter.

I perioden 2015-2029 vil den nye kommunen ha mottatt 19,2 mill. kr mer enn de selvstendige kommunene vil få i sum.³⁰

Tabell 42 Frie inntekter per år i mill. 2015-kr. Alternativ 9

Sum frie inntekter pr. år før sammenslåing (A)	841,9
Frie inntekter pr. år i 15 år etter sammenslåing (B)	843,2
Frie inntekter pr. år fra og med år 20 etter sammenslåing (C)	830,3
Årlig effekt av sammenslåing de første 15 årene (B-A)	1,3
Årlig effekt av sammenslåing fra og med år 20 (C-A)	-11,6

³⁰ Beregnet som 15 år à 1,282 mill. kr. Inndelingstilskuddet trappes deretter ned med 2,567 mill. kr per år i en femårsperiode.



Figur 28 Rammetilskuddsutvikling med og uten sammenslåing. Alternativ 9.

Det samlede inndelingstilskuddet til alternativ 7 er altså i disse beregningene satt til 12,8 mill. kr, slik at etter år 20 fra sammenslåingstidspunktet blir det en isolert reduksjon i frie inntekter på 11,6 mill. kr framfor en økning på 1,3 mill. kr på årsbasis. Gitt dagens inntektssystem vil altså en slik inntektsreduksjon slå ut med full tyngde først etter 20 år fra sammenslåingstidspunktet.

Hvordan rammetilskuddet fordeler seg på de ulike elementene er vist i Tabell 43. Beregningene viser at en sammenslått kommune (alternativ 9) vil få en økning i den delen av rammetilskuddet som skriver seg fra kriteriene sone (93 000 kr), nabo (170 000 kr), opphopningsindeks (144 000 kr) og urbanitet (0,9 mill. kr). Kriteriet netto virkning for elever i statlige og private skoler (-67 000 kr) slår negativt ut på rammetilskuddet for den nye kommunen. Kommunene ligger i samme skatteinntektsklasse. En eventuell sammenslåing vil derfor ikke påvirke inntektsutjevning-ener over rammetilskuddet. I inndelingstilskuddet inngår 1 basistillegg på ca. 12,8 mill. kr.

Tabell 43 Endring i ulike tilskuddselement 2015-kr. Alternativ 8

Tilskuddselement	Endring i 1000 kr
Sone	93
Nabo	170
Nto.virkn. statlige/private skoler	-67
Opphopningsindeks	144
Urbanitetskriterium	942
Basistillegg	-12 837
Nto. inntektsutjevning	0
Småkommunetilskudd	0
Inndelingstilskudd	12 837
Sum	1 282

5.3.10 Oppsummering

Beregningene viser at de 9 sammenslåingsalternativene vil få en økning i rammetilskuddet hvert år de første 15 årene på mellom 0,8 mill. kr (alternativ 8) og 25,9 mill. kr (alternativ 1). 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. Når inndelingstilskuddet er ferdig trappet ned, vil de ulike sammenslåingsalternativene være nede på et langsiktige tilskuddsnivå som ligger mellom 11,6 mill. kr (alternativ 9) og 85,8 mill. kr (alternativ 1) pr år under det man mottok som enkeltkommuner.

Tabell 44 Oppsummering av illustrasjonsberegninger for effekten på frie inntekter. Alternativ 1-9

	1000 kr		I % av brutto driftsinntekter	
	År 1-15	Etter år 20	År 1-15	Etter år 20
Alt 1	25 942	-85 817	0,9 %	-3,1 %
Alt 2	22 159	-76 763	0,9 %	-3,2 %
Alt 3	21 057	-65 028	1,2 %	-3,6 %
Alt 4	14 860	-40 076	1,0 %	-2,8 %
Alt 5	1 568	-47 893	0,1 %	-3,6 %
Alt 6	8 125	-46 811	1,0 %	-6,0 %
Alt 7	4 409	-39 577	0,3 %	-2,9 %
Alt 8	771	-12 066	0,1 %	-1,3 %
Alt 9	1 282	-11 555	0,1 %	-0,9 %

For at kommunesammenslåing skal være økonomisk lønnsomt, må kommunene innen 20 år ha realisert et innsparingspotensial tilsvarende reduksjonen i rammetilskuddet. Vi vil i avsnitt 5.7 se nærmere på innsparingspotensialet ved kommunesammenslåing.

5.4 Andre økonomiske effekter ved sammenslåing

Spesielle økonomiske ordninger som kan bli påvirket ved kommunesammenslåing er sats for arbeidsgiveravgift og distriktstilskudd Sør-Norge og Landbrukstilskudd. I tillegg vil eiendomsskatt, kommunal prissetting og uttak av konsesjonskraft være aktuelle problemområder.

5.4.1 Arbeidsgiveravgift og distriktstilskudd Sør-Norge

En sammenslåing vil også reise problemstillinger avhengig av om kommunene ligger i ulike soner når det gjelder arbeidsgiveravgiftssats og distriktpolitisk virkeområde.

Regional- og distriktpolitiske ordninger som differensiert arbeidsgiveravgift og bedriftsstøtte er definert gjennom ulike virkeområder. Til grunn for inndelingen av det distriktpolitiske virkeområdet ligger det en vurdering av hvilke deler av landet som har spesielle utfordringer i forhold til distrikts- og regionalpolitiske mål om bosetting og verdiskaping.

Differensiert arbeidsgiveravgift innebærer at landet er delt inn i ulike arbeidsgiveravgiftssoner, hvor det betales lavere satser i distriktene enn i sentrale strøk. Ordningen er delt i sju arbeidsgiveravgiftssoner hvor satsene varierer fra 14,1 % i sentrale strøk til 0 % i Finnmark og Nord-Troms. Alle de aktuelle kommunene befinner seg i samme sone for differensiert arbeidsgiveravgift per 2014 (jf. Tabell 45). I sone 4 er arbeidsgiveravgiften for inntektsåret 2014 på 5,1 prosent.³¹

Tabell 45 Oversikt over sone for arbeidsgiveravgift og distriktpolitisk virkeområde og distriktsindeks. Kilde: KMD

	Sone for arbeidsgiveravgift ³²	Soneinndeling for det DPV ³³	Distriktsindeks 2014
Lavangen	4	III	7
Bardu	4	III	41
Salangen	4	III	19
Målselv	4	III	33
Sørreisa	4	III	32
Dyrøy	4	III	9
Tranøy	4	III	11
Torsken	4	III	5
Berg	4	III	15
Lenvik	4	III	37

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. Alle de aktuelle kommunene er innenfor virkeområdet for distriktsrettet investeringsstøtte per 1.7.2014. Det nye virkeområdet trådte i kraft fra 1. juli 2014 og vil gjelde frem til 31. desember 2020.³⁴ Et viktig verktøy i denne vurderingen har vært distriktsindeksen, som er et uttrykk for hvor store distriktsutfordringer en kommune har, sammenliknet med andre kommuner. Departementet har i distriktsindeksen vurdert hvordan faktorer som befolkningsstruktur og -utvikling, situasjonen i arbeidsmarkedet og inntektsnivå har forandret seg over tid. Indeksen har verdi fra 0-100, og jo lavere verdi jo større distriktsutfordringer. Torsken får beregnet lavest distriktsindeks med 5, mens Bardu får beregnet høyest distriktsindeks med 41.

³¹ Departementet har nylig avklart at dersom to eller flere kommuner som befinner seg i ulike soner for arbeidsgiveravgift slår seg sammen, vil satsen på arbeidsgiveravgiften i den sammenslåtte kommunen bli videreført innenfor de «gamle» kommunegrensene som om det fortsatt var to eller flere kommuner, fram til neste revisjon. Neste revisjon vil skje med virkning f.o.m. 1. januar 2021.

³² Hele Troms fylke med unntak av Karlsøy, Lyngen, Storfjord, Kåfjord, Skjervøy, Nordreisa, Kvænangen og Tromsø kommune er i sone 4.

³³ Alle kommuner i Troms i sone III.

³⁴ Departementet har nylig avklart at dersom kommuner som ligger utenfor eller innenfor virkeområdet for distriktsrettet investeringsstøtte (sone 3) slår seg sammen til en kommune, vil kommunene bli behandlet som om det fortsatt var to eller flere kommuner fram til neste revisjon av virkeområdet. Neste revisjon vil skje med virkning f.o.m. 1. januar 2021.

5.4.2 Landbrukstilskudd

Innenfor landbruket er det ulike soner for distriktstilskudd for melk, kjøtt og areal- og kulturlandskapstilskudd. Høyere sonenummer gir høyere tilskudd. Ut fra erfaringer med tidligere kommunesammenslåinger vil ikke en kommunesammenslåing ha betydning for soneinndelingen for kjøtt og melk. Her følger ikke soneinndelingen alltid kommunegrensene. Det gjør derimot areal- og kulturlandskapstilskuddet. Dersom de aktuelle kommunene ligger i ulike soner her, vil det utløse 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. Alle de aktuelle kommunene ligger i sone 6 for areal- og kulturlandskapstilskudd.³⁵ Spørsmålet om soneinndeling vil derfor ikke være en aktuell problemstilling i forbindelse med denne utredningen.

5.4.3 Eiendomsskatt og kommunal prissetting

En sammenslått kommune kan naturligvis ikke praktisere utskrivning av eiendomsskatt lik «summen av» de gamle kommunene sin praksis. Bardu, Salangen, Målselv, Tranøy, Torsken, Berg og Lenvik har eiendomsskatt i hele kommunen, mens Lavangen har eiendomsskatt bare på verker og bruk. Sørreisa og Dyrøy har ikke eiendomsskatt (jf. Tabell 46). Eiendomsskatten kan gjelde hele kommunen eller avgrensede områder som er «utbygd på byvis». Etter § 3 i eiendomsskatteloven er det fire hovedalternativ for avgrensning av eiendomsskatt:

- a. Eiendomsskatt i hele kommunen
- b. Eiendomsskatt i klart avgrensede områder som er utbygd helt eller delvis på byvis
- c. Eiendomsskatt på bare verker og bruk
- d. Eiendomsskatt på næringseiendom
- e. Alternativ b + c
- f. Alternativ b + d
- g. Alternativ a, unntatt alternativ d

³⁵ Hele fylket, unntatt kommunene Kåfjord, Skjervøy, Nordreisa og Kvænangen, ligger i sone 6.

Tabell 46 Oversikt over praksis for eiendomsskatt for de aktuelle kommunene. Kilde: KOSTRA 2013

	Hele kommunen	Kun på verk og bruk
Lavangen		x
Bardu	x	
Salangen	x	
Målselv	x	
Sørreisa		
Dyrøy		
Tranøy	x	
Torsken	x	
Berg	x	
Lenvik	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. Tabell 47 viser nivået på kommunenes inntekter fra eiendomsskatt. Bardu har høyest inntekter fra eiendomsskatt, med 6,6 prosent av sum driftsinntekter. Lavangen har lavest inntekter fra eiendomsskatt, tilsvarende 0,1 prosent av sum driftsinntekter.

Tabell 47 Eiendomsskatt. 1000 kr og i % av sum driftsinntekter. Kilde: KOSTRA 2013

	Eiendoms- skatt, annen eiendom	Eiendomsskatt, boliger og fritidseiendommer	Eiendoms- skatt, totalt	Eiendomsskatt i % av sum driftsinntekter
Lavangen	141	0	141	0,1 %
Bardu	22 997	1 604	24 601	6,6 %
Salangen	474	3 989	4 463	1,7 %
Målselv	9 059	13 774	22 833	3,9 %
Sørreisa	0	0	0	0,0 %
Dyrøy	0	0	0	0,0 %
Tranøy	411	1 964	2 375	1,4 %
Torsken	974	1 206	2 180	2,0 %
Berg	2 679	892	3 571	3,4 %
Lenvik	3 236	10 539	13 775	1,3 %

Hvordan eiendomsskatten vil bli utformet i en ny kommune, er vanskelig å spå noe om. Det er mulig den økonomiske situasjonen tvinger kommunene til å ta ut inntekspotensialet ved eiendomsskatt uavhengig om det blir kommunesammenslåing eller ikke.

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. Berg har lavest foreldrebetaling for en SFO-plass, mens foreldrebetalingen er høyest i Sørreisa (jf. Tabell 48). Årsgebyr vann varierer fra kr 2 408 i Målselv til kr 5 307 i Dyrøy. Tranøy har høyest årsgebyr på avløp med 4 910 kr, mens Salangen har høyest årsgebyr på avfall med 3 754 kr.

Tabell 48 Eksempel på kommunale satser for aktuelle kommuner. Kilde: KOSTRA 2013³⁶

	Foreldre- betaling SFO: ukentlig opp- holdstid 20 timer	Årsgebyr for vannforsyning	Årsgebyr for avløps- tjenesten	Årsgebyr for avfalls- tjenesten
Lavangen	1 522	4 356	1 488	3 040
Bardu	1 774	2 840	1 740	2 699
Salangen	1 965	4 889	4 222	3 754
Målselv	1 873	2 408	2 688	2 516
Sørreisa	2 330	3 492	2 800	3 705
Dyrøy	..	5 307	3 366	3 517
Tranøy	1 680	4 310	4 910	3 150
Torsken	..	4 217	1 954	3 619
Berg	1 200	4 070	4 008	2 885
Lenvik	2 275	2 864	2 834	3 364

5.4.4 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).

Tabellen under viser kommunene som har konsesjonskraft. Status per i dag er at alle kommunene benytter hele sin konsesjonskraftmengde. Det vil derfor ikke være økte inntekter i en eventuell kommunesammenslåing hvor disse kommunene inngår.

³⁶ Gjelder rapporteringsåret + 1.

Tabell 49 Oversikt over konsesjonskraftmengden, alminnelig forbruk og eventuell overskytende konsesjonskraft. Kilde: NVE, kommunene og lokal energiutredninger

Kommune	Konsesjonskraftmengde	Alminnelig forbruk	Overskytende konsesjonskraft
Bardu	96	127	0
Målselv	23	245	0
Torsken	1	24	0
Berg	3	57	0
Lenvik	2	19	0

5.5 Direkte støtte til kommunesammenslåing

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

1. Engangskostnader

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

Tabell 50 Engangskostnader ved kommunesammenslåing, i 1000 kr. Kilde: KMD

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

2. Reformstøtte

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

Tabell 51 Reformstøtte til sammenslåtte kommuner, i 1000 kr. Kilde: KMD³⁷

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

Hvis vi ser nærmere på kommunealternativet som utredes i denne rapporten, ser en i tabellen under hvor mye de ulike alternativene vil få til dekking av engangskostnader og i reformstøtte. Støtten varierer fra 25 mill. kr (for alternativ 8 og 9) til 75 mill. kr (for alternativ 1 og 2). Målt i prosent av sum driftsinntekter vil alternativ 6 få mest støtte (tilsvarende 5,7 prosent), mens alternativ 9 vil få minst støtte (tilsvarende 1,9 prosent).

Tabell 52 Oversikt over støtte til engangskostnader og reformstøtte ved kommunesammenslåinger, i 1 000 kr og i % av sum driftsinntekter. Kilde: KMD/beregninger ved Telemarksforskning

	Innbyggertall 2014	Engangs- kostnader (1000 kr)	Reformstøtte (1000 kr)	Samlet (1000 kr)	I % av sum driftsinntekter
Alt. 1 (8 kommuner)	30 103	55 000	20 000	75 000	2,7 %
Alt. 2 (7 kommuner)	26 118	55 000	20 000	75 000	3,1 %
Alt. 3 (6 kommuner)	19 484	50 000	20 000	70 000	3,8 %
Alt. 4 (4 kommuner)	14 863	40 000	5 000	45 000	3,2 %
Alt. 5 (4 kommuner)	13 856	40 000	5 000	45 000	3,4 %
Alt. 6 (4 kommuner)	7 858	40 000	5 000	45 000	5,7 %
Alt. 7 (4 kommuner)	15 240	40 000	20 000	60 000	4,4 %
Alt. 8 (2 kommuner)	10 619	20 000	5 000	25 000	2,6 %
Alt. 9 (2 kommuner)	15 007	20 000	5 000	25 000	1,9 %

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

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

³⁷ Regjeringen har besluttet å fjerne den nedre grensen på 10 000 innbyggere for at en sammenslått kommune skal kunne motta reformstøtte. Alle nye kommuner vil nå få reformstøtte, uavhengig av innbyggertallet i den nye kommunen.

3. Inndelingstilskudd

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

Grunnlaget for beregning av inndelingstilskudd har til nå vært inntektssystemet som gjelder på det tidspunktet kommunene faktisk slår seg sammen (dvs. selve sammenslåingsåret). I kommunereformen er det lagt opp til sammenslåinger i årene 2018 til 2020. Regjeringen har varslet endringer i inntektssystemet med virkning fra 2017, noe som normalt ville ha ført til at størrelsen på inndelingstilskuddet ble endret i perioden fra kommunen vedtok at de skulle slå seg sammen, til de faktisk gjorde det. For å ha sikre rammebetingelser i kommunereformen, legger regjeringen opp til at alle sammenslåingene blir behandlet likt. Primo november 2014 avklarte departementet at for sammenslåinger som vedtas i reformperioden, skal inndelingstilskuddet beregnes med 2016 som "telletidspunkt" og referanse – dvs. det gjøres unntak fra beregningspraksisen som har vært fram til nå. Eventuell redusert verdi for basistillegg, småkommunetilskudd og distriktstilskudd Sør-Norge f.o.m. 2017, vil derfor ikke påvirke størrelsen på inndelingstilskuddet for de sammenslåingene som vedtas i reformperioden.

5.6 Demografi og kommuneøkonomi

Kommunene har ansvaret for blant annet barnehage, grunnskole og pleie- og omsorgstjenester. Dette er tjenester som i hovedsak er rettet mot bestemte aldersgrupper av befolkningen, og hvor utgiftene i stor grad påvirkes av den demografiske utviklingen. Innbyggertallsutvikling og alderssammensetning har stor betydning for nivået på de statlige rammeoverføringene. Meningen er at rammetilskuddet skal reflektere at de ulike aldersgruppene ikke koster kommunekassa det samme. Yrkesaktive menneske klarer seg i hovedsak selv, mens de yngste skal ha barnehage og skoleplass. De eldste gir kostnader på helse- og omsorgstjenestene. Samtidig er det ikke sikkert at en kommune får reduserte kostnader i tjenestetilbudet på grunn av demografiske endringer. Kommunen vil da oppleve at det blir mindre penger til rådighet.

De aktuelle kommunene har generelt en eldre befolkning enn landsgjennomsnittet (jf. Tabell 53). For de ti kommunene samlet utgjorde andelen eldre over 67 år 16,7 prosent av befolkningen pr. 1.1.2015. Tilsvarende andel for fylket og landet var hhv. 14,2 prosent og 14,0 prosent.

Tabell 53 Prosentandel av befolkningen i ulike aldersgrupper per 1.1.2015. Kilde: SSB

	0-5 år	6-15 år	16-66 år	67-79 år	80-89 år	90 år og eldre	0-66 år	67 år og eldre
Lavangen	7,2	12,5	59,0	14,5	5,5	1,3	78,8	21,2
Bardu	7,0	11,8	65,6	10,8	3,8	1,0	84,4	15,6
Salangen	4,8	11,4	65,9	13,8	3,5	0,6	82,1	17,9
Målselv	6,2	11,4	66,7	10,6	4,2	0,9	84,3	15,7
Sørreisa	6,5	13,3	64,4	11,7	3,2	1,0	84,1	15,9
Dyrøy	4,9	10,1	62,9	15,3	5,6	1,1	77,9	22,1
Tranøy	6,2	11,5	59,2	15,5	6,1	1,5	76,9	23,1
Torsken	4,2	10,5	61,9	16,2	5,9	1,4	76,6	23,4
Berg	5,5	9,7	64,6	14,0	5,1	1,0	79,9	20,1
Lenvik	7,1	13,4	64,4	10,7	3,8	0,6	84,8	15,2
Sum alle	6,5	12,2	64,6	11,8	4,1	0,9	83,3	16,7
Troms	6,7	11,7	67,3	10,2	3,3	0,7	85,8	14,2
Hele landet	7,2	12,0	66,7	9,7	3,4	0,8	86,0	14,0
<i>Alt. 1</i>	6,5	12,3	64,7	11,5	4,1	0,9	83,5	16,5
<i>Alt. 2</i>	6,5	12,4	64,5	11,6	4,2	0,8	83,4	16,6
<i>Alt. 3</i>	6,6	12,7	63,8	12,0	4,2	0,8	83,0	17,0
<i>Alt. 4</i>	6,7	12,8	63,7	11,8	4,3	0,8	83,2	16,8
<i>Alt. 5</i>	6,3	11,6	65,7	11,5	4,0	0,9	83,6	16,4
<i>Alt. 6</i>	5,9	12,2	63,9	13,2	3,9	0,9	81,9	18,1
<i>Alt. 7</i>	6,4	11,8	65,6	11,3	4,0	0,9	83,8	16,2
<i>Alt. 8</i>	6,5	11,5	66,3	10,7	4,0	0,9	84,4	15,6
<i>Alt. 9</i>	6,9	13,3	64,4	11,0	3,7	0,7	84,6	15,4

I forbindelse med konsultasjonsmøtene mellom staten og kommunesektoren om kommende års statsbudsjett legger teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) fram beregninger om hvordan den demografiske utviklingen antas å påvirke kommunesektorens utgifter. I statsbudsjettet for 2015 har TBU beregnet at kommunesektoren kan få merutgifter på om lag 2,5 mrd. kr i 2015 som følge av den demografiske utviklingen. KMD har anslått at om lag 2,1 mrd. kr av disse merutgiftene må dekkes av veksten i frie inntekter. Anslagene er basert på uendret standard, dekningsgrad og effektivitet i tjenesteytingen, og er et uttrykk for hva det vil koste kommunesektoren å bygge ut tjenestetilbudet for å holde tritt med befolkningsutviklingen. Flere 0-15-åringer trekker isolert sett i retning av økte utgifter til barnehage og grunnskole. Flere eldre i aldersgruppen 67-79 år og over 90 år bidrar isolert sett til økte utgifter til pleie- og omsorgstjenesten, mens færre eldre i alderen 80-89 år trekker i motsatt retning.

Med utgangspunkt i TBUs beregningsopplegg knyttet til den demografiske utviklingen, har vi beregnet at kommunene samlet sett kan få økte «demografikostnader» på 7,3 mill. kr i 2015 (jf. Tabell 54). Lenvik er anslått å få merutgifter på ca. 4,6 mill. kr, mens Målselv er anslått å få mindreutgifter på rundt 3,5 mill. kr.

Tabell 54 Beregnede mer-/mindreutgifter 2015 knyttet til den demografiske utviklingen. Mill. 2015-kr. Kilde: SSB/TBU.

	0-5 år	6-15 år	16-18 år	19-66 år	67-79 år	80-89 år	90 år og eldre	Sum	Sum ekskl. 16-18 år
Lavangen	-1,2	0,3	-0,4	0,0	0,8	0,0	-0,4	-0,9	-0,5
Bardu	-1,8	-0,1	-1,8	0,5	1,2	-0,8	1,3	-1,5	0,3
Salangen	-1,2	0,9	-3,5	0,5	1,5	0,5	0,0	-1,4	2,1
Målselv	-1,7	-3,3	3,7	1,2	0,3	-2,0	2,1	0,2	-3,5
Sørreisa	-0,9	0,4	1,2	0,3	0,9	-1,0	-0,8	0,1	-1,1
Dyrøy	0,2	-0,7	-1,4	-0,1	0,5	0,7	0,8	0,0	1,4
Tranøy	-1,1	-0,1	-0,4	-0,3	0,8	0,8	0,4	0,1	0,5
Torsken	-0,1	0,0	-0,8	-0,1	0,7	-0,2	0,8	0,4	1,2
Berg	0,2	0,4	-1,6	0,0	0,6	-0,2	1,3	0,7	2,3
Lenvik	-2,7	5,5	-3,3	1,7	2,2	-0,8	-1,3	1,3	4,6
Samlet	-10,5	3,2	-8,3	3,8	9,5	-3,0	4,2	-1,0	7,3

I Tabell 55 har vi også sett på utviklingen i perioden fram til 2030. TBU presiserer at beregningene må betraktes som grove anslag. Vi vil understreke at usikkerheten også vil øke når vi ser på flere år framover i tid.

Basert på beregningsopplegget fra TBU, er det anslått at de 10 kommunene samlet kan få merutgifter på om lag 265 mill. kr i perioden 2015 til 2030, som følge av den demografiske utviklingen. Samtlige kommuner med unntak av Lavangen og Dyrøy, er anslått å få økte demografikostnader i denne perioden. Salangen er anslått å få høyest kostnader – målt i prosent av dagens sum driftsinntekter – tilsvarende hhv. 12,7 prosent.

Målt i prosent av dagens sum driftsinntekter er de 9 sammenslåingsalternativene anslått å få økte demografikostnader på mellom 6,7 prosent (alternativ 6) og 10,8 prosent (alternativ 9).

Tabell 55 Beregnede mer-/mindreutgifter 2015-2030 knyttet til den demografiske utviklingen. Faste mill. 2015-kr og i % av dagens sum driftsinntekter. Kilde: SSB/TBU/beregninger ved Telemarksforskning

	2015	2015-2020	2015-2030	2015-30 i % av dagens sum driftsinntekter
Lavangen	-0,5	-5,2	-6,8	-6,0 %
Bardu	0,3	-1,0	13,0	3,5 %
Salangen	2,1	11,6	33,5	12,7 %
Målselv	-3,5	17,2	69,9	11,9 %
Sørreisa	-1,1	1,8	27,0	10,0 %
Dyrøy	1,4	-1,2	-1,4	-1,0 %
Tranøy	0,5	1,6	6,5	3,8 %
Torsken	1,2	-0,3	3,0	2,8 %
Berg	2,3	2,1	5,9	5,6 %
Lenvik	4,6	42,1	114,6	11,0 %
Samlet	7,3	68,7	265,3	8,4 %
Alt. 1	5,6	62,4	238,6	8,6 %
Alt. 2	5,4	63,4	225,6	9,3 %
Alt. 3	8,9	46,2	155,7	8,5 %
Alt. 4	8,6	45,5	130,0	9,2 %
Alt. 5	-1,6	22,5	109,6	8,2 %
Alt. 6	2,0	7,0	52,3	6,7 %
Alt. 7	-2,9	16,9	108,6	8,0 %
Alt. 8	-3,2	16,2	83,0	8,7 %
Alt. 9	3,5	44,0	141,7	10,8 %

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

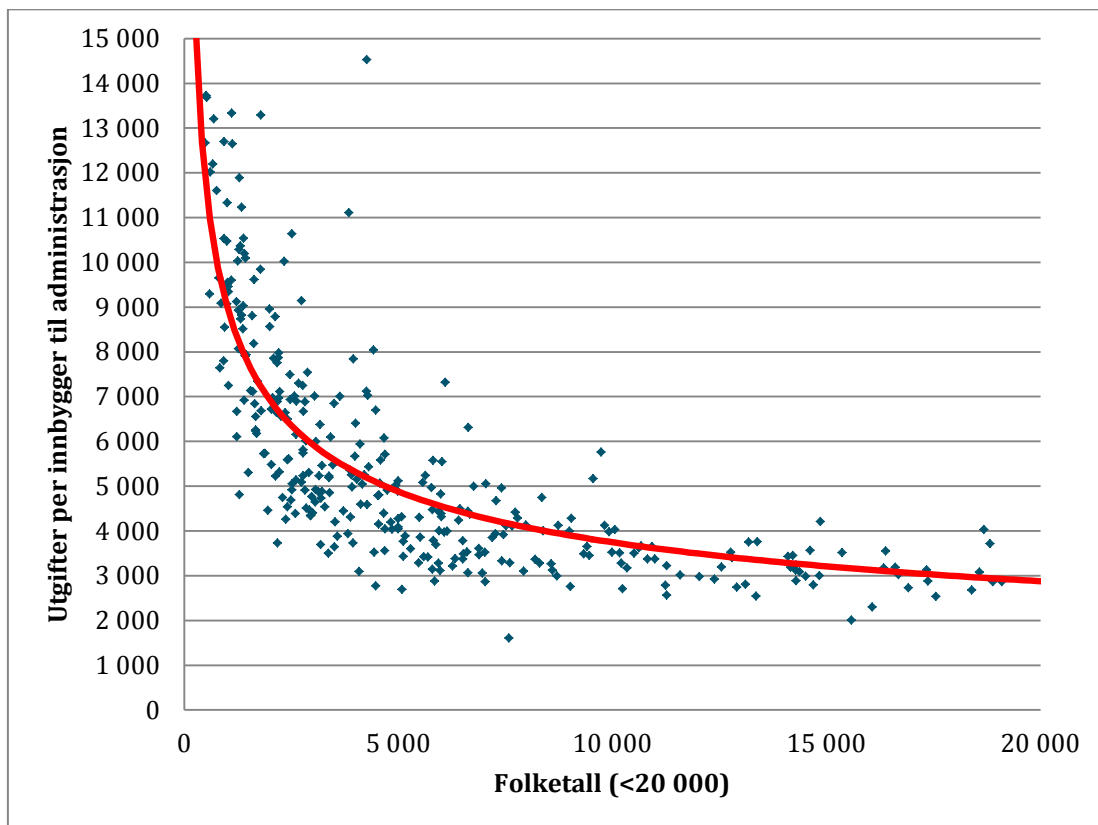
Under har vi sett nærmere på mulige effektiviseringsgevinster ved kommunesammenslåing.

5.7 Mulige effektiviseringsgevinster ved sammenslåing

5.7.1 Mulige effektiviseringsgevinster på administrasjon

Det er klart at en kommunesammenslåing også kan gi grunnlag for å hente ut stordriftsfordeler gjennom mer effektiv administrasjon og tjenesteproduksjon. Erfaringene fra tidligere kommunesammenslåinger viser at det er størst 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.

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 (jf. Figur 29). Når man nærmer seg kommunistørrelser på 15-20 000 tusen innbyggere, ser vi at stordriftsfordelene knyttet til administrasjon i stor grad er realisert.



Figur 29 Sammenhengen mellom administrasjonsutgifter og innbyggertall 2013. Kilde: KOSTRA

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 og 130 Administrasjonslokaler.

5.7.2 Mulige effektiviseringsgevinster på administrasjon – alternativ 1

Tabell 56 viser administrasjonsutgiftene i dag og mulige innsparingsgevinster ved en eventuell kommunesammenslåing av Bardu, Målselv, Sørreisa, Dyrøy, Tranøy, Torsken, Berg og Lenvik.

Lenvik har i dag lavest administrasjonskostnader av de åtte kommunene (4 617 kr per innbygger). Hvis den nye kommunen klarer å operere med et tilsvarende nivå på administrasjonsutgiftene, vil gevinsten kunne bli om lag 35,3 mill. kr sammenlignet mot summen for dagens åtte kommuner.

Innsparingspotensialet for den nye kommunen i forhold til landsgjennomsnittet er beregnet til om lag 57,3 mill. kr årlig.

Tabell 56 Administrasjonsutgifter og mulig innsparingspotensial. Kilde: KOSTRA (Konsern) 2013

	Innbyggere (1.1.2014)	Netto driftsutgifter pr innb.	Netto driftsutgifter 1000 kr
Bardu	3 985	6 740	26 859
Målselv	6 634	4 675	31 014
Sørreisa	3 450	5 040	17 388
Dyrøy	1 171	8 170	9 567
Tranøy	1 510	8 858	13 376
Torsken	878	13 527	11 877
Berg	918	11 789	10 822
Lenvik	11 557	4 617	53 359
Sum	30 103	5 789	174 261
Landsgjennomsnittet	11 900	3 885	-
Harstad	24 441	3 791	-
Tromsø	71 590	3 109	-
Gevinst/Innsparing ved nivå tilsvarende			
Lenvik			35 276
<i>Landsgjennomsnittet</i>			57 311
Harstad			60 141
Tromsø			80 671

Vi sammenligner også alternativ 1 med større sammenlignbare kommuner i samme landsdel. Innsparingspotensialet i forhold til hva Harstad og Narvik bruker på administrasjon er på mellom 60 og 81 mill. kr per år.

5.7.3 Mulige effektiviseringsgevinster på administrasjon - alternativ 2

Tabell 57 viser administrasjonsutgiftene i dag og mulige innsparingsgevinster ved en eventuell kommunesammenslåing av Målselv, Sørreisa, Dyrøy, Tranøy, Torsken, Berg og Lenvik.

Lenvik har i dag lavest administrasjonskostnader av de sju kommunene (4 617 kr per innbygger). Hvis den nye kommunen klarer å operere med et tilsvarende nivå på administrasjonsutgiftene, vil gevinsten kunne bli om lag 26,8 mill. kr sammenlignet mot summen for dagens sju kommuner.

Innsparingspotensialet for den nye kommunen i forhold til landsgjennomsnittet er beregnet til om lag 45,9 mill. kr årlig.

Tabell 57 Administrasjonsutgifter og mulig innsparingspotensial. Kilde: KOSTRA (Konsern) 2013

	Innbyggere	Netto driftsutgifter pr	Netto driftsutgifter 1000
--	------------	-------------------------	---------------------------

	(1.1.2014)	innb.	kr
Målselv	6 634	4 675	31 014
Sørreisa	3 450	5 040	17 388
Dyrøy	1 171	8 170	9 567
Tranøy	1 510	8 858	13 376
Torsken	878	13 527	11 877
Berg	918	11 789	10 822
Lenvik	11 557	4 617	53 359
Sum	26 118	5 644	147 402
Landsgjennomsnittet	11 900	3 885	-
Harstad	24 441	3 791	-
Tromsø	71 590	3 109	-
Gevinst/Innsparing ved nivå tilsvarende			
Lenvik			26 815
<i>Landsgjennomsnittet</i>			45 934
Harstad			48 389
Tromsø			66 201

Vi sammenligner også alternativ 2 med større sammenlignbare kommuner i samme landsdel. Innsparingspotensialet i forhold til hva Harstad og Narvik bruker på administrasjon er på mellom 48 og 81 mill. kr per år.

5.7.4 Mulige effektiviseringsgevinster på administrasjon - alternativ 3

Tabell 58 viser administrasjonsutgiftene i dag og mulige innsparingsgevinster ved en eventuell kommunesammenslåing av Sørreisa, Dyrøy, Tranøy, Torsken, Berg og Lenvik.

Lenvik har i dag lavest administrasjonskostnader av de seks kommunene (4 617 kr per innbygger). Hvis den nye kommunen klarer å operere med et tilsvarende nivå på administrasjonsutgiftene, vil gevinsten kunne bli om lag 26,4 mill. kr sammenlignet mot summen for dagens seks kommuner.

Innsparingspotensialet for den nye kommunen i forhold til landsgjennomsnittet er beregnet til om lag 40,7 mill. kr årlig.

Tabell 58 Administrasjonsutgifter og mulig innsparingspotensial. Kilde: KOSTRA (Konsern) 2013

	Innbyggere (1.1.2014)	Netto driftsutgifter pr innb.	Netto driftsutgifter 1000 kr
--	--------------------------	----------------------------------	---------------------------------

Sørreisa	3 450	5 040	17 388
Dyrøy	1 171	8 170	9 567
Tranøy	1 510	8 858	13 376
Torsken	878	13 527	11 877
Berg	918	11 789	10 822
Lenvik	11 557	4 617	53 359
Sum	19 484	5 974	116 388
Landsgjennomsnittet	11 900	3 885	-
Harstad	24 441	3 791	-
Tromsø	71 590	3 109	-
Gevinst/Innsparing ved nivå tilsvarende			
Lenvik			26 431
<i>Landsgjennomsnittet</i>			40 693
Harstad			42 524
Tromsø			55 813

Vi sammenligner også alternativ 3 med større sammenlignbare kommuner i samme landsdel. Innsparingspotensialet i forhold til hva Harstad og Narvik bruker på administrasjon er på mellom 43 og 56 mill. kr per år.

5.7.5 Mulige effektiviseringsgevinster på administrasjon - alternativ 4

Tabell 59 viser administrasjonsutgiftene i dag og mulige innsparingsgevinster ved en eventuell kommunesammenslåing av Tranøy, Torsken, Berg og Lenvik.

Lenvik har i dag lavest administrasjonskostnader av de fire kommunene (4 617 kr per innbygger). Hvis den nye kommunen klarer å operere med et tilsvarende nivå på administrasjonsutgiftene, vil gevinsten kunne bli om lag 20,8 mill. kr sammenlignet mot summen for dagens fire kommuner.

Innsparingspotensialet for den nye kommunen i forhold til landsgjennomsnittet er beregnet til om lag 31,7 mill. kr årlig.

Tabell 59 Administrasjonsutgifter og mulig innsparingspotensial. Kilde: KOSTRA (Konsern) 2013

	Innbyggere (1.1.2014)	Netto driftsutgifter pr innb.	Netto driftsutgifter 1000 kr
Tranøy	1 510	8 858	13 376
Torsken	878	13 527	11 877

Berg	918	11 789	10 822
Lenvik	11 557	4 617	53 359
Sum	14 863	6 017	89 433
Landsgjennomsnittet	11 900	3 885	-
Vefsn	13 286	3 762	-
Harstad	24 441	3 791	-
Gevinst/Innsparing ved nivå tilsvarende			
Lenvik			20 811
<i>Landsgjennomsnittet</i>			31 691
Vefsn			33 519
Harstad			33 088

Vi sammenligner også alternativ 4 med større sammenlignbare kommuner i samme landsdel. Innsparingspotensialet i forhold til hva Harstad og Vefsn bruker på administrasjon er på mellom 33 og 34 mill. kr per år.

5.7.6 Mulige effektiviseringsgevinster på administrasjon - alternativ 5

Tabell 60 viser administrasjonsutgiftene i dag og mulige innsparingsgevinst ved en eventuell kommunesammenslåing av Lavangen, Bardu, Salangen og Målselv.

Målselv har i dag lavest administrasjonskostnader av de fire kommunene (4 675 kr per innbygger). Hvis den nye kommunen klarer å operere med et tilsvarende nivå på administrasjonsutgiftene, vil gevinsten kunne bli om lag 19,0 mill. kr sammenlignet mot summen for dagens fire kommuner.

Innsparingspotensialet for den nye kommunen i forhold til landsgjennomsnittet er beregnet til om lag 29,9 mill. kr årlig.

Tabell 60 Administrasjonsutgifter og mulig innsparingspotensial. Kilde: KOSTRA (Konsern) 2013

	Innbyggere (1.1.2014)	Netto driftsutgifter pr innb.	Netto driftsutgifter 1000 kr
Lavangen	1 014	10 051	10 192
Bardu	3 985	6 740	26 859
Salangen	2 223	7 049	15 670
<i>Målselv</i>	6 634	4 675	31 014

Sum	13 856	6 043	83 734
Landsgjennomsnittet	11 900	3 885	-
Vefsn	13 286	3 762	-
Harstad	24 441	3 791	-
Gevinst/Innsparing ved nivå tilsvarende			
Måselv			18 958
<i>Landsgjennomsnittet</i>			29 904
Vefsn			31 608
Harstad			31 206

Vi sammenligner også alternativ 5 med større sammenlignbare kommuner i samme landsdel. Innsparingspotensialet i forhold til hva Harstad og Vefsn bruker på administrasjon er på mellom 31 og 32 mill. kr per år.

5.7.7 Mulige effektiviseringsgevinster på administrasjon - alternativ 6

Tabell 61 viser administrasjonsutgiftene i dag og mulige innsparingsgevinst ved en eventuell kommunesammenslåing av Lavangen, Salangen, Sørreisa og Dyrøy.

Sørreisa har i dag lavest administrasjonskostnader av de fire kommunene (5 040 kr per innbygger). Hvis den nye kommunen klarer å operere med et tilsvarende nivå på administrasjonsutgiftene, vil gevinsten kunne bli om lag 13,2 mill. kr sammenlignet mot summen for dagens fire kommuner.

Innsparingspotensialet for den nye kommunen i forhold til landsgjennomsnittet er beregnet til om lag 22,3 mill. kr årlig.

Tabell 61 Administrasjonsutgifter og mulig innsparingspotensial. Kilde: KOSTRA (Konsern) 2013

	Innbyggere (1.1.2014)	Netto driftsutgifter pr. innb.	Netto driftsutgifter 1000 kr
Lavangen	1 014	10 051	10 192
Salangen	2 223	7 049	15 670
<i>Sørreisa</i>	3 450	5 040	17 388
Dyrøy	1 171	8 170	9 567
Sum	7 858	6 721	52 817
Landsgjennomsnittet	11 900	3 885	-

Målselv	6 634	4 675	-
Lenvik	11 557	4 617	-
Gevinst/Innsparing ved nivå tilsvarende			
Sørreisa			13 212
<i>Landsgjennomsnittet</i>			22 288
Målselv			16 081
Lenvik			16 536

Vi sammenligner også alternativ 6 med større sammenlignbare kommuner i samme landsdel. Innsparingspotensialet i forhold til hva Målselv og Lenvik bruker på administrasjon er på mellom 16 og 17 mill. kr per år.

5.7.8 Mulige effektiviseringsgevinster på administrasjon - alternativ 7

Tabell 62 viser administrasjonsutgiftene i dag og mulige innsparingsgevinst ved en eventuell kommunesammenslåing av Bardu, Målselv, Sørreisa og Dyrøy.

Sørreisa har i dag lavest administrasjonskostnader av de fire kommunene (5 040 kr per innbygger). Hvis den nye kommunen klarer å operere med et tilsvarende nivå på administrasjonsutgiftene, vil gevinsten kunne bli om lag 8,0 mill. kr sammenlignet mot summen for dagens fire kommuner.

Innsparingspotensialet for den nye kommunen i forhold til landsgjennomsnittet er beregnet til om lag 25,6 mill. kr årlig.

Tabell 62 Administrasjonsutgifter og mulig innsparingspotensial. Kilde: KOSTRA (Konsern) 2013

	Innbyggere (1.1.2014)	Netto driftsutgifter pr innb. 2013	Netto driftsutgifter 1000 2013-kr
Bardu	3 985	6 740	26 859
Målselv	6 634	4 675	31 014
<i>Sørreisa</i>	3 450	5 040	17 388
Dyrøy	1 171	8 170	9 567
Sum	15 240	5 566	84 828
Landsgjennomsnittet	11 900	3 885	-
Lenvik	11 557	4 617	-
Harstad	24 441	3 791	-

Gevinst/Innsparing ved nivå tilsvarende	
Sørreisa	8 018
<i>Landsgjennomsnittet</i>	25 621
Lenvik	14 465
Harstad	27 053

Vi sammenligner også alternativ 7 med større sammenlignbare kommuner i samme landsdel. Innsparingspotensialet i forhold til hva Lenvik og Harstad bruker på administrasjon er på mellom 14 og 27 mill. kr per år.

5.7.9 Mulige effektiviseringsgevinster på administrasjon - alternativ 8

Tabell 63 viser administrasjonsutgiftene i dag og mulige innsparingsgevinst ved en eventuell kommunesammenslåing av Bardu og Målselv.

Målselv har i dag lavest administrasjonskostnader av de to kommunene (4 675 kr per innbygger). Hvis den nye kommunen klarer å operere med et tilsvarende nivå på administrasjonsutgiftene, vil gevinsten kunne bli om lag 8,2 mill. kr sammenlignet mot summen for dagens to kommuner.

Innsparingspotensialet for den nye kommunen i forhold til landsgjennomsnittet er beregnet til om lag 16,6 mill. kr årlig.

Tabell 63 Administrasjonsutgifter og mulig innsparingspotensial. Kilde: KOSTRA (Konsern) 2013

	Innbyggere (1.1.2014)	Netto driftsutgifter pr innb.	Netto driftsutgifter 1000 kr
Bardu	3 985	6 740	26 859
<i>Målselv</i>	6 634	4 675	31 014
Sum	10 619	5 450	57 873
Landsgjennomsnittet	11 900	3 885	-
Lenvik	11 557	4 617	-
Vefsn	13 286	3 762	-
Gevinst/Innsparing ved nivå tilsvarende			
Målselv			8 229

<i>Landsgjennomsnittet</i>	16 618
Lenvik	8 845
Vefsn	17 924

Vi sammenligner også alternativ 8 med større sammenlignbare kommuner i samme landsdel. Innsparingspotensialet i forhold til hva Lenvik og Vefsn bruker på administrasjon er på mellom 9 og 18 mill. kr per år.

5.7.10 Mulige effektiviseringsgevinster på administrasjon - alternativ 9

Tabell 64 viser administrasjonsutgiftene i dag og mulige innsparingsgevinst ved en eventuell kommunesammenslåing av Bardu og Målselv.

Målselv har i dag lavest administrasjonskostnader av de to kommunene (4 675 kr per innbygger). Hvis den nye kommunen klarer å operere med et tilsvarende nivå på administrasjonsutgiftene, vil gevinsten kunne bli om lag 8,2 mill. kr sammenlignet mot summen for dagens to kommuner.

Innsparingspotensialet for den nye kommunen i forhold til landsgjennomsnittet er beregnet til om lag 16,6 mill. kr årlig.

Tabell 64 Administrasjonsutgifter og mulig innsparingspotensial. Kilde: KOSTRA (Konsern) 2013

	Innbyggere (1.1.2014)	Netto driftsutgifter pr innb.	Netto driftsutgifter 1000 kr
Sørreisa	3 450	5 040	17 388
Lenvik	11 557	4 617	53 359
Sum	15 007	4 714	70 747
Landsgjennomsnittet	11 900	3 885	-
Vefsn	13 286	3 762	-
Harstad	24 441	3 791	-
Gevinst/Innsparing ved nivå tilsvarende			
Lenvik			1 459
<i>Landsgjennomsnittet</i>			12 444
Vefsn			14 290

Vi sammenligner også alternativ 9 med større sammenlignbare kommuner i samme landsdel. Innsparingspotensialet i forhold til hva Vefsn og Harstad bruker på administrasjon er på rundt 14 mill. kr per år.

5.7.11 Oppsummering mulige effektiviseringsgevinster på administrasjon

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

Beregningene viser et mulig effektiviseringspotensial for de 9 alternativene på mellom 8,0 mill. kr (for alternativ 7) og 35,3 mill. kr (for alternativ 1). Målt i prosent av sum driftsinntekter er det beregnet et effektiviseringspotensial på mellom 0,6 prosent (for alternativ 7) og 1,7 prosent (for alternativ 6). Effektiviseringspotensialet er her definert som en nedjustering til den av de sammenlånne kommunene som i dag har lavest utgifter. For det siste alternativet er det tatt utgangspunkt i landsgjennomsnittet ved utmåling av mulig effektiviseringsgevinst.

Tabell 65 Mulig effektiviseringspotensial på administrasjon. Alternativ 1-9. 1000 kr og i % av sum driftsinntekter.

	1000 kr (lavest)	I % av sum driftsinntekter
Alt 1	35 276	1,3 %
Alt 2	26 815	1,1 %
Alt 3	26 431	1,4 %
Alt 4	20 811	1,5 %
Alt 5	18 958	1,4 %
Alt 6	13 212	1,7 %
Alt 7	8 018	0,6 %
Alt 8	8 229	0,9 %
Alt 9*	12 444	1,0 %

Tidligere i rapporten ble det vist til illustrasjonsberegninger av effekten på rammetilskuddet ved kommunesammenslåing for de ni alternativene. Det ble her vist at inntektsnivået vil være mellom 12 mill. kr (alternativ 8 og 9) og 86 mill. kr (alternativ 1) lavere enn dagens nivå etter perioden for inndelingstilskuddet. Gitt dagens inntektssystem vil altså en slik inntektsreduksjon slå ut med full tyngde først etter 20 år fra sammenslåingstidspunktet. Reduksjon i administrasjonsutgifter bør imidlertid kunne realiseres vesentlig tidligere enn etter 15-20 år fra tidspunktet for en eventuell kommunesammenslåing. Slik sett må altså ikke et inntektsbortfall på mellom 12 og 86 mill. kr etter at inndelingstilskuddet i sin helhet faller bort etter 20 år, oppfattes som en tilsvarende redusert økonomisk handlefrihet sammenlignet med dagens situasjon. I mellomtiden bør en altså ha klart å redusere administrasjonsutgiftene.

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

5.7.12 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. En skal ikke undervurdere innsparingsmuligheter innen tjenesteområdene, men erfaringer tilsier at det er vanskelig å hente ut direkte økonomiske effektiviseringsgevinster for førstelinjetjenester, spesielt for tjenester hvor nærhet til innbyggerne er viktig. Erfaringer fra de gjennomførte kommunesammenslåingene er at skoler, barnehager, sykehjem og lignende gjerne blir liggende hvor de er (Brandtzæg 2009). Det kan være en fordel for prosessen å avklare på et tidlig tidspunkt hvilke områder som vil være gjenstand for vurdering av ny lokalisering og hvilke områder som eventuelt skjermes for slike endringer.

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.

Oppstillingene under viser netto driftsutgifter på ulike tjenesteområder i dag og mulig innsparingspotensial for den nye kommunen dersom utgiftene per innbygger legges på det som er dagens nivå for landsgjennomsnittet.

Tabell 66 Netto driftsutgifter i kr per innbygger (i målgruppen) på utvalgte tjenesteområder 2013. Kilde: KOSTRA (konsern)/beregninger ved Telemarksforsking.

	Barnehage (1-5 år)	Grunnskole (6-15 år)	Barnevern (0-17 år)	Sosialtjeneste (20-66 år)	Pleie og omsorg (67 år +)	Kommunehel-se	Brann/ulykke svern	Fysisk plan-legging	Samferdsel	Kirke	Kultur
Lavangen	136 559	146 279	10 518	3 096	97 250	4 068	1 067	107	1 620	891	2 189
Bardu	152 494	125 938	7 531	1 472	125 663	4 001	779	648	2 504	609	2 753
Salangen	133 806	125 798	36 034	4 203	102 448	4 654	741	1 318	2 066	649	3 345

Målselv	107 486	112 602	7 091	1 599	128 487	3 236	755	346	1 817	652	1 901
Sørreisa	123 772	97 120	8 814	1 212	107 876	2 959	783	359	1 890	583	1 685
Dyrøy	110 161	129 933	8 741	2 278	126 572	3 722	840	727	2 488	1 495	2 883
Tranøy	106 766	127 953	6 885	2 572	126 018	5 094	866	138	3 441	1 026	920
Torsken	153 600	177 337	5 127	1 234	134 708	5 170	792	864	2 785	1 069	457
Berg	139 023	133 975	10 853	3 664	115 995	4 501	1 236	1 124	3 020	1 258	2 074
Lenvik	119 860	103 555	7 111	2 267	133 104	2 715	882	565	1 231	439	2 023
Landet	119 752	98 465	7 297	3 320	111 467	2 133	683	556	746	522	1 921

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

Kommunene i Midt-Troms (pluss Lavangen og Salangen) har i dag generelt høye utgifter på de fleste tjenesteområdene i forhold til landsgjennomsnittet. Dersom netto driftsutgifter for disse tjenesteområdene blir harmonisert ned til nivå for gjennomsnittskommunen, vil de ti kommunene samlet sett ha et effektiviseringspotensial på om lag 227 mill. kr (jf.

Tabell 67). Etter justering for utgiftsbehovet, viser beregningen et samlet innsparingspotensial på om lag 195 mill. kr.

Tabell 67 Innsparingspotensial i mill. kr på utvalgte tjenesteområder sammenlignet mot landsgjennomsnittet i 2013. Kilde: KOSTRA (Konsern)/beregninger ved Telemarksforskning.

	Barnehage	Grunnskole	Barnevern	Sosialtjeneste	Pleie og omsorg	Kommunehelse	Brann/ulykkesvern	Fysisk planlegging	Samferdsel	Kirke	Kultur	Sum	Behovsjustering (-)	Sum etter justering
Lavangen	1,1	5,8	0,7	-0,1	-3,0	2,0	0,4	-0,5	0,9	0,4	0,3	8,0	2,1	5,9
Bardu	7,8	13,4	0,2	-4,4	8,8	7,4	0,4	0,4	7,0	0,3	3,3	44,6	3,3	41,3
Salangen	1,5	6,8	13,4	1,1	-3,4	5,6	0,1	1,7	2,9	0,3	3,2	33,2	4,6	28,7
Målselv	-4,2	11,1	-0,3	-6,9	17,7	7,3	0,5	-1,4	7,1	0,9	-0,1	31,5	1,7	29,9
Sørreisa	0,8	-0,6	1,2	-4,3	-1,9	2,8	0,3	-0,7	3,9	0,2	-0,8	1,1	0,1	1,0
Dyrøy	-0,5	3,8	0,3	-0,7	3,9	1,9	0,2	0,2	2,0	1,1	1,1	13,3	3,6	9,7
Tranøy	-1,0	5,0	-0,1	-0,6	4,9	4,5	0,3	-0,6	4,1	0,8	-1,5	15,6	3,6	11,9
Torsken	1,0	7,0	-0,3	-1,0	4,9	2,7	0,1	0,3	1,8	0,5	-1,3	15,6	5,1	10,5
Berg	0,8	2,8	0,5	0,2	0,8	2,2	0,5	0,5	2,1	0,7	0,1	11,3	2,3	9,0
Lenvik	0,1	8,0	-0,5	-7,1	36,9	6,7	2,3	0,1	5,6	-1,0	1,2	52,2	5,2	47,1
Alle	7,4	62,9	15,1	-23,8	69,6	43,1	5,1	0,0	37,5	4,2	5,5	226,5	31,7	194,8

Alt 1	4,8	50,3	1,0	-24,9	75,9	35,5	4,6	-1,2	33,6	3,5	2,0	185,2	25,0	160,2
Alt 2	-3,1	37,0	0,8	-20,4	67,1	28,1	4,2	-1,6	26,6	3,2	-1,3	140,5	21,7	118,9
Alt 3	1,2	25,9	1,1	-13,5	49,4	20,7	3,7	-0,2	19,5	2,3	-1,2	109,0	20,0	89,0
Alt 4	0,9	22,8	-0,4	-8,6	47,4	16,0	3,2	0,3	13,6	1,0	-1,5	94,7	16,2	78,4
Alt 5	6,2	37,0	14,0	-10,3	20,2	22,3	1,4	0,2	17,9	1,9	6,6	117,5	11,7	105,8
Alt 6	2,9	15,7	15,6	-3,9	-4,4	12,3	1,0	0,8	9,8	2,0	3,7	55,6	10,5	45,2
Alt 7	3,8	27,6	1,4	-16,3	28,4	19,5	1,4	-1,5	20,1	2,6	3,5	90,5	8,7	81,8
Alt 8	3,6	24,4	-0,1	-11,3	26,5	14,8	0,9	-1,0	14,1	1,2	3,2	76,2	5,0	71,2
Alt 9	0,9	7,3	0,7	-11,4	35,0	9,6	2,6	-0,6	9,6	-0,7	0,4	53,3	5,3	48,0

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

Samtlige 10 kommuner får beregnet et merforbruk/effektiviseringspotensial i forhold til landsgjennomsnittet. Etter justering for utgiftsbehovet får kommunene samlet sett beregnet et merforbruk/effektiviseringspotensial på 195 mill. kr, tilsvarende om lag 6,2 prosent av sum driftsinntekter. For de 9 sammenslåingsalternativene er det beregnet et mulig effektiviseringspotensial på mellom 3,7 prosent (alternativ 9) og 7,9 prosent (alternativ 5) av sum driftsinntekter.

Tabell 68 Mulige effektiviseringspotensial i mill. kr og i % av sum driftsinntekter. Kilde: KOSTRA (konsern)/beregninger ved Telemarksforsking

	I mill. kr	I % av sum driftsinntekter
Lavangen	5,9	5,2 %
Bardu	41,3	11,2 %
Salangen	28,7	10,9 %
Målselv	29,9	5,1 %
Sørreisa	1,0	0,4 %
Dyrøy	9,7	7,1 %
Tranøy	11,9	7,1 %
Torsken	10,5	9,6 %
Berg	9,0	8,5 %
Lenvik	47,1	4,5 %
Alle	194,8	6,2 %
Alt 1	160,2	5,8 %
Alt 2	118,9	4,9 %
Alt 3	89,0	4,9 %
Alt 4	78,4	5,5 %
Alt 5	105,8	7,9 %
Alt 6	45,2	5,8 %

Alt 7	81,8	6,0 %
Alt 8	71,2	7,4 %
Alt 9	48,0	3,7 %

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 uansett 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.

5.8 Oppsummering økonomi

Alle kommunene, med unntak av Sørreisa, har et inntektsnivå over landsgjennomsnittet. Bardu og Berg peker seg ut med relativt høye korrigerede frie inntekter i forhold til landsgjennomsnittet.

Bare fire av de ti kommunene hadde et netto driftsresultat over det anbefalte nivået på 3 prosent i 2013. Berg hadde et netto driftsresultat på 7,6 prosent, mens Lenvik hadde et netto driftsresultat på 0,0 prosent i 2013. Av de ni sammenslåingsalternativene er det bare alternativ 6 som får beregnet et netto driftsresultat i nærheten av det anbefalte nivået på 3,0 prosent i 2013. Både Tranøy, Torsken og Lenvik hadde et akkumulert regnskapsmessig merforbruk per 31.12.13. Torsken og Lenvik er ROBEK-kommuner.

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

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

Tabell 69 Oppsummering av effektberegninger. I % av sum driftsinntekter 2013

	Økono- miske virkemid- ler (eng- angsstøt- te)	Effekt frie inntek- ter år 1- 15 (år- lig)	Effekt frie inntek- ter etter år 20 (årlig)	Effektivise- ringsgevinst administra- sjon (årlig)	Effektivise- ringsgevinst tjenesteområ- dene (årlig)	År 1	År 2-15	Etter år 20
Alt 1	2,7 %	0,9 %	-3,1 %	1,3 %	5,8 %	10,6 %	8,0 %	3,9 %
Alt 2	3,1 %	0,9 %	-3,2 %	1,1 %	4,9 %	10,1 %	7,0 %	2,9 %
Alt 3	3,8 %	1,2 %	-3,6 %	1,4 %	4,9 %	11,3 %	7,5 %	2,8 %
Alt 4	3,2 %	1,0 %	-2,8 %	1,5 %	5,5 %	11,2 %	8,0 %	4,2 %
Alt 5	3,4 %	0,1 %	-3,6 %	1,4 %	7,9 %	12,8 %	9,5 %	5,8 %
Alt 6	5,7 %	1,0 %	-6,0 %	1,7 %	5,8 %	14,2 %	8,5 %	1,5 %
Alt 7	4,4 %	0,3 %	-2,9 %	0,6 %	6,0 %	11,3 %	6,9 %	3,7 %
Alt 8	2,6 %	0,1 %	-1,3 %	0,9 %	7,4 %	11,0 %	8,4 %	7,0 %
Alt 9	1,9 %	0,1 %	-0,9 %	1,0 %	3,7 %	6,6 %	4,7 %	3,7 %

For å legge til rette for overgangen til en ny kommune for kommuner som slår seg sammen, vil regjeringen benytte positive økonomiske virkemidler som kan stimulere til kommunesammenslutning i reformperioden. Virkemidlene gjøres gjeldende for kommuner som slår seg sammen i reformperioden, det vil si sammenslåinger der det er fattet nasjonale vedtak innen 1.1.2018. I reformvirkemidler fra staten vil de ni alternativene utløse støtte på mellom 1,9 prosent (alternativ 9) og 5,7 prosent (alternativ 6) av dagens sum driftsinntekter.

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

Beregningene viser at de ni alternativene vil få en endring i rammetilskuddet hvert år de første 15 årene på mellom 0,1 prosent (alternativ 5) og 1,2 prosent (alternativ 3). Etter 20 år når rammetilskuddet er nede på det nivået som skal gjelde på lang sikt, viser beregningene at de ulike alternativene vil få en reduksjon i rammetilskuddet på mellom 0,9 prosent (alternativ 9) og 6,0 prosent (alternativ 6) av dagens sum driftsinntekter. Det er viktig å presisere at beregningene illustrerer effekter gitt dagens inntektssystem og tilhørende kriterieverdier for den enkelte kommune i 2015.

Etter 20 år, når inndelingstilskuddet er trappet ned, må det være realisert et innsparingspotensial tilsvarende reduksjonen i rammetilskuddet. Det vil i utgangspunktet være lettest å realisere innsparingspotensialet på administrasjon. Innsparingspotensialet på tjenester kan være mer krevende å realisere, og vil innebære at tjenester samlokaliseres slik at forutsetningene for utnyttelse av stor-driftsfordeler er til stede.

Det er klart at en kommunesammenslåing kan gi grunnlag for å hente ut stordriftsfordeler gjennom mer effektiv administrasjon og tjenesteproduksjon. Erfaringene fra tidligere kommunesammenslåinger viser at det er størst effektiviseringspotensial knyttet til administrasjon. Dette fordi man gjennom en sammenslåing får én administrativ og én politisk organisasjon, og dermed unngår doble funksjoner, oppgaver, rutiner og systemer på ulike områder.

Når det gjelder innsparingspotensial innenfor administrasjon, har vi vist at dersom de nye kommunealternativene driver administrasjonen like effektivt som den billigste kommunen i dag, vil innsparingspotensialet sammenlignet med dagens kommuner være fra 0,6 prosent (alternativ 7) til 1,7 prosent (alternativ 6) av dagens sum driftsinntekter. Disse illustrasjonsberegningene er verdt å merke seg. Selv om det er anslag, får beregningene fram at det bør være et klart potensial for reduserte administrasjonsutgifter ved slike eventuelle kommunesammenslåinger.

Vi har også sett på innsparingspotensialet på tjenesteproduksjonen. Det er her også tatt høyde for utgiftsbehovet kommunene har i dag. Beregningene viser et mulig effektiviseringspotensial på tjenesteområdene på mellom 3,7 prosent (alternativ 9) og 7,9 prosent (alternativ 5) av dagens sum driftsinntekter. Med tanke på tjenesteproduksjon vil ikke direkte økonomiske innsparinger være blant de viktigste effektene av en sammenslåing. De største gevinstene knyttet til en sammenslåing må være muligheter for større fagmiljøer og bedre og mer fleksibel utnyttelse av de ressurser som kommunene samlet sett har. Større og sterkere fagmiljøer vil være viktige som grunnlag for å kunne håndtere de framtidige utfordringene som kommunene står overfor.

Ellers er det slik en kommunesammenslåing kan gi økte inntekter fra salg av konsesjonskraft for en ny sammenslått kommune. Kommunenes rett til konsesjonskraft er avgrenset til behovet for alminnelig elektrisitetsforsyning. I kommuner med lavt innbyggertall, men med store utbygginger, innebærer dette at fylkeskommunen blir tildelt den overskytende mengden. Alle de aktuelle kommunene som inngår i denne utredningen bruker i dag hele sin konsesjonskraftmengde. Med en sammenslåing vil det beregnede alminnelige forbruket for alle alternativene bli høyere enn konsesjonskraftmengden for de aktuelle kommunene. Av den grunn vil det ved en sammenslåing ikke kunne gi kommunene økte inntekter i form av konsesjonskraft.

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

Når det gjelder landsbrukstilskudd vil det, dersom kommunene ligger i ulike soner for areal- og kulturlandskapstilskudd, være behov for nærmere avklaringer av soneplasseringen, fordi endringer av soneplasseringen kan påvirke bøndernes inntektsgrunnlag. Alle de aktuelle kommunene ligger i sone 6. Spørsmålet om soneinndeling vil derfor ikke være en aktuell problemstilling i forbindelse med denne utredningen.

En sammenslåing vil også reise problemstillinger avhengig av om kommunene ligger i ulike soner når det gjelder arbeidsgiveravgiftssats og distriktpolitisk virkeområde. Alle de aktuelle kommunene ligger i samme sone for arbeidsgiveravgift, samt at de alle er definert å være innenfor det distriktpolitiske virkeområde. Dette vil derfor ikke være en aktuell problemstilling her.

Kommunene har i dag ulik praksis for utskrivning av eiendomsskatt. Bardu, Salangen, Målselv, Tranøy, Torsken, Berg og Lenvik har eiendomsskatt i hele kommunen, mens Lavangen har eiendomsskatt bare på verker og bruk. Sørreisa og Dyrøy har ikke eiendomsskatt. Bardu har høyest inntekter fra eiendomsskatt, med 6,6 prosent av sum driftsinntekter. Lavangen har lavest inntekter fra eiendomsskatt, tilsvarende 0,1 prosent av sum driftsinntekter. Det er ikke bare områdene som eiendomsskatten blir skrevet ut for som må harmoniseres, også nivået/takstgrunnlaget på eiendomsskatten må harmoniseres ved en kommunesammenslåing.

Prissettingen av tjenestene varierer noe mellom kommunene, og satsene må bli harmonisert i en ny kommune. Berg har lavest foreldrebetaling for en SFO-plass, mens foreldrebetalingen er høyest i Sørreisa. Årsgebyr vann varierer fra kr 2 408 i Målselv til kr 5 307 i Dyrøy. Tranøy har høyest årsgebyr på avløp med 4 910 kr, mens Salangen har høyest årsgebyr på avfall med 3 754 kr.

Med utgangspunkt i TBUs beregningsopplegg knyttet til den demografiske utviklingen, har vi beregnet framtidige «demografikostnader» for de ti kommunene hver for seg og for de 9 ulike sammenslåingsalternativene. Mer- og mindreutgiftene vil gjenspeiles gjennom endret rammetilskudd og vil slik sett gi en indikasjon på hvilke økonomiske rammebetingelser en kommune vil ha for å håndtere befolkningsvekst og merkostnader knyttet til dette.

I perioden 2015 til 2030 er samtlige kommuner, med unntak av Lavangen og Dyrøy, anslått å få økte demografikostnader. Samlet er de ti kommunene anslått å få økte demografikostnader tilsvarende ca. 8 prosent av dagens sum driftsinntekter i perioden 2015-2030. Salangen er anslått å få høyest kostnader – målt i prosent av dagens sum driftsinntekter – tilsvarende 12,7 prosent. Målt i prosent av dagens sum driftsinntekter er de 9 sammenslåingsalternativene er anslått å få økte demografikostnader på mellom 6,7 prosent (alternativ 6) og 10,8 prosent (alternativ 9).

6. Tjenestetilbud

Tjenesteproduksjon kan beskrives langs ulike dimensjoner; blant annet ut fra effektivitet, hvor godt tjenestene er tilpasset innbyggernes ønsker og behov, samt hvilken målbar kvalitet det er på tjenestene. Innbyggerne sine økte forventninger og nye statlige krav fører til et stadig økende behov for kompetanse og kvalifikasjoner i kommunene. Kvalitet på tjenestene er et viktig tema ved vurdering av kommunestruktur og interkommunalt samarbeid. Innbyggerne har forventninger om et noenlunde likeverdig tjenestetilbud uansett hvor i landet de bor og i hvilken kommune de bor.

I tillegg til selve tjenesteproduksjonen har kommunen også en rolle som myndighetsutøver, som innebærer at kommunen fatter vedtak ifølge lover og forskrifter og bestemmelser i kommunens egne planer. For å kunne ivareta denne rollen på en god måte må det være tilstrekkelig med distanse mellom saksbehandler og innbyggerne. I tillegg til at kommunen må ha tilstrekkelig kapasitet og god kompetanse.

I det videre vil kommunens rolle som myndighetsutøver drøftes samtidig med kommunens rolle som tjenesteyter.

6.1 Ekspertutvalget og kriterier, tjenesteyting og myndighetsutøvelse

Tabell 70 Kriterier for god kommunestruktur tjenesteyting og myndighetsutøvelse. Regjeringens ekspertutvalg.

Kommunens rolle	Kriterier
	TJENESTEYTING
Kvalitet i tjenestene Effektiv bruk av samfunnets ressurser Likeverdighet	Tilstrekkelig kapasitet Relevant kompetanse Effektiv tjenesteproduksjon Økonomisk soliditet Valgfrihet Statlig rammestyring
	MYNDIGHETSUTØVELSE
Rettsikkerhet	Tilstrekkelig kapasitet Relevant kompetanse Tilstrekkelig distanse

6.2 Tjenestetilbudet i kommunene, dagens status

Videre er det kun tatt med noen av de viktigste funnene og statistikkene fra dette området. Det vises til "Statusbildene" som hver enkelt kommune har utarbeidet for en grundig gjennomgang av dagens status i tjenestetilbudet.

6.2.1 Helse og sosial

Tabell 71 Innbyggere 20-66 år i forhold til eldre innbyggere – 67 år og eldre i prosent

Kommune	2014	2020	2040
Lavangen	2,7	2,5	2,1
Bardu	3,9	3,3	2,6
Salangen	3,4	2,9	2,1
Sørreisa	3,8	3,4	2,1
Målselv	3,9	3,6	2,5
Tranøy	2,5	2,0	1,8
Dyrøy	2,6	2,2	1,4
Torsken	2,4	2,1	1,4
Berg	3,1	2,8	1,9
Lenvik	3,9	3,4	2,4

I tabellen over vises SSB sin middelpåprognose for folketallsutviklinga framover, målt i innbyggere 22-66 år per innbygger over 67 år. Den viser noe av bærekrafta til kommunene med tanke på yrkesaktive vs. ikke yrkesaktive personer. For hele Norge er denne faktoren i dag 4,5, men forventes å synke til 2,9 i 2040. Derfor er det alvorlig når det forventes at faktoren synker helt ned til 1,4 for enkelte av kommunene i 2014. Spørsmålet blir da om kommunen selv klarer å ivareta oppgavene den har, for eksempel innenfor pleie og omsorg.

Tabell 72 Innbyggere 20-66 år i forhold til eldre innbyggere – 80 år og eldre

Kommune	2014	2020	2040
Lavangen	7,7	7,8	5,3
Bardu	12,3	12,3	6,7
Salangen	13,9	11,9	5,7
Sørreisa	14,1	13,1	6,1
Målselv	11,9	12,1	6,8
Tranøy	7,6	6,8	4,2
Dyrøy	7,9	7,4	3,3
Torsken	7,0	6,4	3,6
Berg	9,0	10,1	4,8
Lenvik	13,0	12,5	6,7

I tabellen over er det med utgangspunkt i middelalternativet til SSB sett på hvordan forholdet mellom antall innbyggere som er 20-66 år og de over 80 år utvikler seg. Også her forventes det ei forverring i forholdet, og for de mest utsatte kommunene forventes det kun 3,3 personer i yrkesaktiv

alder per eldre over 80 år i 2040. For landet som helhet er faktorene 14,3 i 2014 og 8,0 i 2040. Langt de fleste personer over 80 år har behov for bistand i en eller annen grad fra sin hjemkommune.

Tabell 73 Kommunale årsverk per 1000 innbyggere – pleie og omsorg. Tjenestebehov i årsverk per 1000 innbygger 20-66 år

Kommune	2013	2020	2040
Lavangen	80,3	77,1	98,2
Bardu	46,2	45,8	65,5
Salangen	67,8	75,7	116,4
Sørreisa	44,1	47,6	78,3
Målselv	54,7	56,8	80,7
Tranøy	93,1	109,4	143,9
Dyrøy	89,3	95,0	149,9
Torsken	121,0	132,2	204,7
Berg	78,4	77,2	119,2
Lenvik	60,4	62,8	88,4

Ut fra de prognosene som er vist i Tabell 71 og Tabell 72 kan det beregnes hvilket behov kommunene har for arbeidskraft innafor pleie og omsorg. Dette viser tabellen over der arbeidskraftsbehovet er beregnet som en andel personer i yrkesaktiv alder, dvs. mellom 20 og 66 år. Det vi da ser er at for Torsken kommune forventes det at rundt 20 % av personene i yrkesaktiv alder må i 2040 arbeide innenfor pleie og omsorg. Dette er lite realistisk å få til uten en omfattende pendling og gunstige ordninger, alternativt at tjenesten kjøpes hos andre kommuner. Prognosen viser også at rundt 15 % av personene i yrkesaktiv alder i Tranøy og Dyrøy må arbeide innafor pleie og omsorg. Til forskjell fra Torsken har disse kommunene kortere avstander til kommuner med relativt lav etterspørsel etter helsepersonell. Da kan pendling være et alternativ.

I tabellen nedenfor er det sammenstilt en del nøkkeltall fra de 10 aktuelle kommunene, samt for Troms og landet uten Oslo. Tallene er beregnet fra KOSTRA-tallene som kommunene selv rapporterer inn. Det kan derfor være en feilkilde ved at tallene ikke er rapportert riktig inn.

De ulike kommunene har noe ulik struktur på tjenestene innenfor pleie og omsorg. Fra statusbildene ser vi at enkelte kommuner, som Torsken, har svært mange institusjonsplasser i sykehjem og dermed tilsvarende få brukere i hjemmetjenesten. Andre kommuner, eksempelvis Sørreisa, har en god utbygd hjemmetjeneste og har derfor færre brukere i sykehjem. Det er også stor forskjell på hvor stor andel av de som er på sykehjem som er over 80 år. For Lavangen er 90% av de på sykehjem over 80, for kommuner som Torsken og Lenvik er andelen under 70%.

Tabell 74 Nøkkeltall helse og sosial. Kilde: Fylkesmannen i Troms/KOSTRA

	2013	Lavangen	Bardu	Salangen	Målselv	Sørreisa	Dyrøy	Tranøy	Torsken	Berg	Lenvik	Troms	Landet u/Oslo
Barnevern	Netto driftsutgifter i barnevernstjenesten i % av kommunens totale netto driftsutgifter	3,2 %	2,7 %	11,1 %	2,7 %	4,1 %	2,1 %	2,0 %	1,1 %	2,7 %	3,1 %	3,5 %	3,2 %
	Andel barn med barnevernstiltak ift. innbyggere 0-17 år	8,6 %	6,6 %	17,0 %	5,8 %	8,5 %	12,0 %	3,9 %	3,5 %	10,7 %	6,6 %	6,0 %	4,8 %
Sosiale tjenester i NAV	Netto driftsutgifter i sosialtjenesten i % av kommunens totale netto driftsutgifter	2,3 %	1,4 %	3,6 %	1,8 %	1,4 %	1,7 %	2,0 %	0,9 %	3,5 %	2,4 %	2,8 %	3,6 %
	Andelen sosialhjelpsmottakere i alderen 20-66 år, av innbyggerne 20-66 år	5,3 %	1,8 %	5,8 %	2,2 %	3,6 %	3,9 %	6,4 %	3,6 %	6,3 %	2,4 %	3,6 %	3,8 %
Hjemmetjenester	Netto driftsutgifter til hjemmetjenesten i % av kommunens av totale netto driftsutgifter	9,7 %	9,7 %	12,5 %	17,9 %	16,8 %	15,9 %	17,2 %	12,2 %	13,5 %	17,6 %	15,8 %	15,3 %
	Mottakere av hjemmetjenester, pr. 1000 innb. 0-66 år	19	21	22	25	15	43	18	28	20	23	20	20
	Mottakere av hjemmetjenester, pr. 1000 innb. 67-79 år	51	52	96	91	59	133	111	80	117	79	87	72
	Mottakere av hjemmetjenester, pr. 1000 innb. 80 år og over	347	397	359	374	361	345	391	268	274	324	379	339
Institusjoner eldre og funksjonshemmede	Netto driftsutgifter til institusjonstjenesten i % av kommunens av totale netto driftsutgifter	17,5 %	20,9 %	12,7 %	17,0 %	15,4 %	20,7 %	20,7 %	29,7 %	21,6 %	16,5 %	14,9 %	13,8 %
	Plasser i institusjon i prosent av mottakere av pleie- og omsorgstjenester	29,9 %	19,5 %	21,7 %	17,7 %	19,7 %	21,6 %	22,6 %	40,2 %	30,3 %	22,3 %	18,4 %	18,0 %
	Plasser i institusjon i prosent av innbyggere 80 år over	27,8 %	21,1 %	30,4 %	21,1 %	18,8 %	29,8 %	23,6 %	46,5 %	32,3 %	25,6 %	22,5 %	18,5 %
	Andel beboere 80 år og over i institusjoner	90,9 %	84,6 %	80,0 %	77,8 %	70,4 %	73,1 %	80,8 %	69,7 %	76,5 %	67,4 %	74,3 %	71,2 %
	Brutto driftsutgifter pr kommunal plass	738 800	1 106 659	828 929	1 009 493	1 091 276	848 080	981 231	763 030	756 950	920 057	981 781	977 884
Kommunehelse	Netto driftsutgifter til kommunehelsetjenesten i % av kommunens av totale netto driftsutgifter	5,6 %	6,5 %	6,9 %	5,9 %	5,9 %	4,9 %	7,2 %	6,9 %	7,0 %	4,9 %	4,6 %	4,3 %
	Legeårsverk pr 10 000 innbyggere, kommunehelsetjenesten	29,7	13,8	17,5	15,8	20,3	17,1	10,7	30,5	29,8	12,4	12,5	10,2
Psykisk helse og rus	Årsverk av psykiatriske sykepleiere per 10 000 innbyggere	5,2	4,5	0	1,5	4,3	19	0	5,7	0	6,3	4,4	4,4
	Årsverk av personer med videreutdanning i psykisk helsearbeid per 10 000	11,1	5,4	12,6	1,5	8,7	23,3	0	17,1	0	8	11	8

Alle kommunene er bedt om å gi tilbakemelding på dagens status i deres kommune gjennom arbeidet i arbeidsgruppene.

De fleste kommunene gir tilbakemelding om at de har utfordringer med tanke på kapasitet og sårbarhet. Ved tilfeldige svingninger i etterspørselen i befolkninga har de utfordringer med å dekke

dette behovet. I tillegg er kommunene sårbare i forhold til fravær/sykemeldinger. Kommunene har en tjeneste som forutsetter nærvær av ansatte og lite svingninger i etterspørselen.

I forhold til kompetanse varierer det en del mellom kommunene om de mener at de har den kompetansen i staben som de har behov for. De fleste rapporterer at de har ansatte med høy kompetanse, samtidig som det gis uttrykk for at det er utfordringer med rekruttering av ansatte, og da særlig av ansatte med spesial-kompetanse. For en del av kommunene er behovet for ansatte med spesial-kompetanse løst gjennom interkommunalt samarbeid. Dette gjelder eksempelvis legetjenesten og intermediærplasser.

De fleste kommuner gir tilbakemelding om at de har høy lokalkunnskap, de kjenner brukerne og de forholdene som er rundt brukeren. Dette trekkes fram som positivt. I tillegg mener flere at de har korte beslutningsveier, og dette fører til en effektiv tjeneste med lite byråkrati.

Samtidig trekker enkelte av kommunene fram at det kan bli for tett og for liten distanse mellom bruker og saksbehandler. For enkelte tjenester som barnevern er dette i dag løst gjennom interkommunalt samarbeid mellom kommuner.

6.2.2 Skole, barnehage og kultur

Tabell 75 Antall barn 0-5 år, historiske tall og framskrivninger (middelalternativet). Kilde: SSB

	1990	2000	2010	2014	2020	2030	2040	% vis endring 2014-2040	% vis endring 1990-2014
Lavangen	69	78	68	80	48	48	48	-40 %	16 %
Bardu	295	335	337	291	268	275	258	-11 %	-1 %
Salangen	177	185	118	126	138	144	144	14 %	-29 %
Målselv	652	640	456	420	477	505	488	16 %	-36 %
Sørreisa	266	267	233	226	223	239	220	-3 %	-15 %
Dyrøy	96	80	74	64	50	48	46	-28 %	-33 %
Tranøy	126	118	89	93	82	85	85	-9 %	-26 %
Torsken	107	76	42	37	48	47	43	16 %	-65 %
Berg	109	82	35	53	60	48	48	-9 %	-51 %
Lenvik	804	991	885	853	829	894	874	2 %	6 %

I tabellen over er det historiske og framskrevne tall på antall barn i alderen 0-5 år fordelt på de ulike kommunene. Historisk sett viser tabellen at kommuner som Berg og Torsken i perioden 1990 til 2014 har fått redusert antall barn i aldersgruppa med over 50%. Kommuner som Salangen, Målselv og Dyrøy har fått en reduksjon på rundt 1/3. Mens Lavangen og Lenvik har hatt en vekst. Prognosen tilsier at det vil bli en del endringer i dette bildet i tida framover mot 2040. Torsken kommune forventes en vekst som prosentvis blir stor, men i absolutte tall er på 6 barn. Salangen og Målselv forventes også en vekst, mens det blir en utflating for Lenvik. Lavangen forventes en ganske kraftig nedgang, og det samme gjelder Dyrøy.

Tabell 76 Antall barn 6-15 år. Historiske tall og framskrivninger (middel alternativet). Kilde: SSB

	1990	2000	2010	2014	2020	2030	2040	% vis endring 2014-2040	% vis endring 1990-2014
Lavangen	131	122	129	122	124	90	80	-34 %	-7 %
Bardu	538	484	496	486	448	421	441	-9 %	-10 %
Salangen	367	285	307	247	268	302	289	17 %	-33 %
Målselv	890	897	836	784	750	852	871	11 %	-12 %
Sørreisa	482	457	496	466	431	431	441	-5 %	-3 %
Dyrøy	181	166	143	120	120	98	92	-23 %	-34 %
Tranøy	256	210	183	169	179	168	167	-1 %	-34 %
Torsken	132	157	90	89	81	93	84	-6 %	-33 %
Berg	148	181	96	79	88	99	88	11 %	-47 %
Lenvik	1498	1463	1573	1562	1625	1633	1692	8 %	4 %

I tabellen over er det sett på historisk og framskrevet folketall for innbyggere i alderen 6-15 år, dvs. grunnskolealder. Som for antall innbyggere i alderen 0-5 år er det stor ulikhet i utviklinga for perioden 1990 til 2014. Berg har i denne perioden nesten fått halvert antall barn i aldersgruppa. Kommunene Salangen, Dyrøy, Tranøy og Torsken har opplevd en nedgang med en tredjedel på barn i alderen 6-15 år. Den eneste kommunen som har opplevd oppgang er Lenvik. Prognosen til SSB videre framover mot 2040 tilsier at Lavangen vil miste om lag 1/3 av antall barn i aldersgruppa 6-15 år. Også Dyrøy vil oppleve en stor prosentvis tilbakegang. Berg derimot forventes en økning i antall barn mellom 6-15 år, i absolutte tall er det 9 barn. Kommuner som Salangen, Målselv og Lenvik forventes også en økning.

I tabellen nedenfor er nøkkeltall for de ulike kommunene knytta til skole, barnehage og kultur samla. For en utdypende drøfting av disse vises det til kommunene sitt statusbilde.

Ved å se på statusbildene til kommunene viser det seg at i barnehagesektoren er det ulike kostnader per barn mellom kommunene i dag. Dette kan blant annet henge sammen med strukturen på barnehagene i den enkelte kommune, mange vs. få, store vs. små. Men ser man samtidig på utdanning hos ansatte og kostnader per barn ser man at disse korrelerer til en viss grad.

I forhold til grunnskole er det totalt 36 grunnskoler i de 10 kommunene, deriblant 3 privatskoler. Kostnadene per elev varierer ganske mye mellom kommunene, der Berg og Torsken har de ”dyreste” elvene, mens Sørreisa har de ”billigste”. Dette samsvarer i stor grad med antall elever og geografiske forhold, som i statistikken vises som ulik gruppestørrelse. Her varierer det fra 7,4 i Torsken til 13,4 i Sørreisa. Også i forhold til spesialundervisning er det store ulikheter mellom kommunene. I Berg brukes 33% av de totale antall lærertimene på spesialundervisning, mens det samme tallet for Tranøy er knapt 7 %. Variasjonen i utdanningsnivå hos lærerne er også stor. I Berg har 47 % av lærerne videregående utdanning eller lavere, mens i Dyrøy har alle lærerne høyere utdanning.

Innenfor kulturområdet bruker de fleste kommunene rundt 3-4 % av det totale budsjettet på kultur. Dette harmonerer også med gjennomsnittet for Troms. Torsken og Tranøy skiller seg ut her med å bruke kun rundt 1 % på kultur.

Tabell 77 Nøkkeltall barnehage, grunnskole og kultur. Kilde: Fylkesmannen i Troms/KOSTRA

	Lavangen	Bardu	Salangen	Målselv	Sørreisa	Dyrøy	Tranøy	Torsken	Berg	Lenvik	Troms	Landet u/ Oslo	
Barnehage	Netto driftsutgifter i barnehagesektoren i % av kommunens tot netto driftsutg	12,7 %	14,9 %	9,6 %	10,2 %	14,2 %	7,0 %	7,7 %	7,0 %	10,1 %	13,5 %	13,8 %	14,4 %
	Andel barn 1-5 år med barnehageplass	83,8 %	96,2 %	96,3 %	99,4 %	85,8 %	91,1 %	96,1 %	93,3 %	90,7 %	90,5 %	94,2 %	90,8 %
	Brutto driftsutgifter pr barn i kommunal barnehage	194 684	188 887	168 702	135 693	168 046	151 902	135 595	187 281	195 821	168 337	166 530	163 400
	Andel ansatte med barnehagelærerutd	23,3 %	36,5 %	21,1 %	34,5 %	32,8 %	22,2 %	20,8 %	25,0 %	23,5 %	29,6 %	35,4 %	34,1 %
	Andel ansatte med annen pedagogisk utdanning	3,3 %	0,0 %	13,2 %	0,9 %	11,5 %	0,0 %	0,0 %	12,5 %	5,9 %	3,6 %	4,4 %	3,4 %
	Andel styrere og ped ledere med barnehagelærerutd	54,5 %	100,0 %	50,0 %	90,0 %	80,0 %	60,0 %	50,0 %	66,7 %	66,7 %	76,8 %	86,3 %	88,4 %
	Antall kom grunnskoler	1	4	1	7	3	1	2	2	1	11	118	
Antall privatskoler	0	0	0	1	0	0	0	0	1	1	13		
Grunnskole	Netto driftsutgifter i grunnskolesektoren i % av kom tot netto driftsutg	24,4 %	25,0 %	20,6 %	24,2 %	26,3 %	17,7 %	20,4 %	24,0 %	17,9 %	25,1 %	23,9 %	24,2 %
	Andel elever i grunnskolen som får spesialundervisning	6,7 %	9,4 %	13,2 %	10,1 %	9,0 %	5,6 %	3,0 %	8,9 %	11,0 %	7,4 %	9,0 %	8,4 %
	Andel timer spesialundervisning av tot lærertimer	9,8 %	20,1 %	31,0 %	20,2 %	14,6 %	10,7 %	6,8 %	15,6 %	33,8 %	20,4 %	20,9 %	17,8 %
	Andel elever i grunnskolen som får tilbud om skoleskys	64,2 %	46,2 %	74,7 %	40,0 %	46,8 %	132,3 %	61,4 %	44,4 %	4,9 %	43,8 %	32,2 %	23,5 %
	Brutto driftsutgifter til grunnskolesektor pr .elev	157 818	127 298	121 670	115 938	103 120	143 233	134 630	189 872	185 500	108 373	118 431	107 996
	Gjennomsnittlig gruppestr 1.-10. trinn	8,8	10,6	10,4	11,1	13,4	10,7	10,5	7,4	9,0	12,3	12,1	13,5
	Andel lærere som er 50 år og eldre	43,5 %	34,2 %	37,8 %	30,3 %	20,8 %	44,4 %	32,1 %	41,7 %	20,0 %	35,4 %	34,2 %	33,3 %
	Andel lærere med høyere utd og ped utd	87,0 %	84,8 %	91,1 %	88,6 %	86,8 %	100,0 %	75,0 %	75,0 %	53,3 %	84,0 %	88,9 %	87,1 %
	Andel lærere med høyere utd uten ped utd	8,7 %	3,8 %	4,4 %	3,8 %	9,4 %	0,0 %	17,9 %	12,5 %	0,0 %	4,2 %	5,2 %	6,3 %
	Andel lærere med videregående utdanning eller lavere	4,3 %	11,4 %	4,4 %	7,6 %	3,8 %	0,0 %	7,1 %	12,5 %	46,7 %	11,8 %	6,0 %	6,6 %
	Kultur	Netto driftsutgifter kultur i % av kommunens tot netto driftsutg	3 %	4,50 %	4,90 %	3,50 %	3,40 %	3,80 %	1,30 %	0,60 %	3,20 %	3,60 %	3,70 %

Alle kommunene er bedt om å gi tilbakemelding på dagens status i deres kommune. De fleste kommunene rapporterer om at de har utfordringer knyttet til små fagmiljø. Dette kan innebære en betydelig sårbarhet ved sykdom eller at nøkkelpersonell slutter. Det er i dag også et interkommunalt samarbeid mellom flere av kommunene blant annet når det gjelder utviklingsarbeid i skole og barnehage, samt pedagogisk-psykologisk tjeneste. Små, sårbare fagmiljø gjelder også innafor kulturetaten, der særlig

små fagstillinger innafor kulturskolen nevnes. Men knytta til tilbud innenfor barnehagesektoren rapporter flere om at de har god kapasitet og kan ta inn barn underveis i barnehageåret.

I forhold til kompetanse er det ulikt mellom kommunene om de oppfatter at de har tilstrekkelig kompetanse i dag eller ikke. Enkelte framhever at de har ansatte med høy kompetanse, mens andre mener at de har utfordringer blant annet knytta til å rekruttere spisskompetanse.

I de besvarelsene som kommunene har gitt er det få som har nevnt dette med effektivitet. Men flere har framhevet at det i en liten kommune er nærhet til tjenestene og korte beslutningsveier. Dette bidrar til et skreddersydd tilbud og mindre behov for administrasjon.

I forhold til valgfrihet nevner flere av de mindre kommunene at de i dag har få, eller bare én barnehage å velge mellom. Ved en sammenslåing til større kommuner vil det gi større valgfrihet for foreldrene; enten en barnehage nært hjemmet eller nært arbeidsplassen. Ved en sammenslåing vil også tilbudet innenfor kulturskolen bli bredere. Men samtidig kan dette fordre at foreldre må kjøre sine barn lengre for kulturskoletilbud.

6.2.3 Tekniske tjenester

Tabell 78 Nøkkeltall, tekniske tjenester, 2013. Kilde: Fylkesmannen i Troms/KOSTRA

	Lavangen	Bardu	Salangen	Målselv	Sørreisa	Dyrøy	Tranøy	Torsken	Berg	Lenvik
Brann og ulykkesvern andel netto driftsutgifter	1,5	1,3	1,1	1,4	1,6	1,1	1,2	1,1	1,9	1,6
VAR andel netto driftsutgifter	2,2	4,1	3	3,3	3,8	3,3	4,9	3,7	4,7	2,2
Netto driftsutgifter ekskl. avskrivninger i kr pr. km kommunal vei	77294	64858	85370	59018	134721	95037	78293	153647	160182	85530
Andel fornyet vannledningsnett, gj. snitt for siste tre år	0,00 %	0,05 %	0,00 %				0,00 %	0,00 %	11,64 %	0,16 %
Andel fornyet avløpsnett, gj. snitt for siste tre år		0,60 %	0,00 %	1,22 %	0,00 %		0,00 %	0,00 %		0,26 %
Årsgebyr for avfallstjenesten	3 040	2 699	3 754	2 516	3 705	3 517	3 150	3 619	2 885	3 364
Årsgebyr for septiktømming	1 351	1 698	780	1 650	1 350	1 154	935	1 730	560	967
Årsgebyr for feiing og tilsyn	605	630	625	200	430	269	700	359	190	373
Stipulert årsgebyr avløp	1 488	1 740	4 222	2 688	2 800	3 366	4 910	1 954	4 008	2 834
Tilknytningsgebyr avløp én sats	7 105	4 320	11 209	..	6 624	8 160	8 500	6 600	5 000	9 583
Stipulert årsgebyr vann	4 356	2 840	4 889	2 408	3 492	5 307	4 310	4 217	4 070	2 864
Tilknytningsgebyr vann - én sats	10 984	4 320	11 337	..	5 472	8 160	8 500	6 600	5 000	5 080
Saksbeh.gebyr, privat reg.plan, boligformål. jf.	3 448	12 000	3 453	37 171	14 490	45 000	30 000	6 316	30 000	52 750
Saksbeh.gebyret for oppføring av enebolig	5 182	5 200	4 089	8 159	5 165	3 416	3 000	1 844	..	9 900
Standardgebyr for oppmåling boligtomt 750 m2	10 768	11 915	11 252	11 440	11 828	15 939	7 500	15 372	..	11 150

Innenfor områdene vann og avløp drives tjenesten etter selvkostprinsippet. Dette innebærer at kostnadene og inntektene i all hovedsak skal balansere. Når det så er ulikheter mellom kommunene skyldes dette ofte store/flere utbygginger og/eller at det er få å dele kostnadene på. Et godt eksempel på dette er Tranøy som sammenlikna med de andre kommunene i regionen har høyt årsgebyr på avløp. Dette skyldes at det er få abonnenter tilknyttet.

Det er også store ulikheter mellom kommunene når det gjelder antall kilometer med kommunal vei, og kostnader per kilometer.

Alle kommunene er bedt om å gi tilbakemelding om status i deres kommuner gjennom arbeidet i arbeidsgrupper.

I forhold til kapasitet så rapporterer de fleste kommuner om at det innafor tekniske tjenester er små fagmiljø og høy grad av sårbarhet ved sykdom/annet fravær. Enkelte påpeker at fagfeltet er stort og krever ulike typer kompetanse. Dette kan det være vanskelig å ha slik kommunene er nå.

Samtidig mener de fleste kommunene at de ansatte har høy kompetanse. Flere har god realkompetanse og kjenner godt til flere felt. Enkelte kommuner rapporterer om at de har flere ansatte som nærmer seg pensjonsgrensa, og de er usikre på hvordan rekrutteringen av nye ansatte kommer til å være.

I forhold til effektive tjenester er det kun én kommune som mener at de i dag har lite effektive tjenester. Men de fleste kommunene ser at hvis det var et større fagmiljø, så kunne man hatt større grad av spesialisering og da en mer effektiv tjeneste. Samtidig melder kommunene om at en fordel med dagens tjenester er at det er kort vei mellom bruker og utøver samt stor lokalkunnskap, og det er en fordel med tanke på effektive tjenester og skreddersydde løsninger.

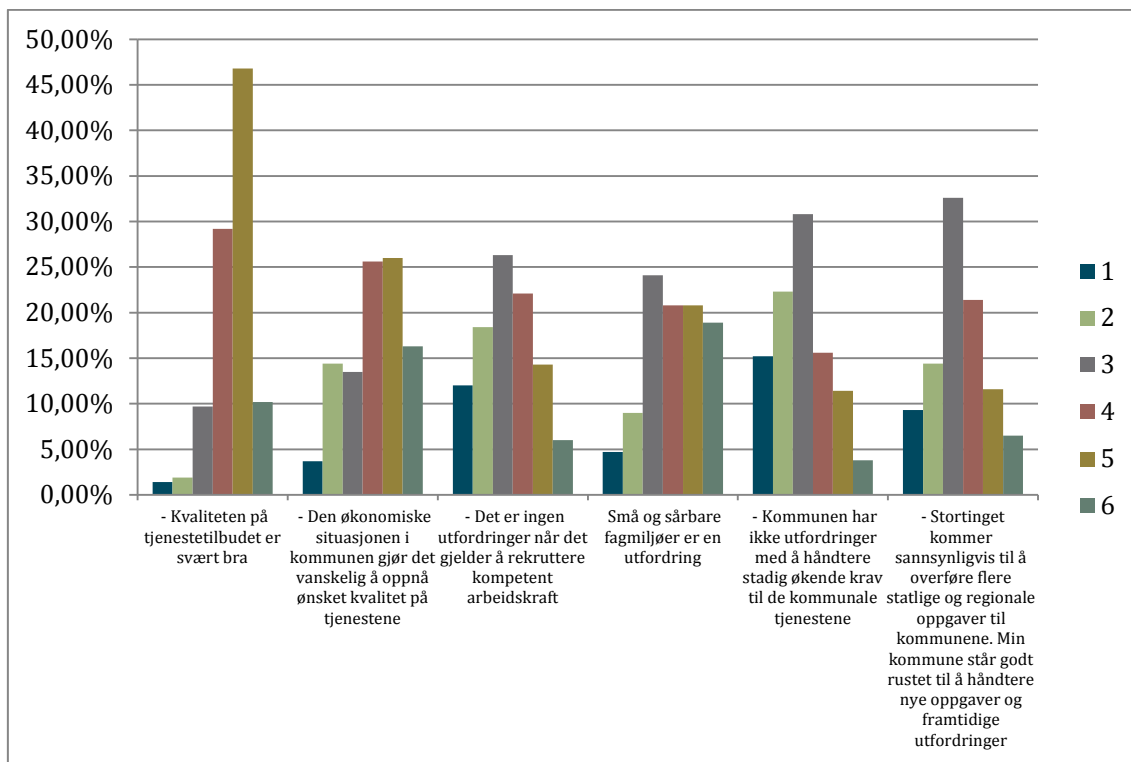
Flere av kommunene mener at det i dag er ei utfordring med for liten distanse til brukerne. Eksempelvis nevnes dispensasjonssøknader for motorferdsel i utmarka. Slik ”upopulær” myndighetsutøvelse kan være problematisk å gjennomføre når forholdene er relativt små.

6.2.4 Svar fra spørreundersøkelse om kommunalt tjenestetilbud

Som en del av arbeidet med denne rapporten om kommunesammenslåing har det vært gjennomført en spørreundersøkelse. Både kommunale ledere, kommunepolitikere samt tillitsvalgte i alle de 10 kommunene har fått tilsendt undersøkelsen.

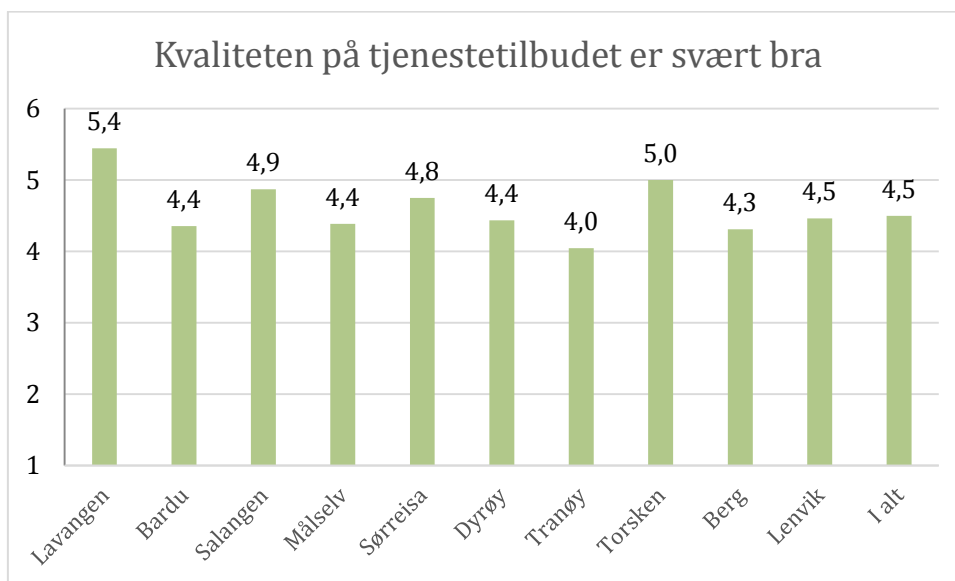
I denne undersøkelsen ble respondentene bedt om å vurdere ulike påstander om dagens tjenestetilbud i kommunen på en skala fra 1 til 6. 1 er helt uenig, mens 6 er helt enig.

- På påstanden *Kvaliteten på tjenestetilbudet i kommunen er svært bra*, svarte nesten halvparten 5, og den gjennomsnittlige poengscoren er 4,5. Kun 13% svarte 3 eller lavere.
- På påstanden *Den økonomiske situasjonen i kommunen gjør det vanskelig å oppnå ønsket kvalitet på tjenestene* var svarene ikke like ensartet. Halvparten av respondentene svarte 4 eller 5, og gjennomsnittet på svarene ble 4,1.
- Påstanden *Det er ingen utfordringer når det gjelder å rekruttere kompetent arbeidskraft*, fikk et gjennomsnitt på 3,3, kun 6% var helt enig i denne påstanden. Over halvparten av respondentene svarte 3 eller lavere.
- Påstanden *Små og sårbare fagmiljøer er en utfordring* var den påstanden av de seks påstandene som gjaldt tjenestetilbud som fikk flest seksere. 19% var helt enig i denne påstanden. Men samtidig ga 65 % en treer, firer eller femmer, slik at gjennomsnittet ble 4.
- Påstanden *Kommunen har ikke utfordringer med å håndtere stadig økende krav til de kommunale tjenestene* fikk bare et gjennomsnitt på 3, og kun 4% var helt enig i denne.
- Den siste påstanden *Stortinget kommer sannsynligvis til å overføre flere statlige og regionale oppgaver til kommunene. Min kommune står godt rustet til å håndtere nye oppgaver og framtidige utfordringer* peker ikke bare på dagens status, men også framover. Her mente over halvparten av respondentene at de var svært uenig til litt uenig (1, 2 eller 3), og påstanden fikk et gjennomsnitt på 3,3.



Figur 30 Viser svar fra spørreundersøkelse der respondentene fikk følgende spørsmål: Hvordan vil du vurdere det kommunale tjenestetilbudet i din kommune? Angi i hvilken grad du er enig eller uenig i følgende påstander. Svar på en skala fra 1-6, der 1 er helt uenig og 6 er helt enig.

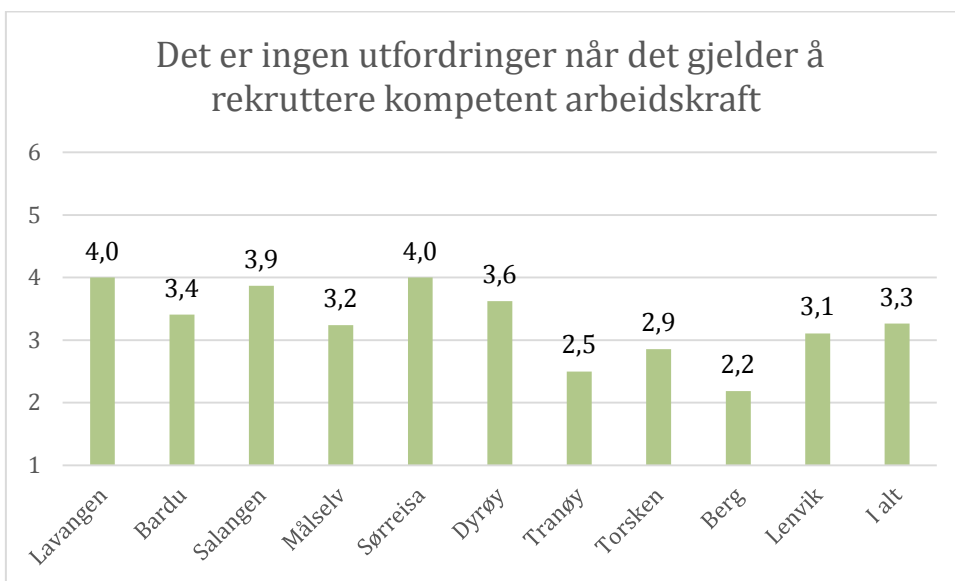
Svar fordelt på kommuner



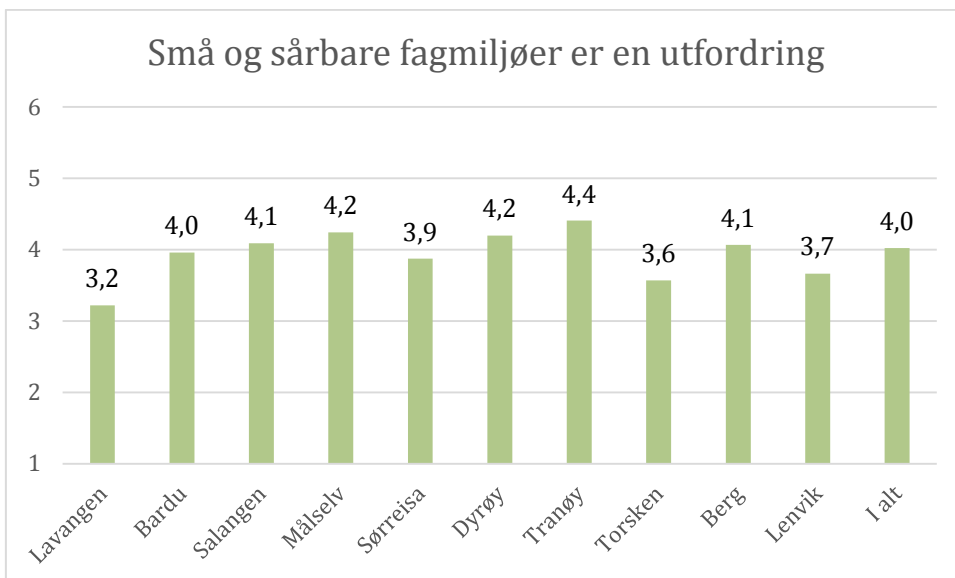
Figur 31 Spørreundersøkelsen: Vurdering av kvaliteten på dagens tjenestetilbud. 1-6



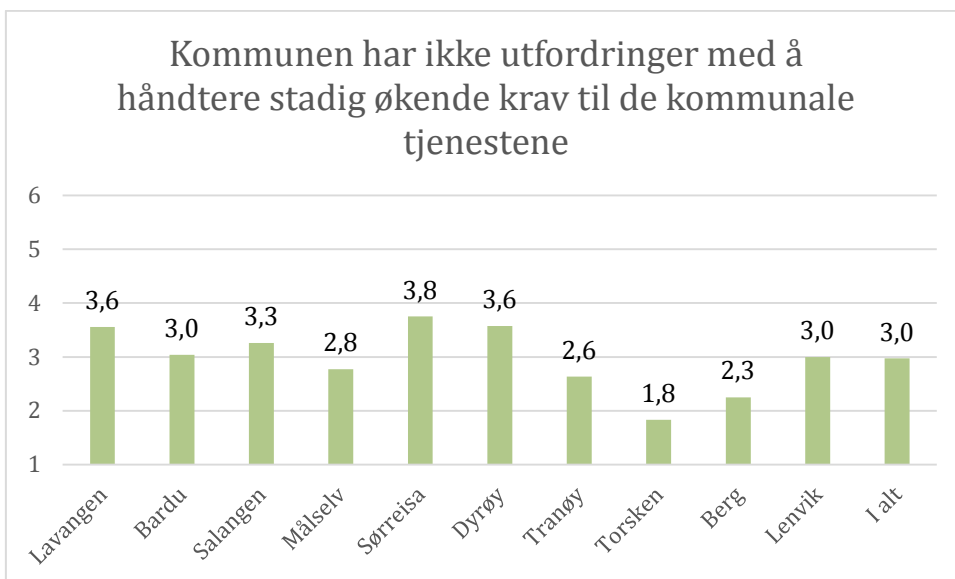
Figur 32 Spørreundersøkelsen: Vurdering av den økonomiske situasjonen i kommunen. 1-6



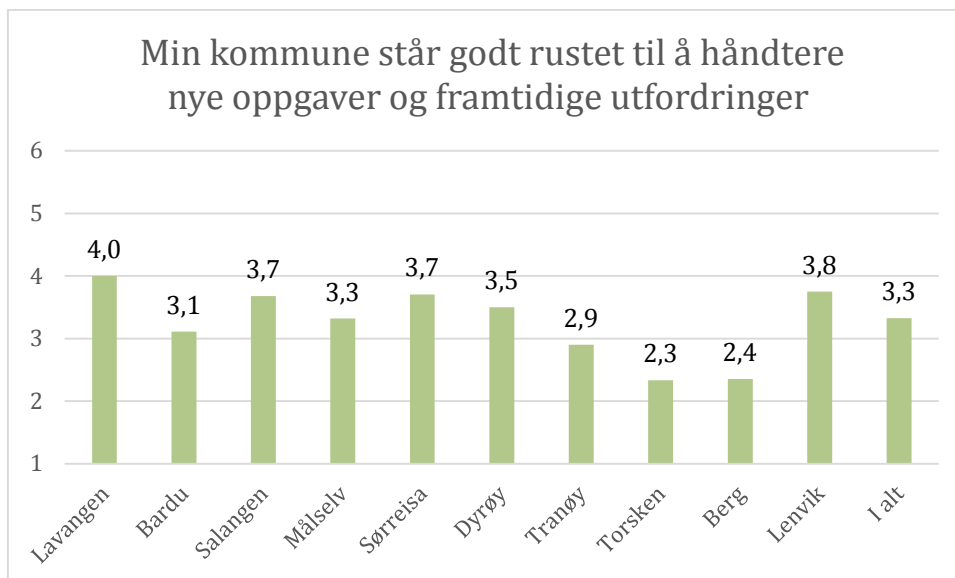
Figur 33 Spørreundersøkelsen: Vurdering av rekruttering. 1-6



Figur 34 Spørreundersøkelsen: Vurdering av fagmiljøer. 1-6



Figur 35 Spørreundersøkelsen: Vurdering av utfordringer. 1-6



Figur 36 Spørreundersøkelsen: Vurdering av nye oppgaver og framtidige utfordringer. 1-6

- Alle kommunene er enige i påstanden om at kvaliteten i tjenestetilbudet er bra.
- Lavangen og Berg – gir ikke støtte til påstanden om at den økonomiske situasjonen i kommunen gjør det vanskelig å oppnå ønsket kvalitet på tjenesten
- Bardu, Målselv, Tranøy og Lenvik gir ikke støtte til påstanden om at det ikke er en utfordring når det gjelder å rekruttere kompetent arbeidskraft.
- Alle kommunene, med unntak av Lavangen, er enige i at små og sårbare fagmiljøer er en utfordring.
- Med unntak av Lavangen, Sørreisa, Dyrøy, gir kommunene støtte til påstanden om at kommunen har utfordringer med å håndtere stadig økende krav til de kommunale tjenestene.
- Lavangen, Salangen, Sørreisa og Lenvik mener de er godt nok rustet til å håndtere nye oppgaver og framtidige utfordring. I snitt er det ikke støtte til påstanden, og Torsken og Berg minst enige.

I tillegg til å måtte vekte ulike påstander fikk respondentene også mulighet til å gi tilbakemelding på hva de mener er utfordringene til kommunene.

Helse og omsorg er en sektor som flere av respondentene ser på som svært utfordrende. Dette gjeder både med å ha nok kapasitet, ha hensiktsmessige bygg, og når det gjelder rekruttering av kompetent fagpersonell. Ressurskrevende brukere er vanskelig å håndtere – både på grunn av få ressurser og manglende kompetanse. Når det gjelder barnevern blir både manglende kompetanse og nærhet trukket frem som en utfordring. Flere av respondentene påpeker at de kommunale veiene har lav standard. Videre blir også etterslep på vedlikehold av kommunale bygg trukket frem. Blant noen av respondentene oppleves fritidstilbud til barn og unge utover idrett som fraværende. I forhold til skole så trekkes det fram dårlig lærertetthet, lavt antall datamaskiner til elevene og at det er vanskelig å rekruttere.

Rekruttering av kompetent fagpersonell i alle sektorer blir også trukket frem blant flere av respondentene som en utfordring. Små og sårbare fagmiljøer er også en gjennomgående utfordring.

Oppsummert viser spørreundersøkelsen at respondentene mener at kvaliteten i dag på tjenestetilbudet er svært bra, og at den økonomiske situasjonen gjør det noe vanskeligere å oppnå ønsket kvalitet på tjenestene. Samtidig er det bekymring omkring rekruttering av arbeidskraft, og at fagmiljøene til dels er for små og sårbare. Framover forventes det at kommunene til en viss grad vil ha utfordringer med å håndtere stadig økende krav og en bekymring om kommunen er tilstrekkelig rustet til å håndtere nye oppgaver og framtidige utfordringer.

6.2.5 Oppsummert status tjenesteyting

I forhold til dagens status kan kvaliteten på de kommunale tjenestene vurderes som god. Samtidig er sårbarheten stor, og flere av tjenestene må løses gjennom interkommunalt samarbeid. Flere av fagmiljøene vurderes som noe tynne og det er usikkerhet om kommunene er godt rustet til å håndtere framtidige utfordringer og krav.

Flere av kommunene forventes å få en stor andel eldre, som igjen kan gjøre det utfordrende med tanke på tjenestetilbudet og tilgang til arbeidskraft.

Innenfor flere av områdene er det korte veier mellom innbygger og saksbehandler. Dette er positivt med tanke på lokalkunnskap og byråkrati, men negativt med tanke på tilstrekkelig distanse i myndighetsutøvelse.

6.3 Mulige effekter av en kommunesammenslåing

6.3.1 Helse- og omsorgsområdet

Befolkningsframskrivinger

Tabell 79 Innbyggere 20-66 år i forhold til eldre innbyggere – 67 år og eldre i prosent. Ulike kommunesammenslåingsalternativer

Alternativ	2014	2020	2040
Alternativ 1	3,6	3,2	2,3
Alternativ 2	3,6	3,2	2,2
Alternativ 3	3,5	3,1	2,2
Alternativ 4	3,5	3,1	2,2
Alternativ 5	3,7	3,3	2,4
Alternativ 6	3,3	2,9	2,0
Alternativ 7	3,7	3,3	2,3
Alternativ 8	3,9	3,5	2,5
Alternativ 9	3,9	3,4	2,3

Tabell 80 Innbyggere 20-66 år i forhold til eldre innbyggere – 80 år og eldre i prosent for de ulike 9 sammenslåingsalternativene

Alternativ	2014	2020	2040
Alternativ 1	11,7	11,4	6,2
Alternativ 2	11,6	11,3	6,1
Alternativ 3	11,4	11,0	5,9
Alternativ 4	11,3	11,0	6,1
Alternativ 5	11,9	11,7	6,5
Alternativ 6	11,5	10,8	5,4
Alternativ 7	12,0	11,9	6,3
Alternativ 8	12,1	12,2	6,8
Alternativ 9	13,2	12,7	6,6

Tabell 81 Kommunale årsverk per 1000 innbyggere – pleie og omsorg. Tjenestebehov i årsverk per 1000 innbygger 20-66 år for de 9 ulike sammenslåingsalternativene

Alternativ	2013	2020	2040
Alternativ 1	60,3	62,7	89,1
Alternativ 2	62,5	65,3	92,7
Alternativ 3	65,2	68,3	97,2
Alternativ 4	68,3	71,5	98,9
Alternativ 5	56,0	57,9	82,7
Alternativ 6	61,9	65,5	99,4
Alternativ 7	52,7	54,4	79,7
Alternativ 8	51,6	52,8	75,2
Alternativ 9	56,6	59,2	86,1

I forhold til helse og sosial så vet vi med sikkerhet at det vil bli flere eldre fram mot 2014, både i absolutte tall og relativt til antall yrkesaktive. Dette er nasjonalt sett en av de store endringene framover. Dette påvirker også kommunene lokalt, og ved en sammenslåing bør man også se på hvordan de demografiske forholdene blir. Hvis enkelte kommuner får stor overvekt av eldre vil det påvirke tjenestetilbudet gjennom muligheten for rekruttering samt at store deler av innbyggerne må arbeide innenfor helse og sosialtjenesten.

Tabell 79 og Tabell 80 viser status og prognoser for andel yrkesaktive 20-66 år, både i forhold til aldersgruppen 67 år og eldre og 80 år og eldre, i de aktuelle alternativene.

Det viser seg at alternativ 6 skiller seg klart negativt ut med relativt få i yrkesaktiv alder per person over enten 67 år eller 80 år. Alternativ 8 skiller seg positivt ut med relativt mange i yrkesaktiv alder per person over enten 67 år eller 80 år. Alternativ 5 forventer også en ganske positiv trend i forholdet mellom eldre og yngre innbyggere, og alternativ 9 forventer å få relativt mange yrkesaktive per person over 80 år. For øvrig er alternativene ganske jevne. Samtidig ligger alle alternativene under det som forventes for landet som helhet fram mot 2040.

I Tabell 81 er det kun tatt med hvor mange kommunale årsverk innenfor *pleie og omsorg* per 1000 innbygger i alderen 20-66 år det er behov for fram mot 2040. Tabellen viser at alternativene 3,4 og 6 skiller seg negativt ut. Det må forventes at nesten 10 % av innbyggerne i yrkesaktiv alder må arbeide i pleie og omsorg i 2040. De alternativene med lavest forventet tjenestebehov er alternativ 7 og 8.

De ulike alternativene og kriteriene.

Kapasitet og kompetanse

I de vurderingene som arbeidsgruppa har gjort med tanke på kapasitet og kompetanse vurderes det slik at for alle alternativene, unntatt alternativ 6, kan de fleste av oppgavene løses uten å være avhengig av samarbeid med andre kommuner. Dette begrunnes ut fra kommunestørrelse og eksisterende tilbud (legevakt). Alternativ 1 og 2 forventes å gi større fagmiljø, at det blir enklere å rekruttere spesialkompetanse, større mulighet for spesialisering og differensiering av tilbud. Det samme gjelder til en viss grad for alternativ 3, 4, 5, 7 og 9. Men her vurderes ikke muligheten for spesialisering like stor. For alternativ 8 forventes det at det sannsynligvis blir vanskelig å rekruttere spisskompetanse. Alternativ 6 vurderes å ha vanskeligheter med å rekruttere, både begrunnet ut fra kommunestørrelse og at det må bygges opp en del nye tjenester.

Distanse og valgfrihet

Alle alternativene vurderes til å gi tilstrekkelig distanse mellom saksbehandler og innbygger. Men i den grad det kan være utfordrende vil det gjelde alternativ 6, delvis alternativ 8 grunnet kommunestørrelse.

I forhold til valgfrihet vil alle alternativene gi større valgfrihet enn i dag. Men det forventes at alternativ 1, 2 og 3 gir den største valgfriheten grunnet forventet større bredde i tilbudet.

Effektiv tjenesteproduksjon

I forhold til effektiv tjenesteproduksjon vurderes det slik at alternativ 1 og 2 vil gi større effektivitet grunnet større enheter og mer spesialisering. Men samtidig vil det for disse alternativene bli større avstand og mindre lokalkunnskap, som gjør at det blir vanskelig å hente ut stordriftsfordeler. Befolkninga forventer også nærhet til tjenestene. For alternativ 3, 4, 5, 7 og 9 forventes det en mer effektiv tjenesteproduksjon med til dels muligheten for spesialisering og samling av administrasjon. Alternativ 6 og 8 vil gi en noe større effektivitet, men er usikker på muligheten for spesialisering.

Oppsummert

Innenfor helsefeltet er det i dag et utstrakt interkommunalt samarbeid, alle kommunene inngår i interkommunal legevakt, flere kommuner samarbeider om tjenester som kommunelege, fastlege og fysioterapeut. Slik kommunestrukturen er i dag klarer flere kommuner ikke å levere denne tjenesten uten samarbeid med andre. I forhold til legevakt har kommuner som har egen legevakt i gjennomsnitt 18.000 innbyggere på landsbasis³⁸. Dette viser at man må opp på en viss størrelse hvis hver kommune skal dekke alle helsetjenestene selv. Alternativ 6 er i dette perspektivet svært vanskelig, ingen av de kommunene har i dag legevakt men kjøper tjenesten hos andre.

I forhold til pleie og omsorg har i dag hver kommune egne tjenester. Men i tillegg samarbeides det om intermedisærplasser tilknyttet legevakt. Kommunene selv mener at ved ei sammenslåing er det mulighet for ei spesialisering mellom kommunene, og det kan bli enklere å få til "omsorgstrappa". I tillegg kan ei slik spesialisering gi mulighet for mer effektive tjenester samt sterkere fagmiljø. Samtidig må en del tjenester være der folk bor, eksempelvis hjemmetjenester, slik at for alternativ 1 og 2 kan være vanskelig å hente ut stordriftsfordeler. En geografisk større kommune kan også gi brukerne større valgfrihet, for eksempel med tanke på omsorgsbolig og sykehjemsplass, dette gjelder særlig alternativ 1, 2 og 3. Hvis også muligheten til arbeidskraft i egen kommune for framtida skal vektas, så skiller alternativ 6 seg negativt ut, mens 8, til dels 5 og 9 skiller seg positivt ut.

Knyttet til området sosial er det i dag et utstrakt samarbeid innenfor barnevernstjenesten. Dette begrunnes i behovet for større distanse mellom saksbehandler og innbyggere. Det samme kan gjelde innenfor sosialtjenesten. Imidlertid mener arbeidsgruppa at alle alternativene ivaretar behovet for tilstrekkelig distanse mellom bruker og innbygger.

6.3.2 Skole, barnehage og kultur

Befolkningsframskrivinger

Tabell 82 Framskrevet antall barn 0-5 år, ulike kommunesammenslåingsalternativer. Kilde: SSB

Alternativ	2014	2020	2030	2040	% vis endring 2014-2040
Alternativ 1	2 037	2 037	2 141	2 062	1 %
Alternativ 2	1 746	1 769	1 866	1 804	3 %
Alternativ 3	1 326	1 292	1 361	1 316	-1 %
Alternativ 4	1 036	1 019	1 074	1 050	1 %
Alternativ 5	917	931	972	938	2 %
Alternativ 6	496	459	479	458	-8 %
Alternativ 7	1 001	1 018	1 067	1 012	1 %
Alternativ 8	711	745	780	746	5 %
Alternativ 9	1 079	1 052	1 133	1 094	1 %

³⁸ Jf. rapporten "Kriterier for god kommunestruktur", delrapport fra ekspertutvalget, mars 2014.

Tabell 83 Framskrevet antall barn 6-15 år, ulike kommunesammenslåingsalternativer. Kilde: SSB

Alternativ	2014	2020	2030	2040	% vis endring 2014-2040
Alternativ 1	3 755	3 722	3 795	3 876	3 %
Alternativ 2	3 269	3 274	3 374	3 435	5 %
Alternativ 3	2 485	2 524	2 522	2 564	3 %
Alternativ 4	1 899	1 973	1 993	2 031	7 %
Alternativ 5	1 639	1 590	1 665	1 681	3 %
Alternativ 6	955	943	921	902	-6 %
Alternativ 7	1 856	1 749	1 802	1 845	-1 %
Alternativ 8	1 270	1 198	1 273	1 312	3 %
Alternativ 9	2 028	2 056	2 064	2 133	5 %

Tabellene over tar begge for seg den forventa utviklinga i antall barn fram mot 2040 fordelt på de ulike kommunesammenslåingsalternativene. Den ene tar for seg barn i alderen 0-5 år og den andre barn i alderen 6-15 år. Det begge viser er at det med alternativ 6 forventes en nedgang i antall barn i tida framover. For de andre alternativene forventes det en utflating eller ei økning. Dette vil være mer bærekraftig med tanke på et overordna fagmiljø som kan dimensjoneres for dagens antall eller ei økning, og som ikke forventes at det må bygges ned. De lokale tilbudene må uansett være der folk bor. Men med en større kommune der det forventes at en skal ta alle oppgavene selv (ingen interkommunalt samarbeid) er det en del tjenester, som PP-tjenesten og kvalitetsutviklingsarbeid, som krever et visst befolkningsgrunnlag før de får tilstrekkelig størrelse og fagmiljø.

De ulike alternativene og kriteriene.

Kapasitet og kompetanse

For alternativ 1, 2 og 3 antar arbeidsgruppa at disse vil gi økt kompetanse i administrasjon, større fagmiljø og større bredde i kompetansen. Da blir det større kraft til å tenke utvikling og innovasjon, og dermed svarer disse alternativene svært godt på ekspertutvalgets krav. For alternativ 4, 5, 7 og 9 vil kompetansen og fagmiljøet øke til en viss grad. For alternativ 8 vil kompetansen og fagmiljøet kun økes litt fra i dag, mens for alternativ 6 vil dette skje i svært beskjeden grad. Dermed forventes også rekruttering å være vanskeligst for alternativ 6 og delvis 8, mens bedre enn i dag for de andre alternativene. Årsaken til dette er ikke antakelsen om større fagmiljø i skole/barnehage, men i administrasjon, utvikling og PP-tjenesten.

Distanse og valgfrihet

For alle alternativene antas det at det blir tilstrekkelig distanse, men arbeidsgruppa var noe usikker på alternativ 6 og 8.

I forhold til valgfrihet så antas det at alle alternativene gir større valgfrihet, både med tanke på barnehagevalg, mulighet til å velge privatskole og kulturskoletilbud. Imidlertid antas det at valgfriheten ved alternativ 6 blir noe mindre, både på grunn av befolkningsgrunnlag og pendlingsmønster som ikke harmonerer like godt med alternativet.

Effektiv tjenesteproduksjon

Alternativ 3 vurderes av arbeidsgruppa til å gi størst effektivitet grunnet én administrasjon, mulighet for å flytte skolegrenser og muligheter for spesialisering. Samtidig er forholdene relativt små med korte beslutningsveier. Det samme gjelder for øvrig alternativ 1 og 2, med unntak av at man mister fordelene med korte beslutningsveier og god lokalkunnskap. Alternativene 4, 5, 6, 7, 8 og 9 vurderes av arbeidsgruppa å gi noe større effektivitet enn i dag, med større fagmiljø. Samtidig ivaretas lokalkunnskapen i disse alternativene.

Oppsummering

For både barnehage og skole er det interkommunale samarbeid i dag knytta til kvalitetsutvikling og PP-tjenesten mellom kommunene. Dette viser behov for større enheter knytta til disse områdene. Samtidig må tjenesten være der folk bor, og det er derfor ikke mye å hente på spesialisering og effektivisering. Derfor vurderes alternativ 3 som særlig bra. Men i forhold til valgfrihet vil ei sammenslåing gi større valgfrihet med tanke på barnehage; foreldre kan velge om de vil ha barnehage nært der de bor eller arbeider. I regionen er det også flere privatskoler, og med en kommunesammenslåing har barn rett til skoleskysst til privatskole i kommunen. I forhold til valgfrihet vil en større kommune bety flere muligheter.

Innenfor kulturområdet vil ei sammenslåing også føre til større fagmiljø innenfor en sektor med få stillinger og små og sårbare fagmiljø i dag. Det er i dag felles biblioteksjef mellom Lenvik, Tranøy og Berg noe som viser at det er et behov for større enheter. Det vil da være enklere å rekruttere riktig kompetanse hvis fagmiljøet blir større. Samtidig må kulturtjenestene være der folk bor, eksempelvis kulturskole og bibliotek som begge er lovpålagte tjenester. Valgfriheten kan bli større ved ei sammenslåing, da en felles kulturskole gir mulighet for å gi flere/bredere tilbud enn i dag.

6.3.3 Tekniske tjenester

De ulike alternativene og kriteriene

Kapasitet og kompetanse

For alternativene 1, 2 og 3 vurderer arbeidsgruppa at disse gir økt kompetanse i administrasjon, større fagmiljø og bredde i kompetanse. Det vil være lettere å rekruttere spisskompetanse. Det vil bli mindre sårbarhet, samt større kraft til å tenke utvikling og innovasjon. Det samme vil til en viss grad gjelde for alternativene 5 og 7. For alternativene 4, 8 og 9 er det mer usikkert om disse vil imøtekomme kravet om tilstrekkelig kapasitet, godt fagmiljø og bredde i kompetanse. Det vurderes også som sannsynlig at det blir vanskelig å rekruttere spisskompetanse for disse alternativene. For alternativ 6 vurderes det som at alternativet ikke vil imøtekomme kravet om tilstrekkelig kapasitet, styrka fagmiljø og bredde i kompetansen. I tillegg vil det sannsynligvis være vanskelig å rekruttere spisskompetanse.

Distanse

For alternativ 1, 2, 3, 4, 5, 7 og 9 vurderes det at disse ivaretar tilstrekkelig distanse. For alternativ 6 og 8 vurderes det slik at disse sannsynligvis ikke ivaretar tilstrekkelig distanse

Effektiv tjenesteproduksjon

For alternativ 1 og 2 vurderes det slik at det blir større effektivitet med én administrasjon, og større mulighet for spesialisering. Samtidig må tjenesten utføres der folk bor, og en stor kommune kan gi redusert effektivitet med tanke på mindre lokalkunnskap. Derfor forventes det at alternativ 3 og 4 gir en mer effektiv tjenesteproduksjon, da det både er mulighet for spesialisering og man beholder en lokalkunnskap. Alternativene 5, 7 og 9 forventes å gi en noe større effektivitet med bare én administrasjon, og med en viss mulighet for spesialisering. For alternativene 6 og 8 forventes det også en noe større effektivitet med én administrasjon, men der er det usikkert omkring muligheten for spesialisering.

Oppsummering

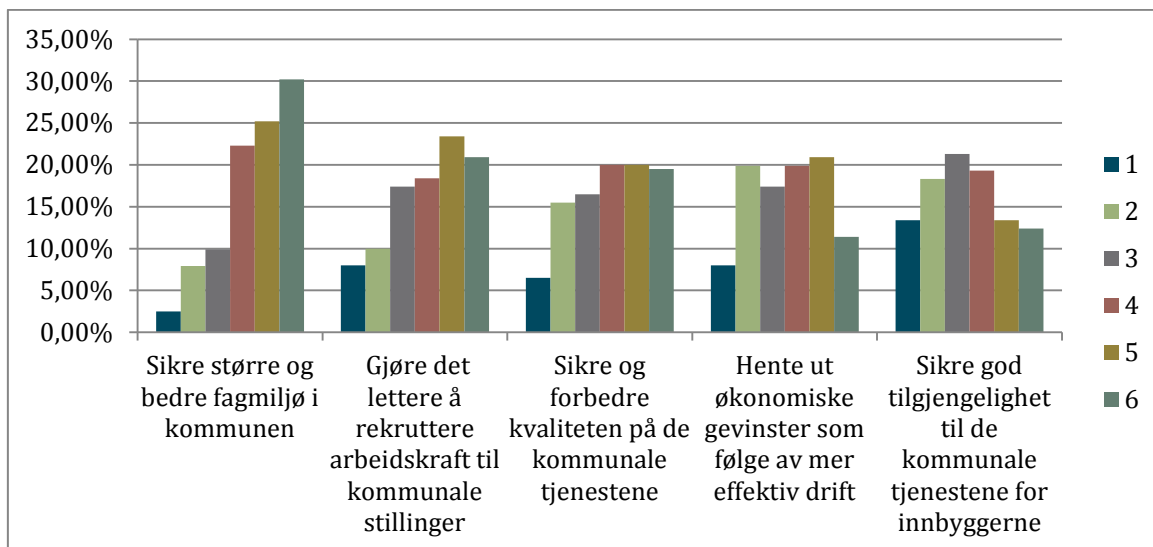
Innenfor tekniske tjenester er det i dag et samarbeid med de fleste av kommunene i regionen om renovasjon. Med de investeringer og krav som er innenfor renovasjon, samt mulighet for effektiv drift er det naturlig å ha et relativt stort befolkningsgrunnlag. I tillegg er det et formelt samarbeid mellom to av kommunene om kart og oppmåling, og flere av kommunene har også planlagt et felles plankontor. Dette er tjenester som krever spesialisert kompetanse, og ved å samarbeide blir det et større fagmiljø som er positivt.

Tjenester som brannvern, feietjenester og oljevernberedskap er det i dag flere interkommunale samarbeid om. Innenfor brannvern deler flere av kommunene på brannsjef, alternativet ville være ei lita stilling som var vanskelig å få besatt. Med større kommuner kan det bli mulighet for et sterkere fagmiljø. Innenfor feiing er det også en del samarbeid mellom kommuner. Det gir mulighet for større stillinger, og bedre rekruttering. Flere kommuner har også felles oljevernberedskap noe som gjør at kompetansen samles en plass.

I forhold til mer lokale tjenester som vedlikehold, vei, vann og avløp er det ikke registrert noe interkommunalt samarbeid. Dette er tjenester som i større grad trenger lokal kompetanse, og som til tross for ei sammenslåing må utføres lokalt hos brukerne. Samtidig kan det være positivt for faglig utvikling å samle kompetansen, og det kan også tenkes at det er en del samdriftsfordeler.

6.3.4 Svar fra spørreundersøkelse

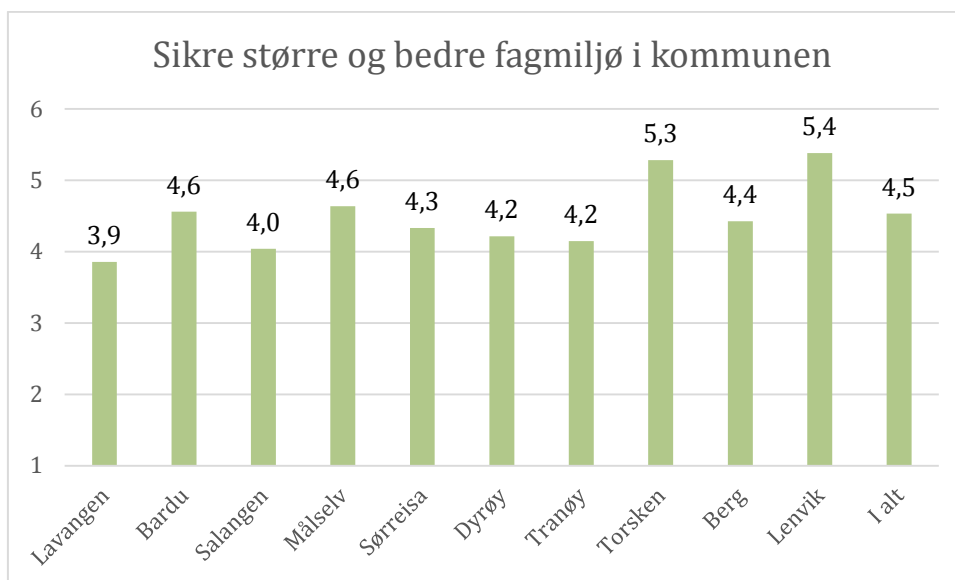
Det har vært gjennomført en spørreundersøkelse i de 10 kommunene, der det blant annet ble spurt om mål for en kommunesammenslåing. Det ble framsatt ulike påstander om hvilke effekter en kommunesammenslåing ville ha, og så skulle respondentene gi et svar på en skala fra 1 til 6, der 1 var svært lite viktig mens 6 er svært viktig. I Figur 37 er resultatene gjengitt for alle respondentene.



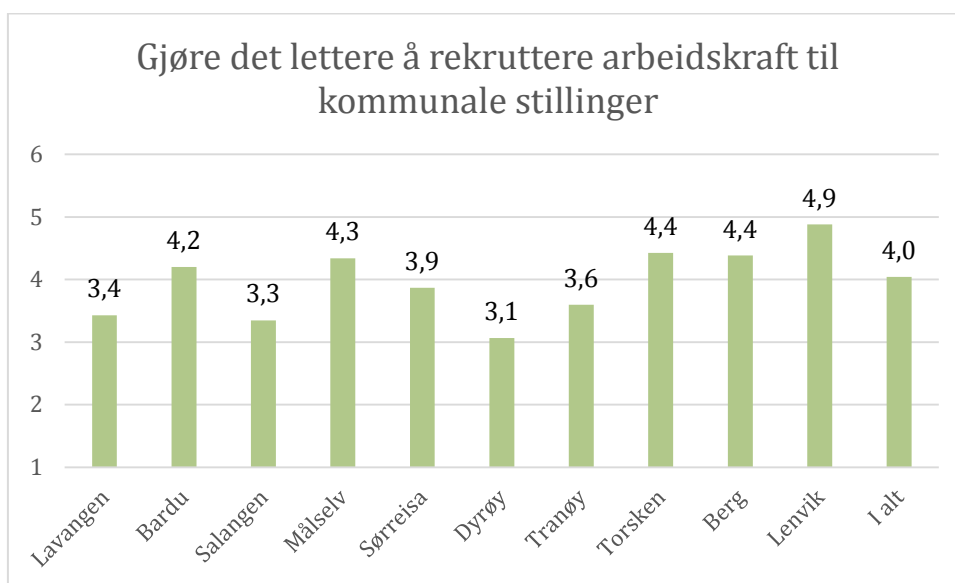
Figur 37: Svar fra spørreundersøkelse med følgende spørsmålsstilling: Det kan legges ulike mål til grunn for en sammenslåing. Hvordan vil du vurdere effektene knyttet til ulike mål for din kommune? Svar på en skala fra 1-6, der 1 er svært lite viktig og 6 er svært viktig.

- På påstanden *Kommunesammenslåing sikrer større og bedre fagmiljø i kommunen* så svarte hele 55% 5, eller 6 (viktig eller svært viktig). Kun 2,5 % svarte svært lite viktig (1), og gjennomsnittlig score ble 4,5.
- På påstanden *Kommunesammenslåing gjør det lettere å rekruttere arbeidskraft til kommunale stillinger* svarte 43% viktig eller svært viktig (5 eller 6). Mens 18 % mente at det var svært lite viktig eller lite viktig (1 eller 2). Gjennomsnittlig svar var 4.
- På påstanden *Kommunesammenslåing sikrer og forbedrer kvaliteten på de kommunale tjenestene* var gjennomsnittlig svar 3,9. 39 % svarte 5 eller 6, mens 22 % svarte 1 eller 2.
- Påstanden *Kommunesammenslåing henter ut økonomiske gevinster som følge av mer effektiv drift* fikk en gjennomsnittlig score på 3,6. Her var det bare 32% som svarte viktig eller svært viktig (5 eller 6), mens 28 % svarte svært lite viktig eller lite viktig (1 eller 2).
- Påstanden *Kommunesammenslåing sikrer god tilgjengelighet til de kommunale tjenestene for innbyggerne* var den som fikk lavest gjennomsnittscore med 3,4. Kun 25 % svarte 5 eller 6, mens hele 31 % svarte 1 eller 2.

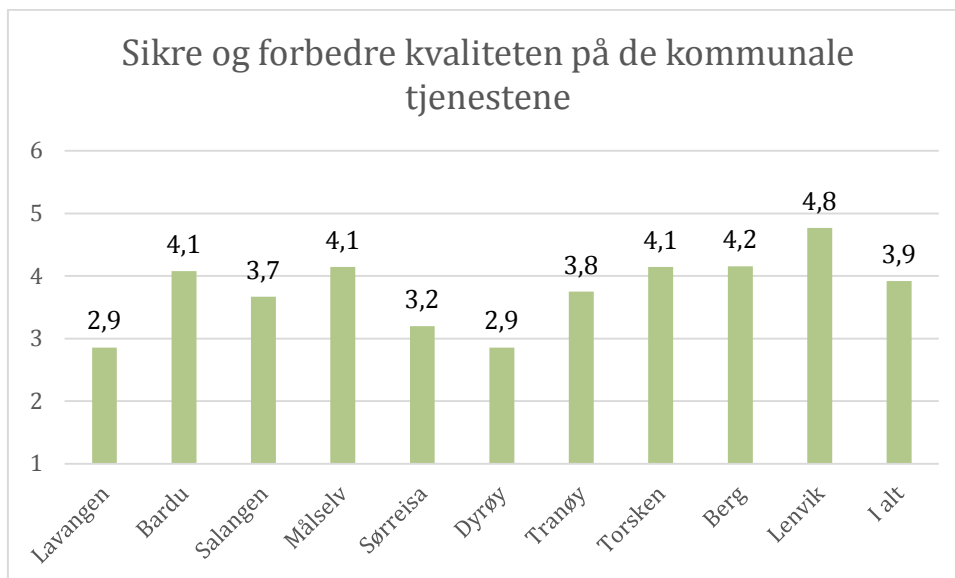
Svar fordelt på kommuner



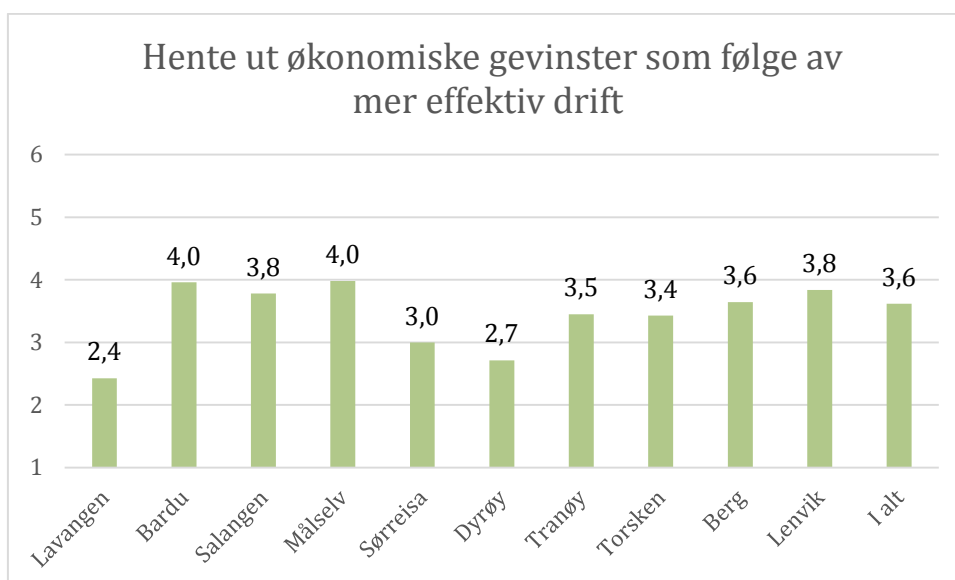
Figur 38 Spørreundersøkelsen: Vurdering av fagmiljø. 1-6



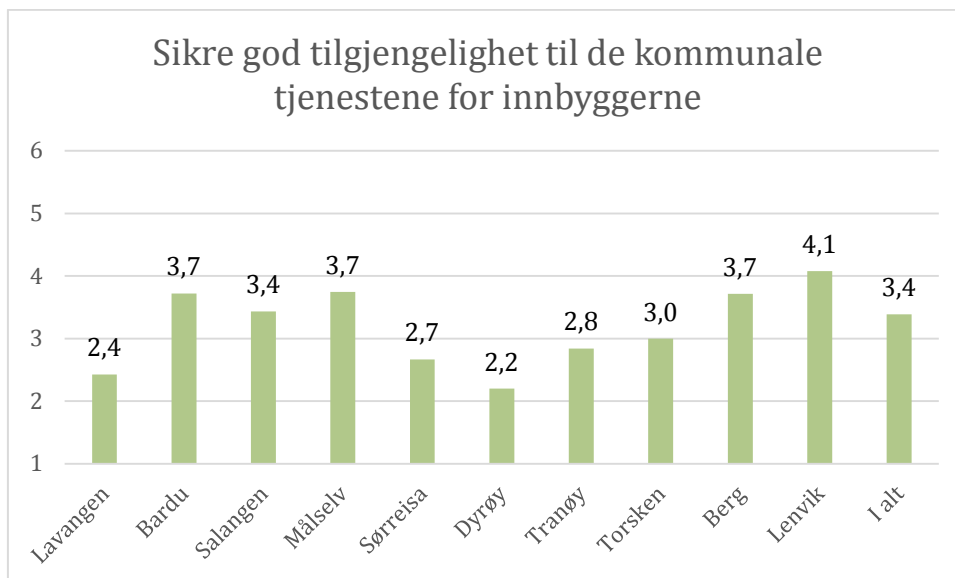
Figur 39 Spørreundersøkelsen: Vurdering av rekruttering. 1-6



Figur 40 Spørreundersøkelsen: Vurdering av kvaliteten på de kommunale tjenestene. 1-6



Figur 41 Spørreundersøkelsen: Vurdering av muligheter for økonomiske gevinster. 1-6



Figur 42 Spørreundersøkelsen: Vurdering av tilgjengelighet til de kommunale tjenestene. 1-6

- Alle kommunene mener at det å sikre større og bedre fagmiljø i kommunen er viktig.
- Alle kommunene, med unntak av Lavangen, Salangen og Dyrøy, vurderer muligheten for å rekruttere arbeidskraft til kommunale stillinger som viktig.
- Lavangen og Dyrøy gir ikke støtte til at et mål med en sammenslåing vil være å sikre og forbedre kvaliteten på de kommunale tjenestene
- Det å hente ut økonomiske gevinster som følge av mer effektiv drift blir ikke vurdert som viktig av Dyrøy, Lavangen og Torsken. I alt får denne påstanden akkurat nok støtte til å bli vurdert som viktig.
- Kun Bardu, Målselv, Berg og Lenvik mener at en kommunesammenslåing kan bidra til god tilgjengelighet for kommunale tjenester.

Oppsummert så viser spørreundersøkelsen at det sterkeste argumentet for ei kommunesammenslåing er å sikre større og bedre fagmiljø i kommunene. Det som de fleste ser på som det dårligste argumentet er å sikre god tilgjengelighet til de kommunale tjenestene. Det kan antas at respondene mener at ei sammenslåing vil føre til lengre avstander samt dårligere tilgjengelighet. Det er også forskjell på svarene fra kommunene til hvor viktig de synes de ulike argumentene er. Lavangen og Dyrøy har gjennomgående lave gjennomsnittsscore på de ulike påstandene. Lenvik har gjennomgående høye gjennomsnittsscore, sammenlikna med de andre kommunene.

6.3.5 Effektiviseringsgevinst og økonomisk soliditet

I forrige kapittel om økonomi så vi på innsparingspotensial på administrasjon og mulige effektiviseringsgevinster innenfor tjenesteproduksjon. Som nevnt tidligere vil det være flere faktorer som

avgjør hvilke og hvor store effektiviseringsgevinster det er mulig å ta ut ved en kommunesammenslåing. Under har vi vurdert samlet innsparingspotensial for tjenester og administrasjon i prosent av brutto driftsinntekter. Vi viser for øvrig til økonomikapittelet for redegjørelse av metoden og bakgrunnsinformasjon som er brukt i beregningene.

Økonomisk soliditet er blant annet et uttrykk for om en kommune er i stand til å håndtere svingninger i inntekter og kostnader. I økonomi-kapittelet redegjorde vi for flere finansielle nøkkeltall i kommune. Disse var netto driftsresultat, disposisjonsfond, netto lånegjeld og akkumulert regnskapsmessig merforbruk.

Det som er viktig å huske på er at disse tallene henger sammen. Dersom kommunen har et positivt netto driftsresultat over år, vil dette gi rom for en økonomisk buffer i form av et gitt nivå på disposisjonsfondet, som igjen kan brukes til investeringer framfor å ta opp lån. Høy lånegjeld vil generere finanskostnader som renter og avdrag, som igjen går utover hvor mye midler som er til drift av kommunen. Dersom kommunen klarer å holde nivået på lånegjelden nede, vil også rente- og avdragsbelastningen bli lavere.

Vi har her tatt med disposisjonsfond i prosent av brutto driftsinntekter for å vurdere om kommunene har økonomisk soliditet.

Tabell 84 Oversikt over beregnet effektiviseringspotensial på administrasjon og tjenestoområdene og nivå på disposisjonsfondet. I % av brutto driftsinntekter. Alternativ 1-9. Kilde: KOSTRA (Konsern) 2013/beregninger ved Telemarksforskning

<i>Alternativ</i>	1	2	3	4	5	6	7	8	9
Effektiviseringsgevinst adm.+ tjenestoområdene, %	7,3	6,3	6,7	7,0	9,3	8,4	7,1	8,3	4,6
Disposisjonsfond, %	2,7	2,3	2,6	1,5	2,6	4,3	3,9	2,9	1,5

Beregningene viser at effektiviseringspotensialet varierer fra 4,6 prosent (alternativ 9) til 9,3 prosent (alternativ 5). Når det gjelder nivå på disposisjonsfondet for en sammenslått kommune, får alternativ 4 og 9 beregnet et nivå på 1,5 prosent, mens alternativ 6 får beregnet et nivå på 4,6 prosent.

6.4 Oppsummerende vurdering

Alternativ 1

Dette er et alternativ som omfatter hele dagens Midt-Troms regionråd. Dette er positivt da det er kommuner som er vant til å samarbeide. Alternativet forventes å ha vel 33.000 innbyggere i 2040. En slik kommune forventes å ha mulighet for å etablere robuste fagmiljø og ha lav sårbarhet. Det kan etableres spesialiserte tjenester og det forventes at rekruttering til slike tjenester skal være bra. Kommunen blir så stor at distansen mellom innbyggere og saksbehandler blir bra. Det er forventa at kommunen skal kunne effektivisere sammenlikna med dagens kommuner. Men samtidig må tjenester være der innbyggerne bor, og i en såpass stor kommune vil lokalkunnskapen svekkes. I forhold til valgfrihet vil en større kommune gi større valgfrihet for innbyggerne. Samtidig er det stilt en del krav til kommunene med tanke på tjenester, som skal være i kommunen. Lang reisevei kan gjøre at valgfriheten oppleves som mindre av innbyggerne.

Alternativ 2

Dette er et alternativ som på mange områder er likt alternativ 1, men der Bardu ikke er med. Alternativet forventes å ha vel 29.000 innbyggere i 2040. I forhold til kapasitet, kompetanse og distanse gjelder det samme for alternativ 1 og 2. Det er forventa at kommunen skal kunne effektivisere sammenlikna med dagens kommuner. Til en viss grad vil også lokalkunnskapen bli redusert her som i alternativ 1. I forhold til valgfrihet så vil en større kommune gi større valgfrihet for innbyggerne. Samtidig er det stilt en del krav til kommunene med tanke på tjenester, som skal være i kommunen. Reiseveien mellom ytterpunktene i kommunen blir kortere enn for alternativ 1, men likevel kan lang reisevei gjøre at valgfriheten oppleves som mindre av innbyggerne.

Alternativ 3

Dette er et alternativ som på mange områder er likt alternativ 2, men der Målselv ikke er med. Alternativet forventes å ha rundt 21.500 innbyggere i 2040. Dette er kommuner som i dag samarbeider om felles interkommunal legevakt, samt andre tjenester tilknyttet Distriktsmedisinsk senter Midt-Troms. Alternativet regnes som stort nok befolkningsmessig av ekspertutvalget (15-20.000 innbyggere). I forhold til tjenesteyting forventes en slik kommune å ha mulighet for å etablere robuste fagmiljø og ha lav sårbarhet. Den kan til en viss grad ha spesialiserte tjenester, og det forventes at rekruttering til slike tjenester skal være bra. Kommunen blir så stor at distansen mellom innbyggere og saksbehandler blir tilstrekkelig. Det er forventa at kommunen skal kunne effektivisere sammenlikna med dagens kommuner. Kommunen vurderes ikke å bli så stor at lokalkunnskapen ikke kan ivaretas, og dette tilsier ytterligere effektiv drift. I forhold til valgfrihet så vil en større kommune gi større valgfrihet for innbyggerne. Samtidig blir ikke reiseveien i kommunen så lang at valgfriheten reduseres på grunn av lange avstander til kommunale tilbud. Dette alternativet vurderes som beste hvis kun kriterier knyttet til tjenesteyting skal vektlegges.

Alternativ 4

Dette alternativet består av én stor kommune og tre små, Senja pluss fastlands-Lenvik. I 2040 forventes det et innbyggertall på vel 16.500 innbyggere, men der Lenvikdelen forventes å ha 13.500 innbyggere. Dette er kommuner som i dag samarbeider om en rekke tjenester. En slik kommune vil delvis tilfredsstillende kravet om tilstrekkelig kapasitet. Det vil være mulig med en del spesialisering innafor tjenestene. Større fagmiljø gjør det sannsynligvis enklere å rekruttere spisskompetanse. Det er sannsynlig at behovet for distanse ivaretas. Samtidig vil potensialet for effektivisering ikke være særlig stor med tanke på strukturering. Valgfrihet til innbyggerne kan bli noe større på enkelte tjenesteområder.

Alternativ 5

Dette alternativet består av kommuner som har samarbeida over flere år, blant annet med interkommunal legevakt. I 2040 forventes det et folketall på vel 15.000 innbyggere. Men sammenliknet med en del av de andre alternativene forventes det ei relativt ung befolkning, noe som også er positivt med tanke på rekruttering og tjenesteyting. En slik kommune vil til en viss grad tilfredsstillende kravet om tilstrekkelig kapasitet. Fagmiljøene vil bli noe større enn i dag og sårbarheten går litt ned. Det vil være mulig med en del spesialisering innenfor tjenestene, som i dag løses interkommunalt mellom kommunene. Det er sannsynlig at behovet for distanse ivaretas. I forhold til effektiv tjenesteproduksjon så vil det være stor grad av lokalkunnskap i en slik kommune og korte

beslutningsveier. Geografisk sett vil den henge godt sammen, og slik ha bra mulighet for relativt effektiv tjenesteproduksjon. Valgfriheten vurderes til større enn i dag, med et noe større kommunalt tjenestetilbud.

Alternativ 6

Dette er det befolkningsmessig minste alternativet av de som skal vurderes, med forventet folketall på vel 8000 innbyggere i 2040. Dette er betydelig lavere enn det folketallet ekspertutvalget anbefaler. Dette er kommuner som i dag har lite interkommunalt samarbeid. Det forventes ikke at dette kommunealternativet kan klare seg uten interkommunalt samarbeid. Dette begrunnes blant annet med ingen av kommunene i dag har legevakt. Fagmiljøene vil kunne bli større enn i dag, men det vurderes som at de blir for små til å kunne ivareta kravet om kapasitet og kompetanse. I forhold til distanse vil denne ivaretas til en viss grad. Det vil imidlertid være mulighet for en viss effektiv tjenesteproduksjon. Sammenlikna med i dag vil valgfriheten bli noe større. I forhold til tjenesteproduksjon vurderes dette alternativet som det dårligste.

Alternativ 7

I dette alternativet inngår kommuner som i dag tilhører Midt-Troms regionen, men som har lite samarbeid der kun disse kommunene inngår. Det forventes at folketallet i 2040 blir på vel 16.500 innbyggere. Dette er et av alternativene med lavest forventet andel av befolkninga som må arbeide innafor pleie og omsorg i framtida. En slik kommune vil til en viss grad tilfredsstille kravet om tilstrekkelig kapasitet. Fagmiljøene vil bli noe større enn i dag og sårbarheten går litt ned. Det er sannsynlig at behovet for distanse ivaretas. I forhold til effektiv tjenesteproduksjon vil det være stor grad av lokalkunnskap i en slik kommune og korte beslutningsveier. Men det vurderes ikke slik at den vil gi store muligheter for strukturering, grunnet geografi. På grunn av geografi vil valgfriheten bare til en viss grad øke.

Alternativ 8

I dette alternativet inngår bare to kommuner som i dag har mye samarbeid. Det forventes at folketallet i 2040 blir knapt 12.000 innbyggere. Det forventes at dette kommunealternativet vil ha ei relativt ung befolkning, noe som er positivt med tanke på tjenesteproduksjon og rekruttering. Det vil bli ei bedring i forhold til i dag med kapasitet og rekruttering. Men samtidig er folketallet under det anbefalte fra ekspertutvalget, og det er derfor sannsynlig at kapasiteten ikke blir tilfredsstillende med tanke på fagmiljø og spesialisering. I forhold til distanse vil denne ivaretas til en viss grad. I forhold til effektiv tjenesteproduksjon vil det være stor grad av lokalkunnskap i en slik kommune og korte beslutningsveier. Men det vurderes ikke slik at den vil gi store muligheter for strukturering siden det bare er to kommuner som slår seg sammen. Dette er også årsaken til at det vurderes at valgfriheten bare økes til en viss grad.

Alternativ 9

I dette alternativet inngår også bare to kommuner, men som i dag har mye samarbeid. Det forventes at folketallet i 2040 blir knapt 17.500 innbyggere. Med dette alternativet forventes det at sårbarheten går ned og fagmiljøene styrkes. Det forventes at rekruttering av spisskompetanse vil være relativt greit. Det er sannsynlig at behovet for distanse ivaretas. Men det vurderes ikke slik at al-

alternativet vil gi store muligheter for strukturering siden det bare er to kommuner som slår seg sammen. I forhold til valgfrihet vil denne øke grunnet et større befolkningsgrunnlag og korte avstander.

Konklusjon tjenesteyting

Alternativ 3 vurderes som det beste, mens alternativ 1, 2 og 5 også er tilfredsstillende med tanke på ekspertutvalgets kriterier. Alternativ 6 skiller seg ut som det som er minst tilfredsstillende, mens alternativ 4, 7, 8 og 9 er i noen grad tilfredsstillende med tanke på ekspertutvalgets kriterier.

7. Samfunnsutvikling

7.1 Kommunens rolle som samfunnsutvikler

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

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

Tabell 85 Samfunnsmessige hensyn og kriterier for samfunnsutvikling

Samfunnsmessige hensyn	Kriterier
SAMFUNNSUTVIKLING	
Helhetlig ivaretagelse av areal- og transportinteresser tilpasset klima- og miljøhensyn Tilrettelegging for positiv utvikling i lokalsamfunnet og storsamfunnet	Funksjonelle samfunnsutviklingsområder Tilstrekkelig kapasitet Relevant kompetanse

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

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

Christiansenutvalget konkluderte i 1992 med at det var både fordeler og ulemper med kommuneinndelingen for kommunens rolle som samfunnsutvikler. Fordelen var knyttet til nærhet, stabilitet

og lokalkunnskap. Ulempene var knyttet til manglende organisatorisk tyngde, hinder for regional samordning og at småkommunene har et ensidig og sårbart næringsgrunnlag. Kommuneinndelingen da var stort sett den samme som i dag.

7.2 Samfunnsutvikling i kommunene, dagens status

7.2.1 Planmyndighet

Det er et voksende gap mellom de forventninger og krav som stilles til kommunene på plan- og miljøområdet, og kapasitet og kompetanse i kommunene. Stortinget påpekte i sin behandling av Riksrevisjonens rapport om bærekraftig arealplanlegging og arealdisponering i Norge (innst.S. nr.35 (1007-2008)) at; «... det er bred politisk enighet om at kommunene fortsatt skal ha en sentral rolle i planlegging og forvaltning av arealer. Undersøkelsen viser at det er til dels stor mangel på både kompetanse og kapasitet i kommuneadministrasjonene, noe som kan medføre liten mulighet til å lage helhetlige og overordnede planer.»

Nedenfor er det opplistet en del områder hvor det er forventet at kommunene har utarbeidet planverk.

Arealplan

Plan- og bygningsloven setter krav til at alle kommuner skal ha en arealplan som omfatter hele kommunen, jf. § 11-5. Planen skal angi hovedtrekkene i arealdisponeringen og rammer og betingelser for hvilke nye tiltak og ny arealbruk som kan settes i verk, samt hvilke viktige hensyn som må ivaretas ved disponering av arealene.

Beredskap

Kommunen skal være forberedt på å håndtere uønskede hendelser, og skal med utgangspunkt i den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen utarbeide en overordnet beredskapsplan.

1. januar 2010 trådte bestemmelsene om kommunal beredskapsplikt i kraft. Forskrift om kommunal beredskapsplikt ble gjort gjeldende fra 7. oktober 2011. Loven endret navn fra "Lov om Sivilforsvaret" til "Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret". Det nye i loven er at kommunene pålegges en generell beredskapsplikt, noe de tidligere ikke har hatt. Dette innebærer at kommunene skal utarbeide en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS jf. § 2) som skal ligge til grunn for en overordnet beredskapsplan. Denne skal komplettere de sektorvise planene. Denne utredningen skal ligge til grunn for en overordnet beredskapsplan som skal følge opp samfunnssikkerhet og beredskap, men skal også vurdere forhold som bør integreres i planer og prosesser etter plan- og bygningsloven (jf. lov om kommunal beredskapsplikt § 2 b).

Folkehelse

Folkehelseloven trådte i kraft i 2011. Den setter krav til at alle kommuner skal utarbeide en oversikt over folkehelsesituasjonen i kommunen. Videre sier loven at denne oversikten skal ligge til grunn for kommunen sitt arbeid med kommunal planstrategi og at planstrategien bør inneholde en drøfting av folkehelseutfordringer i kommunen. Loven legger således føringer for innhold i planstrategi, men det er opp til kommunen selv å avgjøre om dette skal tas med i planstrategien. Videre setter loven krav til at kommunene i arbeidet med kommuneplaner etter plan- og bygningsloven, skal fastsette overordnede mål og strategier for folkehelsearbeidet som er egnet til å møte de

utfordringene kommunen står ovenfor med utgangspunkt i oversikten som er utarbeidet. jf. Folkehelseloven § 5 og 6.

Klima

Miljøverndepartementet har utarbeidet statlig retningslinje for klima- og energiplanlegging i kommunene. I henhold til planretningslinjene er målsettingen at «(...) kommunene i sin kommuneplan eller som egen kommunedelplan skal behandle klima – og energispørsmål (...) Det forventes at alle kommuner innen 1.7.10 skal gjøre førstegenerasjons klima- og energiplanlegging. Blant annet skal kommunen presentere hvordan den skal ivareta hensynet til klima, energi effektivisering og miljøvennlig energiomlegging under de løpende planprosessene i plan- og bygningsloven. På lengre sikt forventes det at alle kommuner gjør en mer detaljert klima- og energiplanlegging.» Kommunen må selv avgjøre om den ønsker en egen klima- og energiplan som en egen kommunedelplan, eller om disse temaene heller tas inn i selve kommuneplanen.

Landbruk

Det er ikke spesifikke plankrav knyttet til landbruk. Vern av jordressursene er imidlertid godt forankret i plan- og bygningsloven som et hensyn og oppgave som skal ivaretas. Departementet svarer at det er en forventning at kommunene jobber for å følge opp mål for forvaltning av jordressursene, sist i Meld. St. 9 (2011-2012) Landbruks- og matpolitikken kapittel 9.9. Landbruks- og matdepartementet/Statens landbruksforvaltning vektlegger at fylkesmennene skal følge opp målet i sin dialog med kommunene, om nødvendig ved bruk av innsigelse.

Naturmangfold

Formelle krav til kommunene følger av naturmangfoldloven kapittel II, særlig § 7, som sier at de prinsippene som er nevnt i kapitlet skal legges til grunn som retningslinjer ved utøving av offentlig myndighet. Dette gjelder all offentlig myndighet, også når kommuner lager og vedtar planer. Videre har loven regler om utvalgte naturtyper i kapittel VI som får betydning for de kommunene som har slike innenfor sine grenser.

Status i kommunene

Fylkesmannen har gitt tilbakemelding på statusbilder for de enkelte kommunene og sammenfattet viser oversikten at kun Lenvik, Målselv og til dels Tranøy av de 10 Midt-Troms kommunene har oppdatert kommuneplanens areal- og samfunnsdel. De syv andre har enten gamle planer fra 1994, eller har startet arbeidet med revidering av planene. Målselv er den eneste kommunen som har utarbeidet og vedtatt en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse etter kravene i Sivilbeskyttelsesloven.

Sørreisa og Lenvik har utarbeidet en oversikt over helsetilstanden i befolkningen, i tråd med krav i folkehelseloven. Lenvik benyttes av Fylkesmannen som eksempel for andre kommuner i Troms når det gjelder kobling mellom planarbeid og folkehelsearbeid. Bardu, Dyrøy og Lavangen er i gang med å utarbeide en oversikt over helsetilstanden, mens de resterende fem kommunene ikke har startet arbeidet.

Fylkesmannen konkluderer at åtte av de 10 kommunene har utfordringer knyttet til kapasitet, ressurser og kompetanse når det gjelder planlegging. For å være best mulig rustet til å møte fremtidens planleggingsutfordringer, vil det være fordelaktig for kommunen å inngå et plansamarbeid med omkringliggende kommuner. Fylkesmannen konkluderer videre med at kommunene har et begrenset og lite oppdatert styringsverktøy for å drive samfunnsutvikling, noe som blant annet fører til at de ulike sektorhensynene etter intensjonene i plan- og bygningsloven ikke ivaretas på en tilfredsstillende måte. Og kommunene har særskilte utfordringer med ivaretagelse av naturmang-

foldlovens miljørettslige prinsipper og reindrift. Det er gitt tilbakemelding fra deltakerne i arbeidsgruppene at dette ikke bare skyldes mangel på kapasitet, men også er et resultat av politiske prioriteringer.

Alle kommunene har gitt tilbakemelding på dagens status i egen kommune i arbeidsgruppene. De fleste kommunene gir tilbakemelding om at de har god kapasitet. Det er en rask og effektiv saksbehandling, det er god kjennskap til lokale forhold og korte beslutningsveier. Det er en nærhet til offentlig tjenester for innbyggerne. Samtidig gir deltakerne tilbakemelding om at kommunene har utfordringer med små miljø, det er minimumsbemanning og de er sårbare ved sykefravær. I forhold til kompetanse mener de fleste at de har ansatte med høy kompetanse og fleksible medarbeidere, samtidig som det gis uttrykk for at det er utfordrende og både rekruttere og beholde personell med høy kompetanse. Ressursene i enhetene er små og de ansatte må prioritere tjenesteyting fremfor samfunnsutvikling, noe som gjenspeiles i at få kommuner har oppdaterte og gjeldene areal- og samfunnsplaner.

Felles interkommunal planenhet

Seks kommuner i Midt-Troms har gått i gang med prosjekt for etablering av et felles plankontor. Hensikten er at et interkommunalt plankontor gir kommunene bedre styring på egne arealer, enten det blir kommunesammenslåing eller ikke. Det overordnede målet er å skape et godt, kompetent og robust fagmiljø, noe som også kommunereformen legger opp til. Kommunene Berg, Torsken, Sørreisa, Dyrøy, Bardu og Målselv deltok i starten av dette prosjektet. Så langt har Berg, Torsken og Dyrøy sagt ja til prosjektet. Bardu har sagt nei, mens Målselv og Sørreisa nøler. For Sørreisa handler det om kommuneøkonomi, mens Målselv ikke er enig i den økonomiske fordelingsnøkkelen. Det interkommunale plankontoret er planlagt etablert på Bardufoss.

7.2.2 Næringsstruktur

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 beskrivelse av den enkelte kommunes vurdering av næringsutvikling henvises det til status bilde for den enkelte kommune.

Som vi så i tabellen for bransjens andel av det totale antallet arbeidsplasser i privat sektor i kapittel 3, er det en variert næringsstruktur i de 10 utredningskommunene. I Torsken og Berg utgjør næringsmiddelindustrien, som reelt sett er fiskeindustrien, mer enn en tredel av arbeidsplassene i privat sektor. I Tranøy er 40 prosent av arbeidsplassene knyttet til fiske.

Handelen utgjør en forholdsvis stor andel av arbeidsplassene i privat sektor i flere av kommunene. Bare Tranøy, Torsken og Berg har en lav andel. I Lavangen er bygg- og anleggssektoren forholdsvis stor. I Dyrøy er nesten hver fjerde arbeidsplass i privat sektor innen verkstedindustrien.

Tabell 86 Antall arbeidsplasser i de ulike sektorene i kommunene i 2013. Blå farge indikerer høy verdi, mens rød farge indikerer lav verdi.

	Fylke	Kommune	Privat	Stat	Totalt
Lavangen	0	161	158	22	341
Bardu	8	530	668	729	1 935
Salangen	77	381	388	128	974
Målselv	159	832	1 839	924	3 754
Sørreisa	8	391	483	174	1 056
Dyrøy	0	174	182	24	380
Tranøy	0	193	319	16	528
Torsken	0	148	199	3	350
Berg	0	120	331	7	458
Lenvik	198	1 497	3 747	424	5 866

Lenvik har flest arbeidsplasser, og er kommunen med flest arbeidsplasser i privat sektor. Deretter følger Målselv som også har forholdsvis mange arbeidsplasser i privat sektor.

I Lenvik er det også mange arbeidsplasser i kommunal sektor.

Det er generelt få arbeidsplasser i fylkeskommunal sektor blant kommunene som er med i utredningen. Målselv og Lenvik er kommunene med flest arbeidsplasser i fylkeskommunal sektor. Flere av kommunene har ingen arbeidsplasser i fylkeskommunal sektor.

Alle kommunene har minst 100 arbeidsplasser i kommunal sektor. I Lenvik er det over 1400 arbeidsplasser i kommunal sektor.

Torsken og Berg har kun et fåtall arbeidsplasser i statlig sektor. Bardu og Målselv er kommunene med flest arbeidsplasser i statlig sektor.

7.2.3 Funksjonelle samfunnsutviklingsområder

En oversikt og Bo- og Arbeidsmarkedsregioner (BA-regioner) for Midt-Troms viser at de 10 kommunene er delt inn i fire BA-regioner.¹ Lenvik med naturlig innpendlingscenter for nabo-kommunene Tranøy, Sørreisa og Dyrøy utgjør én BA-Region. Avstandene på yttersida av Senja er imidlertid så stor at pendlingen er begrenset, og Berg og Torsken danner derfor en egen liten BA-Region. Videre utgjør Målselv- Bardu og Salangen - Lavangen to BA-regioner.

Tabell 87: Andel av sysselsatt befolkning som pendler, og hvor stor andel som pendler hvor.

		Arbeidssted											Antall sysselsatte	
		Lavangen	Bardu	Salangen	Målselv	Sørreisa	Dyrøy	Tranøy	Torsken	Berg	Lenvik	Utenfor		
Bosted	Lavangen	61,5	2,7	12,5	1,8	0,0	0,5	0,0	0,0	0,0	1,4	19,7	441	
	Bardu	0,2	80,0	1,5	9,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	1,1	8,1	2 114	
	Salangen	2,7	4,0	75,0	2,4	0,4	1,1	0,0	0,0	0,0	2,9	11,5	1 062	
	Målselv	0,1	2,8	0,1	82,9	0,3	0,1	0,1	0,0	0,1	4,0	9,5	3 512	
	Sørreisa	0,1	0,6	0,4	7,9	51,5	0,9	0,4	0,0	0,1	28,1	10,2	1 704	
	Dyrøy	0,4	0,4	4,4	2,7	6,1	61,3	0,0	0,0	1,1	5,7	18,0	527	
	Tranøy	0,0	0,0	0,2	1,7	0,3	0,2	53,0	0,0	0,8	32,9	11,0	662	
	Torsken	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,9	76,5	1,2	6,3	14,1	412	
	Berg	0,0	0,0	0,0	0,7	0,7	0,0	0,4	0,7	82,8	5,3	9,5	453	
	Lenvik	0,0	0,2	0,1	3,0	1,8	0,1	1,7	0,3	0,6	81,5	10,7	5 595	
	Utenfor	8,5	3,6	5,6	7,6	2,3	4,5	11,7	4,0	6,3	5,6			
	Antall arbeidsplasser		341	1935	974	3754	1 056	380	528	350	458	5 866		

I Sørreisa og på Tranøy jobber bare litt over halvparten av den sysselsatte befolkningen i sin egen kommune. I Lenvik jobber mer enn 80 prosent av den sysselsatte befolkningen i sin egen kommune og i Dyrøy jobber mer enn 60 prosent i egen kommune. Når det gjelder innpendling til Lenvik har Sørreisa 28 prosent og Tranøy nesten 33 prosent av den sysselsatte befolkningen som pendler til Finnsnes. For Dyrøy, som er definert til samme BA-region, pendler nesten seks prosent til Finnsnes, mens 6,1 prosent pendler til Sørreisa, 4,4 prosent til Salangen og hele 18 prosent pendler til kommuner utenfor Midt-Troms.

I BA-region Berg – Torsken jobber mer enn 80 prosent av den sysselsatte befolkningen i Berg kommune, mens for Torsken er tilsvarende tall 76,5 prosent. Det er liten pendling mellom kommunene, mens fem og seks prosent av de sysselsatte i henholdsvis Berg og Torsken pendler inn til Finnsnes.

For Lavangen – Salangen jobber henholdsvis 61,5 og 75 prosent av den sysselsatte befolkningen i egen kommune. 12,5 prosent av den sysselsatte befolkningen i Lavangen jobber i Salangen, mens nesten 20 prosent jobber i en kommune som ikke er med i utredningsalternativene. Pendlingen fra Salangen til Lavangen er lavt med bare 2,7 prosent, og 11,5 prosent er sysselsatt i en kommune utenfor de 10 Midt-Troms kommunene.

I Bardu og Målselv jobber mer enn 80 prosent av den sysselsatte befolkningen i sin egen kommune. Ni prosent bor i Bardu og er sysselsatt i Målselv og nesten like mange, åtte prosent, er sysselsatt i kommuner utenfor de 10 Midt-Troms kommunene. For Målselv er under tre prosent sysselsatt i Bardu og 9,5 prosent sysselsatt i kommuner utenfor Midt-Troms.

Tranøy er kommunen som mottar høyest andel innpendlere fra en kommune som ikke er med i utredningsalternativene, 11, 7 prosent. Det kan leses av nest siste rad, som viser andelen av arbeidsplassene på stedet som det pendles inn til fra en kommune som ikke er med i utredningsalternativene

7.2.4 Avstand til kommunesenter

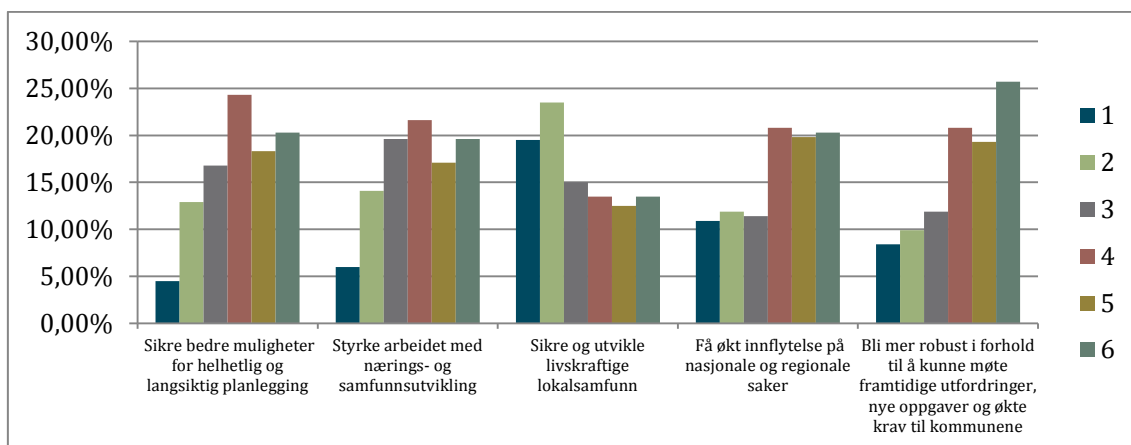
Christensenutvalget fant det i sin utredning i 1992 som rimelig at en altoverveiende del av kommunens innbyggere burde bo innenfor en akseptabel avstand til kommunesenteret og de viktigste offentlige tjenestetilbudene. Utvalget kom fram til en veiledende norm på 60 min som en akseptabel tilgjengelighet. Dette på bakgrunn av hva som var vanlig i mange distriktskommuner, samt at behovet for å oppsøke kommunehuset og kommunesenteret hadde blitt mindre med årene. Historisk sett har lange reiseavstander og dårlige kommunikasjoner vært viktige begrunnelser for å videreføre dagens kommunestruktur. Ensidig fokus på reisetid er i dag ikke like relevant, pga. endring i infrastruktur som f.eks. breiband, og kan ikke være styrende for en kommunereform som skal gi større enheter som samsvarer bedre med funksjonelle regioner. En konsekvens av en sammenslåing er ofte at de administrative funksjonene sentraliseres. Bruk av IKT i tjenester og dialog med innbyggerne blir viktigere fremover, og en økning i bruken vil gjøre det lettere å håndtere avstander innad i kommunen.

Ekspertutvalget oppfatter imidlertid at det er nærhet til de store tjenestene som skole, barnehage og pleie- og omsorgstjenestene som er viktigst for innbyggerne. Dette er tjenester som ytes desentralisert og ofte er organisert i tilknytning til det enkelte tettstedet.

7.2.5 Svar fra spørreundersøkelsen om samfunnsutvikling

Som en del av arbeidet med denne rapporten om kommunesammenslåing har det i spørreundersøkelsen vært stilt spørsmål om samfunnsutviklinga. I tema om samfunnsutvikling har respondentene svart på følgende: *Det kan legges ulike mål til grunn for en sammenslåing. Hvordan vil du vurdere effektene knyttet til ulike mål for din kommune? (Svar på en skala fra 1 til 6, der 1 er svært lite viktig og 6 er svært viktig)*

- På påstanden *Sikre bedre muligheter for helhetlig og langsiktig planlegging*, svarte 62,9 % alternativ 4,5, eller 6, og den gjennomsnittlige poengscoren er 4,03.
- På påstanden *Styrker arbeidet med nærings- og samfunnsutvikling* er det mer jevn fordeling av svarene, dog med en overvekt på alternativ 3 til 6, og en gjennomsnittlig poengscore på 3,9.
- På påstanden *Sikre og utvikle livskraftige lokalsamfunn* er det en overvekt mot 1 og 2 (43 %) altså svært lite viktig. Gjennomsnitt i poengscore er 3,17.
- På påstanden *Få økt innflytelse på nasjonale og regionale saker* har flest svart fra alternativ 4, 5 og 6, totalt med ca. 20 % på hver. Gjennomsnittlig poengscore er 3,92.
- På påstanden *Bli mer robust i forhold til å kunne møte framtidige utfordringer, nye oppgaver og økte krav til kommunene* mener hele 25,7 % at det er svært viktig. Denne påstanden som fikk flest seksere. Totalt 65,8 % har svart fra fire, fem og seks slik at gjennomsnittet ble 4,14.



Figur 43: Svar fra spørreundersøkelsen vedrørende samfunnsutvikling.

Oppsummert så viser spørreundersøkelsen at respondentene mener en kommunesammenslåing vil sikre muligheten for helhetlig og langsiktig planlegging, en vil få økt innflytelse på nasjonale og regionale saker og ikke minst bli mer robust til å møte framtidige utfordringer, nye oppgaver og økte krav til kommunene. På spørsmålet om en kommunesammenslåing vil styrke arbeidet med nærings- og samfunnsutvikling, er svarene mer jevnt fordelt med en liten overvekt mot at det er viktig. Om en kommunesammenslåing vil sikre og utvikle livskraftige lokalsamfunn, oppfattes mindre viktig av respondentene.

7.3 Mulige effekter ved en kommunesammenslåing

7.3.1 Utøvelse av planmyndighet i utredningsalternativene

Basert på innspill i arbeidsgruppene nedsatt i utredningen og analysene redegjort for i Ekspertutvalgets rapport, har vi vurdert følgende kriterier mot utredningsalternativene:

- Tilstrekkelig kapasitet
- Relevant kompetanse
- Tilstrekkelig distanse
- Effektiv tjenesteproduksjon

For alternativene 1-3 er det vurdert at kommunesammenslåingen mest sannsynlig vil føre til økt kompetanse i administrasjon, et større fagmiljø og større bredde i kompetansen. Samtidig legger vi til grunn at organisasjonen blir mindre sårbar, opparbeider seg større kraft til å tenke utvikling og større bredde til å tenke innovasjon. Et større fagmiljø vil mest sannsynlig gjøre det lettere å rekruttere spisskompetanse når det oppstår nye behov. En stor og robust administrasjon vil føre til større effektivitet med større mulighet for spesialisering. Alternativene vil gi muligheter til å konsentrere investeringer, utvikle senterstruktur og knutepunkt, men et stort geografisk område kan skape interessekonflikter og sentraliseringsproblematikk. I alternativ 1 og 2 kan bosettingsmønsteret i kommunen og hensynet til innbyggernes ønske om nærhet til tjenestene gjøre det vanskelig å hente ut stordriftsfordeler.

For alternativene 5 og 7 er det vurdert at kommunesammenslåingen mest sannsynlig vil føre til økt kompetanse i administrasjon, et større fagmiljø og større bredde i kompetansen. Samtidig leg-

ger vi til grunn at organisasjonen blir noe mindre sårbar enn i dagens kommuner. Et noe større fagmiljø vil sannsynligvis gjøre det lettere å rekruttere spisskompetanse når det oppstår nye behov. En større administrasjon vil føre til noe større effektivitet med mulighet for spesialisering. I begge alternativene opererer man i et felles arealforvaltningsområde og et mindre geografisk område minimerer risikoen for interessekonflikter og sentraliseringsproblematikk.

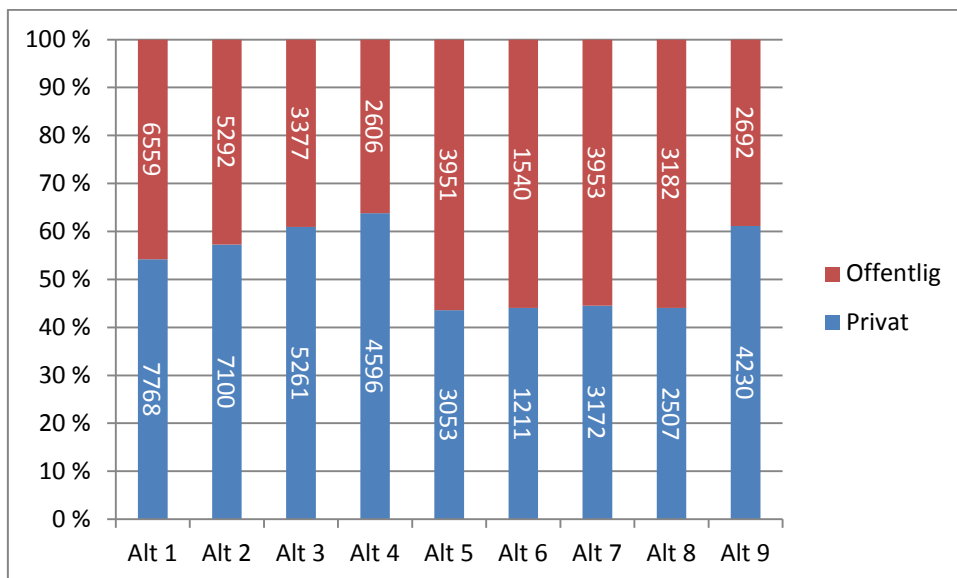
Vi vurderer det som usikkert at alternativene 4, 8 og 9 vil imøtekomme kravet om tilstrekkelig kapasitet, godt fagmiljø og tilstrekkelig bredde i kompetansen. Sannsynligvis vil det fortsatt være vanskelig å rekruttere spisskompetanse, men en større administrasjon vil føre til noe større effektivitet med mulighet for spesialisering. Alternativ 4 vil gi muligheter til å styrke Finnsnes som sentrum, skape felles kystkultur og styrke sjømatinteressene, men kan føre til en sentraliseringsproblematikk for ytre Senja. Alternativ 9 svekker muligheten for å fundamentere Finnsnes som regionsenter mellom byregionene Tromsø og Harstad, samtidig som det erkjennes at Sørreisa og Lenvik har begrenset felles arealforvaltnings-områder.

Det antas at alternativ 6 ikke vil imøtekomme kravet om tilstrekkelig kapasitet, godt fagmiljø og tilstrekkelig bredde i kompetanse. Sannsynligvis blir det fortsatt vanskelig å rekruttere spisskompetanse, og det er usikkert om mulighetene for spesialisering i en noe større administrasjon. I dette alternativet drives det felles arealforvaltning over noen områder, og et relativt lite geografisk område minimerer risikoen for interessekonflikter og sentraliseringsproblematikk.

7.3.2 Næringsstruktur i utredningsalternativene

Som redegjort for i kapittel 3 er de 9 utredningsalternativene ganske like i fordelingen på næringskategoriene basis, besøk, lokal og regional. Alle alternativene er relativt store på handel samt på bygg og anlegg. I vurderingen av de såkalte vekstimpulser fra bransjene kommer alle alternativene relativt dårlig ut. Dårligst er alternativ 7 og 8, mens 4 kommer best ut. Spesielt er det diverse regionale bransjer som trekker de dårligste ned samtidig som gruvedrift, bygg og anlegg samt de lokale bransjene trekker de beste opp.

Sammenligner man kommunalt ansatte opp mot totalt antall sysselsatte er det spesielt alternativ 6 som utpeker seg i negativ retning. Dette til tross for at alle alternativene har en høyere andel kommunalt ansatte enn landsgjennomsnittet. For Midt-Troms er ikke bare andelen kommunalt ansatte høyere enn landet for øvrig, det tunge innslaget av Forsvaret gjør at mange av dagens kommuner har en høyere andel offentlige ansatte sammenlignet med snittet i landet for øvrig. I det neste vil vi, basert på arbeidsplassutviklingen fra 2000 til 2013, drøfte næringsstrukturen i de ulike alternativene. En variert næringsstruktur med overvekt av arbeidsplasser i vekstbransjer vil være fordelaktig. En overvekt av kommunale arbeidsplasser vil som regel slå negativt ut for sammenligningsalternativene.



Figur 44 Fordeling av arbeidsplasser offentlig og privat for de ulike alternativene, tall fra 2013

Alternativ 1 har 7 768 arbeidsplasser i privat sektor og 6 559 i offentlig sektor. Alternativ 2 har 7 100 arbeidsplasser i privat sektor og 5 292 i offentlig sektor. Alternativ 3 har 5 261 arbeidsplasser i privat sektor og 3 377 i offentlig sektor i 2013. Alternativ 4 har 4 596 arbeidsplasser i privat sektor og 2 606 i offentlig sektor. Alternativ 5 har flere arbeidsplasser i offentlig enn i privat sektor. På landsbasis utgjør offentlig sektor 30 prosent av arbeidsplassene. I 2013 hadde alternativ 5 3 951 arbeidsplasser i offentlig sektor og 3 053 i privat sektor. Også i Alternativ 6 utgjør offentlig sektor en større andel av arbeidsplassene enn privat sektor. Det var 1 540 arbeidsplasser i offentlig sektor og 1 211 i privat sektor. Alternativ 7 har også en høyere andel arbeidsplasser i offentlig sektor enn i privat sektor. Offentlig sektor hadde 3 953 arbeidsplasser i 2013, mens privat sektor hadde 3 172. Alternativ 8 har i likhet med flere av de andre alternativene flere arbeidsplasser i offentlig enn i privat sektor. I 2013 var det 3 182 arbeidsplasser i offentlig sektor og 2 507 i privat. I Alternativ 9 er privat sektor større enn offentlig sektor. Slik er det også på landsbasis. Privat sektor hadde 4 230 arbeidsplasser i 2013, mens offentlig sektor hadde 2 692.

7.3.3 Vurdering av bo- og arbeidsmarkedsregioner

Alternativ 1: Bardu, Målselv, Sørreisa, Dyrøy, Tranøy, Torsken, Berg og Lenvik.

I dette alternativet vil tre BA-regioner bli slått sammen til en region. Ny kommune omfatter alle kommuner som har innpendling på over 25 prosent.

Alternativ 2: Målselv, Sørreisa, Dyrøy, Tranøy, Torsken, Berg og Lenvik.

I dette alternativet vil ny stor kommune innbefatte to BA-regioner, mens Bardu-Målselv BA-region vil bli splittet. Det vil være integrasjon mellom kommunene gjennom pendling.

Alternativ 3: Sørreisa, Dyrøy, Tranøy, Torsken, Berg og Lenvik.

I dette alternativet vil to BA-regioner bli slått sammen til en region. Ny kommune omfatter alle kommuner som har innpendling på over 25 prosent.

Alternativ 4: Tranøy, Torsken, Berg og Lenvik.

I dette alternativet vil BA-region Torsken – Berg bli innlemmet i Lenvik, mens Lenvik vil bli splittet opp ved at Sørreisa og Dyrøy ikke er med. Det vil ikke være samme BA-region, men integrasjon mellom kommunene gjennom pendling ved at over 28 prosent pendler fra Sørreisa til Finnsnes.

Alternativ 5: Lavangen, Bardu, Salangen og Målselv.

To BA-regioner blir slått sammen til en. Det er relativ liten pendling mellom disse kommunene i dag, med den største pendlingen mellom Lavangen og Salangen med 12 prosent, og ni prosent mellom Bardu og Målselv.

Alternativ 6: Lavangen, Salangen, Sørreisa og Dyrøy.

I dette alternativet vil Lavangen – Salangen inngå i BA-regionen, mens Sørreisa og Dyrøy blir splittet ut av Lenvik regionen og inngår i ny region. Det er i dag liten pendling mellom kommunene som inngår i dette alternativet. Størst pendling er det mellom Lavangen og Salangen på 12 prosent.

Alternativ 7: Bardu, Målselv, Sørreisa og Dyrøy.

I dette alternativet vil Bardu - Målselv inngå i BA-regionen, mens Sørreisa og Dyrøy blir splittet ut av Lenvik regionen og inngår i ny region. Det er relativ liten pendling mellom disse kommunene. Pendlinga som skjer er i hovedsak fra Bardu til Målselv med ni prosent, fra Sørreisa til Målselv 7,9 prosent og fra Dyrøy til Sørreisa med 6,1 prosent. Det nye alternativet vil ikke bestå av samme BA-region og har kommune som har innpendling til annen kommune på over 25 prosent (fra Sørreisa til Finnsnes).

Alternativ 8: Bardu og Målselv

Bardu og Målselv er i dag én BA-region. Pendlingen mellom kommunene er beskrevet ovenfor. Alternativet vil bestå som samme bo- og arbeidsmarkedsregion. Ny kommune vil omfatte alle kommuner som har innpendling på over 25 prosent.

Alternativ 9: Sørreisa og Lenvik

Sørreisa og Lenvik tilhører i dag samme bo- og arbeidsmarkedsregion, mens Dyrøy og Tranøy vil være ute i dette alternativet. Det er, som beskrevet ovenfor, stor grad av pendling fra Sørreisa til Lenvik med over 28 prosent. Andre vei er det 1,8 prosent som pendler fra Lenvik til Sørreisa. Ny kommune vil ikke være samme bo- og arbeidsmarkedsregion, og kommuner som har innpendling til annen kommune vil være på over 25 prosent. Hver tredje sysselsatte i Tranøy jobber i Lenvik.

7.3.4 Avstand til kommunesenter

Midt-Troms har lange avstander fra svenskegrensa til Svensgrunnen på yttersiden av Senja. Bare i Lenvik kommune er det en times kjøring fra sentrum til de ytterste tettstedene f.eks. Husøy, Lauvik og Tennskjær. Innbyggere på Senja er vant til å kjøre en times tid for å komme til regionsente-

ret Finnsnes, så 65 min kjøretid til kommunesenteret vurderes som akseptabelt. Nedenfor er reisetid for alternativ 1 til 9 satt opp i tabell. Reisetid er hentet fra visveg.no

	Setermoen	Moen	Sørreisa	Brøstadbotn	Vangsvika	Gryllefjord	Skaland	Tennevoll	Sjøvegan
Alt 1. Finnsnes kommunesenter	65	39	22	54	23	65	63		
Alt 2. Finnsnes kommunesenter		39	22	54	23	65	63		
Alt 3. Finnsnes kommunesenter			22	54	23	65	63		
Alt 4. Finnsnes kommunesenter					23	65	63		
Alt 5a. Setermoen kommunesenter		40						37	28
Alt 5b. Moen kommunesenter	40							81	71
Alt 6a. Sørreisa kommunesenter				31				70	20
Alt 6b. Sjøvegan kommunesenter			58	32				20	
Alt 6c Brøstadbotn kommunesenter			31					53	32
Alt 6d Tennevoll Kommunesenter			70	53					20
Alt 7a Bardufoss kommunesenter	27	13	25	56					
Alt 7b Setermoen kommunesenter		57	57	60					
Alt 7c Moen kommunesenter	57		40	71					
Alt 7d Sørreisa kommunesenter	57	40		32					
Alt 7e Brøstadbotn kommunesenter	60	71	32						
Alt 8 Moen el Setermoen	57	57							
Alt 8b Bardufoss kommunesenter	27	13							
Alt 9 Finnsnes kommunesenter			22						

Alternativ 1: Bardu, Målselv, Sørreisa, Dyrøy, Tranøy, Torsken, Berg og Lenvik.

Finnsnes er det naturlige regionsenteret i dette alternativet. Reiseavstand inn til Finnsnes varierer fra 22 min til 65 min. Fra tettstedet Gryllefjord i Torsken og Skaland i Berg er det henholdsvis 65 og 63 min kjøretid. Fra Setermoen er det 64 min til Finnsnes. Denne avstanden vil sannsynligvis oppleves som lang for innbyggere i Bardu. Tiden er beregnet fra tettstedet og da er det fremdeles en strekning til ytre kommunegrense i Bardu. For avstand fra Moen i Målselv til Finnsnes er tiden

39 min – noe som regnes som akseptabelt fra ekspertutvalget. Også i denne kommunen er det langt til kommunegrensen mot Balsfjord og Øverbygd på innlandet, men dog ikke mer enn 65 min. Fra Brøstadbotn er det 54 min til Finnsnes, og fra ytterpunkt Dyrøyhamn er det 62 min. Alternativet tilfredsstillende kriteriet til avstand til regionsenter for de fleste kommunene, unntatt Bardu og Målselv. Her vil opplevd reisetid være mer utfordrende enn for reise fra Torsken og Berg.

Alternativ 2: Målselv, Sørreisa, Dyrøy, Tranøy, Torsken, Berg og Lenvik.

De samme betraktninger gjelder som for alternativ 1. I dette alternativet er Bardu ute slik at fem av seks kommuner vil være innenfor akseptabel reisetid til kommunesenteret.

Alternativ 3: Sørreisa, Dyrøy, Tranøy, Torsken, Berg og Lenvik.

I dette alternativet er både Målselv og Bardu ute, slik at fire av fem kommuner har akseptabel reisetid til kommunesenteret Finnsnes. Dyrøy med tettsted Brøstadbotn har, som beskrevet ovenfor, reisetid på 54 min.

Alternativ 4: Tranøy, Torsken, Berg og Lenvik.

I dette alternativet har Senjakommunene en reisetid fra 23 min i Vangsvik i Tranøy til 65 min i Gryllefjord, Torsken. Finnsnes er i dag regionsenteret, og avstanden er det lite å gjøre noe med. Reiseavstand til nytt kommunesenter i Finnsnes vurderes som akseptabelt.

Alternativ 5: Lavangen, Bardu, Salangen og Målselv.

I dette alternativet er det ikke utpekt et klart nytt kommunesenter, så vurderingene er gjort med utgangspunkt i Setermoen i Bardu. Dersom kommunesenteret blir i Bardu er det fra 28 min til 40 min i reisetid. Fra Sjøvegan er det 28 min og fra Moen er det 49 min. Løsningen med Setermoen vil være innenfor tilfredsstillende reiseavstand.

Alternativ 6: Lavangen, Salangen, Sørreisa og Dyrøy.

I dette alternativet er det ikke utpekt et klart nytt kommunesenter. Korteste reisetid er mellom Tennevoll og Sjøvegan med 20 min, mens lengste reisevei er mellom Sørreisa og Tennevoll med 70 min. Fra Brøstadbotn til Tennevoll er det 53 min, og til Sørreisa og Sjøvegan er det henholdsvis 31 og 32 min. Et nytt kommunesenter på i Brøstadbotn vil gi akseptabel reisetid, men ut fra kommunestørrelse kan Sørreisa være et mulig nytt kommunesenter. Da vil reisetid til Tennevoll være over akseptabelt nivå.

Alternativ 7: Bardu, Målselv, Sørreisa og Dyrøy.

I dette alternativet er det ikke utpekt et klart nytt kommunesenter. Korteste reisetid er mellom Sørreisa og Brøstadbotn med 32 min. Lengste reisetid er mellom Brøstadbotn og Moen med 71 min. I denne vurderingen er det tatt med et nytt forslag, med Bardufoss som kommunesenter. I dette eksemplet vil alle reisetidene være innenfor en akseptabel tid.

Alternativ 8: Bardu og Målselv

Reisetid mellom Setermoen og Moen er 57 min og er innenfor akseptabel reisetid uavhengig av hvor kommunesenteret blir lagt. Dersom Bardufoss skulle utpeke seg som nytt kommunesenter vil reisetiden være 27 min fra Setermoen og 13 min fra Moen, noe som er svært akseptabelt.

Alternativ 9: Sørreisa og Lenvik: I dette alternativet vil Lenvik som regionalt senter bli valgt som kommunesenter. Avstanden mellom Sørreisa og Lenvik er 23 min og er svært akseptabel reisetid.

8. Lokaldemokrati

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

8.1 Ekspertutvalget om lokaldemokrati

Ekspertutvalget for kommunereformen ble nedsatt 3. januar 2014. De leverte sin første delrapport 31. mars 2014. Denne inneholdt kriterier som kommunene bør oppfylle for å ivareta dagens kommunale oppgaver. Andre delrapport forelå 1. desember 2014. Med utgangspunkt i delrapport 1, vurderte utvalget i delrapport 2 om en del regionale og statlige oppgaver kan flyttes til kommunene.

Ekspertutvalget har gitt kriterier som i sum skal ivareta kommunenes fire roller som tjenesteyter, myndighetsutøver, samfunnsutvikler og demokratisk arena.

Tabellen under viser hvilke samfunnsmessige hensyn og kriterier ekspertutvalget har lagt til grunn for kommunens rolle som lokaldemokratisk arena:

Tabell 88 Samfunnsmessige hensyn og kriterier for lokaldemokratiet

Kommunens rolle	Samfunnsmessige hensyn	Kriterier
Demokratisk arena	<ul style="list-style-type: none">Betydningsfulle oppgaver og rammestyringLokal politisk styringLevende lokalt folkestyreAktiv lokal politisk arena	<ul style="list-style-type: none">Høy politisk deltakelseLokal politisk styringLokal identitetBred oppgaveporteføljeStatlig rammeoverføring

De tre første kriteriene er rettet mot kommunene, mens bred oppgaveportefølje og statlig ramme- styring er rettet mot staten.

Høy politisk deltakelse

Det er viktig å ha et aktivt lokaldemokrati med valgmuligheter både i forbindelse med stemmegivningen og at innbyggerne har mulighet til å få sin stemme hørt mellom valgene. Større kommuner legger i dag mer til rette for deltakelse mellom valgene, og de har oftere ulike former for medvirkningsorgan. På noen indikatorer scorer de minste kommunene høyest – valgdeltakelsen ved lokalvalg er størst i de minste kommunene og flere innbyggere i små kommuner har vært i kontakt med ordfører enn i større kommuner. Analyser viser derimot at det er andre forhold enn kommune- størrelse som er avgjørende for valgdeltagelsen.

Lokal politisk styring

Det er avgjørende for lokal politisk styring at den kommunale administrasjonen har nødvendig kompetanse og kapasitet til å utarbeide gode beslutningsgrunnlag for de folkevalgte. Kommunene bør ha et politisk og økonomisk handlingsrom med mulighet for hensiktsmessig organisering og lokale prioriteringer, og ikke være nødt til å organisere store og viktige deler av sin tjenesteproduksjon i interkommunale ordninger for å levere lovpålagte velferdstjenester.

Lokal identitet

Lokal identitet kan beskrives ut fra to dimensjoner; for det første opplevd tilknytning til et område, og for det andre felles identitet med andre områder. Det vil være lettere å gjennomføre sammenslåinger med kommuner som i stor grad opplever å ha en identitet på tvers av kommunegrensene, enn mellom kommuner som ikke har det.

Bred oppgaveportefølje

Ekspertutvalget mener at det er sentralt at kommunene fortsatt har ansvar for en bred oppgaveportefølje. Utvalget tar til følge signalene fra regjeringen om at nye robuste kommuner skal tilføres flere oppgaver, og mener i utgangspunktet at flere oppgaver under lokalpolitisk kontroll vil kunne styrke lokaldemokratiet. Etter utvalgets oppfatning er imidlertid det sentrale for kommunens ivaretagelse av sin rolle som demokratisk arena, at kommunene allerede i dag ivaretar betydningsfulle oppgaver.

Statlig rammestyring

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

8.2 Lokaldemokrati i kommunene

Kommunereformen skal styrke lokaldemokratiet. Et godt fungerende lokaldemokrati kjennetegnes ved at innbyggerne gis anledning til å stemme, og at de bruker stemmeretten ved frie valg. I et vel fungerende lokaldemokrati engasjerer innbyggerne seg mellom valg, de blir involvert og medvirker når viktige beslutninger skal tas. Det er viktig for lokaldemokratiet at det stilles valglistor som ivaretar innbyggernes meninger, og med et tilstrekkelig antall listekandidater.

Lokaldemokratiet er avhengig av at de folkevalgte kommunestyrerepresentantene har ansvar, myndighet, kunnskap, eierskap og handlingsrom i de spørsmålene som sterkest virker inn på samfunnsutviklingen i kommunen. En styrking av de folkevalgtes rolle vil styrke demokratiet. En kommunal administrasjon med kompetanse og kapasitet til å utarbeide gode beslutningsgrunnlag for de folkevalgte vil gjøre den politiske styringen bedre og øke mulighetene for å utnytte det lokalpolitiske handlingsrommet. Dette vil også gjøre lokalpolitikken mer attraktiv og meningsfull for politikerne.

Ut fra forskning knyttet til kommunestruktur og kommunestørrelse (f.eks. Bukve 2002), er det vanskelig å vise enkle og entydige sammenhenger mellom kommunestruktur og demokrati. 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 hva slags politisk handlingsrom som er tilgjengelig og hvilke muligheter man har til å påvirke samfunnsutviklingen. Undersøkelser viser at større kommuner har størst egenfinansiering og større muligheter til å finansiere tiltak som strekker seg lenger enn kommunens kjerneoppgaver. Større kommuner har også større tyngde, kompetanse og sterkere fagmiljøer som gjør at disse kommunene får større regional gjennomslagskraft og en sterkere stemme i forhold til nasjonale myndigheter. Grefsrud og Hagen (2003) konkluderer med at på noen av demokratikriteriene kommer små kommuner bedre ut enn større kommuner, mens større kommuner kommer bedre ut på andre.

Fra nyere utredninger i små kommuner, ser vi at det politisk sett er utfordringer i forhold til habilitet, og at lite politisk handlingsrom gjør det vanskelig å rekruttere innbyggere inn i kommunepolitikken (Brandtzæg et al. 2010).

Videre er det naturlig å anta at bedre samsvar mellom kommunegrensene og bo- og arbeidsmarkedsregioner kan gi «bedre» lokaldemokrati. Økt mobilitet har ført til at flere benytter seg av ulike tilbud i nabokommunene, men kommunegrensene medfører at man ikke får være med på å påvirke tilbudet i nabokommunene.

Ved sammenslåingen av Våle og Ramnes til Re kommune, ble det gjennomført en undersøkelse forut for sammenslåingen (Brandtzæg 2001) og en etterundersøkelse (Agenda 2006) for bl.a. å kartlegge endringer knyttet til innbyggerne sine oppfatninger av det kommunale tjenestetilbudet, forvaltningen og deltakelse i politisk arbeid. Ut fra en nærmere diskusjon av disse resultatene (Brandtzæg 2009), er det mye som tyder på at sammenslåingen hadde liten effekt på mange av demokrativariablene. I forbindelse med evaluering av fire av de siste frivillige kommunesammenslåingene (Brandtzæg *ibid.*), ble det registrert noe mindre tilbøyelighet til å påta seg politiske verv. Samtidig blir det gjennom denne evalueringen vist at handlingsrommet i forhold til politiske prioriteringer økte, og at mulighetene til å kunne ta mer helhetlige grep i forhold til fremtidige utfordringer ble styrket. Undersøkelsene viste også at tidligere bygdelister ble borte i sammenslåingene – noe som indikerer at forutsetningene for en mer helhetlig kommunepolitikk er til stede. Bodø og Vindafjord etablerte lokalutvalg/grendeutvalg med fokus på å fremme bygdeinteressene, noe som synes å ha vært vellykket. I Danmark har man også merket noen endringer i folks oppfatning av lokaldemokratiet. Nyere undersøkelser peker på at kommunepolitikere i sammenslåtte kommuner oppfattes som mindre lydhøre enn før reformen, og at innbyggernes forståelse for kommunepolitikken har blitt dårligere (Hansen & Hjelmar 2014). Her har man også arbeidet for å styrke demokratiet gjennom etablering av ulike opplegg for innbyggermedvirkning, som også gir innbyggerne muligheter for medvirkning og innflytelse også mellom valgperiodene.

8.3 Status i kommunene

Tabell 90 gir oversikt over hvordan valgdeltakelsen har utviklet seg i kommunevalgene fra 1991 – 2011. Lavangen framhever seg med god valgdeltakelse i hele perioden. Ved de siste kommunevalgene var valgdeltakelsen høy også i Berg og Torsken. I Målselv har det vært relativt liten valgdeltakelse i hele perioden. I Troms fylke som helhet var valgdeltakelsen 64,6% ved kommunevalget i 2011 og 64,2% i landet som helhet.

I 2011 var valgdeltakelsen høyere enn fylkesgjennomsnittet og landsgjennomsnittet i 7 av de 10 aktuelle kommunene. Dette framheves som en styrke av deltakerne i demokratigruppen.

Tabell 89: Valgdeltakelse i prosent fra 1991 til 2011. Tall fra SSB

Kommune	1991	1995	1999	2003	2007	2011
Lavangen	79.2	76.2	75.5	65	70.5	79.1
Bardu	70.3	66.7	61.5	58.4	62.2	67.1
Salangen	64.5	62.3	67.2	57.5	64.1	66.6
Målselv	57	55.5	51.4	48.3	51.4	58
Sørreisa	58.2	51	59.1	59.1	64.8	63.4
Dyrøy	61	65.8	60.8	61.8	63.6	67.6
Tranøy	74.2	67.6	72.2	68	71.1	69.6
Torsken	72.9	72.5	75.3	68.8	69.5	71.1
Berg	68.7	65	67.9	70.4	74.1	76.8
Lenvik	56.1	54.6	53	52.8	53.6	59.4

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

Tabell 91 gir oversikt over utviklingen i antall kommunestyrerepresentanter i de aktuelle kommunene fra 1991 til 2011. Tabellen viser at antall kommunestyrerepresentanter er redusert fra 220 i 1991 til 192 i 2011 (13%) samlet for de 10 aktuelle kommunene. Antall kommunestyrerepresentanter er redusert innenfor bestående kommunestruktur.

Tabell 90: Antall kommunestyrerepresentanter fra 1991 til 2011. Tall fra SSB

Kommune	1991	1995	1999	2003	2007	2011
---------	------	------	------	------	------	------

Lavangen	15	15	15	15	15	15
Bardu	25	25	25	25	25	25
Salangen	21	21	21	15	19	19
Målselv	25	29	29	29	29	25
Sørreisa	21	21	21	21	21	15
Dyrøy	19	19	19	15	15	15
Tranøy	21	21	21	17	17	17
Torsken	19	19	19	15	15	15
Berg	17	17	17	17	15	15
Lenvik	37	37	37	31	31	31
Sum	220	224	224	200	202	192

Antall representanter i kommunestyret varierer fra 15 (Lavangen, Sørreisa, Dyrøy, Torsken og Berg) til 31 (Lenvik).

Ved en eller flere kommunesammenslåinger vil antall kommunestyrerepresentanter blir redusert. Dette innebærer at det blir lavere politisk representasjon pr. innbygger.

I hht. § 7 i kommuneloven skal kommunestyrets medlemstall være et ulikt tall, som fastsettes slik:

Tabell 91: Antall kommunestyrerepresentanter i forhold til innbyggertall

	Antall innbyggere	Antall kommunestyrerepresentanter
a.	Ikke over 5 000	Minst 11
b.	Over 5 000, men ikke over 10 000	Minst 19
c.	Over 10 000, men ikke over 50 000	Minst 27
d.	Over 50 000, men ikke over 100 000	Minst 35
e.	Over 100.000	Minst 43

Gjennomgang av tidligere kommunesammenslåinger (Brandtzæg 2009) viser at antall kommunestyrerepresentanter enten blir høyere, eller den samme som i den kommunen med flest representanter før kommunesammenslåing.

Tabell 92 Samlet antall kommunestyrerepresentanter før og etter sammenslåing og prosentvis nedgang

Alternativ	Samlet antall kommunestyrerepresentanter	Nytt kommunestyre	Nedgang %
1	158	31	80

2	133	31	77
3	108	31	71
4	78	31	60
5	84	27	68
6	64	19	70
7	80	27	66
8	50	27	46
9	46	31	33

Tabellen viser endring i antall kommunestyrerepresentanter for de 9 sammenslåingsalternativene med utgangspunkt i at ny sammenslått kommune får et kommunestyre med samme antall som i den største kommunen før sammenslåing. Prosentvis er nedgangen størst i alternativ 1 og minst i alternativ 9.

Tabellen nedenfor viser politisk sammensetning i kommunestyrene i valgperioden 2011 – 2015.

Tabell 93: Partipolitisk sammensetning i kommunestyret i valgperioden 2011-2015. Tall fra SSB

Kommune	AP	FrP	H	KrF	SP	SV	V	Lokale lister	Andre lister
Lavangen	6	2	3	0	4	0	0	0	0
Bardu	13	1	7	0	3	0	1	0	0
Salangen	7	0	2	0	9	1	0	0	0
Målselv	10	3	5	0	3	1	3	0	0
Sørreisa	5	1	2	1	1	0	0	5	0
Dyrøy	6	0	2	0	3	1	0	3	0
Tranøy	6	1	3	0	2	1	1	3	0
Torsken	7	0	0	0	4	0	0	0	4
Berg	6	1	0	0	0	0	0	5	3
Lenvik	7	6	8	1	3	1	1	4	0

Tabellen viser at 8 partier/lister ble representert i kommunestyret i Lenvik i 2011, 7 i Tranøy, 6 i Sørreisa og Målselv, 5 i Bardu og Dyrøy, 4 i Berg, Salangen og Lavangen og 3 i Torsken. I demokratigruppa gir deltakerne uttrykk for at det er en styrke for lokaldemokratiet at mange partier/valglistene er representert. I Torsken er dette en svakhet for lokaldemokratiet der bare 3 partier/valglistene ble representert i kommunestyret.

Med utgangspunkt i stemmetall fra 2011 og kommunestyrestørrelse i ny kommune lik størrelsen på kommunestyret i kommunen med flest kommunestyrerepresentanter før sammenslåing, viser tabellen nedenfor beregnet fordeling av mandatene ved de ulike sammenslåingsalternativene.

Tabell 94: Partipolitisk sammensetning i en ny kommune. Egne utregninger

Alternativ	AP	FrP	H	Krf	SP	SV	V	Lokale	Andre	Sum lister
------------	----	-----	---	-----	----	----	---	--------	-------	------------

1	11	4	6	3	1	2	4	0	0	7
2	9	4	6	1	3	1	2	4	1	9
3	9	4	6	1	3	1	1	5	1	9
4	8	5	7	1	3	1	1	4	1	9
5	11	2	6	0	3	1	2	2	0	7
6	7	1	3	0	4	1	0	3	0	6
7	11	2	6	0	3	1	2	2	0	7
8	12	2	6	0	4	1	2	0	0	6
9	7	5	7	2	3	1	1	5	0	8

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

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

Nedenfor vises innbyggertall i utredningsalternativene per 1. januar 2015 mht. ekspertutvalgets kriterier:

Tabell 95: Innbyggertall og kapasitet i alternativene. Tall fra SSB

Alternativ	Innbyggertall	Kapasitet
1	30 244	Tilstrekkelig
2	26 166	Tilstrekkelig
3	19 473	Tilstrekkelig
4	14 868	Til dels tilstrekkelig
5	13 998	Til dels tilstrekkelig
6	7 832	Ikke tilstrekkelig
7	15 376	Tilstrekkelig
8	10 771	Ikke tilstrekkelig
9	14 986	Til dels tilstrekkelig

Det er ikke angitt minimumskrav til kommunenes innbyggertall for at nye oppgaver skal overføres, men i vurderingen av flere av oppgavene pekes det på ekspertutvalgets tilråding om at kommunene bør ha en minstepørrelse på 15 000 – 20 000 innbyggere.

Regjeringen vil fremme forslag om en generell hjemmel for pålagt interkommunalt samarbeid. Formålet med slik hjemmel vil ifølge Regjeringen være å sikre innbyggerne et faglig forsvarlig tilbud. Den aktuelle kommunens fagkompetanse vil være sentral for vurderingen av når det vil kun-

ne være aktuelt å anvende bestemmelsen. Framtidig kommunestruktur og omfanget av nye oppgaver til kommunene vil kunne avgjøre omfanget av slike pålagte samarbeid.

Det skilles mellom «basis oppgavepakke» som er de oppgaver som kan tilkomme alle kommuner, og «utvidet oppgavepakke» som innebærer ansvar for større regionale oppgaver som videregående opplæring og kollektivtrafikk.

Flertallet i spørreundersøkelsen mener kommuneadministrasjonen har kompetanse og kapasitet til å utrede gode beslutningsgrunnlag for folkevalgte

Tabell 96: Nye oppgaver. Tall fra SSB

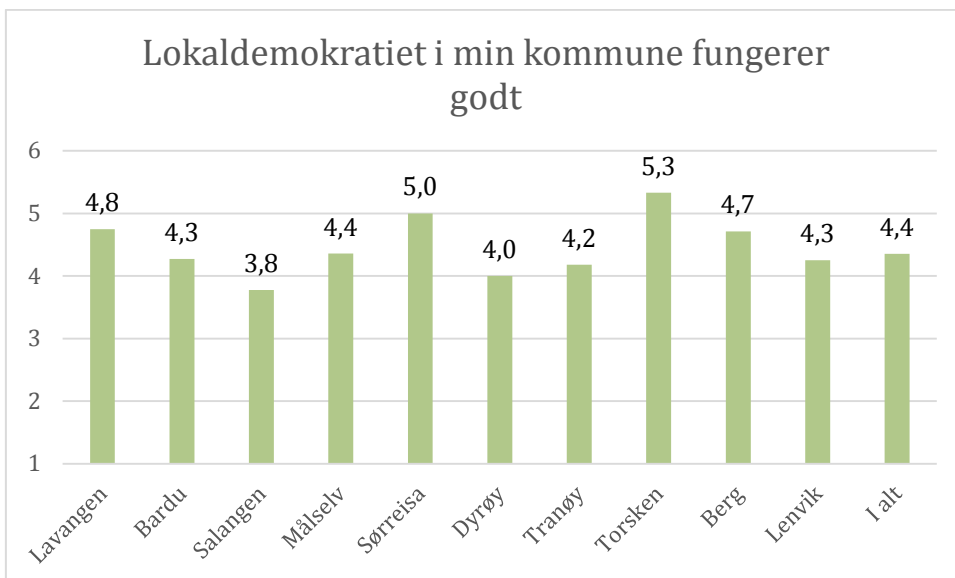
Alternativ	Innbyggertall	Basis	Utvidet
1	30 244	+	-
2	26 166	+	-
3	19 473	+	-
4	14 868	-	-
5	13 998	-	-
6	7 832	-	-
7	15 376	+	-
8	10 771	-	-
9	14 986	-	-

Innbyggertallet vil neppe være tilstrekkelig stort i noen av kommunesammenslåingsalternativene til at ny kommune vil kunne få ansvar for oppgaver i «utvidet oppgavepakke».

Et mål for lokal identitet er «hverdagsregioner», her definert som en kommune som har innpendling høyere enn 25 %. Pendlingsmatrisen viser at en stor andel av arbeidstakerne har arbeidssted i egen kommune. I kapittel 3.3 presenterte vi en oversikt over pendling i regionene. I kommunene i dag er det 50 % eller mer som har arbeidssted og bosted i samme kommune. Det er bare Lenvik kommune som har innpendling over 25 %, henholdsvis fra Sørreisa (28,1%) og Tranøy (32,9 %)

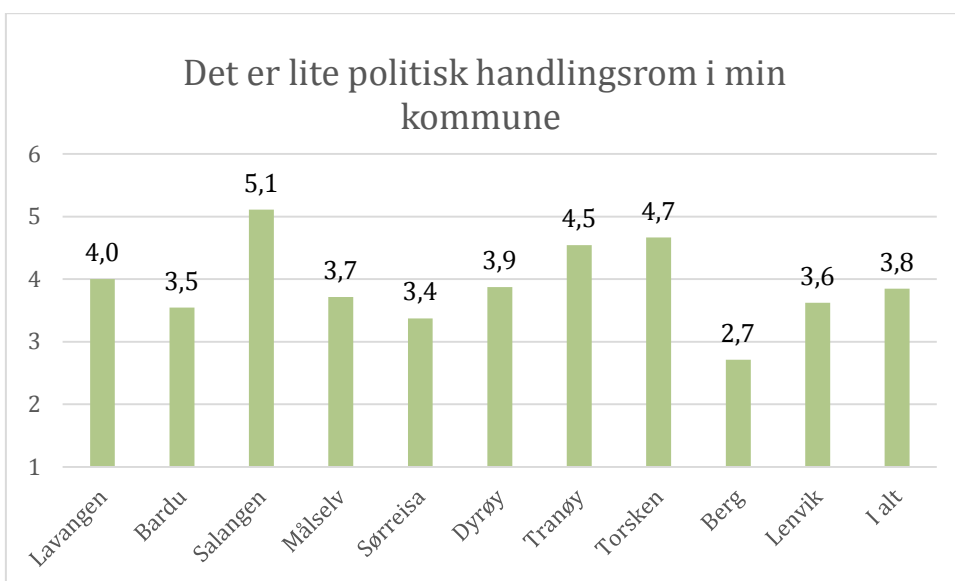
8.4 Resultater fra spørreundersøkelsen

Som en del av spørreundersøkelsen som ble gjennomført inkluderte vi flere spørsmål som omhandler lokaldemokratiet i kommunene. Det overordnede spørsmålet var «Hvordan vil du vurdere lokaldemokratiet i din kommune? (Angi i hvilken grad du er enig eller uenig i følgende påstander. Svar på en skala fra 1-6, der 1 er helt uenig og 6 er helt enig)». Figurene som følger viser respondentenes svar på spørsmålene i alt 4, vedrørende lokaldemokrati i egen kommune:



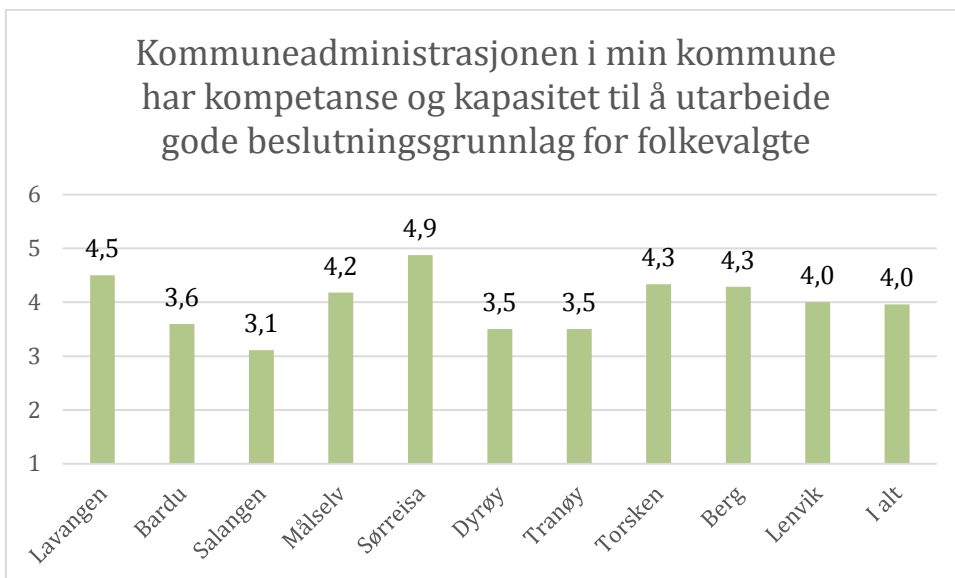
Figur 45 Spørreundersøkelsen: Vurdering av lokaldemokrati. 1-6

I alt mener et flertall av respondentene at lokaldemokratiet fungerer godt i egen kommune. Salangen scorer lavest, Torsken høyest.



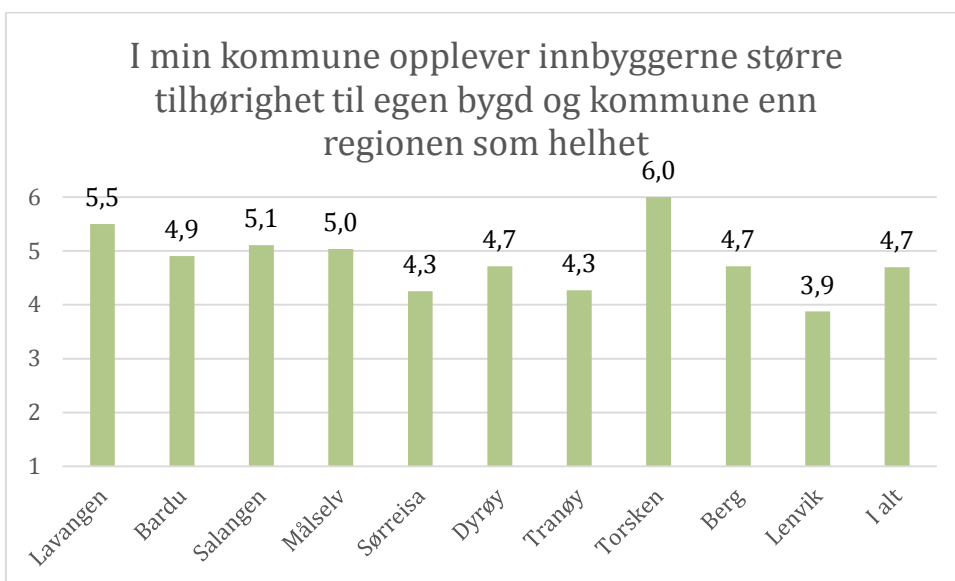
Figur 46 Spørreundersøkelsen: Vurdering av politisk handlingsrom. 1-6

I alt mener respondentene at det er lite politisk handlingsrom i egen kommune. Respondentene i Berg og Sørreisa skiller seg ut. De er uenige i at det er lite politisk handlingsrom i kommunen. Respondentene i Salangen er mest enig i påstanden.



Figur 47 Spørreundersøkelsen: Vurdering av kommuneadministrasjonen. 1-6

I alt mener respondentene at kommuneadministrasjonen i egen kommune har kompetanse og kapasitet til å utarbeide gode beslutningsgrunnlag for folkevalgte. Respondentene i Salangen, Dyrøy og Tranøy gir ikke støtte til påstanden.

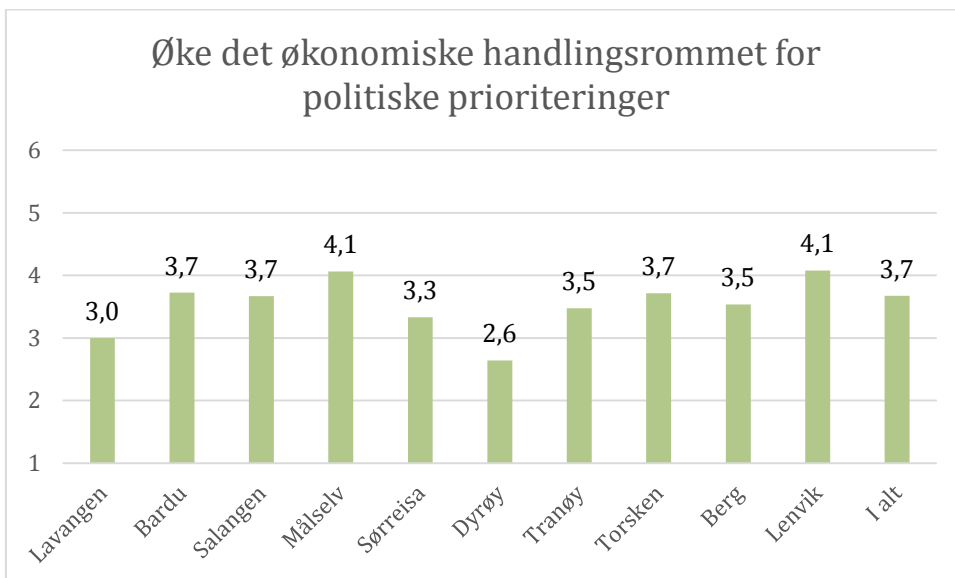


Figur 48 Spørreundersøkelsen: Vurdering av tilhørighet. 1-6

Respondentene i alle kommunene er enige i at innbyggerne føler større tilhørighet til egen bygd/kommune enn regionen som helhet.

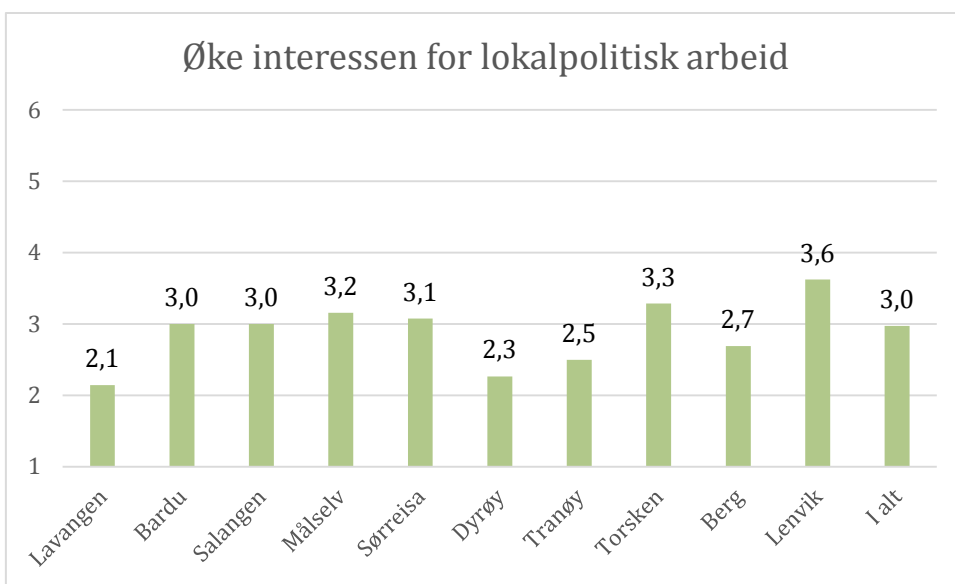
I spørreundersøkelsen er det stilt spørsmål vedrørende effektmål ved kommunesammenslåing. Flere av disse vedrører kommunen som lokaldemokratisk arena.

Svarene fordeler seg slik i kommunene:



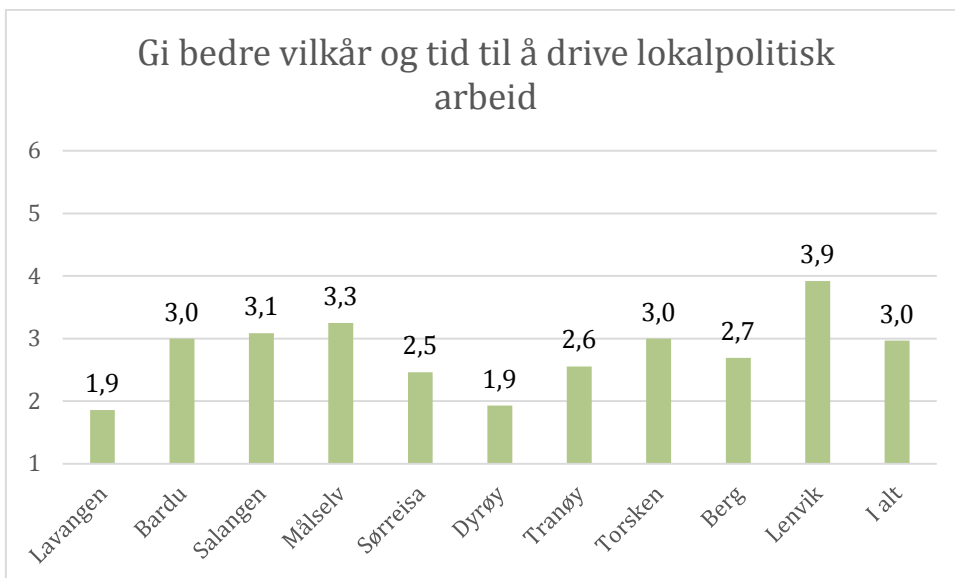
Figur 49 Spørreundersøkelsen: Vurdering av det økonomiske handlingsrommet. 1-6

Flertallet av respondentene i kommunene mener at kommunesammenslåing vil øke det økonomiske handlingsrommet for politiske prioriteringer. Respondentene i Dyrøy, Lavangen og Sørreisa har ikke samme oppfatning.



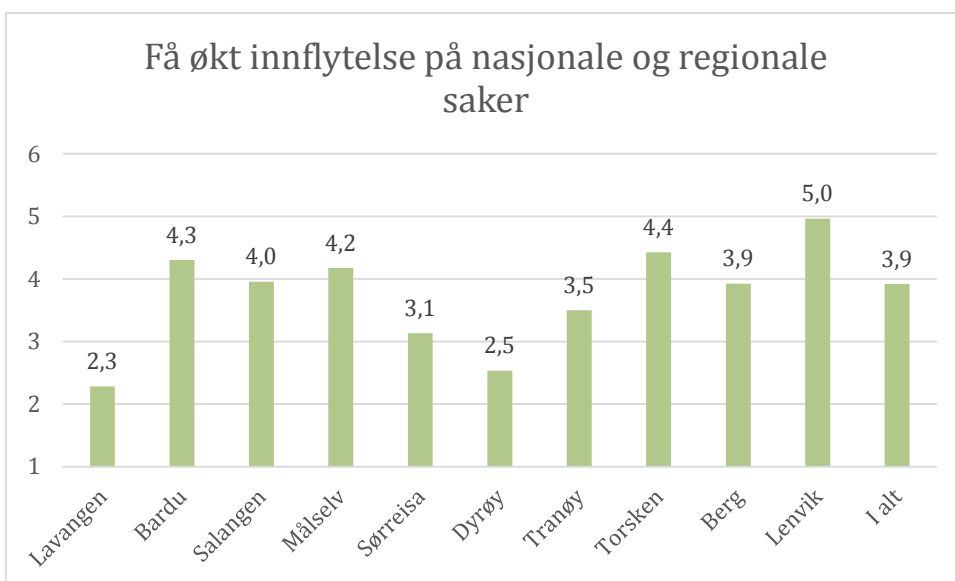
Figur 50 Spørreundersøkelsen. Vurdering av økt interesse for lokalpolitisk arbeid. 1-6.

Med unntak av respondentene i Lenvik mener respondentene i alle de øvrige kommunene at kommunesammenslåing ikke vil øke interessen for lokalpolitisk arbeid.



Figur 51 Spørreundersøkelsen: Vurdering av vilkår og tid til å drive lokalpolitisk arbeid

Med unntak av respondentene i Lenvik mener respondentene i alle de øvrige kommunene at kommunesammenslåing ikke vil gi bedre vilkår og tid til å drive lokalpolitisk arbeid.



Figur 52 Spørreundersøkelsen: Vurdering av innflytelse på nasjonale og regionale saker. 1-6

Respondentene i alle kommunene med unntak av respondentene i Lavangen, Sørreisa og Dyrøy, mener at kommunesammenslåing vil føre til økt innflytelse på nasjonale og regionale saker.

Som del av spørreundersøkelsen ble respondentene bedt om å opplyse hvilke utfordringer lokaldemokratiet har egen kommune i dag. Det framkom 47 uttalelser. Sammenfattet ble følgende utfordringer påpekt flest ganger:

Tabell 97: Oppsummering av åpne svar

Nr.	Utfordring	Antall ganger/ prosent
1.	Det er få personer som engasjerer seg. Det er liten politisk interesse blant innbyggerne og det er få personer å velge mellom.	10 (21%)
2.	Kommunen er administrasjonsstyrt. For mye beslutningsmyndighet er delegert fra kommunestyret til rådmannen. Viktige saker blir ikke framlagt for politisk behandling.	9 (19%)
3.	Lokaldemokratiet fungerer bra. Det er ingen utfordringer.	8 (17%)
4.	Det er mangel på åpenhet.	5 (11%)
5.	Det er store geografiske avstander. Distriktene og grendene blir nedprioritert pga. stram kommuneøkonomi og fordi de ikke har mange talspersoner.	5 (11%)
6.	Kommunen er liten. Det er små forhold og «alle kjenner hverandre». Det er nære forbindelser mellom innbyggerne. Dette kan medføre habilitetsutfordringer.	4 (8%)

8.5 Nærdemokratiske ordninger og tilhørighet

Distriktssenteret peker i heftet «Nærdemokrati»³⁹ på at lokaldemokrati er den delen av folkestyret som i sterkeste grad angår mennesker der de bor, og representerer derfor den korteste veien fra innbygger til beslutningstakerne. Lokaldemokrati dreier seg mer enn bruk av stemmeseddelen i kommunevalgene:

- Hvordan kan kommunene dra med, og engasjere flere innbyggere i styre og stell lokalt?
- Hvordan kan en sikre at ulike grupper som f.eks. ungdom og innvandreres stemme høres i lokaldemokratiet?

Ekspertutvalget peker på at det kan bli nødvendig å endre måten en arbeider med lokaldemokratiet på, for eksempel gjennom å etablere lokale utvalg.

Nærdemokratiske ordninger er utvalg eller organisasjoner (frivillige lag og foreninger, velforeninger, o.l.) knyttet til ulike lokalsamfunn i kommunen. Å opprette en form for lokale utvalg i en større kommune kan være en god strategi for å involvere befolkningen i saker som angår dem, og gjøre avstanden mellom innbyggere og politikere i den nye kommunen mindre.

Nærdemokratiske ordninger kan være basert på eksisterende frivillige organisasjoner eller opprettet for formålet med ulik grad av formalisering. Felles for disse organisasjonene er at de motiverer til medvirkning og mer langsiktig deltakelse. De er godt egnet til å skape lokalt engasjement.

³⁹ *<http://distriktssenteret.no/wp-content/uploads/2015/01/Nardemokrati-Kunnskap-og-erfaringer-fra-arbeidsverkstedet.pdf>

Nærdemokratiske ordninger kan i varierende grad bidra til:

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

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

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

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

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

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

I kommunene i Midt-Troms har innbyggerne flere muligheter til medvirkning og til å påvirke politiske beslutninger, bl.a. gjennom eldreråd, ungdomsråd, råd for funksjonshemmede, i lokalaviser, på folke- og informasjonsmøter, via facebooksider, i direkte møter med ordførere og andre folkevalgte, gjennom høringer m.m.

Muligheter for påvirkning av politiske beslutninger henger gjerne sammen med nærhet mellom beslutningstakere og innbyggerne, men forutsetter også at kommunen har økonomisk og politisk handlingsrom til å håndtere de spørsmål som innbyggerne er opptatt av. I en større sammenslått kommune med store geografiske avstander kan det bli en større barriere for innbyggerne å ta kontakt med politikerne enn i en liten kommune, samtidig er det gjerne slik at de som vil bli hørt i en liten kommune også høres i en større kommune. Et annet aspekt er kvalitet i prosesser, saksutredninger og vedtak, som man kan forvente vil bli bedre i en større enhet der kompetanse og kapasitet i administrasjonen også kan gi bedre kvalitet på beslutningsgrunnlagene for de folkevalgte i kommunen.

8.6 Politisk handlingsrom

I spørreundersøkelsen mener et flertall av respondentene at det er lite politisk handlingsrom i egen kommune, jfr. Figur 46. Deltakerne i arbeidsgruppen mener begrenset politisk handlingsrom framstår som en svakhet i dag. I alt mener et flertall av respondentene i spørreundersøkelsen at kommunesammenslåing vil øke det økonomiske handlingsrommet for politiske prioriteringer. Respondentene i Dyrøy, Lavangen og Sørreisa har ikke samme oppfatning.

Det politiske handlingsrommet er i stor grad avhengig av det økonomiske handlingsrommet, om politikerne har visjoner og ambisjoner, anledning til å påvirke de saker man er opptatt av, de folkevalgtes erfaring og kompetanse, vilje til å prioritere og gode beslutningsgrunnlag fra administrasjonen.

I en større kommune med et vesentlig større budsjett vil det politiske handlingsrommet øke. Et flertall i kommunestyret vil ved sine prioriteringer kunne få gjennomslag for sine saker og derved påvirke lokalsamfunnsutviklingen. Dette vil kunne virke positivt på utviklingen av lokaldemokratiet ved at flere partier blir representert, flere valglistene og flere personer på valglistene.

Større og sterkere politiske partier vil sannsynligvis gjøre det lettere å rekruttere nye folk til kommunepolitikken og derved legge forhold til rette for fornyelse.

8.7 Oppsummering av lokaldemokrati

Forskning viser at det ikke er entydige sammenhenger mellom kommunestørrelse og hva som er godt lokaldemokrati. Store og små kommuner har ulike typer demokratiske kvaliteter.

En kommunesammenslåing vil bidra til lavere politisk representasjon per innbygger, men man vil kunne få bredere partipolitisk representasjon. Erfaringene tilsier at det kan være vanskelig å si noe eksakt om effekter på valgdeltakelsen som følge av en kommunesammenslåing, men større kommuner har gjerne lavere valgdeltakelse enn mindre kommuner. Lavere politisk representasjon kan imidlertid utløse behov for å ta i bruk andre former for innbyggermedvirkning i tillegg til den tradisjonelle representative kanalen. Dette kan på den ene siden oppleves som en ulempe, men på den annen side kan det også bidra til å styrke og videreutvikle demokratiet.

Det er usikkert om kommunesammenslåing vil bidra til økt interesse for politisk arbeid. Store geografiske avstander kan virke hemmende. En sammenslåing vil medføre at det samlet sett blir færre kommunepolitikere, men samtidig kan en sammenslåing gi økt politisk handlingsrom, bedre muligheter for frikjøp og gjøre det mer interessant å engasjere seg i politisk arbeid.

En kommunesammenslåing vil gi økt politisk styring og kontroll med tjenester og oppgaver som i dag løses gjennom interkommunalt samarbeid. En kommunesammenslåing vil også bidra til at nye oppgaver som overføres til kommunene kan legges under direkte politisk styring og kontroll. Dette er effekter som vil være en styrke for lokaldemokratiet.

Et godt lokaldemokrati er i første rekke avhengig av at de folkevalgte kommunestyrerepresentantene har ansvar, myndighet, kunnskap, eierskap og handlingsrom i forhold til det som sterkest virker inn på den samfunnsmessige utviklingen i kommunen. En styrking av folkevalgtes rolle vil styrke demokratiet. Samtidig kan folkestyret vitaliseres gjennom god kontakt og nærhet til innbyggerne, og at innbyggerne identifiserer seg med kommunen og engasjerer seg i lokalpolitisk arbeid. Utvikling av nærdemokratiordninger kan bidra til dette.

I en større kommune vil det være færre tette bånd og nære forhold. Hållitetsutfordringen blir mindre i en større kommune. Vesentlig færre og større kommuner i Midt-Troms vil bidra til en sterkere stemme i forhold til regionale og statlige myndigheter.

Det er grunn til å anta at bedrifts-, bosteds- og besøksattraktiviteten i Midt-Troms som helhet vil bli større som følge av færre og større kommuner. I konkurranse med Tromsøregionen, som kan bli større som følge av mulige kommunesammenslåinger og regionsutvikling i Ofoten og Sør-Troms, vil det være positivt.

9. Samlet vurdering av alternativene

I dette kapitlet følger en samlet vurdering av de ulike alternativene, med fordeler og ulemper. Vurderingene er gjort med bakgrunn i kriteriene for god oppgaveløsning som ekspertutvalget har lagt til grunn for kommunens rolle som demokratisk arena, tjenesteyter, myndighetsutøver og samfunnsutvikler. Resultat, svar og innspill fra arbeidsgruppene og spørreundersøkelsen er også tatt med i vurderingene.

9.1 Hvilke inndelingsalternativer framstår som mest aktuelle sett i lys av en samlet vurdering av nasjonale føringer og lokale forutsetninger?

Inndelingsalternativene er vurdert ut fra de faglige utredninger som foreligger – og er her gitt en poengscore hvor vi etter beste evne har prøvd å beregne scoren på ulike kriterier for det enkelte alternativ. Innenfor hvert kriterium har vi laget et poengsystem for vurdering av ulike strukturalternativ. For å gjøre rapporten mer leservennlig, og for å skille de ulike alternativene fra hverandre, har vi brukt tre ulike farger for å vurdere de ulike kriteriene og gi en samlet vurdering. Rød betyr dårlig score på kriteriet, mens grønn betyr positiv score. Gul er middels score.

Oppstillingen nedenfor oppsummerer vurderingssystemet.

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

9.1.1 Økonomi

For å vurdere om de ulike sammenslåingsalternativene vil føre til bærekraftige og økonomisk robuste kommuner har vi sett på følgende forhold:

- Økonomiske virkemidler i kommunereformen i prosent av sum driftsinntekter.
- Driftsresultat i prosent av sum driftsinntekter. Dette er et mål på ekspertutvalgets kriterium om økonomisk soliditet.
- Effekten på frie inntekter ved sammenslåing de første 15 årene - og etter 20 år – i prosent av sum driftsinntekter.
- Samlede effektiviseringsgevinster på administrasjon og tjenester i prosent av sum driftsinntekter. Dette er et mål på ekspertutvalgets kriterium om effektiv tjenesteproduksjon.
- Endring i konsesjonskraftsinntekter i prosent av sum driftsinntekter.

- Forventet endring i demografikostnader fram mot 2030. Endring i demografikostnader 2015-2030 i prosent av sum driftsinntekter

Tabell 98 Vurderingssystem og vekting

Vurderingskriterier	Vekt	Poengfordeling					
		Positiv	Middels	Svak	0		
Økonomiske virkemidler kommunereform	20	20	10	5	0		
Driftsresultat	10	10	5	0			
Effekt på frie inntekter 1-15	20	20	10	5	0		
Effekt på frie inntekter etter 20 år	10	10	5	0			
Effektiviseringsgevinster administrasjon	20	20	10	5	0		
Effektiviseringsgevinster tjenestoområdene	10	10	5	0			
Endring konsesjonskraftsinntekter	5	5	2,5	0			
Demografikostnader	5	5	2,5	0			
Sum	100						

Tabell 99 Poengscore og rangering av de ulike alternativene

Vurderingskriterier	Vekt	Alt 1	Alt 2	Alt 3	Alt 4	Alt 5	Alt 6	Alt 7	Alt 8	Alt 9
		Økonomiske virkemidler kommunereform	20	0,0	10,0	20,0	10,0	10,0	20,0	20,0
Driftsresultat	10	5,0	5,0	10,0	5,0	10,0	10,0	5,0	0,0	0,0
Effekt på frie inntekter 1-15	20	10,0	10,0	20,0	20,0	0,0	20,0	10,0	0,0	0,0
Effekt på frie inntekter etter 20 år	10	5,0	5,0	0,0	5,0	0,0	0,0	5,0	10,0	10,0
Effektiviseringsgevinster administrasjon	20	10,0	10,0	10,0	20,0	10,0	20,0	0,0	0,0	0,0
Effektiviseringsgevinster tjenestoområdene	10	5,0	0,0	0,0	5,0	10,0	5,0	10,0	10,0	0,0
Endring konsesjonskraftsinntekter	5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Demografikostnader	5	2,5	5,0	2,5	5,0	2,5	0,0	2,5	2,5	5,0
Totalt	100	37,5	45,0	62,5	70,0	42,5	75,0	52,5	22,5	15,0
Plassering		7	5	3	2	6	1	4	8	9

Alternativ 6, 4 og 3 får høyest score. Alternativ 7, 2 og 5 får middels score. Alternativ 1, 8 og 9 får lavest score.

9.1.2 Tjenesteyting

Følgende kriterier er benyttet for å vurdere de ulike alternativene mht. tjenesteyting:

- Befolkningsgrunnlag
- Interkommunalt samarbeid
- Kapasitet og kompetanse
- Modeller for tjenesteyting

- Valgfrihet, distanse og framtidig tjenesteproduksjon
- Effektiv tjenesteproduksjon
- Økonomisk soliditet

Tabell 100 Vurderingssystem og vekting av kriterier for tjenesteyting

Vurderingskriterier	Vekt	Poengfordeling					
		Positiv	Middels	Svak	0/5		
Befolkningsgrunnlag	20	15/20	10	5	0/5		
Interkommunalt samarbeid	20	15/20	10	5	0/5		
Kapasitet og kompetanse	10	10	5	0/5			
Modeller for tjenesteyting	10	10	5	0/5			
Valgfrihet, distanse og framtidig tjenesteproduksjon	20	15/20	10	5	0/5		
Effektiv tjenesteproduksjon	10	10	5	0/5			
Økonomisk soliditet	10	10	5	0/5			
Sum	100						

Tabell 101 Samlet vurderingskriterier og vekting

Vurderingskriterier	Vekt	Alternativer								
		Alt 1	Alt 2	Alt 3	Alt 4	Alt 5	Alt 6	Alt 7	Alt 8	Alt 9
Befolkningsgrunnlag	20	20	20	20	20	20	0	20	10	20
Interkommunalt samarbeid	20	15	20	20	15	10	5	5	10	5
Kapasitet og kompetanse	10	10	10	10	5	5	5	10	5	5
Modeller for tjenesteyting	10	5	5	10	10	5	5	10	10	10
Valgfrihet, distanse og framtidig tjenesteproduksjon	20	15	15	20	10	15	10	10	10	10
Effektiv tjenesteproduksjon	10	10	10	10	10	10	10	10	10	5
Økonomisk soliditet	10	5	5	5	0	5	5	5	5	0
Totalt	100	80	85	95	70	70	40	70	60	55
Plassering		3	2	1	4	4	9	4	7	8

Alternativ 3, 2 og 1 får høyest score. Alternativ 4, 5 og 7 får middels score. Alternativ 6, 8 og 9 får lavest score.

9.1.3 Samfunnsutvikling

For å vurdere samfunnsutvikling i de ulike alternativene har vi vurdert følgende forhold:

- Befolkningsgrunnlag
- Tilstrekkelig kapasitet og kompetanse
- Funksjonelle samfunnsutviklingsområder
- Kommunesenter
- Avstand til kommunesenter

- Næringsstruktur

Tabell 102 Vurderingssystem og vektning av kriterier for samfunnsutvikling

Vurderingskriterier	Vekt	Poengfordeling					
		Positiv	Middels	Svak	0	10	20
Befolkningsgrunnlag	20	Positiv	20	Middels	10	Svak	0
Tilstrekkelig kapasitet og kompetanse	20	Positiv	20	Middels	10	Svak	0
Funksjonelle samfunnsutviklingsområder	20	Positiv	20	Middels	10	Svak	0
Kommunesenter	10	Positiv	10	Middels	5	Svak	0
Avstand til kommunesenter	10	Positiv	10	Middels	5	Svak	0
Næringsstruktur	20	Positiv	20	Middels	10	Svak	0
Sum	100						

Tabell 103 Samlet vurderingskriterier og vektning

Vurderingskriterier	Vekt	Alt 1	Alt 2	Alt 3	Alt 4	Alt 5	Alt 6	Alt 7	Alt 8	Alt 9
		Befolkningsgrunnlag	20	20	20	20	20	20	0	20
Tilstrekkelig kapasitet og kompetanse	20	20	20	20	10	10	5	10	5	10
Funksjonelle samfunnsutviklingsområder	20	20	15	15	10	10	10	10	10	10
Kommunesenter	10	10	10	10	10	5	0	0	5	10
Avstand til kommunesenter	10	5	10	10	10	5	5	5	10	10
Næringsstruktur	20	20	20	10	20	10	10	5	5	10
Totalt	100	95	95	85	80	60	30	50	45	70
Plassering		1	1	3	4	6	9	7	8	5

Alternativ 1, 2 og 3 får høyest score. Alternativ 4, 9 og 9 får middels score. Alternativ 7, 8 og 6 får lavest score.

9.1.4 Lokaldemokrati

For å vurdere lokaldemokratiet i de ulike alternativene har vi vurdert følgende forhold:

- Valgdeltagelse
- Størrelse på kommunestyret
- Politisk representasjon
- Innbyggermedvirkning
- Kompetanse, kapasitet og politisk handlingsrom
- Interkommunalt samarbeid
- Lokal identitet
- Oppgavepotensial ved større kommuner
- Behov for tiltak for styrket lokaldemokrati

Tabell 104 Vurderingssystem og vekting

Vurderingskriterier	Vekt	Poengfordeling					
		Positiv	10	Middels	5	Svak	0
Valgdeltagelse	10	Positiv	10	Middels	5	Svak	0
Størrelse på kommunestyret	10	Positiv	10	Middels	5	Svak	0
Politisk representasjon	10	Positiv	10	Middels	5	Svak	0
Innbyggermedvirkning	10	Positiv	10	Middels	5	Svak	0
Kompetanse, kapasitet og politisk handlingsrom	10	Positiv	10	Middels	5	Svak	0
Interkommunalt samarbeid	10	Positiv	10	Middels	5	Svak	0
Lokal identitet	10	Positiv	10	Middels	5	Svak	0
Oppgavepotensial ved større kommuner	20	Positiv	20	Middels	10	Svak	0
Behov for tiltak for styrket lokaldemokrati	10	Positiv	10	Middels	5	Svak	0
Sum	100						

Tabell 105 Poengscore og rangering av de ulike alternativene

Vurderingskriterier	Vekt	Alt 1	Alt 2	Alt 3	Alt 4	Alt 5	Alt 6	Alt 7	Alt 8	Alt 9
		Valgdeltagelse	10	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0
Størrelse på kommunestyre	10	0	0	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0	5,0
Politisk representasjon	10	0,0	10,0	10,0	10,0	10	5,0	5,0	5,0	5,0
Innbyggermedvirkning	10	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0
Relevant kompetanse, tilstrekkelig kapasitet og politisk handlingsrom	10	10,0	10,0	10,0	5,0	5,0	0,0	10,0	0,0	5,0
Interkommunalt samarbeid	10	10,0	10,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	0,0	0,0
Lokal identitet	10	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	5,0	10,0
Oppgavepotensial for en større kommune	20	20	20,0	20,0	10,0	10,0	10,0	0,0	0,0	0,0
Behov for tiltak for å styrke lokaldemokrati	10	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	5,0	10,0
Totalt	100	50,0	60,0	55,0	40,0	40,0	30,0	25,0	25,0	45,0
Plassering		3	1	2	5	5	6	7	7	4

For lokaldemokrati får alternativ 2,3 og 1 og 9 får en middels score, alternativ 4,5,6,7 og 8 får lavest score.

9.1.5 Samlet vurdering av alternativene

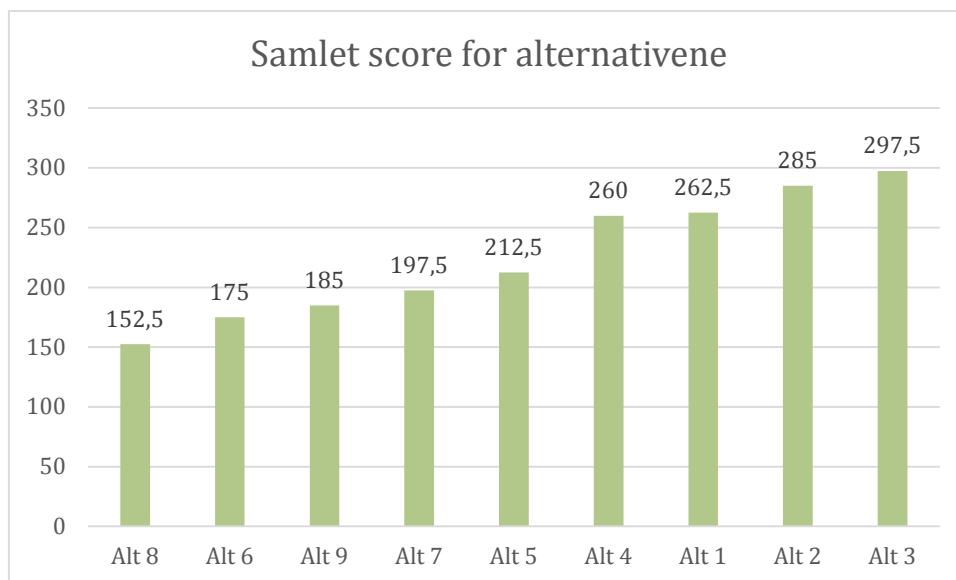
Tabellen under oppsummerer i tabellform samlet poengsum og poeng knyttet til hvert hovedtema for hver av alternativene. Det er alternativ 1, 2 og 3 som får de høyeste poengsummene. Lavest poengsum har alternativ 6, 8 og 9.

Tabell 106 Samlet vurdering av alternativene 1-9

Vurderingskriterier	Maks	Alt 1	Alt 2	Alt 3	Alt 4	Alt 5	Alt 6	Alt 7	Alt 8	Alt 9
Økonomi	100	37,5	45	62,5	70	42,5	75	52,5	22,5	15
Tjenesteyting	100	80	85	95	70	70	40	70	60	55
Samfunnsutvikling	100	95	95	85	80	60	30	50	45	70
Lokaldemokrati	100	50	60	55	40	40	30	25	25	45
Samlet score	400	262,5	285	297,5	260	212,5	175	197,5	152,5	185
Plassering		3	2	1	4	5	8	6	9	7

Alternativ 1, 2 og 3 er de største sammenslåingsalternativene i utredningen, både i innbyggertall og areal. Det er flere årsaker til at disse alternativene gjør det godt. Størrelse i seg selv er en viktig faktor. Det vil være disse alternativene som i størst grad vil klare seg uten interkommunalt samarbeid i framtiden, og som kan påta seg nye oppgaver uten behov for samarbeid i framtiden.

Figuren under viser alternativene rangert fra alternativet med lavest poengscore til alternativet med høyest poengscore.



Figur 53 Samlet score for alternativene

9.1 Alternativ 0 – Ingen endring i kommunestruktur

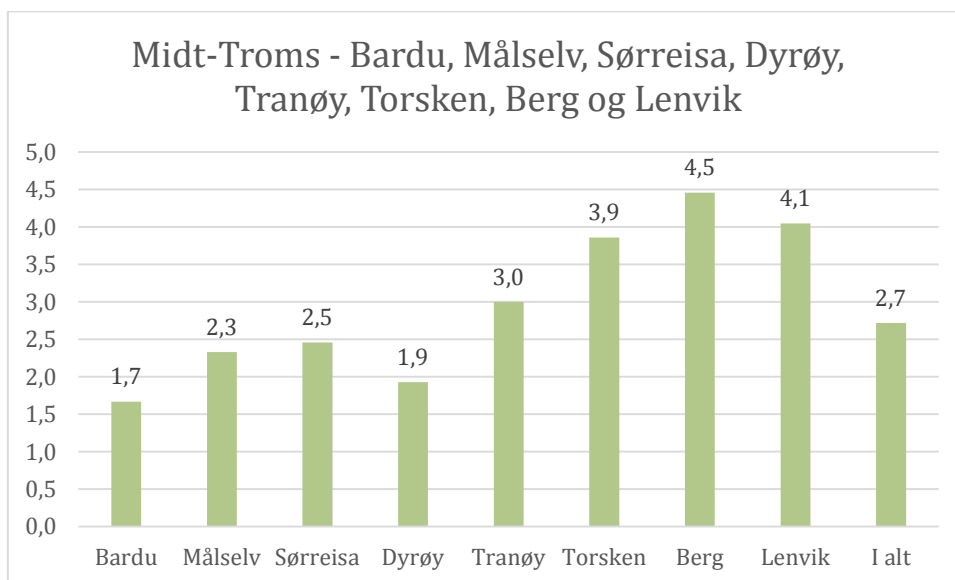
Tabell 107 Vurdering av hovedtema - Alternativ 0 – Ingen endring av kommunestrukturen

Hovedtema	Fordeler	Ulemper
Økonomi	Kommunene vil fortsatt være herre i sitt eget «økonomiske hus», med de muligheter som det innebærer (men høyst sannsynlig også med store utfordringer).	<p>Flere av kommunen har stram økonomi, og driften må reduseres. Dette gir mindre ressurser til utviklingsarbeid.</p> <p>Som egen kommune vil kommunen gå glipp av økonomiske virkemidler knyttet til reformen (inndelingstilskudd, engangsstøtte og reformstøtte). Inntektssystemet vil f.o.m. 2017 trolig være utformet slik at det blir relativt mer kostbart å være egen kommune (i alle fall på størrelse med de aktuell utredningskommunene).</p> <p>Vil ha vanskeligere for å hente ut stordriftsfordeler og effektiviseringsgevinster.</p> <p>Vil ha vanskelig for å styrke sin soliditet (evne til å håndtere uforutsette utgifter).</p>
Tjenestetilbud	Alle kommunene har god kompetanse tilgjengelig. Tjenestene leveres effektivt på mange områder. Nærhet til brukerne.	<p>Sårbare staber ved sykdom og avgang.</p> <p>Utfordrende å oppnå tilstrekkelig distanse i de minste kommunene.</p>
Samfunnsutvikling	Alle kommunene har god kompetanse tilgjengelig. Saksbehandlerne kjenner næringslivet og kan tilrettelegge effektivt. Nærhet til brukerne. Godt tverrfaglig miljø som jobber helhetlig i saksbehandling. Kort behandlingstid og responstid.	<p>Sårbare staber ved sykdom og avgang.</p> <p>Kapasiteten er svak i arbeid med større planverk.</p> <p>Mange bo- og arbeidsmarkedsregioner uavhengig av kommunegrensene.</p> <p>Store bedrifter opplever forskjellsbehandling mellom kommunene.</p>
Lokaldemokrati	O-alternativet ivaretar nærhet mellom innbyggere og politikere.	I tillegg til eksisterende interkommunale samarbeid, vil kommunene også i stor grad måtte håndtere nye

	<p>Det er korte avstander, gode kanaler og muligheter for innbyggermedvirkning i kommunen.</p>	<p>oppgaver gjennom interkommunalt samarbeid. Ulempene med demokratisk styring og kontroll med interkommunale samarbeid vil derfor forsterkes i framtiden.</p> <p>Det økonomiske og politiske handlingsrommet vil ikke bli styrket.</p> <p>Det kan i dag, og kan også i framtiden, være vanskelig å få folk til å stille på politiske lister.</p> <p>Muligheten for helhetlig styring og utvikling av funksjonelle bo- og arbeidsmarkedsområder vil ikke bli styrket.</p>
--	--	---

9.2 Alternativ 1 – Midt-Troms

Figuren under viser hvilke oppfatninger alle respondentene i hver av de aktuelle kommunene har av alternativ 1. Søylen viser gjennomsnitt, det betyr at ved et snitt på under 3,5 er respondentene negative til alternativet, mens ved et snitt over 3,5 er respondentene positive til alternativet.



Figur 54 Kommunenes vurdering av alternativ 1 – Midt-Troms, på en skala fra 1-6, der 1 er svært negativ, mens 6 er svært positiv.

Figuren viser at det kun er respondentene fra Torsken, Berg og Lenvik som er positive til alternativet med en Midt-Troms-kommune, hvor alle kommunene i Midt-Troms regionråd inngår. Kommunene som er mest negative er Bardu og Dyrøy, mens kommunene som er «minst» negative er Målselv, Sørreisa og Tranøy. Samlet sett fra alle respondentene i spørreundersøkelsen, så får alternativet et snitt på 2,7. Det betyr at det ikke er støtte til sammenslåingsalternativet.

Videre har vi sett på fordeler og ulemper ved alternativ 1 knyttet til økonomi, tjenestetilbud, samfunnsutvikling og lokaldemokrati. Disse vurderingene er oppsummert i tabellen under.

Tabell 108 Vurdering av hovedtema – Alternativ 1

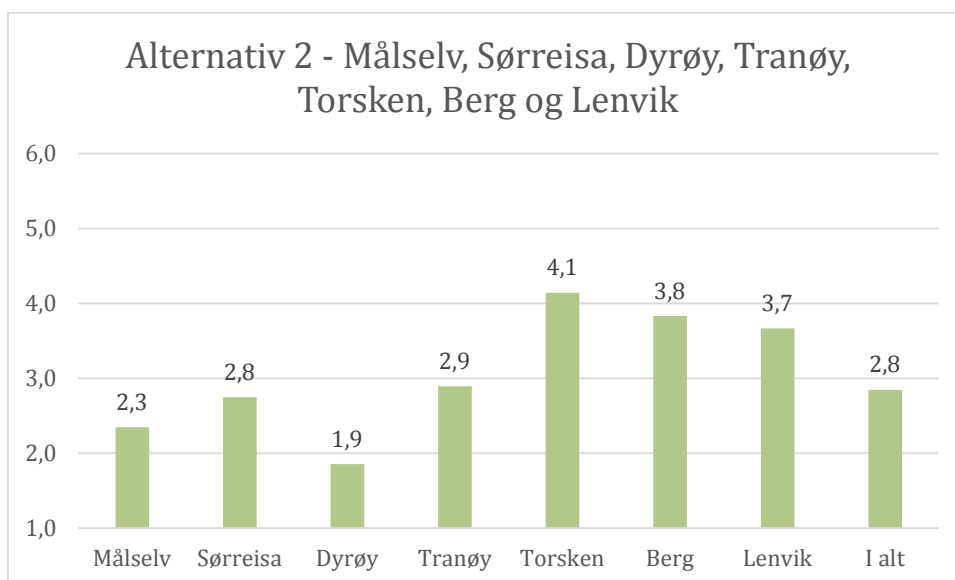
Hovedtema	Fordeler	Ulemper
Økonomi	<p>De økonomiske virkemidlene i kommunereformen vil utgjøre til sammen 75 mill. kr i engangsstøtte og reformstøtte.</p> <p>Inndelingstilskuddet fører til at man fra sammenslåingstidspunktet vil få et rammetilskudd som er 26 mill. kr høyere per år de første 15 årene.</p> <p>Det vil være mulig å hente ut effektiviseringsgevinster knyttet til administrasjon og tjenester på til sammen 195 mill. kr pr år (95+160).</p>	<p>Inndelingstilskuddet som sammenslåtte kommuner får, trappes ned i perioden 15-20 år etter sammenslåingen. Innen 20 år må det være realisert et effektiviseringspotensial tilsvarende størrelse på inndelingstilskuddet. Nedgangen etter 20 år vil være 86 mill. kr.</p>
Tjenestetilbud	<p>Dette er et alternativ som omfatter hele dagens Midt-Troms regionråd. Dette er positivt da det er kommuner som er vant å samarbeide. Det er mange etablerte interkommunale samarbeid.</p> <p>En slik kommune forventes å ha mulighet for å etablere robuste fagmiljø og ha lav sårbarhet. Den kan etableres spesialiserte tjenester og det forventes at rekruttering til slike tjenester skal være bra.</p> <p>Basistjenester som skole, barnehage, hjemmetjenester og sykehjemstjenester vil kunne videreutvikles der folk bor.</p> <p>Kommunen blir så stor at distansen mellom innbyggere og saksbehandler blir bra. Det er forventet at kommunen skal kunne effektivisere sammenlikna med dagens kommuner. I forhold til valgfrihet så vil en</p>	<p>Samtidig må tjenester være der innbyggerne bor, og i en såpass stor kommune vil lokalkunnskapen svekkes.</p> <p>Lange avstander i kommunen kan redusere effektiv tjenesteyting.</p> <p>Lang reisevei kan gjøre at valgfriheten oppleves av innbyggerne som mindre.</p>

	<p>større kommune gi større valgfrihet for innbyggerne.</p>	
Samfunnsutvikling	<p>Alternativet forventes å ha vel 33.000 innbyggere i 2040 med et areal på 8629 km².</p> <p>Det vil gi en kommune med tilstrekkelig kapasitet og relevant kompetanse til å drive samfunnsutviklingsarbeid.</p> <p>Finnsnes vil være et naturlig kommunesenter i ny kommune, både geografisk og befolkningsmessig.</p> <p>Det vil bli en stor region mellom Harstad og Tromsø.</p>	<p>Avstandene innad i en ny kommune vil være store.</p> <p>Flere av kommunene tilhører bo- og arbeidsmarkedsregion Lenvik og har stor innpendling til Finnsnes. Men det er tre andre BA-regioner som vil inngå i ny stor kommune, som ikke har naturlig pendling til Finnsnes.</p>
Lokaldemokrati	<p>Det er sannsynlig at deltakelsen ved valg blir forholdsvis høy. I kommunestyret vil det bli færre representanter pr. innbygger enn i bestående kommuner. Innbyggermedvirkningen blir fortsatt stor, men formene kan bli endret. I kommuneadministrasjonen vil det være kapasitet og kompetanse til å utarbeide gode beslutningsgrunnlag for folkevalgte. Fagmiljøene vil være store og robuste. Det vil være god avstand mellom beslutningstakere, kommunens tjenesteapparat og innbyggerne slik at hyppige habilitetsutfordringer kan unngås. I en stor kommune vil det være et tydelig skille mellom politikk og administrasjon. Kommunen vil ha evne til løse eksisterende og nye oppgaver på god måte uten å være avhengig av interkommunalt samarbeid. Det vil bli stort politisk handlingsrom. Ideologiske forskjeller mellom partiene vil komme til uttrykk. Kommunens folkevalgte vil ha</p>	<p>I kommunen vil det være store geografiske avstander, geografisk avstand til kommunesenteret blir for de fleste vesentlig større enn i bestående kommuner. Innbyggerne vil oppleve større identitet til de gamle kommunene/bygdene enn til ny kommune. Det vil være store kulturelle forskjeller innad i kommunen. Folkevalgte vil ikke ha samme gode oversikt over lokale forhold som i en liten kommune. Avstanden mellom beslutningstakerne og innbyggerne blir større. Det vil være nødvendig å utvikle gode nær-demokratiske ordninger, f.eks. ved å opprette nærmiljøutvalg.</p>

	fokus på samfunns mål og overordnede strategisk viktige planer og saker. Kommunen vil ha en sterk stemme i forhold til fylkeskommunale og nasjonale myndigheter.	
--	--	--

9.3 Alternativ 2 – Målselv, Sørreisa, Dyrøy, Tranøy, Torsken, Berg og Lenvik

Figuren under viser hvilke oppfatninger alle respondentene i hver av kommunene har av alternativ 2. Søylene viser gjennomsnitt, det betyr at ved et snitt på under 3,5 er respondentene negative til alternativet, mens ved et snitt over 3,5 er respondentene positive til alternativet.



Figur 55 Kommunenes vurdering av alternativ 2, på en skala fra 1-6, der 1 er svært negativ, mens 6 er svært positiv.

Figuren viser at respondenter fra Torsken, Berg og Lenvik positive til alternativ 1. Kommunene som er mest negative er Dyrøy og Målselv, mens Sørreisa og Tranøy er mindre negative. Samlet sett for alternativet er et gjennomsnitt på 2,8. Det betyr at det ikke er støtte til sammenslåingsalternativet.

Videre har vi sett på fordeler og ulemper ved alternativ 2 knyttet til økonomi, tjenestetilbud, samfunnsutvikling og lokaldemokrati. Disse vurderingene er oppsummert i tabellen under.

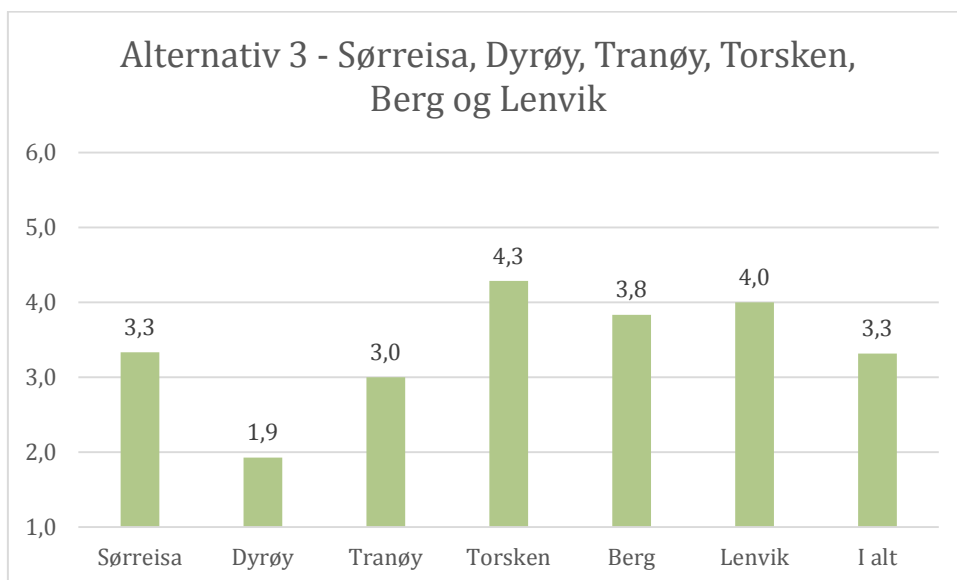
Tabell 109 Vurdering av hovedtema – Alternativ 2

Hovedtema	Fordeler	Ulemper
Økonomi	<p>De økonomiske virkemidlene i kommunereformen vil utgjøre til sammen 75 mill. kr i engangsstøtte og reformstøtte.</p> <p>Inndelingstilskuddet fører til at man fra sammenslåingstidspunktet vil få et rammetilskudd som er 22 mill. kr høyere per år de første 15 årene.</p> <p>Det vil være mulig å hente ut effektiviseringsgevinster knyttet til administrasjon og tjenester på til sammen 146 mill. kr pr år (27+119).</p>	<p>Inndelingstilskuddet som sammenslåtte kommuner får, trappes ned i perioden 15-20 år etter sammenslåingen. Innen 20 år må det være realisert et effektiviseringspotensial tilsvarende størrelse på inndelingstilskuddet. Nedgangen etter 20 år vil være 77 mill. kr.</p>
Tjenestetilbud	<p>Ny stor kommune vil ha tilstrekkelig kapasitet, kompetanse og distanse. Det er forventet at kommunen skal kunne effektivisere sammenlikna med dagens kommuner. Det er etablert mange interkommunale samarbeid i dag.</p> <p>I forhold til valgfrihet så vil en større kommune gi større valgfrihet for innbyggerne</p>	<p>Lange avstander i kommunen kan redusere effektiv tjenesteyting.</p> <p>Lang reisevei kan gjøre at valgfriheten oppleves av innbyggerne som mindre.</p>
Samfunnsutvikling	<p>Alternativet forventes å ha vel 29.000 innbyggere i 2040 med et areal på 5925 km².</p> <p>Det vil være gi en kommune med tilstrekkelig kapasitet og relevant kompetanse til å drive samfunnsutviklingsarbeid.</p> <p>Finnsnes vil være et naturlig kommunesenter i ny kommune, både geografisk og befolkningsmessig.</p> <p>Det vil bli en stor region mellom Harstad og Tromsø.</p>	<p>Bosettingsmønsteret i kommunen og hensynet til innbyggernes ønske om nærhet til tjenestene kan gjøre det vanskelig å hente ut stordriftsfordeler.</p>

Lokaldemokrati	Som alternativ 1.	Som alternativ 1.

9.4 Alternativ 3 – Sørreisa, Dyrøy, Tranøy, Torsken, Berg og Lenvik

Figuren under viser hvilke oppfatninger alle respondentene i hver av kommunene har av alternativ 3. Søylene viser gjennomsnitt, det betyr at ved et snitt på under 3,5 er respondentene negative til alternativet, mens ved et snitt over 3,5 er respondentene positive til alternativet.



Figur 56 Kommunenes vurdering av alternativ 3, på en skala fra 1-6, der 1 er svært negativ, mens 6 er svært positiv.

Figuren over viser at respondenter fra Torsken, Berg og Lenvik er positive til alternativ 3, mens respondenter fra Sørreisa, Dyrøy og Tranøy er negative til dette alternativet. Samlet sett får alternativ 3 et snitt på 3,3 fra alle respondentene, noe som ikke gir støtte til dette alternativet.

Videre har vi sett på fordeler og ulemper ved alternativ 3 knyttet til økonomi, tjenestetilbud, samfunnsutvikling og lokaldemokrati. Disse vurderingene er oppsummert i tabellen under.

Tabell 110 Vurdering av hovedtema – Alternativ 3

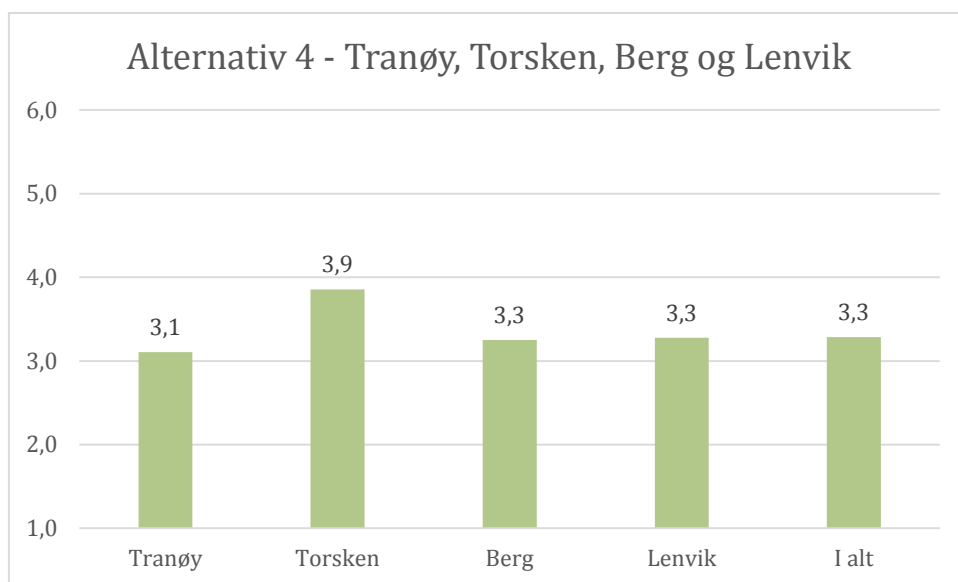
Hovedtema	Fordeler	Ulemper
-----------	----------	---------

<p>Økonomi</p>	<p>De økonomiske virkemidlene i kommunereformen vil utgjøre til sammen 70 mill. kr i engangsstøtte og reformstøtte.</p> <p>Inndelingstilskuddet fører til at man fra sammenslåingstidspunktet vil få et rammetilskudd som er 21 mill. kr høyere per år de første 15 årene.</p> <p>Det vil være mulig å hente ut effektiviseringsgevinster knyttet til administrasjon og tjenester på til sammen 115 mill. kr pr. år (26+89).</p>	<p>Inndelingstilskuddet som sammenslåtte kommuner får, trappes ned i perioden 15-20 år etter sammenslåingen. Innen 20 år må det være realisert et effektiviseringspotensial tilsvarende størrelse på inndelingstilskuddet. Nedgangen etter 20 år vil være 65 mill. kr.</p>
<p>Tjenestetilbud</p>	<p>Ny stor kommune vil ha tilstrekkelig kapasitet, kompetanse og distanse. Det er forventa at kommunen skal kunne effektivisere sammenlikna med dagens kommuner. Det er etablert mange interkommunale samarbeid i dag.</p> <p>I forhold til valgfrihet så vil en større kommune gi større valgfrihet for innbyggerne</p>	
<p>Samfunnsutvikling</p>	<p>Alternativet forventes å ha vel 29.000 innbyggere i 2040 med et areal på 2603 km².</p> <p>Det vil være gi en kommune med tilstrekkelig kapasitet og relevant kompetanse til å drive samfunnsutviklingsarbeid.</p> <p>Finnsnes vil være et naturlig kommunesenter i ny kommune, både geografisk og befolkningsmessig.</p> <p>Det vil bli en stor region mellom Harstad og Tromsø.</p>	<p>Alternativet splitter mange etablerte samarbeid.</p> <p>Mindre variert næringsstruktur.</p>
<p>Lokaldemokrati</p>	<p>I stor grad som alternativ 1.</p>	<p>I stor grad som alternativ 1. Ulempene med store geografiske</p>

		avstander og kulturelle forskjeller blir mindre enn ved alternativ 1.
--	--	---

9.5 Alternativ 4 – Tranøy, Torsken, Berg og Lenvik

Figuren under viser hvilke oppfatninger alle respondentene i hver av kommunene har av alternativ 4. Søylene viser gjennomsnitt, det betyr at ved et snitt på under 3,5 er respondentene negative til alternativet, mens ved et snitt over 3,5 er respondentene positive til alternativet.



Figur 57 Kommunenes vurdering av alternativ 4, på en skala fra 1-6, der 1 er svært negativ, mens 6 er svært positiv.

Figuren over viser respondentene fra Torsken er positiv til dette alternativet, mens respondentene fra de tre øvrige kommunene gjennomgående har en negativ oppfatning av alternativ 4. Samlet sett får alternativet en gjennomsnittlig oppslutning på 3,3, noe som betyr at respondentene er negative til alternativet.

Videre har vi sett på fordeler og ulemper ved alternativ 4 knyttet til økonomi, tjenestetilbud, samfunnsutvikling og lokaldemokrati. Disse vurderingene er oppsummert i tabellen under.

Tabell 111 Vurdering av hovedtema – Alternativ 4

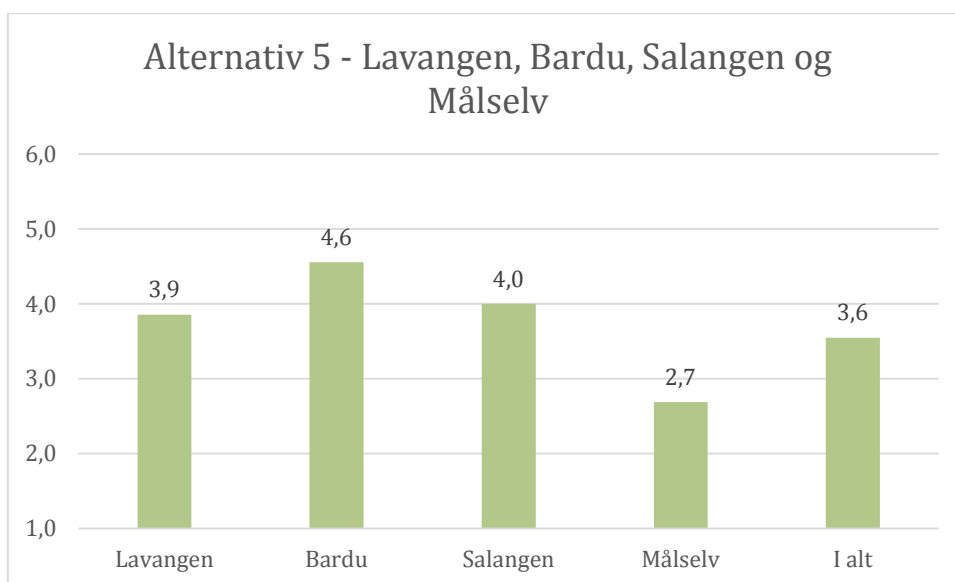
Hovedtema	Fordeler	Ulemper
-----------	----------	---------

<p>Økonomi</p>	<p>De økonomiske virkemidlene i kommunereformen vil utgjøre til sammen 45 mill. kr i engangsstøtte og reformstøtte.</p> <p>Inndelingstilskuddet fører til at man fra sammenslåingstidspunktet vil få et rammetilskudd som er 15 mill. kr høyere per år de første 15 årene.</p> <p>Det vil være mulig å hente ut effektiviseringsgevinster knyttet til administrasjon og tjenester på til sammen 99 mill. kr pr år (21+78).</p>	<p>Inndelingstilskuddet som sammenslåtte kommuner får trappes ned i perioden 15-20 år etter sammenslåingen. Innen 20 år må det være realisert et effektiviseringspotensial tilsvarende størrelse på inndelingstilskuddet. Nedgangen etter 20 år vil være 40 mill. kr.</p>
<p>Tjenestetilbud</p>	<p>En slik kommune vil delvis tilfredsstillere kravet om tilstrekkelig kapasitet. Det vil være mulig med en del spesialisering innafor tjenestene.</p> <p>Det foregår en del interkommunalt samarbeid i dag.</p> <p>I forhold til valgfrihet så vil en større kommune gi større valgfrihet for innbyggerne</p>	<p>Potensialet for effektivisering vil ikke være stor med tanke på strukturering.</p>
<p>Samfunnsutvikling</p>	<p>Innbyggertall på vel 16.500 innbyggere, men der Lenvikdelen forventes å ha 13.500 innbyggere med et areal på 1951 km².</p> <p>Finnsnes er naturlig kommunesenter.</p> <p>Kommunene preges av vekstnæringer.</p>	<p>Begrenset økning i kompetanse og kapasitet.</p>
<p>Lokaldemokrati</p>	<p>Antall innbyggere ved dette alternativet blir halvert i forhold til antall innbyggere ved alternativ 1. Fordelene opprettholdes, men blir mindre ved dette alternativet enn ved al-</p>	<p>Ulempene som skissert i alt. 1 vil være til stede, men ikke i samme grad. Ved dette alternativet kan det være en fare for at Lenvik blir vel dominerende? Den største kommunen vil måtte vise stor raushet i en sammenslåingspro-</p>

	alternativ 1, 2 og 3.	sess. Kommunen vil i noen sammenhenger være avhengig av interkommunalt samarbeid for å kunne løse eksisterende og nye oppgaver.
--	-----------------------	---

9.6 Alternativ 5 – Lavangen, Bardu, Salangen, Målselv

Figuren under viser hvilke oppfatninger alle respondentene i hver av kommunene har av alternativ 5. Søylene viser gjennomsnitt, det betyr at ved et snitt på under 3,5 er respondentene negative til alternativet, mens ved et snitt over 3,5 er respondentene positive til alternativet.



Figur 58 Kommunenes vurdering av alternativ 5, på en skala fra 1-6, der 1 er svært negativ, mens 6 er svært positiv.

Figuren viser at Lavangen, Bardu og Salangen er positiv til alternativ 5, mens Målselv er negative. Samlet sett får alternativ 5 en oppslutning på 3,6, det betyr at respondentene i snitt er svakt positive til alternativet.

Videre har vi sett på fordeler og ulemper ved alternativ 5 knyttet til økonomi, tjenestetilbud, samfunnsutvikling og lokaldemokrati. Disse vurderingene er oppsummert i tabellen under.

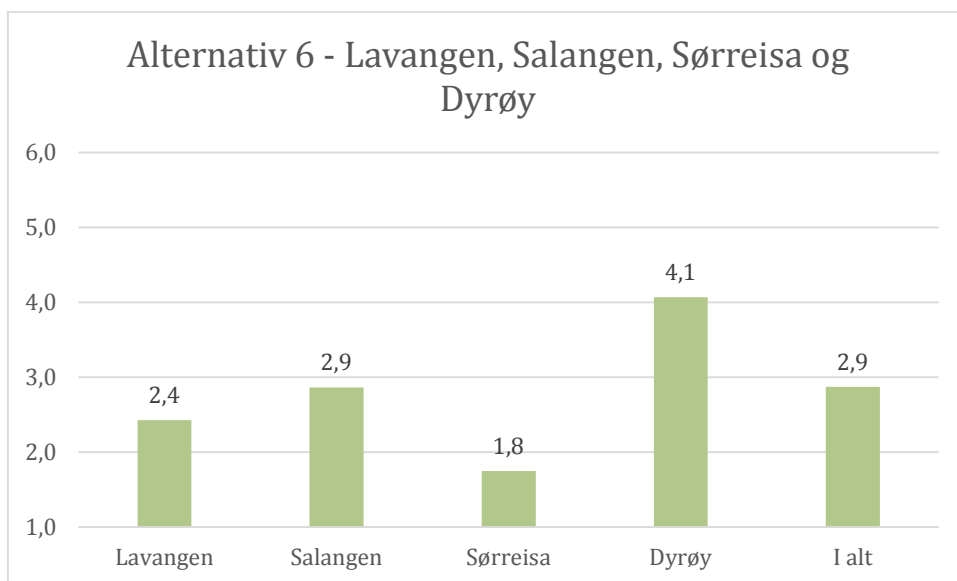
Tabell 112 Vurdering av hovedtema – Alternativ 5

Hovedtema	Fordeler	Ulemper
-----------	----------	---------

<p>Økonomi</p>	<p>De økonomiske virkemidlene i kommunereformen vil utgjøre til sammen 45 mill. kr i engangsstøtte og reformstøtte.</p> <p>Inndelingstilskuddet fører til at man fra sammenslåingstidspunktet vil få et rammetilskudd som er ca. 2 mill. kr høyere per år de første 15 årene.</p> <p>Det vil være mulig å hente ut effektiviseringsgevinster knyttet til administrasjon og tjenester på til sammen 125 mill. kr pr år (19+106).</p>	<p>Inndelingstilskuddet som sammenslåtte kommuner får, trappes ned i perioden 15-20 år etter sammenslåingen. Innen 20 år må det være realisert et effektiviseringspotensial tilsvarende størrelse på inndelingstilskuddet. Nedgangen etter 20 år vil være 48 mill. kr.</p>
<p>Tjenestetilbud</p>	<p>En slik kommune vil til en viss grad tilfredsstillende kravet om tilstrekkelig kapasitet. Fagmiljøene vil bli noe større enn i dag og sårbarheten går litt ned. Det vil være en relativt ung befolkning, noe som letter rekrutteringen.</p> <p>I forhold til effektiv tjenesteproduksjon vil det være stor grad av lokalkunnskap i en slik kommune og korte beslutningsveier. Geografisk sett vil den henge godt sammen, og slik ha bra mulighet for relativt effektiv tjenesteproduksjon.</p>	<p>Det vil være en mindre robust kommune enn de andre alternativene.</p>
<p>Samfunnsutvikling</p>	<p>Et folketall på vel 15.000 innbyggere med et areal på 6785 km².</p> <p>Denne kommunen vil ha et høyt antall statlig arbeidsplasser.</p>	<p>Det er ikke utpekt et naturlig kommunesenter i dette alternativet. Det vil være lang avstand til alternative kommunesenter. Begrenset økning i kapasitet og kompetanse.</p>
<p>Lokaldemokrati</p>	<p>Mange av fordelene ved alternativ 4 vil kunne påregnes også ved dette alternativet.</p>	<p>Ulempene som skissert i alt. 1 vil være til stede, men ikke i samme grad. Kommunen vil i noen sammenhenger være avhengig av interkommunalt samarbeid for å kunne løse eksisterende og nye oppgaver.</p>

9.7 Alternativ 6 – Lavangen, Salangen, Sørreisa og Dyrøy

Figuren under viser hvilke oppfatninger alle respondentene i hver av kommunene har av alternativ 6. Søylene viser gjennomsnitt, det betyr at ved et snitt på under 3,5 er respondentene negative til alternativet, mens ved et snitt over 3,5 er respondentene positive til alternativet.



Figur 59 Kommunenes vurdering av alternativ 6, på en skala fra 1-6, der 1 er svært negativ, mens 6 er svært positiv.

Figuren over viser at Dyrøy er positive til dette alternativet, mens respondentene fra Lavangen, Salangen og Sørreisa er negative. Samlet sett gir respondentene i gjennomsnitt dette alternativet en score på 2,9, noe som ikke gir støtte til dette alternativet.

Videre har vi sett på fordeler og ulemper ved alternativ 6 knyttet til økonomi, tjenestetilbud, samfunnsutvikling og lokaldemokrati. Disse vurderingene er oppsummert i tabellen under.

Tabell 113 Vurdering av hovedtema – Alternativ 6

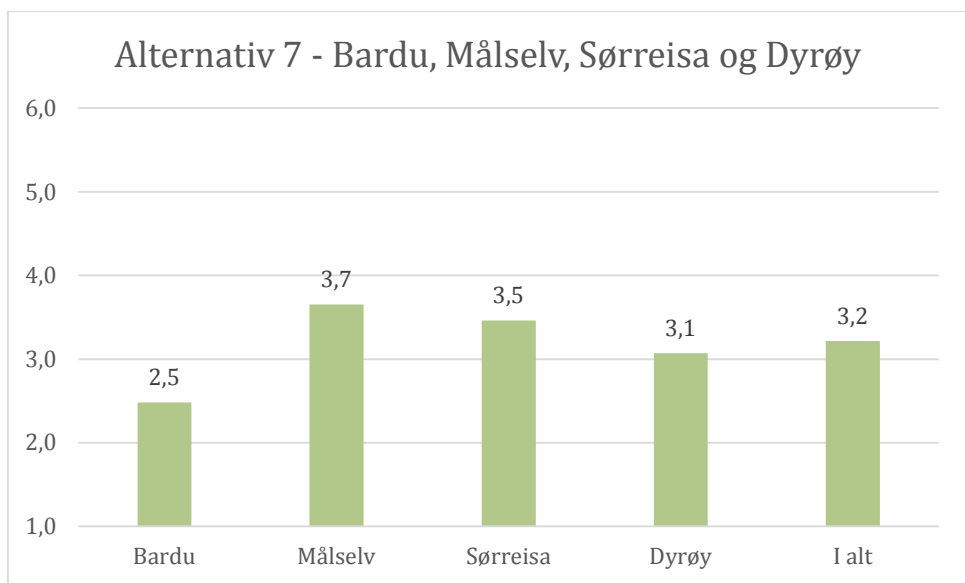
Hovedtema	Fordeler	Ulemper
Økonomi	De økonomiske virkemidlene i kommunereformen vil utgjøre til sammen 45 mill. kr i engangsstøtte og reformstøtte.	Inndelingstilskuddet som sammenslåtte kommuner får trappes ned i perioden 15-20 år etter sammenslåingen. Innen 20 år må

	<p>Inndelingstilskuddet fører til at man fra sammenslåingstidspunktet vil få et rammetilskudd som er 8 mill. kr høyere per år de første 15 årene.</p> <p>Det vil være mulig å hente ut effektiviseringsgevinster knyttet til administrasjon og tjenester på til sammen 58 mill. kr pr år (13+45).</p>	<p>det være realisert et effektiviseringspotensial tilsvarende størrelse på inndelingstilskuddet. Nedgangen etter 20 år vil være 47 mill. kr.</p>
Tjenestetilbud	<p>Det vil være mulighet for en viss effektiv tjenesteproduksjon.</p> <p>Sammenlikna med i dag vil valgfriheten bli noe større.</p>	<p>Dette er betydelig lavere enn det folketallet ekspertutvalget anbefaler.</p> <p>Dette er kommuner som i dag har lite interkommunalt samarbeid.</p> <p>Det forventes ikke at dette kommunealternativet kan klare seg uten interkommunalt samarbeid. Dette begrunnes blant annet med ingen av kommunene i dag har legevakt blant annet.</p> <p>Fagmiljøene vil kunne bli større enn i dag, men det vurderes som at de blir for små til å kunne ivareta kravet om kapasitet og kompetanse</p>
Samfunnsutvikling	<p>Dette alternativet vil gi en kommune med noen vekstnæringer.</p>	<p>Forventa folketall på vel 8000 innbyggere i 2040 med et areal på 1411 km².</p> <p>Alternativet vil gi en svak økning i kapasitet og kompetanse, men ikke tilfredsstillende.</p> <p>Det er ikke et naturlig kommunesenter i dette alternativet. Bo- og arbeidsmarkedsregionen blir splittet fra Lenvik.</p>
Lokaldemokrati	<p>Lavt innbyggertall tilsier at fordeler påpekt i alt. 1, 2, 3, 4 og 5 ikke vil bli like store ved dette alternativet. Det er sannsynlig at deltakelsen ved valg</p>	<p>Ulemper påpekt i alt. 1, 2, 3, 4 og 5 vil ikke bli like store ved dette alternativet.</p>

	blir forholdsvis høy.	
--	-----------------------	--

9.8 Alternativ 7 – Bardu, Målselv, Sørreisa og Dyrøy

Figuren under viser hvilke oppfatninger alle respondentene i hver av kommunene har av alternativ 7. Søylene viser gjennomsnitt, det betyr at ved et snitt på under 3,5 er respondentene negative til alternativet, mens ved et snitt over 3,5 er respondentene positive til alternativet.



Figur 60 Kommunenes vurdering av alternativ 7, på en skala fra 1-6, der 1 er svært negativ, mens 6 er svært positiv.

Figuren over viser at Målselv er positive til dette alternativet, mens respondentene fra Bardu og Dyrøy er negative til dette alternativet. Respondentene fra Sørreisa gir alternativet en score på 3,5. Samlet sett får dette alternativet et gjennomsnitt på 3,2, noe som ikke gir støtte til dette alternativet.

Videre har vi sett på fordeler og ulemper ved alternativ 7 knyttet til økonomi, tjenestetilbud, samfunnsutvikling og lokaldemokrati. Disse vurderingene er oppsummert i tabellen under.

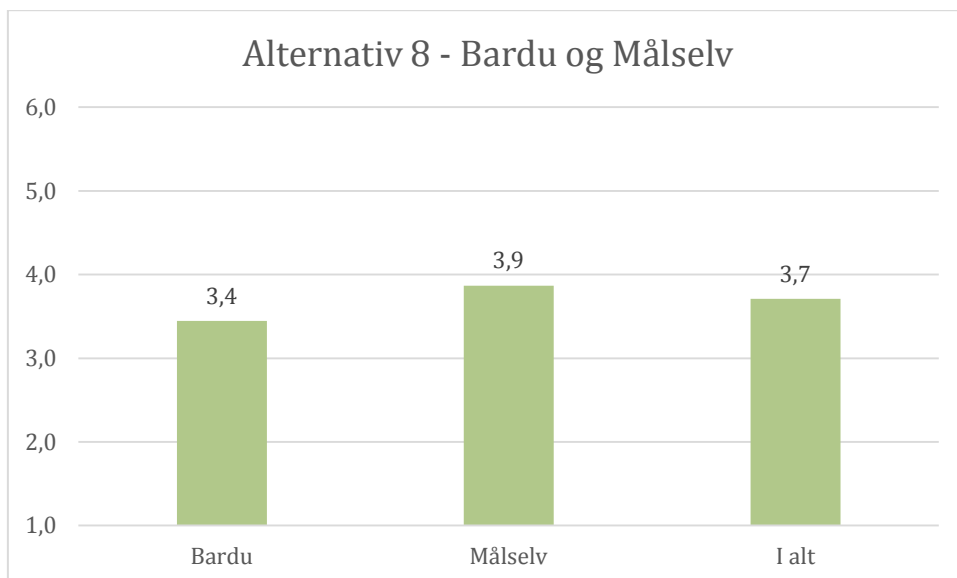
Tabell 114 Vurdering av hovedtema – Alternativ 7

Hovedtema	Fordeler	Ulemper
Økonomi	De økonomiske virkemidlene i kommunereformen vil utgjøre til sammen 60 mill. kr i engangsstøtte og reformstøtte.	Inndelingstilskuddet som sammenslåtte kommuner får, trappes ned i perioden 15-20 år etter sammenslåingen. Innen 20 år må

	<p>Inndelingstilskuddet fører til at man fra sammenslåingstidspunktet vil få et rammetilskudd som er 4 mill. kr høyere per år de første 15 årene.</p> <p>Det vil være mulig å hente ut effektiviseringsgevinster knyttet til administrasjon og tjenester på til sammen 90 mill. kr pr. år (8+82).</p>	<p>det være realisert et effektiviseringspotensial tilsvarende størrelse på inndelingstilskuddet. Nedgangen etter 20 år vil være 40 mill. kr.</p>
Tjenestetilbud	<p>I dette alternativet inngår kommuner som i dag tilhører Midt-Troms regionen, men som har lite samarbeid der kun disse kommunene inngår.</p> <p>En slik kommune vil til en viss grad tilfredsstille kravet om tilstrekkelig kapasitet.</p> <p>Fagmiljøene vil bli noe større enn i dag og sårbarheten går litt ned.</p> <p>Det er sannsynlig at behovet for distanse ivaretas. I forhold til effektiv tjenesteproduksjon så vil det være stor grad av lokalkunnskap i en slik kommune og korte beslutningsveier.</p>	<p>På grunn av avstander og geografi er det ikke ventet at kommunen har store muligheter for strukturendring.</p> <p>Det vil være mindre valgfrihet enn i de større alternativene.</p>
Samfunnsutvikling	<p>Folketallet i 2040 blir på vel 16.500 innbyggere med et areal på 6677 km².</p> <p>En slik kommune vil til en viss grad tilfredsstille kravet om tilstrekkelig kapasitet.</p>	<p>Det er ikke utpekt et naturlig kommunesenter i dette alternativet.</p> <p>Kommunen vil bestå av få vekstnæringer.</p>
Lokaldemokrati	<p>I en viss grad som alternativ 4.</p>	<p>Ulempene som skissert i alt. 1 vil i en viss grad være til stede.</p>

9.9 Alternativ 8 – Bardu og Målselv

Figuren under viser hvilke oppfatninger alle respondentene i hver av kommunene har av alternativ 8. Søylene viser gjennomsnitt, det betyr at ved et snitt på under 3,5 er respondentene negative til alternativet, mens ved et snitt over 3,5 er respondentene positive til alternativet.



Figur 61 Kommunenes vurdering av alternativ 8, på en skala fra 1-6, der 1 er svært negativ, mens 6 er svært positiv.

Figuren viser Målselv er positive til dette alternativet, mens Bardu er svakt negative. Samlet sett får dette alternativet et gjennomsnitt på 3,7. Dette er dermed det alternativet i spørreundersøkelsen som får høyest positiv score.

Videre har vi sett på fordeler og ulemper ved alternativ 8 knyttet til økonomi, tjenestetilbud, samfunnsutvikling og lokaldemokrati. Disse vurderingene er oppsummert i tabellen under.

Tabell 115 Vurdering av hovedtema – Alternativ 8

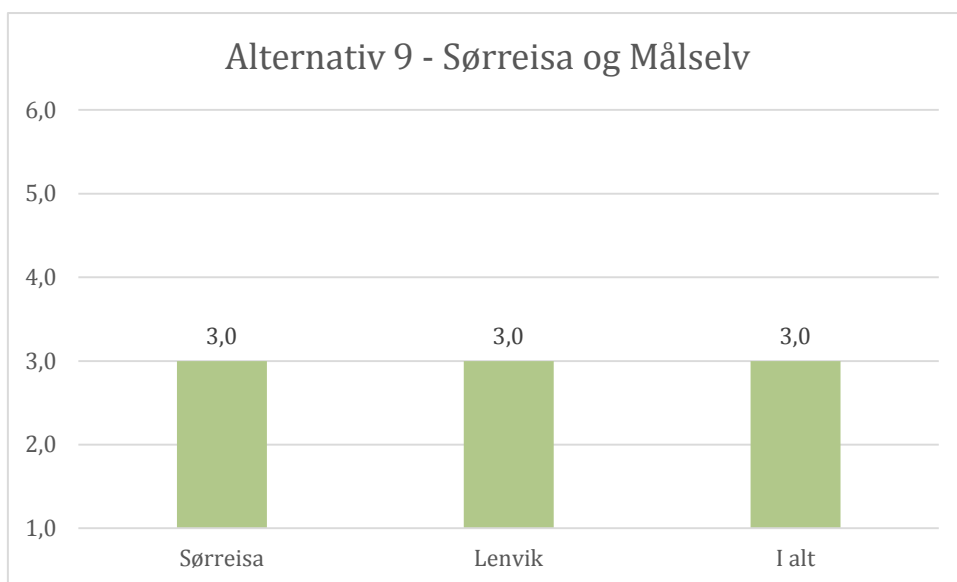
Hovedtema	Fordeler	Ulemper
Økonomi	De økonomiske virkemidlene i kommunereformen vil utgjøre til sammen 25 mill. kr i engangsstøtte og reformstøtte. Inndelingstilskuddet fører til at	Inndelingstilskuddet som sammenslåtte kommuner får trappes ned i perioden 15-20 år etter sammenslåingen. Innen 20 år må det være realisert et effektiviseringspotensial tilsvarende størrel-

	<p>man fra sammenslåingstidspunktet vil få et rammetilskudd som er ca. 1 mill. kr høyere per år de første 15 årene.</p> <p>Det vil være mulig å hente ut effektiviseringsgevinster knyttet til administrasjon og tjenester på til sammen 79 mill. kr pr. år (8+71).</p>	<p>se på inndelingstilskuddet. Nedgangen etter 20 år vil være 12 mill. kr.</p>
Tjenestetilbud	<p>I dette alternativet inngår bare to kommuner, som i dag har mye samarbeid.</p> <p>Det forventes at dette kommunalternativet vil ha ei relativt ung befolkning, noe som er positivt med tanke på tjenesteproduksjon og rekruttering.</p> <p>I forhold til distanse vil denne ivaretas til en viss grad. I forhold til effektiv tjenesteproduksjon så vil det være stor grad av lokalkunnskap i en slik kommune og korte beslutningsveier.</p>	<p>Det vil bli ei bedring i forhold til i dag med kapasitet og rekruttering, men samtidig er folketallet under det anbefalte fra ekspertutvalget, og det er derfor sannsynlig at kapasiteten ikke blir tilfredsstillende med tanke på fagmiljø og spesialisering.</p> <p>Men det vurderes ikke slik at den vil gi store muligheter for strukturering siden det bare er to kommuner som slår seg sammen. Dette er også årsaken til at det vurderes at valgfriheten bare økes til en viss grad.</p>
Samfunnsutvikling	<p>Avstand til kommunesenter vil være kort.</p> <p>Stor andel av offentlige arbeidsplasser.</p>	<p>Folketallet i 2040 blir knapt 12.000 innbyggere og under det anbefalte fra ekspertutvalget, og det er derfor sannsynlig at kapasiteten ikke blir tilfredsstillende med tanke på fagmiljø og spesialisering. Arealet til sammen er 6026 km².</p> <p>Det vil være lite variert næringsstruktur.</p>
Lokaldemokrati	<p>To kommuner med mange likheter og felles historie. Begge to er innlandskommuner, «forsvarskommuner» og de samarbeider i dag på mange områder. Fordeler påpekt i f.eks. alt. 1 vil ikke bli like store ved dette alternativet.</p>	<p>Kommunene kan bli for like. Sammenslåing vil kunne føre til mange lokaliseringdebatter. Kommunene har et ensidig arbeidsliv med mange offentlige arbeidsplasser. Kommunene er avhengig av forsvarets tilstedeværelse. Ulempene som skissert i alt. 1 vil i en viss grad være til</p>

		stede.
--	--	--------

9.10 Alternativ 9 – Sørreisa og Lenvik

Figuren under viser hvilke oppfatninger alle respondentene i hver av kommunene har av alternativ 9. Søylene viser gjennomsnitt, det betyr at ved et snitt på under 3,5 er respondentene negative til alternativet, mens ved et snitt over 3,5 er respondentene positive til alternativet.



Figur 62 Kommunenes vurdering av alternativ 9, på en skala fra 1-6, der 1 er svært negativ, mens 6 er svært positiv.

Figuren viser her at respondentene både fra Sørreisa og Lenvik er negative til alternativ 9. Dette alternativet får en gjennomsnittlig score på 3,0, noe som samlet sett gir en negativ holdning til alternativet.

Videre har vi sett på fordeler og ulemper ved alternativ 9 knyttet til økonomi, tjenestetilbud, samfunnsutvikling og lokaldemokrati. Disse vurderingene er oppsummert i tabellen under.

Tabell 116 Vurdering av hovedtema – Alternativ 9

Hovedtema	Fordeler	Ulemper
Økonomi	De økonomiske virkemidlene i kommunereformen vil utgjøre til sammen 25 mill. kr i engangsstøtte og reformstøtte.	Inndelingstilskuddet som sammenslåtte kommuner får trappes ned i perioden 15-20 år etter sammenslåingen. Innen 20 år må

	<p>Inndelingstilskuddet fører til at man fra sammenslåingstidspunktet vil få et rammetilskudd som er ca. 1 mill. kr høyere per år de første 15 årene.</p> <p>Det vil være mulig å hente ut effektiviseringsgevinster knyttet til administrasjon og tjenester på til sammen 60 mill. kr pr. år (12+48).</p>	<p>det være realisert et effektiviseringspotensial tilsvarende størrelse på inndelingstilskuddet. Nedgangen etter 20 år vil være 12 mill. kr.</p>
Tjenestetilbud	<p>To nabokommuner som i dag har mye samarbeid.</p> <p>Det forventes at rekruttering av spisskompetanse vil være relativt greit. Det er sannsynlig at behovet for distanse ivaretas.</p> <p>I forhold til valgfrihet så vil denne øke grunnet et større befolkningsgrunnlag og korte avstander.</p>	<p>Mindre mulighet for strukturering ved bare to kommuner.</p> <p>Det er mindre grad av effektivisering enn i de andre alternativene.</p>
Samfunnsutvikling	<p>Folketallet i 2040 blir knapt 17.500 innbyggere med et areal på 1255 km².</p> <p>Finnsnes er naturlig kommunesenter. Kommunene er i dag felles bo- og arbeidsmarkedsregion, men Dyrøy og Tranøy vil utgå.</p>	<p>Ny kommune vil ha lite variert næringsstruktur.</p> <p>Det vil være et lite geografisk planområde.</p>
Lokaldemokrati	<p>To nabokommuner. Antall innbyggere ved dette alternativet blir halvert i forhold til antall innbyggere ved alternativ 1. Fordelene opprettholdes, men blir mindre ved dette alternativet enn ved alternativ 1, 2 og 3.</p>	<p>Ulempene som skissert i alt. 1 vil være til stede, men ikke i samme grad. Ved dette alternativet kan det være en fare for at Lenvik blir vel dominerende? Den største kommunen vil måtte vise stor raushet i en sammenslåingsprosess. Kommunen vil i noen sammenhenger være avhengig av interkommunalt samarbeid for å kunne løse eksisterende og nye oppgaver.</p>

9.11 Oppsummering - anbefalinger om videre prosess og valg

Tabellen under oppsummerer kommunens vurdering av aktuelle alternativer i spørreundersøkelsen. Tallene viser gjennomsnitt, det vil si at hvis verdien er under 3,5 er respondentene gjennomgående negative til alternativet, mens ved et snitt over 3,5 er respondentene positive til alternativet.

Fire kommuner (Bardu, Berg, Torsken og Tranøy) inngår i 4 alternativer. Tre kommuner (Dyrøy, Lenvik og Målselv) inngår i 5 alternativer. En kommune (Sørreisa) inngår i 6 alternativer. Salangen og Lavangen inngår i 2 alternativer.

Samlet sett er det kun alternativ 5 og 8 som blir vurdert som positive fra spørreundersøkelsen, med et gjennomsnitt på hhv. 3,6 og 3,7. Det er imidlertid *store variasjoner mellom kommunene*. Alternativ 5 blir vurdert som positivt av både Lavangen, Bardu og Salangen, mens Målselv er negativ. Alternativ 8 blir vurdert som positivt av Målselv, mens et flertall av respondentene i Bardu heller i negativ retning.

Et flertall av respondentene i både Torsken, Berg og Lenvik oppgir at de er positive til alternativ 1, 2 og 3.

Tabell 117 Kommunenes vurdering av strukturalternativene. Oppsummering

	Alt 1	Alt 2	Alt 3	Alt 4	Alt 5	Alt 6	Alt 7	Alt 8	Alt 9
Lavangen					3,9	2,4			
Bardu	1,7				4,6		2,5	3,4	
Salangen					4,0	2,9			
Målselv	2,3	2,3			2,7		3,7	3,9	
Sørreisa	2,5	2,8	3,3			1,8	3,5		3,0
Dyrøy	1,9	1,9	1,9			4,1	3,1		
Tranøy	3,0	2,9	3,0	3,1					
Torsken	3,9	4,1	4,3	3,9					
Berg	4,5	3,8	3,8	3,3					
Lenvik	4,1	3,7	4,0	3,3					3,0
I alt	2,7	2,8	3,3	3,3	3,6	2,9	3,2	3,7	3,0

Tabellen under oppsummerer i tabellform samlet poengsum og poeng knyttet til hvert hovedtema for hvert av alternativene. Det er alternativ 1, 2 og 3 som får de høyeste poengsummene. Lavest poengsum har alternativ 6, 8 og 9.

Tabell 118 Samlet vurdering av alternativene 1-9

Vurderingskriterier	Maks	Alt 1	Alt 2	Alt 3	Alt 4	Alt 5	Alt 6	Alt 7	Alt 8	Alt 9
Økonomi	100	37,5	45	62,5	70	42,5	75	52,5	22,5	15
Tjenesteyting	100	80	85	95	70	70	40	70	60	55
Samfunnsutvikling	100	95	95	85	80	60	30	50	45	70

Lokaldemokrati	100	50	60	55	40	40	30	25	25	45
Samlet score	400	262,5	285	297,5	260	212,5	175	197,5	152,5	185
Plassering		3	2	1	4	5	8	6	9	7

Alternativ 1, 2 og 3 er de største sammenslåingsalternativene i utredningen, både i innbyggertall og areal. Det er flere årsaker til at disse alternativene gjør det godt. Størrelse – både når det gjelder antall innbyggere og geografi, i seg selv er en viktig faktor. Det vil være disse alternativene som i størst grad vil klare seg uten interkommunalt samarbeid i framtiden, og som kan påta seg nye oppgaver uten behov for samarbeid i framtiden.

På bakgrunn av foreliggende kommunestyrevedtak, denne utredningen, utfordringsbildene, innspill på allerede gjennomførte folkemøter og andre medvirkningsarenaer, bør kommunestyrene i hver kommune ta stilling til:

- Er det ønskelig og mulig for kommunen å bestå som egen kommune i et langsiktig framtidsperspektiv?
- Er det ønskelig og mulig å utvide det interkommunale og regionale samarbeidet i så stor grad at kommunen kan bestå som egen kommune i et langsiktig framtidsperspektiv?

Dersom kommunestyrene svarer ja på disse spørsmålene og velger dette som strategi i forhold til videre arbeid med kommunereformen, er det mindre aktuelt for kommunestyrene å ta stilling til retningsvalg i forhold til foreliggende sammenslåingsalternativer. Utredningen viser imidlertid at en slik strategi kan være risikabel for kommunene i forhold til overordnede mål for kommunereformen.

Etter vår oppfatning mener vi at alle kommunene i Midt-Troms (kanskje med unntak av Lenvik) samt Salangen og Lavangen, er for små til å kunne levere tilstrekkelig gode tjenester til innbyggerne og næringslivet, og for å ivareta nye oppgaver og krav i et framtidsperspektiv.

Kommunene bør derfor bestemme seg for hvilken/hvilke kommuner det er riktig å slå seg sammen med. Ekspertutvalget mener at kommunene bør ha minimum omkring 15.000 - 20.000 innbyggere. De foreliggende kommunesammenslåingsalternativene innebærer at flere av konstellasjonene medfører at ny kommune får omkring 15.000 innbyggere. Dette kan være tilstrekkelig i forhold til kommunereformens mål.

Under har vi vurdert de gitte alternativene ut fra kriterieutslag, spørreundersøkelser og skjønn, ved at vi har prioritert to av de gitte sammenslåingsalternativene der den enkelte kommune inngår.⁴⁰

Tabell 119 Samlet vurdering

	Alt 1	Alt 2	Alt 3	Alt 4	Alt 5	Alt 6	Alt 7	Alt 8	Alt 9
Lavangen					x				

⁴⁰ For Lavangen og Salangen er kun tatt inn et alternativ, siden vi mener det andre aktuelle alternativet er «sørorientering»

Bardu					x			x	
Salangen					x				
Målselv	x							x	
Sørreisa			x				x		
Dyrøy			x			x			
Tranøy			x	x					
Torsken		x	x						
Berg	x		x						
Lenvik	x		x						
I alt	3	1	6	1	3	1	1	2	0

På bakgrunn av det foreliggende materialet vil vi samlet sett anbefale en kombinasjon bestående av alternativ 3 og 5, eller alternativ 1 (Midt-Troms-regionen). For Lavangen og Salangen mener vi det er et høyst relevant alternativ også å orientere seg sørover (i en konstellasjon der også Gratangen inngår). Ett alternativ her – utover en «Ofoten-konstellasjon», kan også være en sammenslåing av Salangen, Lavangen og Gratangen. Dersom Lavangen og Salangen skulle inngå i en sammenslåing sørover, vil en sammenslåing av Bardu og Målselv framstå som aktuell.

Før kommunestyrene gjør sitt retningsvalg bør det være bred involvering av innbyggerne i kommune. Deres medvirkning kan skje på folkemøter, i lag og foreninger, i møter med næringslivet, høringer, innbyggerundersøkelser, via kommunenes nettsider, nettmøter etc.

Når kommunene har gjort sine retningsvalg, dvs. at kommunestyrene tar stilling til hvem de foretrekker å slå seg sammen med, starter arbeidet med å utvikle intensjonsavtaler. Basert på erfaringer fra andre sammenslåingsprosesser bør det beregnes at intensjonsavtaleprosessen vil ta 3-4 måneder.

Gjennom de frivillige sammenslåingene som er gjennomført, er det gode erfaringer med utarbeidelse av en intensjonsplan. Som tidligere omtalt vil det her være aktuelt å diskutere seg fram til visjoner og mål for sammenslåingen, og så langt som mulig være konkret på hvordan man ser for seg organisering og lokalisering av kommunale funksjoner. Hvordan de ansatte skal involveres og håndteres i prosessen, vil også være et sentralt moment. Det vil være spesielt viktig å synliggjøre hvordan man vil satse på framtidig steds- og samfunnsutvikling i den nye kommunen. Det må synliggjøres hvordan man ønsker å utvikle steder som en del av et større fellesskap. Ikke alle steder kan være like attraktive på alt, men under en felles kommunal paraply kan likevel ulike steds samlede attraktivitet øke.

Intensjonsplanen må naturligvis ta utgangspunkt i et mest mulig omforent utfordringsbilde, men også tilstrebe å ivareta spesielle hensyn og behov som de gamle kommunene måtte ha. Samtidig vil det være sentralt å synliggjøre hvordan man ser for seg at kommunen kan bli en sterkere utviklingsaktør ut fra et helhetlig fokus på den nye kommunens samlede ressurser.

Referanser

- Agenda (2006). Re-effekter. Etterundersøkelse av sammenslutning mellom Ramnes og Våle. Prosjektrapport R 5171.
- Bolkesjø, T. & Brandtzæg, B.A. 2005. Den vanskelige dialogen. Om innbyggerhøring og evaluering av forsøket på kommunesammenluting i Valdres i 2004. - Telemarksforskning-Bø. Rapport nr. 224 2005.
- Brandtzæg, B.A. 2009. Frivillige kommunesammenslutninger 2005-2008. Erfaringer og effekter fra Bodø, Aura, Vindafjord og Kristiansund. TF-rapport 258/2009.
- Brandtzæg, B.A., Aastvedt, A., Lie, K., Thorstensen, A. & Storm, H. 2011. Utgreiing av kommunestruktur i Ryfylke. Telemarksforskning. Rapport nr. 282.
- Brandtzæg, B.A., Aastvedt, A., Thorstensen, A. & Vareide, K. 2010. Mosvik og Inderøy. Utredning av kommunesammenslåing. Telemarksforskning. Rapport nr. 264.
- Brandtzæg, B.A. 2001. Folks syn på kommunepolitikk og forvaltning før sammenslåingen av Våle og Ramnes kommuner. Telemarksforskning-Bø. Arbeidsrapport nr. 10/2001
- Bukve, O 2002. Demokrati, effektivitet og debatten om kommunestrukturen. *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, vol. 18:3, s. 163-183.
- Grefsrud & Hagen 2003. Kriterier for kommuneinndeling. Østlandsforskning. ØF rapport nr. 21/2003
- Gundersen, Frants og Juvkam, Dag; inndeling i senterstruktur, sentralitet og BA-regioner. NIBR-rapport 2013:1.
- Hansen, S.W. & Hjelm, U. 2014 Kommunesammenlægninger og borgernes opfattelse af lokal-demokratiet – en status 6 år efter kommunalreformen. Artikeludkast til præsentation i Dansk Selskab for Statskundskab d. 24-25.10.13
- Haugset S. A. 2015 Nærdemokrati. Kunnskap og erfaringer fra arbeidsverkstedet på Værnes 23. oktober 2014
- Jacobsen, Dag Ingvar (2010): Evaluering av interkommunalt samarbeid etter kommunelovens § 27 – omfang, organisering og virkemåte
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. 2014. Kriterier for godkommunestruktur – delrapport fra ekspertutvalget for kommunereformen. Mars 2014.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. 2014. Kommuneproposisjonen 2015 (Prop. 95 S (2013-2014)). Mai 2014.
- Sunde, H. & Brandtzæg, B.A. 2006. Å bygge en ny kommune! Erfaringer fra gjennomføring av fire kommunesammenslåinger. AsplanViak/Telemarksforskning-Bø. Rapport
-