

Consulting

Nord-Troms 4

Utredning av kommunesammenslåing

Sammendrag

30. mars 2016



pwc

Innhold

Sammendrag		3
1	Gode og likeverdige tjenester til innbyggerne	5
2	Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling	16
3	Bærekraftig og robust kommune	20
4	Styrket lokaldemokrati og flere kommunale oppgaver	23
5	Konklusjon og anbefaling	26

Formål og bakgrunn

Formålet med utredningen er å utrede konsekvenser ved en sammenslåing av kommunene Kvæningen, Kåfjord, Nordreisa og Skjervøy. Rapporten gir en bred analyse av de ulike faktorene som anses relevante for en mulig sammenslåing. Kommunene har også ønsket å inkludere vurdering av en sammenslåing av kun Nordreisa og Skjervøy i utredningen. Selv om hovedvekten i utredningsarbeidet har vært lagt på sammenslåing i Nord-Troms 4 gjøres det underveis i rapporten derfor egne beregninger og vurderinger knyttet til det mindre alternativet. Dette vurderes også særskilt i sammendraget og konklusjonen.

For å oppsummere fordeler og ulemper ved en eventuell sammenslåing tar vi her utgangspunkt i regjeringens overordnede mål for kommunereformen. Disse oppfattes høyst relevante både for innbyggerne og kommunenes politiske- og administrative ledelse. Av redaksjonelle hensyn har vi i rapporten omtalt en sammenslått kommune av Kvæningen, Kåfjord, Nordreisa og Skjervøy med arbeidsnavnet «Nord-Troms 4».



Figur: Kart over kommunene i Nord-Troms 4

Grunnlagsdata

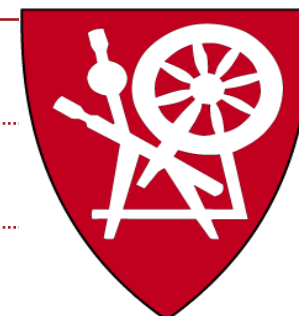
Kvæningen

Innbyggere	1 226
Areal	2 109 kkvm
Administrasjonssted	Burfjord



Kåfjord Gáivuotna

Innbyggere	2 182
Areal	991 kkvm
Administrasjonssted	Olderdalen



En sammenslått kommune i Nord-Troms 4 vil få 11 185 innbyggere og et areal på 7 011 kkvm.

Nordreisa

Innbyggere	4 882
Areal	3 437 kkvm
Administrasjonssted	Storslett



Skjervøy

Innbyggere	2 895
Areal	474 kkvm
Administrasjonssted	Skjervøy



Gode og likeverdige tjenester til innbyggerne

1

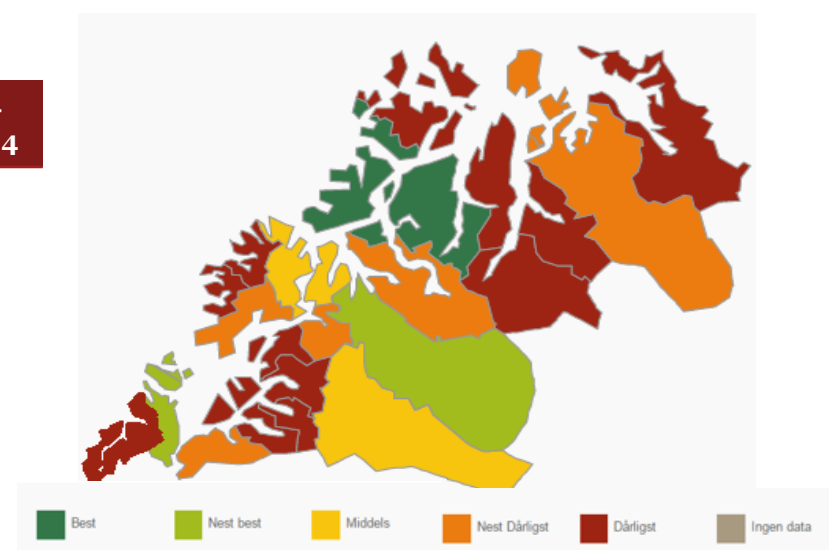
Vil en større kommune med bedre kapasitet og kompetanse legge til rette for bedre og mer likeverdige tjenester?

Regjeringen forventer at større kommuner med bedre kapasitet og kompetanse vil legge til rette for gode og likeverdige tjenester. Større fagmiljø skal gi mer stabile arbeidsmiljø, bredere kompetanse og en bredere tiltaksportefølje, særlig i små og spesialiserte tjenester. Et viktig spørsmål i utredningen er om dette vil kunne oppnås ved å slå sammen Kvænangen, Kåfjord, Nordreisa og Skjervøy? De fire kommunene har i utredningsprosessen gitt uttrykk for at kommunereformen og forslag til nytt inntektssystem oppfattes mer som en del av sentraliseringstrenden, enn et ønske om regionalisering av oppgaver og myndighet for økt kvalitet.

Gjennom en analyse av kommunenes statusbilder, KOSTRA-data, Kommunebarometeret, Kommune-NM, intervjuer med politisk og administrativ ledelse og ikke minst kommunenes egne vurderinger av utfordringsbildet har vi fått et godt innblikk i dagens status og hvilke utfordringer kommunene står ovenfor.

	Kvænangen	Kåfjord	Nordreisa	Skjervøy	Nord-Troms 4
Næringsliv	422	420	310	264	72
Arbeidsmarked	420	389	391	419	77
Demografi	395	392	174	143	52
Kompetanse	288	409	238	320	77
Økonomi	417	387	251	297	77
Totalt	426	419	295	340	76

Figur: Kommune-NM rangering av kommunene innen ulike sektorer. Nord-Troms 4 er vurdert som egen region blant 78 regioner i landet



Figur: Kart fra Kommune-NM

Vil en sammenslåing kunne gi kommunene økte inntekter og dermed bedre tjenester enn om de fortsetter å stå alene?

To faktorer som i stor grad påvirker kommunenes tjenester er økonomiske rammer og politisk/administrativ organisering. Dette har igjen betydning for kommunens evne til å oppnå gode fagmiljø, spisset kompetanse, tilstrekkelig kapasitet og kvalitet på sine tjenester. En sammenslåing av Kvæningen, Kåfjord, Nordreisa og Skjervøy kan gi noen økonomiske gevinster, først og fremst knyttet til mulig effektivisering og ekstraordinære overføringer fra Staten. På både kort og mellomlang sikt vil kommunene nyte godt av regjeringens økonomiske insentiver i kommunereformen.

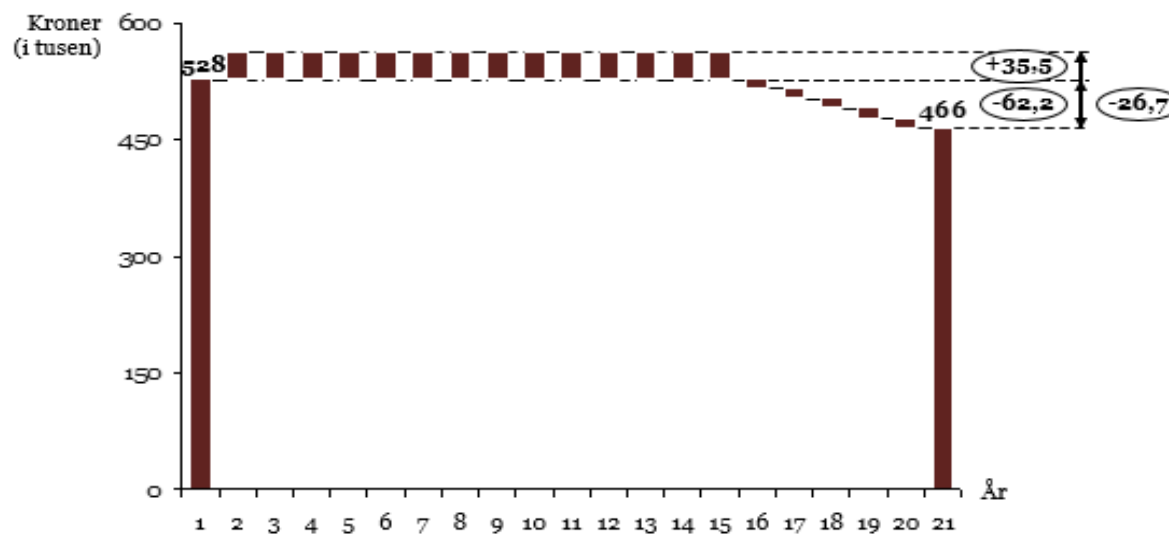
En sammenslått kommune av Nord-Troms 4 vil motta en engangsgangsutbetaling på 45 millioner kroner i forbindelse med sammenslåingen. Tilsvarende beløp for en sammenslåing av kun Nordreisa og Skjervøy er 25 millioner kroner. Storparten av dette er imidlertid ment å dekke engangskostnader som er en direkte konsekvens av sammenslåingen, kun 5 millioner kroner er ren reformstøtte som kan disponeres fritt.

Overføringer fra inntektssystemet	Nord-Troms 4	Nordreisa- Skjervøy
Støtte engangskostnader	40 MNOK	20 MNOK
Reformstøtte	5 MNOK	5 MNOK
Inndelingstilskudd	62,2 MNOK	24,7 MNOK
Rammetilskudd (årlig)	527,6 MNOK	314 MNOK
Årlig effekt av sammenslåing 0-15 år	35,5 MNOK	0,5 MNOK
Årlig effekt av sammenslåing 20 år	-26,7 MNOK	-24,2 MNOK

Tabell: Økonomiske konsekvenser ved eventuell sammenslåing

Sikret inndelingstilskudd i 15 år gir en økonomisk forutsigbarhet, men inntektssystemet er i endring og vil påvirke den framtidige inntektsstrømmen til kommunene

Vi har i utredningen beregnet at Nord-Troms 4 vil få en økning på 35,5 millioner kroner i de statlige overføringene de første 15 årene etter sammenslåing. Økningen inkluderer inndelingstilskudd på til sammen 62,2 millioner kroner som kompenseres for tilskudd kommunene mister ved sammenslåing. Dette medfører en samlet økning i statlige overføringer på nesten 7 prosent for kommunene de første 15 årene og vil potensielt kunne bidra til finansiering av betydelige investeringer eller til økt omfang eller kvalitet på tjenesteproduksjonen. Etter 20 år vil de måtte påregne en nedgang med 26,7 millioner kroner under dagens inntektsnivå, som kommer av at inndelingstilskuddet bortfaller. Det presiseres at dette er beregnet ut i fra dagens inntektssystem og medfører stor grad av usikkerhet. Inntektssystemet forventes endret flere ganger før dette blir realisert 20 år fram i tid. En sammenslåing av kun Nordreisa og Skjervøy forventes å kun gi marginalt økte rammeoverføringer de første 15 årene og en nedgang på 24,2 millioner kroner etter 20 år.



Figur: Konsekvens av kompensert inndelingstilskudd de neste 20 årene

Innføring av gradert basistilskudd med et strukturkriterium vil differensiere mellom kommuner som frivillig og ufrivillig små, og kompensere for eventuelle smådriftsulemper

Usikkerheten ved disse beregningene skyldes bl.a. at regjeringen har lagt fram et forslag til nytt inntektssystem for kommunene som vedtas etter at kommunene har besluttet eventuelle sammenslåinger, i tillegg til kommunereformen som pågår nå. Mens dagens inntektssystem vurderer eventuelle «smådriftsulemper» som en ufrivillig kostnad som kompenseres for den enkelte kommune, legger det nye systemet opp til å skille mellom kommuner som er «frivillig» og «ufrivillig» små. Dette gjøre bl.a. ved å innføre et nytt «strukturkriterium» som differensierer basistilskuddet mellom 0 og 13,2 millioner kroner (2015) etter en grenseverdi som definerer befolkningstetthet og reiseavstand i kommunene. Beregninger av regjeringens forslag til nytt inntektssystem viser at dette vil slå ut forskjellig for de fire kommunene. Forslaget ser ut til å medføre at Kvæningen og Nordreisa får redusert inntektene med henholdsvis 1,1 og 3,9 millioner kroner, mens Kåfjord og Skjervøy får økte inntekter med henholdsvis 1,2 og 0,8 millioner kroner. Det presiseres at dette er basert på regjeringens forslag som foreløpig ikke er vedtatt.

Kommuner	Utslag ny kostnadsnøkkel		Strukturkriteriet (25,4km)		Samlet utslag	
	1000 kr	Kr/Innb.	1000 kr	Kr/Innb.	1000 kr	Kr/Innb.
Kvæningen	- 1 800	- 1 458	659	538	- 1 140	- 921
Kåfjord	72	33	1 173	538	1 245	571
Nordreisa	- 2 881	- 588	- 1 036	- 212	- 3 916	- 800
Skjervøy	- 746	- 257	1 557	538	811	281

Tabell: KS beregningsmodell - Utslag ved ny kostnadsnøkkel og bruk av strukturkriteriet grenseverdi 25,4 km

Svært ulike størrelser i driftsutgifter etter sektorer i de ulike kommunene. Med drift på samme nivå som billigste kommune i Nord-Troms 4 ville dette gitt 34 millioner lavere utgifter.

Vi har i utredningen synliggjort et effektiviseringspotensial som følge av kommunesammenslåing, spesielt innenfor administrasjon. Nordreisa er i dag billigst av kommunen på administrasjon. En sammenslått kommune av Kvæningen, Kåfjord, Nordreisa og Skjervøy får et innbyggertall ikke ulikt Lenvik. Dersom den nye kommunen kan driftes med samme administrasjonsutgift per innbygger som Nordreisa eller sammenligningskommunen Lenvik gjør i dag, gir dette en innsparing på hhv 23,6 og 34 millioner kroner per år. Dette er midler som kan brukes på mer innbyggerrettede tjenester og dermed bidra til større omfang eller bedre kvalitet på de tjenestene innbyggerne er mest opptatt av. Det er også et betydelig potensial for effektivisering i tjenesteproduksjonen, men dette er både vanskeligere å tallfeste og ikke minst realisere.

	Innbyggere (1.1.2015)	Netto driftsutgifter (kr per innb.)	Netto driftsutgifter (1000 kr)
Kvæningen	1 235	12 609	15 572
Kåfjord	2 178	8 576	18 679
Nordreisa	4 892	5 506	26 935
Skjervøy	2 911	8 302	24 167
Sum Nord-Troms 4 (totalt)	11 216	34 993	85 353
Snitt Nord-Troms 4 (per innbygger)	11 216	8 748	98 118
Lenvik	11 535	4 544	
Nivå tilsvarende Nordreisa	11 216	5 506	61 755
Nivå tilsvarende Lenvik	11 216	4 544	50 965

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

Nord-Troms 4 vil få økte inntekter på 35,5 MNOK mer enn de fire kommunene vil få hver for seg, men med forslag til nytt inntektssystem vil dette medføre mye usikkerhet –uavhengig av om kommunene slår seg sammen

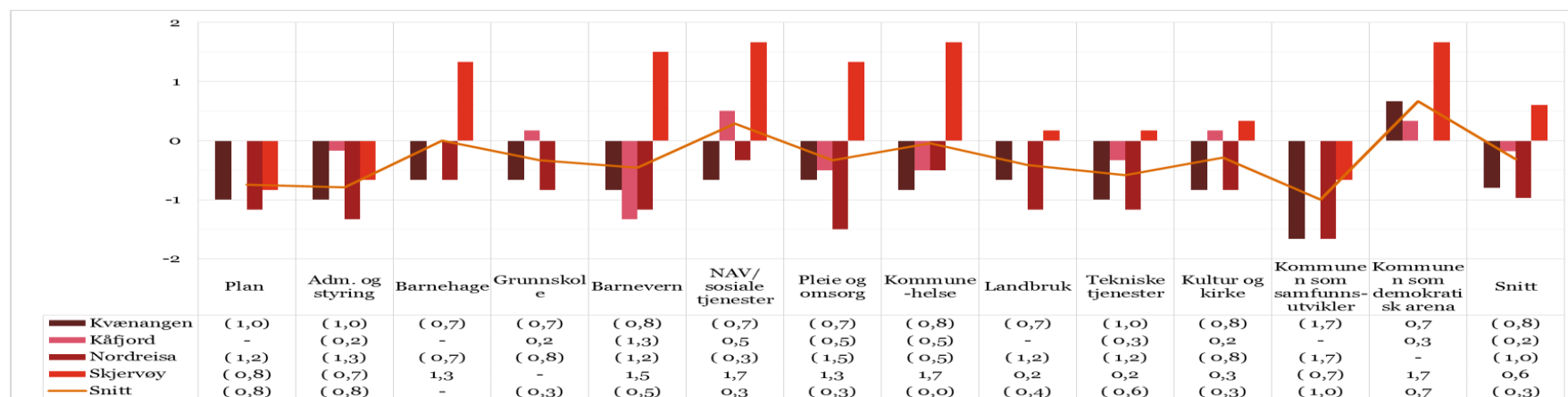
Oppsummert ligger det en klar økonomisk motivasjon i sammenslåing for kommunene i Nord-Troms 4. Samlet vil kommunene kunne få økte inntekter på 35,5 millioner kroner de første årene, noe som kan bidra til bedre tjenestetilbud eller nye investeringer. Det er imidlertid usikkerhet knyttet til størrelsen på økningen. Med regjeringens forslag til nytt inntektssystem fra 2017 kan dette se ut å bli redusert til ca 25 millioner kroner. Dette innebærer likevel en inntektsøkning på 4,8 prosent. Forslaget til nytt inntektssystem gir for øvrig få incentiver til kommunesammenslåing, ettersom kommunene ikke får redusert inntektene i nevneverdig grad ved å stå alene.

Sektorer	Indeks 2016	Ny indeks	Endring	Kvæangen	Kåfjord	Nordreisa	Skjervøy
Barnehage	0,583	0,615	5,4 %	-46	324	-1 029	-186
Administrasjon	1,630	1,593	-2,3 %	-1 171	-978	-1 251	-648
Skole	1,029	1,001	-2,7 %	-708	-839	-1 424	-480
Pleie- og omsorg	1,491	1,473	-1,2 %	-917	283	-1 125	-773
Helse	1,474	1,550	5,2 %	673	748	432	771
Barnevern	0,793	0,787	-0,8 %	-75	-165	6	-280
Sosialhjelp	0,699	0,840	20,2 %	444	699	1 511	850
Sum	1,159	1,160	0,1 %	-1 800	72	-2 881	-746

Tabell: Økonomiske konsekvenser ved nytt inntektssystem innen de ulike sektorene

Kommunene ser ulikt på utfordringsbildet i fremtiden dersom kommunene slår seg sammen. Skjervøy forventer større utfordringer ved sammenslåing, mens de andre kommunene forventer en bedring.

Per i dag har kommunene størst utfordring med tjenestene barnevern, pleie og omsorg, plan og administrasjon og styring. Dette stemmer godt overens med Fylkesmannens vurdering av kommunenes tjenester i de såkalte «statusbildene». Kvæningen, Kåfjord og Skjervøy mangler oppdaterte kommuneplaner og Fylkesmannen uttrykker der bekymring for at dette gir kommunene et begrenset og lite oppdatert styringsverktøy til å drive samfunnsutvikling. På barnevernsområdet ser det interkommunale samarbeidet mellom Nordreisa og Kvæningen ut til å ha bidratt til robusthet og riktig bemanning, selv om Fylkesmannen påpeker en negativ utvikling. Skjervøy og Kåfjord oppleves på barnevernsområdet å ha mer sårbare tjenester. I kommunenes vurderinger av utfordringsbildet er det gjennomgående trekk at Kvæningen, Kåfjord og Nordreisa forventer at en sammenslåing kan bidra til reduserte utfordringer i fremtiden, mens Skjervøy forventer at en sammenslåing vil gi økte utfordringer for tjenesteproduksjonen. Dette gjelder bl.a. innenfor områder som kapasitet, kompetanse, tilstrekkelig distanse og effektivitet. Nordreisa og Skjervøy forventer at utfordringsbildet vil utvikle seg likt, uavhengig av om det velges en sammenslåing med to eller fire kommuner.



Figur: Kommunenes egenvurdering av konsekvenser ved en eventuell sammenslåing

Hvilke tjenester som bør være gjenstand for funksjonsdeling og hvor skal de lokaliseres? Hvilke del av tjenester og administrasjon vil bli bedre ved en sammenslåing? Kan man utnytte stordriftsfordeler på administrasjon?

Innbyggernes tilgjengelighet til tjenestene vil i stor grad avhenge av hvilken organisasjonsmodell som velges. Det er i dag interkommunalt samarbeid på flere områder mellom kommunene, men samlet er omfanget av dette begrenset. Vi anbefaler at de store tjenestene som grunnskole, barnehage, kommunehelse, samt pleie og omsorg i hovedsak lokaliseres på samme sted som i dag, og at dette kommuniseres tidlig i prosessen. Dette er viktig for innbyggerne og for at prosessen om sammenslåing skal kunne få framdrift. Samtidig anbefaler vi at kommunene vurderer en funksjonsdeling av de administrative tjenestene. Dette vil gi noe mindre effektivisering enn en full samlokalisering, men vurderes å være et viktig virkemiddel på kort sikt dersom sammenslåing skal kunne realiseres. Aktuelle tjenester kan være regnskap, lønn, landbruk, barnevern, plan- og byggesaksbehandling m.m. På lang sikt må de mest sentrale administrative tjenestene lokaliseres rundt administrasjonssenteret i den nye kommunen. Valg av framtidig kommunesenter er imidlertid ikke vurdert som en del av denne utredningen. Hvilke tjenester som bør være gjenstand for funksjonsdeling og hvor de skal lokaliseres må imidlertid også vurderes ut ifra kompetanse- og rekrutteringspotensialet i dagens kommuner. Kommunens innbyggere er ikke ofte tilstede på rådhuset, men må ha god tilgjengelig kontakt dersom noe skulle oppstå. Vi anbefaler derfor at det opprettholdes et servicekontor i de kommunene som ikke velges som administrasjonssenter.

Kan digitalisering føre til at tjenester og kommunikasjon med innbyggerne blir bedre selv administrative tjenester blir sentralisert?

Kombinert satsing på digitalisering og begrensede servicekontor øker tilgjengeligheten for kommunens tjenester uten at det er behov for fysisk tilstedeværelse. Det ligger store muligheter i teknologi og oppdaterte verktøy som ikke utnyttes fullt ut i dag. Bruk av videokonferanseutstyr på servicekontor kan for eksempel gi innbyggerne møte med saksbehandler nært eget bosted og gjør det mindre viktig hvor saksbehandlerne sitter fysisk. Lokalisering av administrasjon og rådhus er ofte mer følelsesmessig engasjerende for innbyggerne enn det har praktisk betydning. Samtidig er det viktig å erkjenne at de administrative arbeidsplassene er viktige for lokalsamfunnene. Dette gjelder kanskje spesielt i Kvæningen, hvor offentlig sektor i dag står for 60% av sysselsettingen.



Personlig oppmøte
80 kr

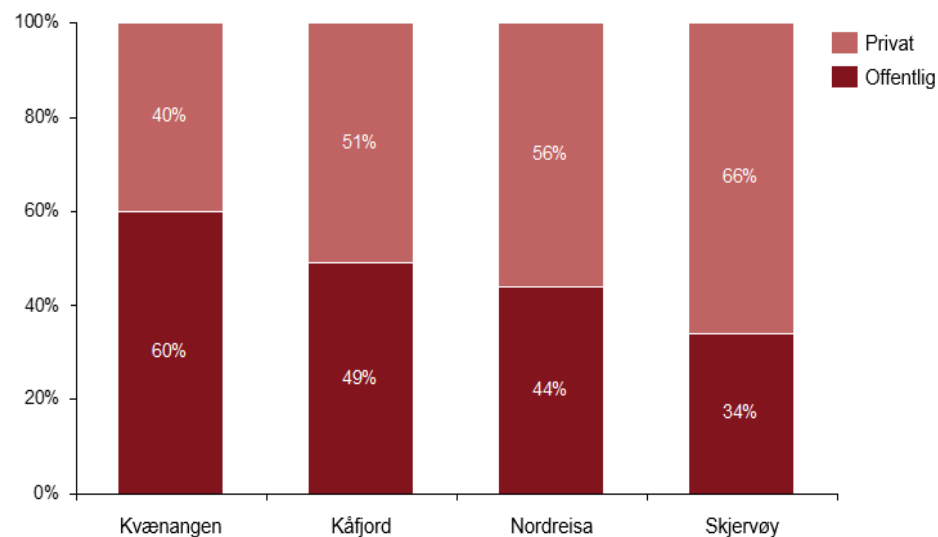


Telefon
40 kr



Digital selvbetjening
3 kr

Figur: Kostnader med fysisk vs digitalt oppmøte



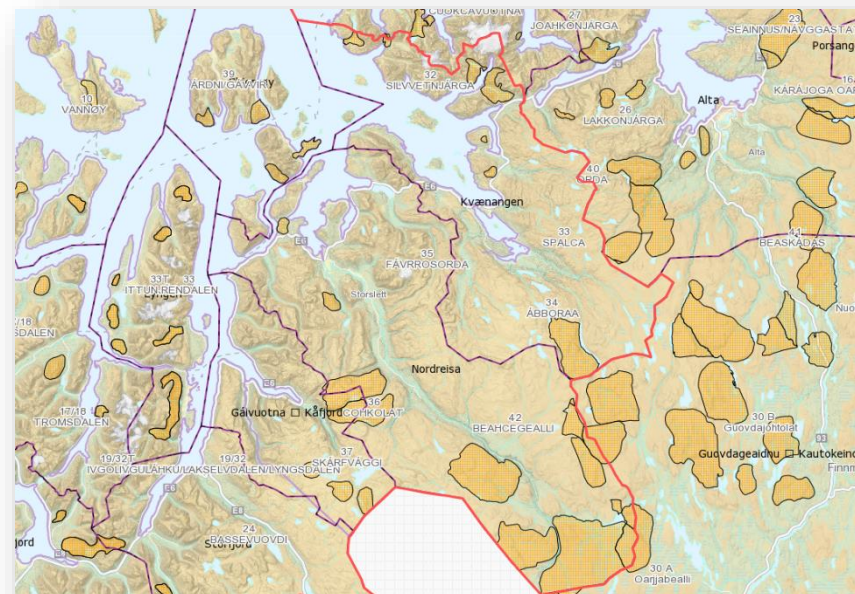
Figur: Sysselsettingsandel i privat og offentlig sektor etter kommuner

Kommunene er positive til at det samiske forvaltningsområde utvides til hele Nord-Troms 4 ved en sammenslåing. Sammenslåing kan gi økt fokus på samisk språk og kultur.

Et viktig tema for flere av kommunene er hvordan en sammenslåing vil påvirke det samiske og kvenske perspektivet. I utgangspunktet ventes en sammenslåing å kunne bidra positivt gjennom flere flerspråklige ansatte og en bedre utnyttelse av språkkompetansen i kommunene. Et avgjørende spørsmål for det samiske perspektivet vil være om den nye kommunen skal inngå i forvaltningsområdet for samiske språk. I dag er kun Kåfjord en del av området, og en sammenslåing til en ny kommune utenfor forvaltningsområdet vil kunne medføre en vesentlig svekkelse av rettigheter for den samiske delen av befolkningen. De andre kommunene har imidlertid signalisert at de er positive til at en ny kommune inngår i forvaltningsområdet for samiske språk. På denne måten kan en sammenslåing bidra til større fokus og økte rettigheter knyttet til samisk språk og kultur.

Kommune	Samemantallet	Befolkning	Andel i samemantall
Kvænangen	115	1235	9,3 %
Kåfjord	359	2163	16,6 %
Nordreisa	200	4844	4,1 %
Skjervøy	63	2911	2,1 %
Nord-Troms 4	737	11 216	6,6 %

Tabell: Befolknings sammensetning



Figur: Kart over samiske beiteområder etter kommuner

Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling

2

Nord-Troms 4 vil være den nest største kommunen i landet etter areal. Innbyggertallet har gått ned 3 prosent de siste 15 årene, men prognosen for de neste 25 årene viser en positiv utvikling for kommunene samlet.

Samarbeidet om utredning av sammenslåing har sin direkte bakgrunn i utredningsplikten Staten har gitt kommunene. Kvæningen, Kåfjord, Nordreisa og Skjervøy har likevel en naturlig forankring for utredningen gjennom samarbeidet i Nord-Troms regionråd. Den regionale identiteten har blitt styrket gjennom omdømmeprojektet med profilen «Der kontraster former folk». Dette gir kommunene godt identitetsgrunnlag å bygge videre på.

Alle kommunene er å betrakte som små, men har relativt ulike størrelser ut i fra innbyggertall. Nordreisa er den største kommunen med 4 892 innbyggere, Kvæningen minst med 1 235, mens Kåfjord og Skjervøy er relativt jevnstore med hhv 2 178 og 2 911 innbyggere. Skjervøy og spesielt Kvæningen har hatt en betydelig nedgang i folketallet de siste 15 årene. Mens prognosene for Nord-Troms 4 tilsier en befolkningsvekst på 7 prosent frem mot 2040, forventes folketallet i Kvæningen å synke med ytterligere 17 prosent. I en sammenslått kommune kan kommunenes ulike framtidsutsikter være et potensielt konfliktområde. Samtidig er det relevant å spørre hvor lenge Kvæningen kan tåle fortsatt nedgang i folketallet uten å gjøre endringer i kommunestrukturen. Alle kommunene vil være avhengig av å øke sin bostedsattraktiviteten for å unngå befolkningsnedgang de neste årene. Samtidig må en beholde og helst øke næringsattraktiviteten. Det krever et kontinuerlig og kraftfullt utviklingsarbeid.

	Folkemengde 01.01.2016	% av Nord-Troms 4	Vekst 2000-2015	Vekst 2015-2040
Kvæningen	1 231	11	- 14 %	- 13 %
Kåfjord	2 150	19	- 6 %	- 1 %
Nordreisa	4 895	44	1 %	18 %
Skjervøy	2 920	26	- 3 %	4 %
Nord-Troms 4	11 196		- 3 %	7 %

Tabell: Befolkningsvekst historisk og prognose

Nord-Troms 4 har typiske utpendlingskommuner, men kan dette defineres som et funksjonelt samfunnsutviklingsråde?

Arealmessig vil Nord-Troms 4 bli betydelig stor med i overkant av 7 000 kkvm. Med dagens kommunestruktur vil dette bli landets nest største kommune i areal, etter Kautokeino. Spredt bosetting og lav befolkningstetthet medfører utfordringer knyttet til reiseavstand, tilgjengelighet og kostnader på tjenestene, men variasjonen og arealet gir også samfunnsmessige muligheter.

Pendlingsdata kan si noe om interaksjonen på tvers av kommunegrensene og på hvilken måte kommunene inngår i en funksjonell bo- og arbeidsmarkedsregion. Alle de fire kommunene i utredningen er typiske utpendlingskommuner. Den interne pendlingen mellom kommunene er beskjeden, hvor de fleste pendler til Nordreisa av de fire kommunene. Ut i fra bosettings-, arbeids- og pendlingsstatistikk mener vi at en sammenslått kommune i Nord-Troms 4 ikke nødvendigvis naturlig kan karakteriseres som et funksjonelt samfunnsutviklingsområde (slik ekspertutvalget definerer det).

		Arbeidssted					Sysselsatte
		Skjervøy	Nordreisa	Kåfjord	Kvæningen	Utenfor	
Bosted	Skjervøy	1 175	40	4	1	185	1 405
	Nordreisa	59	1 941	16	23	429	2 468
	Kåfjord	13	61	665	1	292	1 032
	Kvæningen	3	26	1	389	128	547
	Utenfor	121	133	50	35		
Arbeidsplasser		1 371	2 201	736	449		

Tabell: Pendlingsstatistikk for sysselsatte med ulik bo- og arbeidssted

Kommunene har forskjellig syn på hvordan en sammenslåing vil påvirke rollen som samfunnsutvikler. Blir en ny kommune stor nok til at forskjellen vil merkes?

En av målsettingene ved kommunereformen er å få mer handlekraftige kommuner som kan spille en større rolle i både lokal og regional samfunnsutvikling. Til tross for at en sammenslått kommune i Nord-Troms 4 kun får i overkant av 11 196 innbyggere vil den ha et potensial for å framstå med langt mer tyngde i regionen og fylket. Enkelte av kommunene opplever at forskjellen i størrelse fra dagens kommunestørrelser blir for liten til at det vil utgjøre en vesentlig forskjell for samfunnsutviklingen. Kommuner som har slått seg sammen de senere årene har imidlertid gode erfaringer med en slik samlet opptreden. Uansett vil kommunene ha større sjanse for å drive effektivt utviklingsarbeid ved å slå sammen tilgjengelige ressurser til dette arbeidet enn om de jobber hver for seg. Det forutsetter at det etableres et styringssett og systemer forankret i politisk kultur og felles identitet som bidrar til å redusere kamp om ressurser og rivalisering langs tidligere kommunegrensar.



Bærekraftig og robust kommune

3

Hva betyr en bærekraftig og robust kommune? Vil en sammenslåing av kommunene til Nord-Troms 4 føre til mer robuste kommuner eller endret økonomisk og politisk handlingsrom?

Analysen av kommunenes økonomiske situasjon viser at det er relative forskjeller mellom kommunene. Nordreisa er i dag i ROBEK og Fylkesmannen ser på kommunens økonomiske situasjon som alvorlig. Alle kommunene leverer et netto driftsresultat som er lavere enn anbefalingen fra KMD og teknisk beregningsutvalg (TBU). Gjeldsgraden varierer også mellom kommunene. Kåfjord ligger lavest, og har mindre netto lånegjeld pr innbygger enn både de andre kommunene og gjennomsnittet for Troms. Skjervøy har høyest disposisjonsfond av kommunene med drøyt 19 millioner kroner i sum eller 5 428 kroner per innbygger. Dette er over seks ganger høyere enn Kåfjord som har minst oppsparte midler.

En kommunesammenslåing trenger ikke automatisk å føre til en mer økonomisk robust kommune. Sammenslåingen vil likevel gi grunnlag for en effektivisering, spesielt innenfor administrasjon. Også i den ordinære tjenesteproduksjonen vil det over tid være et potensial for effektivisering. Dette kan gi mulighet for større økonomisk handlingsrom, men bruken av dette vil være opp til det til enhver tid sittende politiske flertall. Generelt sett vil en større kommune ha større fleksibilitet og mulighet til å gjøre tilpasninger for å lykkes med god økonomistyring. En større kommune vil også kunne etablere større fagmiljø innenfor økonomiområdet enn hva de minste kommunene kan oppnå hver for seg i dag. Samtidig skal tjenestetilbudet nå ut til et større geografisk område enn tidligere som kan medføre større behov for god koordinering og styring. Engangsoverføringene i forbindelse med kommunereformen vil kunne gi kommunen noe mer handlingsrom og fleksibilitet i overgangsfasen, selv om en engangsoverføring på 45 millioner kroner for Nord-Troms 4 eller 25 millioner kroner for Nordreisa-Skjervøy ikke vil skape langvarig handlingsrom.

Kommunene vil være sterkere samlet som én kommune enn dersom de fortsetter hver for seg

En sammenslått kommune vil også kunne bli en større og mer robust aktør i sitt samspill med resten av regionen. Selv om Nord-Troms 4 kommune får til sammen 11 196 innbyggere vil den fortsatt regnes som en liten kommune og vil ikke nå opp til KMD (ekspertutvalget) sin anbefaling om minimum 15- 20 000 innbyggere for å sikre god oppgaveløsning. Kvænangen, Kåfjord, Nordreisa og Skjervøy vil uansett stå sterkere sammen enn hver for seg. Den sammenslåtte kommunen vil naturlig nok også ha et større geografisk areal og et mer mangfoldig arbeidsmarked og befolkning enn hva dagens kommuner har hver for seg. Dette kan gi utfordringer med tanke på prioriteringer og politiske valg, men kan også åpne nye muligheter.

Samlet er vår vurdering at en sammenslått Nord-Troms 4 vil bli mer bærekraftig og robust enn hva Kvænangen, Kåfjord, Nordreisa og Skjervøy vil oppnå hver for seg, selv om regjeringens forslag til nytt inntektssystem ikke innebærer noen betydelig inntektssvikt for kommunene samlet. Dette vil også være tilfelle ved en sammenslåing av Nordreisa og Skjervøy, men i mindre grad enn ved en sammenslåing av alle fire kommunene.



Styrket lokaldemokrati og flere kommunale oppgaver

4

Antall kommunestyrerepresentanter per innbygger i Nord-Troms 4 vil være lavere enn kommunene har i dag, og geografisk representasjon i det nye kommunestyret må ivaretas i nominasjonsprosessene til de ulike politiske partiene

Tidligere forskning gir ikke noe entydig svar på hvordan kommunesammenslåinger påvirker lokaldemokratiet. Erfaringer fra sammenslåinger i perioden 2004 – 2009 (Brandtzæg, 2009) tyder på noe redusert interesse for politiske verv, samtidig som at det demokratiske engasjementet utenfor de folkevalgte arenaene har økt noe.

En kommunesammenslåing vil bidra til større geografiske avstander mellom beslutningstakerne og innbyggerne i Kvæningen, Kåfjord, Nordreisa og Skjervøy. Den geografisk spredningen blant kommunestyremedlemmene kan bli svekket gjennom en sammenslåing, samtidig som at den opplevde distansen mellom innbyggerne og politikerne øker. Ved en sammenslåing av kommunene vil nødvendigvis antallet kommunestyrerepresentanter per innbyggere bli redusert, slik at de enkelte bygdene får en lavere representasjon i besluttede organer enn de har i dag. Kommunene i dag til sammen 72 kommunestyrerepresentanter, mens minstekravet med 11 2 16 innbyggere være 27. Det fryktes at lengre reiseavstander kan redusere engasjementet for politisk deltakelse. En sammenslått kommune med et mindre antall folkevalgte gir også et spørsmål om man vil oppnå en geografisk representasjon fra alle dagens grender i et nytt kommunestyre. Valgloven åpner ikke for en geografisk forhåndsfordeling av representanter, så dette må løses ved at de politiske partiene selv oppnår et representativt geografisk utvalg i sine nominasjonsprosesser før kommunevalg.

	Ap	FrP	H	KrF*	Sp	SV	MDG	Kyst-partiet	Andre**	Valgoppslutning	Representanter
Kvæningen	38,1 %	7,9 %	11,5 %			9,3 %		33,2 %		64,8 %	15
Kåfjord	32,0 %	5,8 %	9,3 %	13,8 %	22,4 %		7,0 %		9,3 %	59,7 %	17
Nordreisa	29,1 %	12,8 %	17,2 %	14,8 %	10,5 %	10,7 %	5,0 %			55,6 %	21
Skjervøy	19,3 %	17,3 %	4,9 %	24,8 %	20,1 %	13,6 %				59,2 %	19

Tabell: Valgoppslutning ved kommunevalget 2015 etter parti og antall representanter. * Felleliste Skjervøy: KrF/Kystpartiet ** Mamndalen, Skardalen og Nordnes Bygdaliste

Nærdemokratiordninger, gode prosesser og målrettede tiltak kan forebygge utfordringer med lokaldemokratiet som den nye kommunen kan møte

Et mulig tiltak for å motvirke fallende engasjement er opprettelse av såkalte nærdemokratiordninger. Dette kan være frivillige organisasjoner, foreningsbaserte lokalutvalg eller kommunedelsutvalg med beslutningskompetanse og/eller tjenesteansvar. Den politiske og administrative ledelsen i kommunene har drøftet nytten av slike nærdemokratiordninger kort i intervjuene. De store geografiske avstandene i Nord-Troms 4 taler for slike ordninger, men kommunene har ingen entydig holdning til dette. Enkelte av kommunene er imidlertid nysgjerrige og søkende for å finne ordninger som kan forebygge de negative konsekvensene en sammenslåing kan medføre for lokaldemokratiet. Det anbefales at dette diskuteres i den videre prosessen i og med at alle kommunene ser til dels store utfordringer med lokaldemokratiet i en eventuell ny kommune. Med god forankring og oppfølging kan slike tiltak virke avbøtende på de negative konsekvensene.

Gjennom Meld. St 14 (2014 – 2015) har regjeringen varslet overføring av nye oppgaver til kommunene. Dette gjelder blant annet tannhelse, rehabilitering, landbruk, boligtiltak og psykiatri. Prinsippet om «generalistkommuner» der alle skal ha samme oppgaver ligger fast, men det åpnes for enkelte ekstra oppgaver som kollektivtransport og skoleskyss til de største kommunene. Nord-Troms 4 kommune vil totalt få 11 196 innbyggere og kan ikke forvente å få overta disse oppgavene.

Samlet vurderes det at lokaldemokratiet blir utfordret ved en sammenslåing av Kvæningen, Kåfjord, Nordreisa og Skjervøy, men at med gode prosesser og målrettede tiltak kan forebygge noe av dette. Disse ulempene vil ikke oppstå i like stor grad ved en sammenslåing av kun Nordreisa og Skjervøy. Spørsmål om nærdemokratiordninger bør drøftes mellom kommunene i den videre prosessen, selv om det ikke er avdekket nevneverdig interesse for dette i utredningsarbeidet.

Konklusjon og anbefaling

5

Sammenslåing gir økte inntekter, sterkere fagmiljø, en sterkere region og kan gi effektivisering på administrasjon. Samtidig kan en sammenslåing gi utfordringer for lokaldemokratiet

Utredningen har etter ønske fra kommunene vurdert et stort antall problemstillinger knyttet til sammenslåing av kommunene Kvæangen, Kåfjord, Nordreisa og Skjervøy i Nord-Troms 4.

For å lykkes økonomisk i en sammenslåing er kommunene avhengig av å lykkes med å hente ut effektiviseringsgevinster. Dette gjøres enklest innenfor administrasjon, men bør også i en viss grad være mulig i selve tjenesteproduksjonen. I seg selv er ikke de økonomiske gevinstene tydelige nok til at de alene er godt nok argument for en kommunesammenslåing. Samtidig ser det ut i fra regjeringens forslag til nytt inntektssystem til at kommunene i Nord-Troms 4 vil få omtrent samme inntektsnivå som tidligere, også uten endring i kommunestrukturen. Det forventes imidlertid flere endringer i inntektssystemet de neste 20 årene. Det eneste som kan sikre kommunene samme forutsigbare inntektsnivå som i dag er at de slår seg sammen.

De viktigste positive konsekvensene ved en sammenslåing vil være stor grad av økonomisk forutsigbarhet i 20 år, en økning i statlige overføringer på 4,8 – 7 prosent, større fagmiljø i hver enkelt tjeneste, tilgang på mer spesialisert kompetanse, større økonomisk fleksibilitet og muligheten til å bli en noe sterkere regional aktør. På den andre siden vil også sammenslåingen kunne medføre svakere politisk representasjon og en opplevelse av større avstand til politikere og saksbehandlere. Imidlertid kan ulempene ved en sammenslåing forebygges gjennom funksjonsdeling av administrative tjenester, nærdemokratiske tiltak, funksjonsfordeling av administrative tjenester, satsing på digitalisering og lokalt servicekontor i tettsteder som ikke blir administrasjonssenter.

Kommunenes geografiske samhörighet, interkommunale samarbeid, regional identitet og kulturelle likheter gir kommunene godt utgangspunkt for videre prosess.

Totalt anses fordelene med en sammenslåing i Nord-Troms 4 å være større enn ulempene. Hvor store de positive og negative konsekvensene blir av en sammenslåing vil i stor grad påvirkes av hvilke valg kommunene tar i den videre prosessen fram mot sammenslåing og i driften av en ny kommune. Kommunenes geografiske samhörighet, regionale identitet og kulturelle likheter gir et godt utgangspunkt for en videre prosess.

I utredningen har vi også sett på en mulig sammenslåing av Nordreisa og Skjervøy. Jevnt over vil en sammenslåing av kun de kommunene gi mange av de samme konsekvensene som for Nord-Troms 4, men med mindre utslag. Fordelene knyttet til økonomi, kompetanse, fagmiljø og samfunnsutvikling vil bli mindre enn i Nord-Troms 4, men det vil også utfordringene knyttet til demokrati, geografi og avstand. Vi vurderer derfor at en full sammenslåing i Nord-Troms 4 vil gi størst effekt.

Det anbefales at utredningen følges opp i en ny prosess med de fire kommunene. Formålet med den videre prosessen bør være utarbeidelse av en intensjonsavtale om sammenslåing av Kvænangen, Kåfjord, Nordreisa og Skjervøy, som igjen kan ligge til grunn for reelle forhandlinger og prosess fram mot endelig beslutning innen juni 2016. Dersom den videre prosessen viser at Kvænangen og Kåfjord velger andre strukturalternativ anbefaler vi at Nordreisa og Skjervøy fortsetter prosessen alene.