

## Møteinnkalling

---

**Utvalg:** **Kvæningen formannskap**  
**Møtested:** Kommunehuset  
**Dato:** 27.01.2016  
**Tidspunkt:** 09:00

---

Eventuelt forfall må meldes snarest på tlf. 77 77 88 00. Vararepresentanter møter etter nærmere beskjed.

- Orientering om adresseprosjektet (ca ½ time) v/Geir Skåre.
- Endring av møtedato 03.04.16.
- Høringssvar Havbruksfond
- Ishavskraft orienterer kl. 10.00

Burfjord 14.01.16

Eirik Losnegaard Mevik  
ordfører



## Saksliste

<b>Utv.saksnr</b>	<b>Sakstittel</b>	<b>U.Off</b>	<b>Arkivsaksnr</b>
PS 1/16	Kommunereformen, utredning av sammenslåing med Alta, Loppa og Kautokeino		2015/143
PS 2/16	Tariffavtalen 2016, innspill til hovedoppgjøret		2016/28
PS 3/16	Høring, nytt inntektssystem for kommunene		2016/23
PS 4/16	Budsjettvedtak for 2016 - Gjennomføring i etat for oppvekst og kultur		2015/334
PS 5/16	Referatsaker		
RS 1/16	Skjenkebevilling enkeltanledning, Kvæningen Flerbrukshus den 15.01.16.		2016/3
RS 2/16	Skjenkebevilling enkeltanledning, Flerbrukshuset den 26.12.15.		2015/5
RS 3/16	Plassering av legevaktsentral for Kvæningen		2015/698



## Saksfremlegg

Utvalgssak	Utvalgsnavn	Møtedato
1/16	Kvæningen formannskap	27.01.2016

### **Kommunereformen, utredning av sammenslåing med Alta, Loppa og Kautokeino**

#### **Administrasjonssjefens innstilling**

1. Rapporten fra PwC er levert i henhold til bestilling og vil bli brukt i det videre arbeidet med utredning av kommunereformen.
2. Formannskapet starter en prosess med avklaring av tema for folkeavstemning. Dato for avstemningen drøftes og legges fram for kommunestyret i møte 17.2.2016.

#### **Saksopplysninger**

Saken inneholder to hovedsaker:

- Oversendelse av rapport fra vurderingen av sammenslåingsalternativet Alta, Kautokeino, Kvæningen og Loppa
- Forslag om å starte prosess for å fastsette dato for folkeavstemning.

#### Rapport for alternativet Alta, Kautokeino, Kvæningen og Loppa

Rapport fra konsulent PwC ble oversendt i desember 2015 og det ble holdt folkemøte i Burfjord 7.12.2015. Rapporten ligger ved i sin helhet.

Rapporten konkluderer med at det etter alt å dømme vil være svært utfordrende for Kautokeino å gå inn i en ny storkommune med de tre andre. For Alta, Kvæningen og Loppa konkluderes slik:

*«For Alta, Kvæningen og Loppa anser vi fordelene med en sammenslåing å være større enn ulempene. Hvor store de positive og negative konsekvensene med en sammenslåing blir vil i stor grad påvirkes av hvilke valg kommunene tar i den videre prosessen fram mot sammenslåing og i driften av en ny kommune. Sammen kan disse tre kommunene skape en ny og robust kommune som vil bli et sterkt og naturlig tyngdepunkt i Finnmark og i Nord-Norge.*

*Vi anbefaler at utredningen følges opp i en ny prosess med Alta, Kvæningen og Loppa. Formålet med den videre prosessen bør være utarbeidelse av en intensjonsavtale om sammenslåing, som igjen kan ligge til grunn for reelle forhandlinger og prosess fram mot endelig beslutning innen juni 2016."*

Til det siste punktet vises til at det pr 10.1.2016 ikke er gjort avtaler om nye møter med Alta eller Loppa.

#### Folkeavstemning

Kommunestyret har fattet vedtak om at det i tillegg til ovennevnte utredning, skal gis en vurdering av en mulig sammenslåing av kommunene Kvæningen, Kåfjord, Nordreisa og

Skjervøy («Nord-Troms4»). Dette arbeidet er ikke kommet ordentlig i gang ennå og det ses som nødvendig å forsere noe av prosjektet.

Kommunestyret har også vedtatt at spørsmålet om kommunesammenslåing skal legges fram til folkeavstemning og det synes hensiktsmessig å sette i gang prosess for å utforme tema for folkeavstemningen og for å fastsette dato.

## **Vurdering**

### Rapporten

Administrasjonen vurderer at rapporten er avlevert og har et innhold som svarer til bestillingen. Fakta og konklusjoner vil kunne brukes i det videre arbeidet.

### Folkeavstemning

Kommunene skal fatte vedtak og sende disse til fylkesmannen innen 1.7.2016 og det antas at Kvæningen kommune vil behandle saken i sitt kommunestyre 22.6.2016. Foregående formannskap er 8.6.2016.

Rådgivende folkeavstemninger er ikke underlagt samme stramme styring som ordinære valg, men det synes hensiktsmessig å sette av tid til informasjon og innbyggerdeltakelse før en avstemning kan finne sted. Noe administrative forberedelser er også nødvendig.

Det skal også vises til at folkeavstemninger normalt vil invitere til valg mellom to alternativ mens det i Kvæningen kan ligge an til tre muligheter;

- Mot kommunesammenslåing
- For sammenslåing med finnmarkskommunene
- For sammenslåing med Nord-Troms4.

Administrasjonen vil se det som rett at det startes en prosess med avklaring av dato og tema for folkeavstemningen.

## **Vedlegg**

Kommunereformen - Alta, Kautokeino, Kvæningen og Loppa. Utredning av kommunesammenslåing.

---

# *Kommunereformen - Alta, Kautokeino, Kvænangen og Loppa*

Utredning av  
kommunesammenslåing

4. desember 2015





Alta kommune  
Postboks 1403  
9506 Lyngseidet

4. desember 2015

## **Alta, Kautokeino, Loppa og Kvænangen – en ny, sterk kommune og et naturlig tyngdepunkt i Finnmark**


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

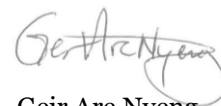
PwC er hovedansvarlig for rapporten som er utarbeidet i samarbeid med våre underleverandører Stiftelsen Telemarksforskning og Burson-Marsteller AS. Oppdraget har blitt utført av et team bestående av Geir Are Nyeng, (prosjektleder), Pål Sandal, Stian Mækelæ, Maryon Strugstad og John Marius Ørke fra PwC, Kjetil Lie og Audun Thorstensen fra Telemarksforskning, samt Peter Gitmark og Erik Strøm fra Burson-Marsteller AS. Reinholdt Bredrup i PwC har vært ansvarlig partner på oppdraget.

Fra oppdragsgivers side har prosjektet vært ledet av en arbeidsgruppe bestående rådmennene Bjørn Atle Hansen (Alta), Kent Valio (Kautokeino), Marion Høgmo (Loppa) og Frank Pedersen (Kvænangen).

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

Med vennlig hilsen

  
Reinholdt Bredrup  
Partner

  
Geir Are Nyeng  
Prosjektleder



*Denne rapporten er utarbeidet av PricewaterhouseCoopers (PwC) i samarbeid med stiftelsen Telemarksforskning og Burson-Marsteller AS for kommunene Alta, Kautokeino, Kvænangen og Loppa i samsvar med inngåtte og signerte kontrakter.*

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

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



# ***Sammendrag og samlet vurdering av fordeler og ulemper ved sammenslåing av Alta, Kautokeino, Kvænangen og Loppa***

Formålet med utredningen er å vurdere konsekvenser, fordeler og ulemper ved en sammenslåing av kommunene Alta, Kautokeino, Kvænangen og Loppa. Rapporten gir en bred analyse av de ulike faktorene som anses relevante for en mulig sammenslåing. Av redaksjonelle årsaker omtales en mulig sammenslått kommune i rapporten som «den nye storkommunen»

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

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

## ***Gode og likeverdige tjenester til innbyggerne***

Regjeringen forventer at større kommuner med bedre kapasitet og kompetanse vil legge til rette for gode og likeverdige tjenester. Større fagmiljø skal gi mer stabile arbeidsmiljø, bredere kompetanse og en bredere tiltaksportefølje, særlig i små og spesialiserte tjenester. Vil så dette kunne oppnås ved å slå sammen Alta, Kautokeino, Kvænangen og Loppa?

Gjennom en analyse av kommunenes statusbilder, KOSTRA-statistikk, Kommunebarometeret og ikke minst kommunenes egne vurderinger av utfordringsbildet har vi fått et godt innblikk i dagens status og hvilke utfordringer kommunene står overfor.

To faktorer som i stor grad påvirker kommunenes tjenester er økonomiske rammer og organisering. Dette har igjen betydning for kommunens evne til å oppnå gode fagmiljø, god kompetanse, tilstrekkelig kapasitet og kvalitet på sine tjenester. En ny storkommune kan gi økonomiske gevinster, først og fremst knyttet til mulig effektivisering og ekstraordinære overføringer fra Staten. På både kort og mellomlang sikt vil kommunene nyte godt av regjeringens økonomiske insentiver i kommunereformen. En sammenslått kommune vil her motta engangsgangsutbetalinger på 65 mill. kr i forbindelse med sammenslåingen.

En sammenslått kommune bestående av Alta, Kautokeino, Kvænangen og Loppa vil ifølge kommunenes egne beregninger få en årlig økning på 12 mill. kr i de statlige overføringene de første 15 årene, før dette skal trappes ned de neste 5 årene. Den nye kommunen vil deretter bli vurdert etter gjeldende inntektssystem for kommunene. Vi har videre synliggjort et effektiviseringspotensial som følge av kommunesammenslåing, primært innenfor administrasjon. Alta har i dag vesentlig lavere administrasjonsutgift pr innbygger enn de andre kommunene. Kan den nye storkommunen driftes med samme andel administrasjonsutgifter som Alta gjør i dag vil dette gi innsparinger på ca. 37 mill. kr. pr år. Med samme administrasjonsutgift pr innbygger som Harstad gir dette til sammenligning en innsparing på 43 mill. kr pr år. Dette er midler som kan brukes på mer innbyggerrettede tjenester og dermed bidra til større omfang eller bedre kvalitet på de tjenestene innbyggerne er mest opptatt av. Erfaringsmessig vil det også være et betydelig potensial for effektivisering i tjenesteproduksjonen, men dette er både vanskeligere å tallfeste og ikke minst realisere. Oppsummert ligger det en klar økonomisk motivasjon i sammenslåing, men de økonomiske fordelene vurderes ikke å være store nok til å kunne stå alene som argument for sammenslåing.

---

Paradoksalt nok er det største økonomiske argumentet for sammenslåing knyttet til forventede utfordringer som vil møte kommuner som består som egne kommuner også etter kommunereformen. Regjeringen har nemlig varslet endringer i kommunenes inntektssystem fra 2017, noe som etter all sannsynlighet vil gi små distriktkommuner mer utfordrende rammevilkår enn i dag. Dagens inntektssystem legger til grunn at smådriftsulemper er en ufrivillig kostnad for kommunene, som kompenseres fullt ut gjennom ulike tilskuddsordninger. I lys av kommunereformen vil det bli sett på om dette fortsatt kan vurderes som en ufrivillig kostnad. I tillegg til at kommunene kompenseres for kostnadsforskjeller i tjenesteproduksjonen, inneholder inntektssystemet tilskudd som er begrunnet med regionalpolitiske målsetninger. Dette omfatter Nord-Norge- og Namdalstilskudd, småkommunetilskudd, distriktstilskudd Sør-Norge og storbytilskudd. Utformingen og omfang av de regionalpolitiske tilskuddene vil også bli vurdert som en del av gjennomgangen av inntektssystemet. Denne usikkerheten må kommunene ta med seg inn i prosessene om kommunesammenslåing. Regjeringens økonomiske system for kommunereformen inkluderer et inndelingstilskudd som sikrer sammenslåtte kommuner minst like store statlige overføringer som før sammenslåingene. Denne forutsigbarheten får kommunene kun dersom de gjør positive vedtak om sammenslåing før 1.7.2016. Forslaget til nytt inntektssystem vil bli sendt på høring før 31.12.2015, slik at konsekvensene av dette i stor grad er kjent før kommunene tar stilling til ny kommunestruktur.

Kommunene opplever størst utfordringer med tjenestene pleie og omsorg og tekniske tjenester. De tjenestene kommunene forventer at en kommunesammenslåing kan ha størst positiv endring på er plan, administrasjon, NAV/sosiale tjenester og landbruk. På den andre siden ser kommunene store framtidige utfordringer i pleie og omsorg. Dette er utfordringer som i liten grad vil kunne løses gjennom kommunesammenslåing. Totalt sett forventer Alta og Kautokeino at dagens kommunestruktur vil gi noe færre utfordringer for tjenesteproduksjon og myndighetsutøvelse enn en sammenslåing. For Kvæningen og spesielt Loppa er bildet helt motsatt. De forventer at store deler av de framtidige utfordringer på dette området vil kunne løses gjennom en kommunesammenslåing. Tilstrekkelig distanse og relevant kompetanse er de av regjeringens kriterier hvor kommunene forventer en sammenslåing vil ha mest positiv effekt. Tilgang på større fagmiljø og det å bli del av en større og tilsynelatende mer attraktiv organisasjon kan synes å være en del av disse positive forventningene. Dette er for øvrig sammenfallende med erfaringer fra tidligere kommunesammenslåinger. Samtidig ser vi at en sammenslåing kan gi rom for å hente ut betydelige effektiviseringsgevinster. Dette kan gi et økonomisk handlingsrom som kan brukes til å øke kapasiteten og kvaliteten på prioriterte tjenester.

Vår vurdering er at en sammenslåing av Alta, Kautokeino, Kvæningen og Loppa vil bidra til større fagmiljø med lavere sårbarhet og bedre kompetanse. Distansen mellom saksbehandler og bruker vil bli større der det er nødvendig og en kan forvente en noe mer effektiv tjenesteproduksjon. Dette gjelder spesielt på tjenester som i dag er marginale i de minste kommunene og hvor behovet for spesialkompetanse er stort.

Innbyggernes tilgjengelighet til tjenestene vil i stor grad avhenge av hvilken organisasjonsmodell som velges. Vi anbefaler at de store førstelinjetjenestene som grunnskole, barnehage, kommunehelse, samt pleie og omsorg lokaliseres på samme sted som i dag. En tidlig avklaring av dette er viktig for innbyggerne og for at prosessen om sammenslåing skal kunne få framdrift. Vår anbefaling er videre at de mest sentrale administrative tjenestene samlokaliseres i et nytt administrasjonssenter i Alta. Samtidig bør kommunene vurdere noe funksjonsdeling av administrative tjenester. Dette vil gi noe mindre effektivisering enn en full samlokalisering, men med bakgrunn i de lokale forholdene vurderes det å være et viktig virkemiddel dersom sammenslåing skal kunne realiseres. Det reduserer også de samfunnsmessige konsekvensene ved tap av kommunale arbeidsplasser. Aktuelle tjenester kan være regnskap, lønn, landbruk, barnevern, plan- og byggesaksbehandling m.m. Dette foreslås kombinert med en satsing på digitalisering og begrensede servicekontor i Kautokeino, Kvæningen og Loppa. Innbyggernes tilgjengelighet til tjenestene vil da ikke bli nevneverdig redusert. Det ligger store muligheter i teknologi og oppdaterte verktøy som ikke utnyttes fullt ut i dag. Bruk av videokonferanseutstyr på servicekontor kan for eksempel gi innbyggerne møte med saksbehandler nært eget bosted og gjør det mindre viktig hvor saksbehandlerne sitter fysisk.

Det samiske perspektivet vurderes å være en av de største utfordringene knyttet til en sammenslåing av Alta, Kautokeino, Kvæningen og Loppa. Folkevalgte i Kautokeino uttrykker frykt for å gå fra å være en majoritet i en liten kommune til å bli en minoritet i en stor kommune. Sametinget har selv utredet spørsmålet om kommunereformen og samiske interesser. De anbefaler at kommuner der samer er i flertall eller i et så stort mindretall at det sterkt preger lokalsamfunnet bør opprettholdes, altså at Kautokeino består som egen

kommune av samepolitiske hensyn. Problemstillingene knyttet til det samiske perspektivet er såpass komplekse at kommunene vurderte at de ikke kan utredes fullt ut i dette prosjektet. Vi anbefaler derfor at dette følges opp med en egen utredning av hvilke konsekvenser en kommunesammenslåing kan ha for det samiske perspektivet. En av flere viktigste spørsmål som må avklares her er om den nye kommunen skal inngå i forvaltningsområdet for samiske språk. Mulige avklaringer omkring dette og andre viktige spørsmål forventes å komme i det regjeringsutnevnte «Pedersenutvalget» som legger fram sin rapport i februar 2016.

## ***Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling***

Samarbeidet om utredning av sammenslåing har delvis sitt utspring i et geografisk fellesskap. Kommunene samarbeider fra før om enkelte tjenester, men dette samarbeidet er primært mellom Alta og Loppa. Utviklingen i regionen er på grunn av kommunenes størrelse sterkt preget av Alta kommunes utvikling. Dette gjelder både befolkningsutvikling, arbeidsplasser, bransjesammensetning og bostedsattraktivitet. I ett perspektiv kan det se ut til at Alta klarer seg godt alene som samfunnsutviklingsaktør. Et viktig spørsmålet blir da om en sammenslåing kan bidra til at Alta kan dra de tre andre kommunene med seg og om en sammenslåing kan styrke kommunene som regional aktør.

En ny sammenslått kommune vil ha ca. 25.000 innbyggere, altså 25% flere enn det Alta kommune har i dag. Ikke minst vil arealet i den nye kommunen bli betydelig. Den nye storkommunens flatemål på 16.352 km<sup>2</sup> er hele 67% større enn Oslo, Akershus, Østfold og Vestfold til sammen. Dette gir åpenbart en del utfordringer, men kan også styrke den nye storkommunen som samfunnsutviklingsaktør regionalt. Samlet sett har den nye storkommunen hatt en markant befolkningsnedgang de siste 15 årene. Dette skyldes delvis ugunstige strukturelle betingelser som ugunstig plassering i forhold til store arbeidsmarkeder og uheldig bransjestruktur. Svak bostedsattraktivitet har også bidratt negativt til folketallet. Med dette tatt i betraktning, har likevel næringsutviklingen vært god, men ikke god nok til å skape netto innflytting og befolkningsvekst.

Skal kommunene klare å øke folketallet og skape flere arbeidsplasser må de lykkes med å øke bostedsattraktiviteten og gjøre seg attraktiv for næringslivet. Dette krever et kontinuerlig og kraftfullt utviklingsarbeid. Størrelsen tatt i betraktning kan dette bli enklere i en sammenslått kommune med koordinerte ressurser enn om kommunene fortsatt skal stå alene. Dette er et godt utgangspunkt for videre arbeid med samfunnsutvikling i en ny sammenslått kommune.

En kommunesammenslåing i en funksjonell bo- og arbeidsmarkedsregion vil ofte gå smidigere og det vil være enklere å hente ut potensielle gevinster dersom det fra før er stor pendling mellom kommunene. Andelen pendlere mellom disse kommunene er imidlertid ikke veldig stor, med unntak av Alta som er en typisk innpendlingskommune. Generelt er det lite innpendling til disse kommunene. Ut i fra bosettings-, arbeids- og pendlingsstatistikk kan vi ikke nødvendigvis naturlig karakterisere Alta, Kautokeino, Kvæningen og Loppa som et naturlig samfunnsutviklingsområde slik ekspertutvalget definerer det.

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

## ***Bærekraftig og robust kommune***

De økonomiske analysene i rapporten er en direkte gjengivelse av Alta kommunes eget notat «Økonomiske rammebetingelser» (datert 27.4.2015). Analysen der viser at alle de fire kommunene har et inntektsnivå over landsgjennomsnittet, hvor Loppa peker seg ut med relativt høye frie inntekter. Ingen av kommunene hadde negative driftsresultat i 2013, men Alta og Kvæningen lå an til å få negative driftsresultat i 2014 (foreløpige tall). Per i dag er det kun Kautokeino av kommunene som er på ROBEK-lista. Ingen av kommunene framstår likevel som svært robuste over tid, og har hver for seg ulike utfordringer.

En kommunesammenslåing trenger ikke automatisk å føre til en mer økonomisk robust kommune. Sammenslåingen vil likevel gi grunnlag for en betydelig 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 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 helt andre fagmiljø innenfor økonomiområdet enn hva de minste kommunene kan oppnå i dag. Engangsoverføringene i forbindelse med kommunereformen vil kunne gi kommunen noe mer handlingsrom og fleksibilitet i overgangsfasen, selv om en engangsoverføring på 65 mill. kr ikke vil skape langvarig handlingsrom. Den største økonomiske muligheten ligger i effektivisering av administrasjonen og tjenestene. Samtidig er som nevnt den økonomiske uforutsigbarheten i framtidens inntektssystem for kommunene en faktor det er vanskelig å overse.

En sammenslått kommune vil kunne bli en større og mer robust aktør i sitt samspill med andre regioner og offentlige myndigheter. En ny sammenslått kommune med Alta, Kautokeino, Kvæningen og Loppa vil få ca. 25.000 innbyggere og vil med forbehold om andre kommunesammenslåinger i Finnmark bli langt større enn de to nest største (Hammerfest og Sør-Varanger) til sammen. Den nye storkommunen vil ha et langt større geografisk areal og også mer mangfoldig arbeidsmarked og befolkning enn hva dagens kommuner har hver for seg. Dette kan gi utfordringer med tanke på infrastruktur, prioriteringer og politiske valg, men kan også åpne nye muligheter.

Kautokeino, Kvæningen og Loppa er i motsetning til Alta å regne som små kommuner, og vil gjennom en sammenslåing oppleve en effekt med tanke på bærekraft og robusthet. Samlet er vår vurdering at en sammenslåing vil gjøre kommunene mer bærekraftig og robust enn hva hver av kommunene vil klare å oppnå for seg.

## ***Styrket lokaldemokrati og flere kommunale oppgaver***

Tidligere forskning gir ikke noe entydig svar på hvordan kommunesammenslåinger påvirker lokaldemokratiet. Erfaringer fra sammenslåinger i perioden 2004 – 2009 (Brandtzæg 2009) tyder på noe redusert interesse for å ta på seg politiske verv, samtidig som at det demokratiske engasjementet utenfor de folkevalgte arenaene har økt noe. Dette er ikke ulikt kommunenes forventninger til hvordan en sammenslåing vil påvirke det lokaldemokratiske perspektivet. Spesielt Kautokeino ser store utfordringer for lokaldemokratiet ved en kommunesammenslåing, spesielt knyttet til at større avstand og færre representanter pr velger vil føre til en svekkelse av den politiske deltakelsen. Det politiske engasjementet og deltakelsen oppleves som stort i kommunene i dag, om enn noe mindre i Alta. Der opplevelse rekrutteringen som svak og det er utfordrende å få innbyggerne til å bli aktive i lokalpolitikken.

En kommunesammenslåing vil helt naturlig bidra til noe større geografiske avstander mellom beslutningstakerne og innbyggerne, spesielt i Kautokeino, Kvæningen og Loppa. Kombinert med lavere geografisk representasjon i kommunestyret fryktes det at den opplevde distansen mellom innbyggerne og politikerne øker. Dette gjelder spesielt i Kautokeino hvor tre av de fire største partiene har en klar samisk tilknytning. Ved en sammenslåing av kommunene vil nødvendigvis det totale antallet kommunestyrerepresentanter bli betydelig redusert, slik at de enkelte bygdene får en lavere representasjon i beslutende organer. Færre folkevalgte gir også et spørsmål om man i et nytt kommunestyre vil oppnå en geografisk representasjon fra alle dagens kommuner og grender. Selv om enkelte hadde ønsket en forhåndsdefinert geografisk representasjon i et nytt kommunestyre, åpner ikke valgloven for slike ordninger. Dette må derfor løses ved at de politiske partiene selv prioriterer geografisk representasjon i sine nominasjonsprosesser før kommunevalg. Selv om partiene skulle støtte opp under dette begrenser Valgloven hvor mange kandidater hvert enkelt parti kan forhåndskumulere.<sup>1</sup> For en ny storkommune vil dette begrense seg til seks kandidater, så fremt det nye kommunestyret ikke skal ha flere enn 53 representanter. Et mulig tiltak for å motvirke dette er opprettelse av såkalte nærdemokratiordninger. Dette kan være frivillige organisasjoner, foreningsbaserte lokalutvalg eller kommunedelsutvalg med beslutningskompetanse og/eller tjenesteansvar. Selv om det er varierende oppslutning for nærdemokratiordninger i kommunenes politiske ledelse, anbefaler vi at dette drøftes i den videre prosessen. Med god forankring og oppfølging kan slike tiltak virke avbøtende på de negative konsekvensene som kan komme på grunn av lavere politisk representasjon.

---

<sup>1</sup> Valgloven, § 6-2

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 til de største kommunene. En ny sammenslått storkommune vil som sagt få ca. 25.000 innbyggere, noe som forventes å være tilstrekkelig for å kunne få overført ansvaret for videregående opplæring (forsøksordning) og kollektivtransport.

Lokaldemokratiet er et spesielt viktig tema for Kautokeino på grunn av det samiske perspektivet, noe som bør utredes mer konkret. Spørsmål om nærdemokratiordninger bør også drøftes mellom kommunene i den videre prosessen. Samlet vurderer vi at en kommunesammenslåing kan svekke lokaldemokratiet noe, men at gode prosesser og målrettede tiltak kan forebygge evt. negative konsekvenser.

## ***Konklusjon og anbefaling***

Utredningen har etter ønske fra kommunene vurdert et stort antall problemstillinger knyttet til sammenslåing av kommunene Alta, Kautokeino, Kvænangen og Loppa.

For å lykkes økonomisk er kommunene avhengig av å lykkes med å hente ut effektiviseringsgevinster. Dette gjøres enklest innenfor administrasjon, men bør også i en viss grad være mulig i selve tjenesteproduksjonen. I seg selv er ikke de økonomiske gevinstene tydelige nok til at de alene er et godt nok argument for en kommunesammenslåing. Samtidig bør kommunene være bevisst endringene som er varslet i kommunenes inntektssystem. Sannsynligheten er stor for at små kommuner som Kautokeino, Kvænangen og Loppa vil få vanskeligere økonomiske rammevilkår når det nye inntektssystemet for kommunene trer i kraft fra 2017. Det eneste som kan sikre kommunene samme forutsigbare inntektsnivå som i dag er faktisk at de slår seg sammen.

De viktigste positive konsekvensene ved en sammenslåing vil være større fagmiljø i hver enkelt tjeneste, tilgang på mer spesialisert kompetanse, større økonomisk fleksibilitet og muligheten til å bli en sterkere regional aktør. På den andre siden vil også sammenslåingen kunne medføre svakere politisk representasjon fra distriktene og opplevelse av større avstand til politikere og saksbehandlere. Vi mener imidlertid ulempene med en sammenslåing kan forebygges gjennom nærdemokratiske tiltak, satsing på digitalisering, en grad av funksjonsdeling og lokale servicetorg.

Den største utfordringen i en sammenslåing med Alta, Kautokeino, Kvænangen og Loppa antas å være det samiske perspektivet, noe som primært er en utfordring for Kautokeino. Dette anbefales fulgt opp med en egen utredning som belyser problemstillinger rundt dette mer konkret. Samtidig antas det regjeringsoppnevnte «Pedersenutvalgets» rapport i februar å avklare noen av disse spørsmålene.

Sammen med samisk språk og kultur er også det demokratiske perspektivet ved en sammenslåing svært utfordrende for Kautokeino. Partisammensetningen og innbyggertallet gjør at store deler av dagens partiflora i Kautokeino knapt vil få innflytelse i en sammenslått kommune. Disse utfordringene er det med dagens tilgjengelige virkemidler ingen tilfredsstillende løsninger på. Kommende endringer i kommunenes inntektssystem kan imidlertid tenkes å gjøre det uoverkommelig for Kautokeino å bestå som egen kommune. Sett fra et økonomisk ståsted vil en sammenslåing være fornuftig, men fra et språklig, kulturelt og demokratisk perspektiv framstår det hverken som realistisk eller rasjonelt. Ut fra dagens kjente informasjon vurderer vi derfor, for Kautokeinos del, ulempene med en sammenslåing å være større enn fordelene.

For Alta, Kvænangen og Loppa anser vi fordelene med en sammenslåing å være større enn ulempene. Hvor store de positive og negative konsekvensene med en sammenslåing blir vil i stor grad påvirkes av hvilke valg kommunene tar i den videre prosessen fram mot sammenslåing og i driften av en ny kommune. Sammen kan disse tre kommunene skape en ny og robust kommune som vil bli et sterkt og naturlig tyngdepunkt i Finnmark og i Nord-Norge.

Vi anbefaler at utredningen følges opp i en ny prosess med Alta, Kvænangen og Loppa. Formålet med den videre prosessen bør være utarbeidelse av en intensjonsavtale om sammenslåing, som igjen kan ligge til grunn for reelle forhandlinger og prosess fram mot endelig beslutning innen juni 2016.



# Innholdsfortegnelse

<b>Sammendrag og samlet vurdering av fordeler og ulemper ved sammenslåing av Alta, Kautokeino, Kvænangen og Loppa .....</b>	<b>3</b>
<b>1. Innledning.....</b>	<b>11</b>
1.1. Bakgrunn for utredningen .....	11
1.2. Om kommunereformen.....	11
1.2.1. Formål .....	11
1.2.2. Kriterier for god kommunestruktur .....	11
1.2.3. Tidsløp .....	12
1.3. Nye oppgaver til større kommuner .....	13
1.4. Om rapporten.....	15
<b>2. Datagrunnlag og metode.....</b>	<b>16</b>
2.1. Statusbilder etter mal fra Fylkesmannen.....	16
2.2. Egenvurdering fra kommunene.....	16
2.3. Intervju med rådmenn og politisk ledelse .....	17
2.4. Statistikk- og dokumentstudier .....	17
2.5. Økonomisk analyse .....	17
<b>3. Befolkning- og næringsutvikling.....</b>	<b>18</b>
3.1. Folkemengden .....	18
3.2. Arbeidsplassutvikling i den nye storkommunen .....	19
3.3. Andelen arbeidsplasser i de ulike sektorene.....	20
3.3.1. Andel av arbeidsplassene, lokal og kommune, over tid .....	20
3.4. Næringstyper .....	21
3.5. Pendling .....	23
<b>4. Økonomi.....</b>	<b>26</b>
4.1. Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner.....	26
4.2. Økonomisk status .....	26
4.2.1. Korrigerte frie inntekter .....	26
4.2.2. Finansielle nøkkeltall .....	28
4.2.3. Netto driftsresultat .....	28
4.2.4. Netto lånegjeld.....	28
4.2.5. Disposisjonsfond .....	29
4.2.6. ROBEK .....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
4.2.7. Oppsummering økonomisk status.....	29
4.2.8. Direkte støtte til kommunesammenslåing.....	29
4.3. Effekter på overføringene fra inntektssystemet .....	31
4.3.1. Følgende forutsetninger er lagt til grunn for beregningen: .....	31
4.3.2. Beregningene er gjort på følgende sammenslåingsalternativer: .....	32

4.3.3. KS-modellen .....	32
4.3.4. Alternativ 1: Alta, Loppa, Kvæningen og Kautokeino.....	33
4.3.5. Alternativ 2: Alta, Loppa og Kvæningen.....	33
4.3.6. Alternativ 3: Alta, Loppa og Kautokeino .....	34
4.3.7. Alternativ 4: Alta og Loppa .....	34
4.3.8. Oppsummering av alternativene .....	35
4.4. Andre statstilskudd og øremerkede tilskudd.....	35
4.5. Eiendomsskatt og kommunal prissetting .....	35
4.6. Tiltakssonen for Nord-Troms og Finnmark .....	36
4.7. Kommunesammenslåing og behov for ny infrastruktur, utstyr og tiltak for samkjøring .....	36
4.7.1. Kommunale eierskap .....	37
4.8. Mulige effektiviseringsgevinster ved sammenslåing.....	37
<b>5. Tjenestetilbud og myndighetsutøvelse .....</b>	<b>43</b>
5.1. Kommunenes rolle som tjenesteyter og myndighetsutøver.....	43
5.2. Status og utfordringsbilde.....	43
5.2.1. Kommunenes utfordringer vedrørende kapasitet, kompetanse, distanse, effektivitet og økonomi .....	43
5.2.2. Nærmere analyse av status og utfordringer for utvalgte tjenestekområder.....	50
5.3. Fordeler og ulemper ved sammenslåing for tjenesteproduksjon og myndighetsutøvelse .....	62
5.4. Organisering av tjenesteproduksjon og myndighetsutøvelse i en eventuell storkommune.....	63
5.4.1. Avstand til nytt kommunesenter .....	63
5.4.2. Mulige organisasjonsmodeller .....	64
5.4.3. Digitalisering og ny kommunikasjon som alternativ til fysisk nærhet .....	67
5.5. Oppsummering - tjenestetilbud og myndighetsutøvelse .....	68
<b>7. Samfunnsutvikling .....</b>	<b>74</b>
7.1. Kommunens rolle som samfunnsutvikler .....	74
7.2. Strukturelle forhold med betydning for arbeidsplassvekst .....	74
7.2.1. Strukturelle forhold for arbeidsplassvekst i basisnæringene .....	74
7.2.2. Strukturelle forhold for arbeidsplassvekst i besøksnæringene .....	75
7.2.3. Strukturelle forhold for arbeidsplassvekst i de regionale næringene .....	75
7.2.4. Hva skyldes arbeidsplassutviklingen i næringslivet, strukturelle forhold eller attraktivitet? ...	75
7.3. Arbeidsmarkeds-integrasjon.....	76
7.4. Næringsattraktivitet.....	77
7.5. Flytting .....	83
7.5.1. Strukturelle flyttefaktorer .....	84
7.5.2. Bostedsattraktivitet.....	85
7.6. Framtidig befolkningsutvikling .....	86
7.6.1. Framtidig utvikling med ulike nivåer av attraktivitet .....	86
7.7. Om fylkestilknytning og kommunesammenslåing over fylkesgrense .....	87
7.8. Oppsummering samfunnsutvikling .....	87

7.8.1. Spesielt om samfunnsutvikling for Status quo-alternativet .....	88
<b>8. Lokaldemokrati .....</b>	<b>89</b>
8.1. Ekspertutvalgets kriterier for lokaldemokrati .....	89
8.2. Status i kommunene i dag .....	91
8.2.1. Valgdeltagelse og politisk representasjon .....	91
8.2.2. Politisk styring.....	92
8.2.3. Geografiske faktorer og identitet.....	93
8.2.4. Nærdemokratiordninger og politisk representasjon fra hele den sammenslåtte kommunen...	93
8.2.5. Økonomisk og politisk handlingsrom .....	95
8.3. Oppsummering lokaldemokrati og styring.....	95
<b>9. Samisk perspektiv .....</b>	<b>97</b>
9.1. Rammer og bakgrunn.....	97
9.2. Sametingets arbeid med kommunereformen .....	98
9.3. Næringsutvikling og forvaltning av naturressurser.....	99
9.3.1. Deltakelse i prosjekter i kommunene for å fremme samiske og kvenske interesser.....	100
9.4. Skole og opplæring.....	101
9.5. Kommunale tjenester.....	101
9.6. Samarbeidsavtale som alternativ.....	101
9.7. Oppsummering - samisk og kvensk perspektiv .....	102
<b>Appendiks A Referanser .....</b>	<b>103</b>
<b>Appendiks B Nye oppgaver til kommunene .....</b>	<b>104</b>
<b>Appendiks C Oversikt over kommunale eierskap .....</b>	<b>107</b>
<b>Appendiks D Befolkning og næringsutvikling – utfyllende statistikk .....</b>	<b>110</b>
Arbeidsplassutvikling .....	114
Bransjer i næringslivet.....	118
Bransjenes andel av arbeidsplassene i næringslivet .....	119
<b>Appendiks D Oversikt over egenverdinger øvrige tjenesteområder .....</b>	<b>121</b>



---

# 1. Innledning

## 1.1. Bakgrunn for utredningen

Regjeringen og Stortinget har iverksatt arbeid med revidering av norsk kommunestruktur, og pålagt kommunene utredningsplikt til vurdering av nye, alternative geografiske inndelinger. Kommunene har ikke anledning til kun å utrede status quo alternativ for egen kommune, men må i praksis også se på minimum én større geografisk modell som innebærer sammenslåing av minst to kommuner.

Kommunene Alta, Kautokeino, Kvænangen og Loppa samarbeider allerede om flere interkommunale tjenester og utgjør et naturlig, men svært stort geografisk område. I forbindelse med kommunereformen har kommunene blitt enige om gjennomføre en utredning for å evaluere om kommunene bør vurdere å slå seg sammen. Kommunene valgte PwC i samarbeid med Telemarksforskning og Burson-Marsteller til å bistå i analysearbeidet.

## 1.2. Om kommunereformen

### 1.2.1. Formål

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

Regjeringen framhever følgende overordnede mål med kommunereformen:

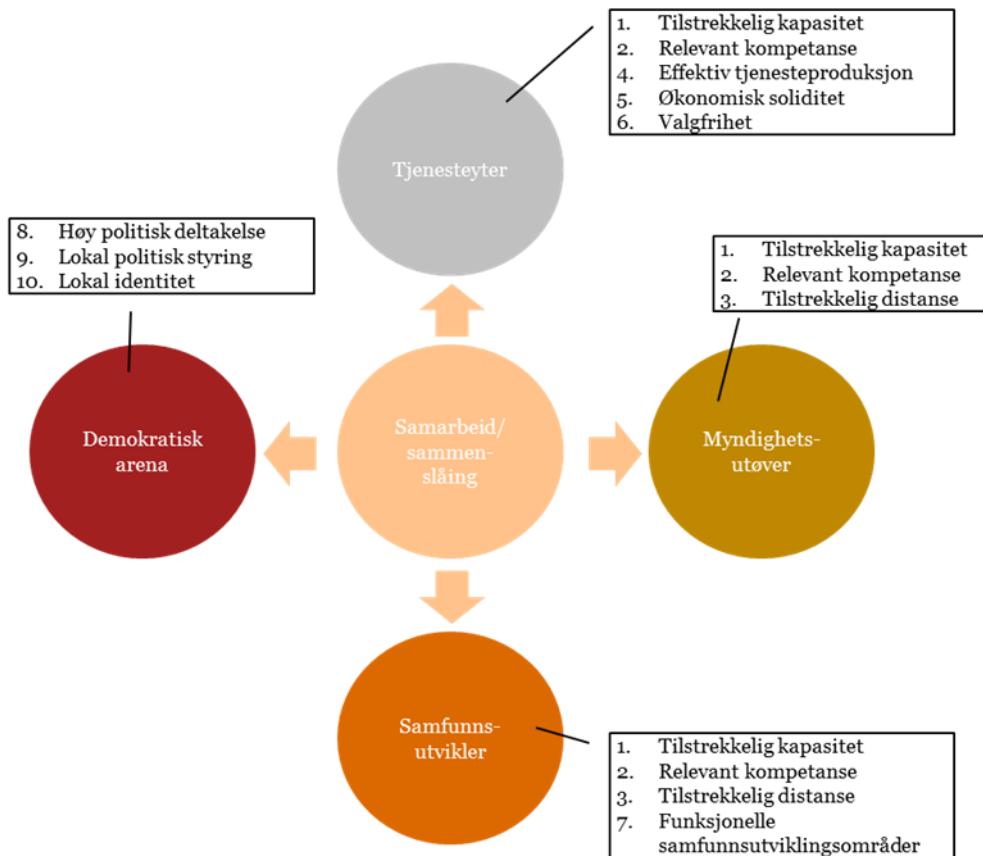
- Gode og likeverdige tjenester til innbyggerne.
- Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling.
- Bærekraftig og robuste kommuner.
- Styrke lokaldemokratiet og gi større kommuner flere oppgaver.

### 1.2.2. Kriterier for god kommunestruktur

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

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

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



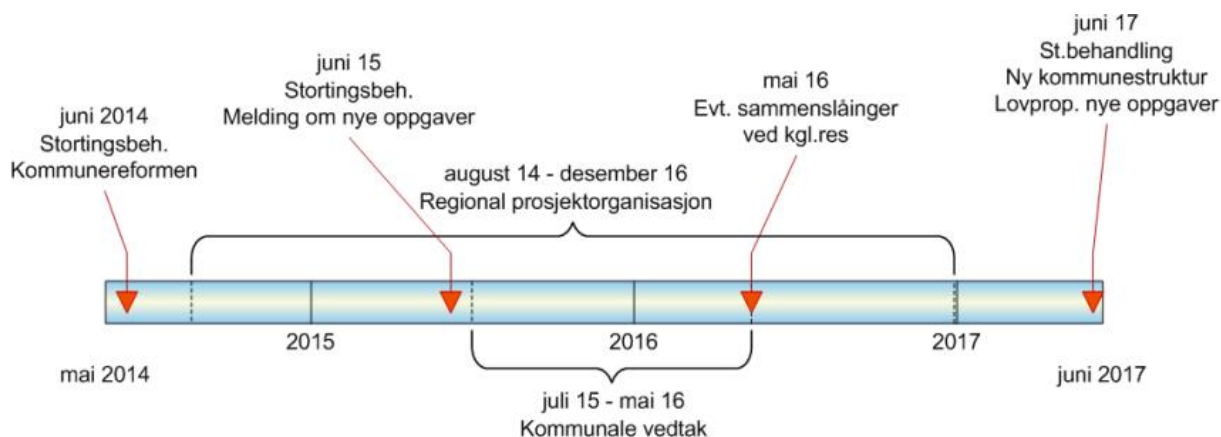
Figur 1: Ekspertutvalgets 10 kriterier for god kommunestruktur koblet sammen med kommunenes fire roller

### 1.2.3. Tidsløp

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

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

Alta, Kautokeino, Kvænangen og Loppa vil følge løp 2 ved en eventuell sammenslåing. Dette medfører at en ny storkommune vil kunne tre i kraft fra 1. januar 2020.



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

### 1.3. Nye oppgaver til større kommuner

20. mars 2015 la Regjeringen fram en stortingsmelding om nye oppgaver til større kommuner <sup>2</sup>. Stortingsmeldingen inneholder en redegjørelse for prosesser som er satt i gang, og som berører ansvarsdelingen mellom forvaltningsnivåene. Disse følger ikke nødvendigvis kommunereformens tidsløp. Videre inneholder meldingen forslag til overføring av oppgaver til kommunene i forbindelse med kommunereformen, samt tiltak for å redusere statlig styring. Stortingsmeldingen ble endelig vedtatt av Stortinget 6. juni 2015.

Det er lagt noen førende prinsipper til grunn for oppgavefordelingen. Ved overføring av nye oppgaver til større kommuner vil rammestyring, både økonomisk og juridisk, ligge til grunn. Generalistkommunen skal fortsatt være hovedmodellen for kommunesektoren. Det legges slik sett ikke opp til et system med oppgavedifferensiering avhengig av innbyggerstørrelse, men det åpnes for at de største kommunene kan overta noen flere oppgaver. Kommuner som er for små til å løse oppgaver på egen hånd kan bli pålagt interkommunalt samarbeid. Videre skal individuelle rettigheter ligge fast og pengene skal følge oppgaven.

<sup>2</sup> Meld. St. 14 (2014-2015) «Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner»

Tabell 1: Nye oppgaver

Velferdstjenester	Samfunnsutvikling	Andre oppgaver
Tannhelse	Tilskudd frivillighetssentraler	Vigselsrett for borgerlige vielser
Rehabilitering	Lokal nærings- og samfunnsutvikling	Notarialforretninger
Basishjelpemidler	Tilskudd nærings- og miljøtiltak i skogbruk	Godkjenning svømmeanlegg
Forsøk DPS (Distriktpsikiatrisk senter)	Tilskudd beite, jordbruk, verdensarv	
Boligtilskudd	Enkeltutslippstillatelser, forurensningslov	
Varig tilrettelagt arbeid	Naturforvaltning	
Arbeids- og utdanningsreiser		

De nye oppgavene til kommunene er mer utførlig beskrevet i Appendiks B.

Som nevnt er det flere pågående prosesser som ikke nødvendigvis følger samme løp som kommunereformen. Disse er:

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

---

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

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

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

En ny storkommune vil ha ca. 25.000 innbyggere, altså omtrent en tredjedel av Finnmarks befolkning. Befolkningsgrunnlaget bør derfor være tilstrekkelig til å kunne få overført ansvaret for videregående opplæring (som en forsøksordning) og kollektivtransport. Om den nye kommunen utgjør et funksjonelt nok geografisk område bør imidlertid drøftes i en prosess sammen med Finnmark fylkeskommune. En slik overføring av oppgaver skal vurderes i hvert enkelt tilfelle, og forutsetter en avtale mellom den nye kommunen og Finnmark fylkeskommune om hvordan dette tilbudet skal ivaretas i praksis.

## **1.4. Om rapporten**

Denne rapporten oppsummerer utredningen av konsekvensene ved en eventuell sammenslåing av kommunene Alta, Kautokeino, Kvænangen og Loppa, og vil være en viktig del av kommunenes grunnlag for beslutninger om videre geografisk veivalg og prosess.

Utredningen har hatt som formål å belyse konsekvenser for følgende temaer:

- Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner (kap. 4, NB! i all hovedsak gjengivelse av Alta kommunes egne betraktninger, som nærmere beskrevet i kap. 2.5)
- Gode og likeverdige tjenester og god myndighetsutøvelse (kap. 5)
- Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling (kap. 7)
- Styrket lokaldemokrati (kap. 8)
- Samisk perspektiv (kap. 9),
- Rapportstrukturen er lagt opp i henhold til de ovennevnte temaene.

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

---

## **2. Datagrunnlag og metode**

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

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

### **2.1. Statusbilder etter mal fra Fylkesmannen**

En av de viktigste kildene for utredningen har vært kommunenes egne statusbilder. Disse er utarbeidet etter mal fra Fylkesmannen i Finnmark og Fylkesmannen i Troms, hvor kommunene bes vurdere sine styrker, svakheter og viktigste utfordringer innenfor de ulike rollene som kommunene skal ivareta. I disse statusbildene gir også Fylkesmannen sin vurderingen av kommunene innenfor hvert enkelt område.

### **2.2. Egenvurdering fra kommunene**

Som et supplement til kommunens statusbilder er det gjennomført en egenvurdering i hver enkelt kommune på framtidig status knyttet til ekspertutvalgets 10 kriterier for god kommunestruktur. Dette har gitt høyst relevant informasjon som gir innblikk i kommunenes egen opplevelse av nåværende og framtidig utfordringer. For hver enkelt fagsektor har kommunene svart på følgende spørsmål:

1. Med utgangspunkt i kunnskapen om egen kommune, gi en oppsummering og statusvurdering for hver av de 10 kriteriene med utgangspunkt i dagens kommunestørrelse og situasjon.
2. Dersom kommunestrukturen ikke endres, hvordan tror dere utfordringsbildet vil se ut for egen kommune i et 10 til 15 års perspektiv innenfor de 10 kriteriene?
3. Dersom sammenslåing av de fire kommunene, hvordan tror dere utfordringsbildet vil se ut innenfor de 10 kriteriene?

Kommunene har gjort en grundig jobb med egenvurderingene. Rådmannen har vært involvert i prosessen i alle kommunene og de mener selv resultatet gir et realistisk utfordringsbilde. Ved slike egenvurderinger er det imidlertid alltid en risiko for at kommunene ikke legger samme innhold i kriteriene for god oppgaveløsning og/eller varierende oppfatningen av når situasjonen oppleves utfordrende. Like fullt uttrykker egenvurderingen hvordan den enkelte kommune oppfatter sine utfordringer. For å kvalitetssikre egenvurderingen og se om resultatene gir et riktig bilde av kommunenes utfordringer er dessuten resultatene sett i sammenheng med relevante KOSTRA-tall og kommunenes resultater i Kommunebarometeret for 2015.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Kommunebarometeret utarbeides av Kommunal Rapport og er en sammenlikning av landets kommuner, basert på til sammen 123 nøkkeltall innen 12 ulike sektorer. Tallene er i hovedsak hentet fra Statistisk sentralbyrås KOSTRA-database, foreløpige tall for 2014, samt offentlig statistikk fra SSB, Utdanningsdirektoratet, Helsedirektoratet, Folkehelseinstituttet og Norsk kulturindeks fra Telemarksforsking.

## **2.3. Intervju med rådmenn og politisk ledelse**

For å sikre et større datagrunnlag når det gjelder hvordan en kommunesammenslåing kan ventes å påvirke lokaldemokratiet i kommunene, samt sikre en noe større involvering av folkevalgte i utredningsprosessen, er det videre gjennomført intervjuer med fortrinnsvis rådmann, ordfører og opposisjonsleder i de tre kommunene. For å få et mest mulig oppdatert bilde av hva de folkevalgte som skal ta stilling til saken i juni 2016 mener, har vi gjennomført intervjuene etter konstituering av nye kommunestyre. Tema for intervjuene har vært hvordan en kommunesammenslåing forventes å påvirke demokratiet, mulige tiltak for å styrke lokalpolitisk representasjon, opplevelsen av økonomisk handlingsrom m.m.

## **2.4. Statistikk- og dokumentstudier**

Som grunnlag for å beskrive en del sentrale utviklingstrekk i kommunen knyttet til befolkningsutvikling, næringsutvikling, pendling og tjenesteproduksjon (kap. 3), er det tatt utgangspunkt i statistikk som allerede foreligger gjennom at Telemarksforskning gjennom flere år har sammenstilt et bredt spekter av data på kommunenivå som grunnlag for endringsanalyser.

Utredningen vil også støtte seg på erfaringer fra tidligere kartlegginger, utredninger og evalueringer knyttet til frivillige kommunesammenslåinger. Av disse nevnes spesielt:

- Følgeevaluering av kommunesammenslåingene mellom Ølen og Vindafjord, Aure og Tustna, Kristiansund og Frei, og Bodø og Skjerstad (Telemarksforskning: Sunde og Brandtzæg 2006, Brandtzæg 2009).
- Utredningsarbeid knyttet til sammenslåingen av Våle og Ramnes kommuner (Brandtzæg 2001) og Mosvik og Inderøy (Telemarksforskning: Brandtzæg 2010).
- Utredning av prosessene med kommunesammenslåing i Ørland/Bjugn og Mosvik/Inderøy (PwC: Tørring og Vennes 2014).

Uttømmende liste over dokumenter og rapporter som er brukt i forbindelse med utredningen finnes i Appendiks A.

## **2.5. Økonomisk analyse**

Kapittel 4 Økonomi er i hovedsak en gjengivelse notatet «Økonomiske rammebetingelse» (datert 27.4.2015) som skisserer økonomisk status i de aktuelle kommunene og vurderer effekter av fire forskjellige sammenslåingsalternativ. Notatet er utarbeidet av Alta kommune v/leder budsjett og innkjøp Monika Olsen. PwC har i dette kapitlet kun gjort vurderinger tilknyttet mulige effektiviseringsgevinster ved en sammenslåing og behov for ny infrastruktur, utstyr og tiltak for samkjøring, altså delkapitlene 4.1, 4.2.8, 4.5.1, 4.5.2, 4.5.3, 4.6, 4.7, 4.8, 4.9 og 4.10.

## 3. Befolkning- og næringsutvikling

Dette kapitlet gir en gjennomgang av ulike utviklingstrekk for befolkningsutvikling, næringsutvikling, pendling, områdeorganisering og regional integrasjon. Dette er sentral bakgrunnsinformasjon som er relevant for å vurdere konsekvenser knyttet til kommunenes oppgaver og funksjoner. Utfyllende statistikk med befolkningsutviklingen for hver enkelt kommune, arbeidsplassutvikling, bransjer i næringslivet, samt vekstimpulser fra næringslivet finnes i Appendiks C.

### 3.1. Folkemengde

Sammenslåingsalternativet – Alta, Kautokeino, Kvæningen og Loppa – hadde samlet 25.117 innbyggere etter 2. kvartal i 2015. Alta er den største kommunen med 79,5 prosent av alle innbyggere i dette sammenslåingsalternativet, mens innbyggere i Loppa utgjør kun 3,9 prosent.

Sammenlignet med landet som helhet er kun Alta som ligger over landsgjennomsnitt målt etter innbyggertall.

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

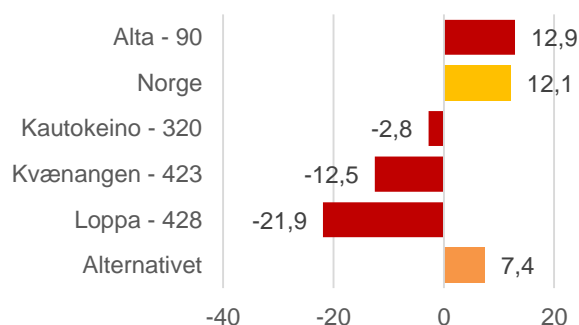
I perioden har Norges befolkning økt med 12,1 prosent. Alle kommunene unntatt Alta har hver for seg og totalt hatt mindre befolkningsvekst enn landet. Alta er den eneste kommunen i dette sammenslåingsalternativet som har hatt befolkningsvekst over de siste årene.

Kautokeino, Kvæningen og Loppa har alle hatt befolkningsnedgang i perioden, og er også i den nedre halvdel av kommuner rangert etter befolkningsutvikling.

Tabell 2: Antall innbyggere i kommunene i sammenslåingsalternativet i 2015.

	<b>Folkemengde 30. juni 2015</b>	<b>% av SUM</b>	<b>Rang. blant 428 kommuner</b>
<i>Alta</i>	19 978	79,5	57
<i>Kautokeino</i>	2 934	11,7	272
<i>Kvæningen</i>	1 234	4,9	377
<i>Loppa</i>	971	3,9	399
<b>SUM</b>	<b>25 117</b>		

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



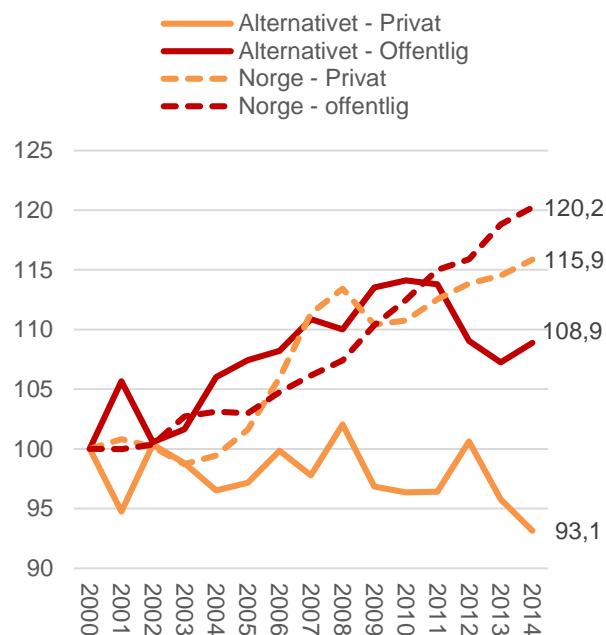


### 3.2. Arbeidsplassutvikling i den nye storkommunen

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

Arbeidsplassutviklingen i privat sektor i de fire kommunene samlet blir sterkt påvirket av arbeidsplassnedgangen på 46 prosent i Loppa og på 39 prosent i Kvænangen siden 2000. Kautokeino har hatt en vekst på 24 prosent, mens Alta har hatt en arbeidsplassvekst på 34 prosent siden 2000.

Offentlig sektor i sammenslåingsalternativet har hatt arbeidsplassvekst, nesten 9 prosent mot 20 prosent nasjonalt. Antall arbeidsplasser i offentlig sektor hadde en bra vekst fram til 2011, før antallet ble redusert de neste årene. Offentlig sektor i disse fire kommunene er sterkt knyttet til kommunal sektor som utgjør 70 prosent av arbeidsplassene i offentlige sektor.

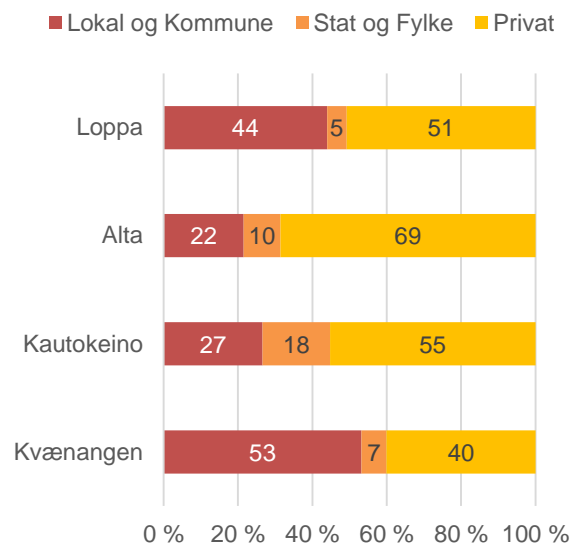


Figur 4: Indeksert arbeidsplassutvikling i offentlig og privat sektor i sammenslåingsalternativet og Norge. Antall arbeidsplasser i 2000 = 100.

### 3.3. Andelen arbeidsplasser i de ulike sektorene

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

Kvæningen har hele 53 prosent av arbeidsplassene i lokal og kommunal sektor. Det er en mindre andel av arbeidsplassene som er knyttet til øvrig offentlig sektor. Loppa har 44 prosent, Kautokeino har 27 prosent, mens Alta har 22 prosent av arbeidsplassene i lokal og kommunal sektor. Alle tre kommuner har flere arbeidsplasser i privat sektor enn i offentlig sektor. Det er få arbeidsplasser i stat og fylke, de fleste av dem er i Kautokeino og Alta.



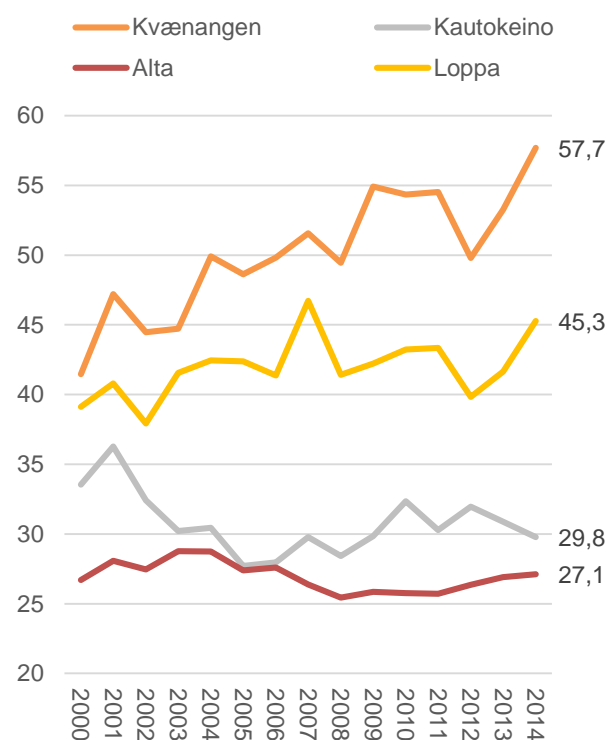
Figur 5: Andelen arbeidsplasser i prosent fordelt på de ulike sektorene, 2014.

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

Kvæningen har hatt en sterkt økende andel offentlige arbeidsplasser i kommunen siden 2000. Kautokeino har hatt nedgang i samme perioden. Samlet sett hadde Kautokeino hatt vekst i både privat og offentlig sektor i den valgte perioden.

Loppa, som har hatt nedgang i offentlig og privat sektor siden 2000, har hatt et stigende antall arbeidsplasser innen lokale næringer og kommune sett over hele perioden samlet. Alta har lavest andel offentlige arbeidsplasser i lokale næringer og kommune, og har hatt det helt siden 2000.

Kommunale arbeidsplasser har særlig stor betydning for Loppa og Kvæningen. Dersom en skulle lykkes med å hente ut effektiviseringsgevinster gjennom en kommunesammenslåing vil dette få konsekvenser for verdifulle kommunale arbeidsplasser.



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

---

### 3.4. Næringstyper

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

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

Det finnes mange forskjellige bransjeinndelinger.<sup>4</sup> For vårt formål har vi delt næringslivet inn i fire strategiske næringstyper:

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

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

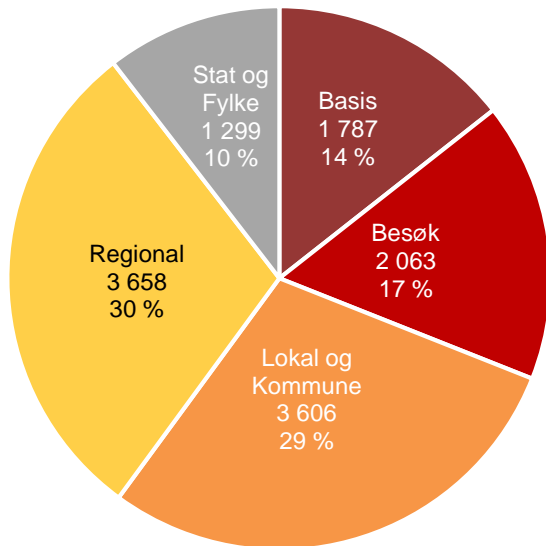
De *regionale* næringene består av bransjer som både har annet næringsliv, offentlige institusjoner og befolkningen som kunder, og som hovedsakelig retter seg mot et regionalt marked. Det er bransjer som bygg og anlegg, transport og forretningsmessig tjenesteyting. Vi finner ofte en konsentrasjon av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

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

---

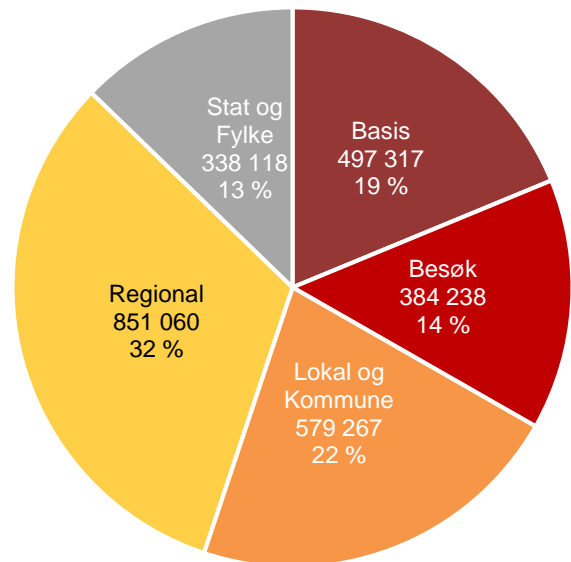
<sup>4</sup> Bransjeinndelingen tar utgangspunkt i registerdata for arbeidssted, med tilhørende NACE på 5-siffernivå.

## Sammenslåingsalternativet



Figur 7: Antall arbeidsplasser fordelt på de ulike sektorene og næringstypene i sammenslåingsalternativet i 2014

## Norge



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

Figurene viser at kommunal sektor er større i en nye storkommunen enn i Norge som helhet, mens den statlige sektor er litt mindre sammenlignet med Norge. Besøksnæringene er litt større her enn i landet som helhet, mens det er 5 prosentpoeng lavere andel av arbeidsplasser i basisnæringene. Regional sektor er omtrent like stor som i Norge.

### 3.5. Pendling

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

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

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

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

		Arbeidssted												Sysselsatte
		Vadsø	Tromsø	Sør-Varanger	Porsanger	Nordreisa	Loppa	Kvænangen	Kautokeino	Harstad	Hammerfest	Alta	Utenfor	
Boset	Vadsø	2 657	38	52	17	0	0	0	0	7	14	60	189	3 034
	Tromsø	11	36 768	34	3	46	2	4	7	152	39	62	2 766	39 894
	Sør-Varanger	49	58	5 033	7	1	0	0	4	8	24	39	256	5 479
	Porsanger	6	32	5	1 695	1	0	0	5	5	33	67	151	2 000
	Nordreisa	0	142	3	2	1 941	0	23	5	7	5	23	317	2 468
	Loppa	0	6	2	1	1	345	1	1	1	9	65	30	462
	Kvænangen	0	35	1	0	26	1	389	0	0	2	31	62	547
	Kautokeino	12	33	6	4	1	0	1	1 198	1	12	87	131	1 486
	Harstad	1	216	3	0	0	0	0	1	10 594	12	13	1 601	12 441
	Hammerfest	11	56	15	6	2	0	0	0	9	5 166	119	331	5 715
	Alta	27	97	53	24	10	16	18	26	20	82	9 138	603	10 114
	Utenfor	235	4 071	471	141	172	16	13	73	1 674	465	560		
<b>Arbeidsplasser</b>		3 009	41 552	5 678	1 900	2 201	380	449	1 320	12 478	5 863	10 264		

Kun Alta av de fire kommunene i dette sammenslåingsalternativet er en innpendlingskommune, altså er det flere personer som jobber i kommunen enn det er sysselsatte bosatt i kommunen. Det vil si at det er en høy utpendling i de andre tre kommuner. Alle tre kommuner har en høy utpendling til Alta, mens det er lite pendling mellom disse tre kommunene i sammenslåingsalternativet.

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

Tabellen viser at mer enn 90 prosent av sysselsatte i Alta jobbet i egen kommune i 2014. Kvænangen er derimot kommunen med størst andel utpendling mellom utredningskommunene, her jobbet cirka 71 prosent av sysselsatte i egen kommune i 2014.

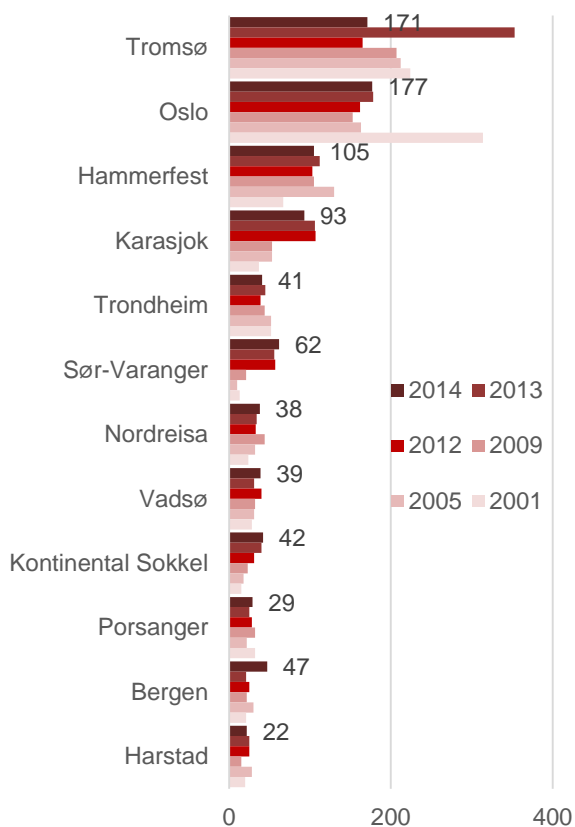
Pendlingen inn mot Alta fra Loppa, Kvænangen og Kautokeino er forholdsvis høy med mer enn 5 prosent av sysselsatte fra hver Kvænangen og Kautokeino og mer enn 14 prosent av sysselsatte fra Loppa.

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

		Arbeidssted												Sysselsatte
		Vadsø	Tromsø	Sør-Varanger	Porsanger	Nordreisa	Loppa	Kvænangen	Kautokeino	Harstad	Hammerfest	Alta	Utenfor	
Bosted	Vadsø	87,6	1,3	1,7	0,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,5	2,0	6,2	3 034
	Tromsø	0,0	92,2	0,1	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,4	0,1	0,2	6,9	39 894
	Sør-Varanger	0,9	1,1	91,9	0,1	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,4	0,7	4,7	5 479
	Porsanger	0,3	1,6	0,3	84,8	0,1	0,0	0,0	0,3	0,3	1,7	3,4	7,6	2 000
	Nordreisa	0,0	5,8	0,1	0,1	78,6	0,0	0,9	0,2	0,3	0,2	0,9	12,8	2 468
	Loppa	0,0	1,3	0,4	0,2	0,2	74,7	0,2	0,2	0,2	1,9	14,1	6,5	462
	Kvænangen	0,0	6,4	0,2	0,0	4,8	0,2	71,1	0,0	0,0	0,4	5,7	11,3	547
	Kautokeino	0,8	2,2	0,4	0,3	0,1	0,0	0,1	80,6	0,1	0,8	5,9	8,8	1 486
	Harstad	0,0	1,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	85,2	0,1	0,1	12,9	12 441
	Hammerfest	0,2	1,0	0,3	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	90,4	2,1	5,8	5 715
	Alta	0,3	1,0	0,5	0,2	0,1	0,2	0,2	0,3	0,2	0,8	90,4	6,0	10 114
	Utenfor	7,8	9,8	8,3	7,4	7,8	4,2	2,9	5,5	13,4	7,9	5,5		
Arbeidsplasser		3 009	41 552	5 678	1 900	2 201	380	449	1 320	12 478	5 863	10 264		

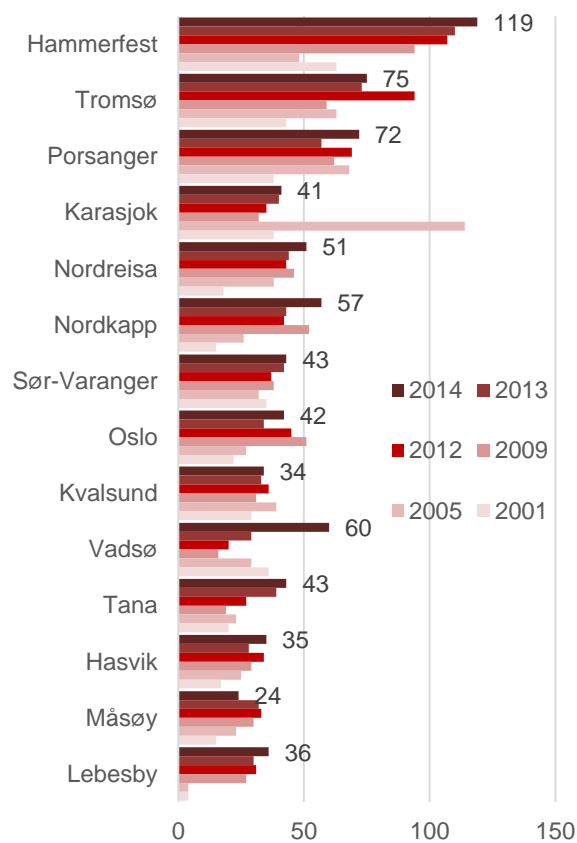
De neste figurene oppsummerer inn- og utpendling til og fra kommunene i dette sammenslåingsalternativet. Figurene bekrefter høy utpendling fra de fire kommunene samlet, mens det er begrenset innpendling til sammenslåingsalternativet fra omkringliggende kommuner. Det er Alta som trekker til seg sysselsatte fra omkringliggende kommuner.

### Utpendling fra den nye storkommunen



Figur 9: Antall personer som pendler fra den nye storkommunen til de kommunene det er flest pendlere til, 2001, 2005, 2009, 2012, 2013 og 2014.

### Innpendling til den nye storkommunen



Figur 10: Antall personer som pendler til den nye storkommunen fra de kommunene med flest innpendlere, 2001, 2005, 2009, 2012, 2013 og 2014.

## 4. Økonomi

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

*Det presiseres at kapitlene 4.2.2 – 4.2.7, samt 4.3 – 4.5 er en direkte gjengivelse av notatet «Økonomiske rammebetingelse» (datert 27.4.2015), utarbeidet av Alta kommune v/leder budsjett og innkjøp Monika Olsen.*

### 4.1. Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner

Bærekraft og økonomi er ikke noen rolle og funksjon som kommunene forutsettes å ivareta, men er naturligvis et helt sentralt fundament for kommunenes aktivitet og tjenesteproduksjon. Økonomisk soliditet (i betydningen handlingsrom) framgår da også som et kriterium fra ekspertutvalget for at tjenesteytingen skal ivaretas på en god og trygg måte.<sup>5</sup>

### 4.2. Økonomisk status

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

#### 4.2.1. Korrigerte frie inntekter

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

Det er først og fremst variasjoner i omfanget av regionalpolitiske overføringer, skjønnstilskudd og skatteinntekter som forklarer variasjoner i (utgifts-)korrigerte inntekter mellom kommunene. Dessuten bør det nevnes at frie inntekter ikke omfatter for eksempel utbytteinntekter og annen finansavkastning.

For å få et mest mulig komplett bilde av kommunenes frie inntekter, viser vi i tabellen under nivået på korrigerte frie inntekter både med og uten eiendomsskatt og inntekter fra konsesjonskraft. Tabellen viser at alle de aktuelle kommunene hadde et inntektsnivå som lå betydelig over landsgjennomsnittet i 2014.

<sup>5</sup> Vi vil oversatt til konkrete kommunaløkonomiske termer knytte soliditetsbegrepet til størrelsen på frie fondsmidler (disposisjonsfond) og netto driftsresultat.



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

Kilde: Kommuneproposisjonen 2016.

Kommune	Korrigerte frie inntekter, ekskl. e-skatt og konsesjonskraftinnt.	Korrigerte frie inntekter, inkl. e-skatt og konsesjonskraftinnt.
Alta	110	111
Kautokeino	122	120
Kvænangen	133	138
Loppa	155	149
<b>Finnmark</b>	118	121
<b>Troms</b>	106	107
<b>Landet</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

I KOSTRA er kommunene delt inn i ulike kommunegrupper etter folkemengde og økonomiske rammebetingelser (bundne kostnader og frie inntekter). Hensikten er å gjøre det mulig å sammenligne «like kommuner». Tabellen under viser hvor de aktuelle kommunene er plassert i kommunegruppene.

Tabell 6: Kommunegruppeoversikt og definisjon. Kilde: KOSTRA 2014

Kommune	Kommunegruppe (definisjon)
Alta	12 - Mellomstore kommuner med middels bundne kostnader per innbygger, høye frie disponible inntekter
Kautokeino	3 - Små kommuner med middels bundne kostnader per innbygger, høye frie disponible inntekter
Kvænangen	6 - Små kommuner med høye bundne kostnader per innbygger, høye frie disponible inntekter
Loppa	6 - Små kommuner med høye bundne kostnader per innbygger, høye frie disponible inntekter

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

## 4.2.2. Finansielle nøkkeltall<sup>6</sup>

Endelige KOSTRA-tall for 2014 i tabellen under viser at regnskapsresultatene varierer mellom kommunene. Staten og KS har siden 2002 vært enige om at kommunenes netto driftsresultat bør ligge på 3%. Dette for både å ha en driftsmargin, bevare verdiene sektoren allerede sitter på og å kunne sette av nok midler til investeringer.

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

Utvalgte nøkkeltall, kommuner	Alta	Kautokeino	Kvæningen	Loppa	Landet uten Oslo
	2013	2013	2013	2013	2013
Netto driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter	1,2	2,2	4,2	3,2	2,4
Frie inntekter i kroner per innbygger	52 702	64 043	83 864	93 456	47 415
Netto lånegjeld i kroner pr innbygger	55 639	54 892	83 051	42 831	47 187
Netto lånegjeld i prosent av brutto driftsinntekter	71,2	58,2	66	33,8	67,1
Disposisjonsfond i prosent av brutto driftsinntekter	2,3	0	19,6	14	5

Kilde: Endelige publiserte KOSTRA-tall for 2013 (SSB).

## 4.2.3. Netto driftsresultat<sup>6</sup>

Netto driftsresultat er et mål på hvor mye kommunene sitter igjen med av driftsinntekter etter at driftsutgifter, netto renter og avdrag er betalt. Målt i prosent av driftsinntektene uttrykker netto driftsresultat således hvor stor del av de tilgjengelige driftsinntektene kommunene kan disponere til avsetninger og egenfinansiering av investeringer.

For 2013 var TBU (teknisk beregningsutvalg) sin anbefaling at netto driftsresultat bør være på minimum 3% over tid for å sikre en sunn kommuneøkonomi. TBU (teknisk beregningsutvalg) gjorde imidlertid endringer i måltall for netto driftsresultat fra 3% til 1,75% fra og med 2014. Dette som følge av omleggingen av kompensasjon for investeringsmoms.

Alta og Kautokeino hadde et netto driftsresultat på under 3% i 2013, mens Loppa og Kvæningen ligger over det anbefalte nivået på 3% i 2013.

## 4.2.4. Netto lånegjeld<sup>6</sup>

Netto lånegjeld er et uttrykk for kommunens gjeldsbelastning, soliditet og finansieringsstruktur. Jo lavere tall, desto bedre er det for kommunens økonomi.

<sup>6</sup> Direkte gjengitt fra Alta kommunes notat «Økonomiske rammebetingelser» (datert 27.4.2015)

Finnmarkskommunene har generelt høy lånegjeld. Dette henger nok sammen med at kommunene også har høye frie inntekter per innbygger. Gjeldsbelastning og konsekvensen låneopptakene har for driften er svært viktig for den økonomiske styringen i kommunene.

Ingen av kommunene har spesielt høy lånegjeld sammenlignet med landet. Alta har en netto lånegjeld i prosent av brutto driftsinntekter som ligger over landsgjennomsnittet i 2013, mens Loppa har en netto lånegjeld som er halvparten av landsgjennomsnittet.

#### **4.2.5. Disposisjonsfond<sup>6</sup>**

De kommunale fondene viser hvor mye kommunen har satt av til senere års drifts- og investeringsformål. Kommunenes fondsverdier fordeler seg på disposisjonsfond, bundne driftsfond, ubundne investeringsfond og bundne investeringsfond.

Disposisjonsfondet er det eneste fondet som fritt kan benyttes til dekning av utgifter både i drifts- og investeringsregnskapet. Disposisjonsfondet er derfor den delen av «reservene» som gir best uttrykk for den økonomiske handlefriheten.

Nivået på disposisjonsfondet kan si noe om hvilken økonomisk «buffer» kommunen har ved uforutsette hendelser, eller som egenfinansiering av investeringer.

- Alta og Kautokeino har et nivå på disposisjonsfondet i prosent av brutto driftsinntekter som ligger under landsgjennomsnittet i 2013. Kautokeino har null, noe som betyr at reservene er brukt opp
- Kvæningen og Loppa har betydelige disposisjonsfond

#### **4.2.6. ROBEK**

I henhold til Kommunelovens § 48 nr. 4, skal regnskapsmessig merforbruk dekkes inn i løpet av de påfølgende tre år.

- Kautokeino kommune er i ROBEK med hjemmel i kommunelovens § 60 nr. 1 d. Det ble i 2014 vedtatt en forpliktende plan for inndekking av et merforbruk på ca. 10 mill.

#### **4.2.7. Oppsummering økonomisk status<sup>6</sup>**

Alle kommunene har et inntektsnivå over landsgjennomsnittet. Loppa peker seg ut med relativt høye frie inntekter i forhold til landsgjennomsnittet.

Ingen av kommunene har negative netto driftsresultater for 2013. Hvis vi ser på 2014 så har Kvæningen et negativt netto driftsresultat på -6,6 % og Alta -0,2 %. Dette er foreløpige rapporterte tall.

Loppa og Kvæningen har en høy andel av disposisjonsfond i prosent av brutto driftsinntekter. Alta og Kautokeino ligger på et nivå langt under landsgjennomsnittet.

#### **4.2.8. Direkte støtte til kommunesammenslåing**

For å legge til rette for overgangen til en ny kommune for kommuner som slår seg sammen, vil regjeringen benytte positive økonomiske virkemidler som kan stimulere til kommunesammenslutning i reformperioden. Departementet vil dekke nødvendige engangskostnader ved sammenslåingen etter en standardisert modell, kommuner som slår seg sammen vil kunne få reformstøtte for å lette overgangen til en ny kommune, samt at dagens ordning med inndelingstilskuddet videreføres. Virkemidlene gjøres gjeldende for kommuner som slår

seg sammen i reformperioden, det vil si sammenslåinger der det er fattet nasjonale vedtak innen 1.1.2018. De økonomiske virkemidlene i kommunereformen kan deles i tre:

### 1. Engangskostnader

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

*Tabell 8: Beløp til dekking av engangskostnader ved kommunesammenslåing, i 1000 kroner. Kilde: KMD*

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

### 2. Reformstøtte

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

*Tabell 9: Reformstøtte til sammenslåtte kommuner, i 1000 kroner. Kilde: KMD<sup>7</sup>*

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

### 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.

<sup>7</sup> Regjeringen har besluttet å fjerne den nedre grensen på 10 000 innbyggere for at en sammenslått kommune skal kunne motta reformstøtte. Alle nye kommuner vil nå få reformstøtte, uavhengig av innbyggertallet i den nye kommunen.

Regjeringen har bestemt at inndelingstilskuddet for kommuner som slår seg sammen i kommunereformen, skal ta utgangspunkt i inntektssystemet slik det er i 2016. Grunnlaget for beregning av inndelingstilskudd har til nå vært inntektssystemet som gjelder på det tidspunktet kommunene faktisk slår seg sammen. I kommunereformen er det lagt opp til sammenslåinger i årene 2018 til 2020. Regjeringen har varslet endringer i inntektssystemet med virkning fra 2017, noe som kan føre til at størrelsen på inndelingstilskuddet blir endret i perioden fra kommunen vedtar at de ønsker å slå seg sammen, til de faktisk blir slått sammen. For å ha sikre rammebetingelser i kommunereformen, legger regjeringen opp til at alle sammenslåingene blir behandlet likt.

### **4.3. Effekter på overføringene fra inntektssystemet<sup>6</sup>**

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 kompensere for bortfall av basistilskudd (basistillegget) og en eventuell nedgang i regionalpolitiske tilskudd.

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

Våre beregninger er gjort på bakgrunn av dagens inntektssystem.

Utgiftsutjevningen i kommunenes inntektssystem påvirkes av følgende komponenter:

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

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

#### **4.3.1. Følgende forutsetninger er lagt til grunn for beregningen<sup>6</sup>:**

- En sammenslåing vil reise problemstillinger avhengig av om kommunene ligger i ulike soner når det gjelder distriktpolitisk virkeområde. En sammenslått kommune vil her få kompensert eventuelt inntektsbortfall/kostnadsøkning over inndelingstilskuddet – og vil således ikke ha noen betydning de 15 første årene etter en sammenslåing. Vi legger derfor til grunn at vi får beholde Finnmarksatsen på Nord-Norgestilskuddet.

- Vi legger til grunn at det ikke vil gi langsiktige tapskonsekvenser som følge av at Kvæningen kommune mistet sitt småkommunetilskudd for årene 2014-2016. Det vil si at vi legger til grunn at småkommunetilskuddet fra 2017 som gjelder Kvæningen kompenseres gjennom inndelingstilskuddet.
- Også inntektsutjevningen vil kunne bli påvirket av en kommunesammenslåing. Inntektsutjevningen vil bli påvirket hvis kommunene ligger i ulike «skatteinntektsklasser», dvs. har hatt forskjellig kompensasjonsgrad. Alle de fire kommunene er i utgangspunktet såkalte «skattesvake» kommuner og får kompensert differansen mellom egne skatteinntekter og 90 prosent av landsgjennomsnittet. Kvæningen kommune har fått beregnet et høyere skatteanslag for 2015 enn hva kommunen normalt ville fått om det ikke hadde vært for den ekstraordinære skatteinngangen i 2012. Vi legger til grunn at det ikke blir tap på inntektsutjevningen som følge av dette, dvs. null i utslag på inntektsutjevningen.

### 4.3.2. Beregningene er gjort på følgende sammenslåingsalternativer:<sup>6</sup>

1. Alta, Loppa, Kvæningen og Kautokeino
2. Alta, Loppa og Kvæningen
3. Alta, Loppa og Kautokeino
4. Alta og Loppa

Tabell 10 - Folketall i kommunene pr. 1.1.2015:

Kommune	Antall innbyggere
Alta	19 898
Loppa	989
Kvæningen	1 226
Kautokeino	2 914

### 4.3.3. KS-modellen<sup>6</sup>

Til grunn for beregningen har vi brukt KS sin modell. Det er en enkel modell som viser økonomiske utslag av kommunesammenslåinger - gitt dagens inntektssystem. Modellen kan beregne utslag for sammenslåing av inntil sju kommuner og er oppdatert etter statsbudsjettet for 2015.

Modellen gir et innblikk i direkte økonomiske konsekvenser av en kommunesammenslåing, gitt dagens inntektssystem.

Modellen beregner isolert utslag av at valgte kommuner slås sammen (partielle analyser). Ved en evt. større endring i kommunestrukturen vil analysegrunnlaget måtte endres og beregningene gjøres på nytt.

Grunnlagsdataene knyttet til kriteriene «sone» og «nabo» er beregnet av SSB. I tillegg har KS bistått med bruk av kriteriene i modellen.

I utgiftsutjevningen er det i første rekke urbanitetskriteriet, opphopningsindeksen, sonekriteriet og nabokriteriet som gir utslag. Disse må beregnes for sammenslått kommune. De to første kan beregnes i modellen, mens de to siste ikke lar seg beregne automatisk. For disse må et nytt tallsett bestilles fra SSB (betalt oppdrag). Derfor er utslag her oppgitt med spørsmålstejn. Vi har i beregningen tatt forutsetninger om at vi ikke vil tape på et eventuelt utslag her.

#### 4.3.4. Alternativ 1: Alta, Loppa, Kvæningen og Kautokeino<sup>6</sup>

Beregning knyttet til inndelingstilskudd	1000 kr	Andre utslag rammetilskudd ink. inntektsutj	1000 kr
Tap av basistilskudd (del av kostnadsutj)	-38 511	Gevinst/tap inntektsutj (illustrasjon GH2015)	0
Tap småkommunetilskudd	-23 714	Tap vekstkommunetilskudd	0
Tap/gevinst distriktstilskudd Sør-Norge	0	Endr utslag urbanitetskriteriet (kostnadsutjevning)	2 104
Tap/gevinst tilskudd Nord-Norge/Namdalen	4 917	Endr utslag opphopning (kostnadsutjevning)	912
<b>Kompensasjon ved inndelingstilskudd</b>	<b>57 308</b>	Endr utslag sone-kriterium (kostnadsutjevning)	9 743
		Endr utslag nabo-kriterium (kostnadsutjevning)	-687
<b>Netto utslag etter inndelingstilskudd</b>	<b>0</b>	<b>Andre utslag</b>	<b>12 072</b>

(merk nytt nivå første år)

Etter 15 år trappes inndelingstilskuddet ned med 1/5 per år og bortfaller (null) etter 20 år.

Økonomiske virkemidler i reformperioden fra KMD, se side 53 i Kommuneproposjon (jf underark støtte KR D)

Støtte til engangskostnader (1000 kr)	45 000
Reformstøtte (1000kr)	20 000
<b>Samlet</b>	<b>65 000</b>

Kompensasjon ved inndelingstilskudd dekker opp for tap av basistilskudd og småkommunetilskudd. Gevinst for det at Kvæningen kommune har en lavere sats på Nord-Norgestilskuddet enn de andre kommunene. Andre utslag gir en gevinst på 12 mill.

Urbanitetskriteriet skal fange opp variasjoner i kommunenes utgiftsbehov til personer med rus og psykiatriproblemer. Dette er ikke fanget opp via de øvrige kriteriene.

Opphopningsindeksen består av kriteriene skilte/separerte, arbeidsledige og fattige.

Kriteriene knyttet til sone og nabo er beregnet av SSB og KS. Disse kriteriene er beregnet med utgangspunkt i at et eventuelt nytt rådhus vil ligge i Alta.

Samlet engangsstøtte i forbindelse med kommunereformen for 4 kommuner vil bli 65 mill.

#### 4.3.5. Alternativ 2: Alta, Loppa og Kvæningen<sup>6</sup>

Beregning knyttet til inndelingstilskudd	1000 kr	Andre utslag rammetilskudd ink. inntektsutj	1000 kr
Tap av basistilskudd (del av kostnadsutj)	-25 674	Gevinst/tap inntektsutj (illustrasjon GH2015)	0
Tap småkommunetilskudd	-11 857	Tap vekstkommunetilskudd	0
Tap/gevinst distriktstilskudd Sør-Norge	0	Endr utslag urbanitetskriteriet (kostnadsutjevning)	994
Tap/gevinst tilskudd Nord-Norge/Namdalen	4 917	Endr utslag opphopning (kostnadsutjevning)	68
<b>Kompensasjon ved inndelingstilskudd</b>	<b>32 614</b>	Endr utslag sone-kriterium (kostnadsutjevning)	9 867
		Endr utslag nabo-kriterium (kostnadsutjevning)	-542
<b>Netto utslag etter inndelingstilskudd</b>	<b>0</b>	<b>Andre utslag</b>	<b>10 387</b>

(merk nytt nivå første år)

Etter 15 år trappes inndelingstilskuddet ned med 1/5 per år og bortfaller (null) etter 20 år.

Økonomiske virkemidler i reformperioden fra KMD, se side 53 i Kommuneproposjon (jf underark støtte KR D)

Støtte til engangskostnader (1000 kr)	35 000
Reformstøtte (1000kr)	20 000
<b>Samlet</b>	<b>55 000</b>

Kompensasjon ved inndelingstilskudd dekker opp for tap av basistilskudd og småkommunetilskudd. Gevinst for det at Kvæningen kommune har en lavere sats på Nord-Norgestilskuddet enn de andre kommunene. Andre utslag gir en gevinst på 10,39 mill.

Samlet reformstøtte for 3 kommuner vil bli 55 mill.

#### 4.3.6. Alternativ 3: Alta, Loppa og Kautokeino<sup>6</sup>

Beregning knyttet til inndelingstilskudd	1000 kr	Andre utslag rammetilskudd ink. inntektsutj	1000 kr
Tap av basistilskudd (del av kostnadsutj)	-25 674	Gevinst/tap inntektsutj (illustrasjon GH2015)	0
Tap småkommunetilskudd	-23 714	Tap vekstkommunetilskudd	0
Tap/gevinst distriktstilskudd Sør-Norge	0	Endr utslag urbanitetskriteriet (kostnadsutjevning)	1 539
Tap/gevinst tilskudd Nord-Norge/Namdalen	0	Endr utslag opphopning (kostnadsutjevning)	928
<b>Kompensasjon ved inndelingstilskudd</b>	<b>49 388</b>	Endr utslag sone-kriterium (kostnadsutjevning)	7 705
		Endr utslag nabo-kriterium (kostnadsutjevning)	-639
<b>Netto utslag etter inndelingstilskudd</b>	<b>0</b>	<b>Andre utslag</b>	<b>9 533</b>

(merk nytt nivå første år)

Etter 15 år trappes inndelingstilskuddet ned med 1/5 per år og bortfaller (null) etter 20 år.

Økonomiske virkemidler i reformperioden fra KMD, se side 53 i Kommuneproposjon (jf underark støtte KR D)

Støtte til engangskostnader (1000 kr)	35 000
Reformstøtte (1000kr)	20 000
<b>Samlet</b>	<b>55 000</b>

Kompensasjon ved inndelingstilskudd dekker opp for tap av basistilskudd og småkommunetilskudd. Andre utslag gir en gevinst på 9,53 mill.

Samlet reformstøtte for 3 kommuner vil bli 55 mill.

#### 4.3.7. Alternativ 4: Alta og Loppa<sup>6</sup>

Beregning knyttet til inndelingstilskudd	1000 kr	Andre utslag rammetilskudd ink. inntektsutj	1000 kr
Tap av basistilskudd (del av kostnadsutj)	-12 837	Gevinst/tap inntektsutj (illustrasjon GH2015)	0
Tap småkommunetilskudd	-11 857	Tap vekstkommunetilskudd	0
Tap/gevinst distriktstilskudd Sør-Norge	0	Endr utslag urbanitetskriteriet (kostnadsutjevning)	454
Tap/gevinst tilskudd Nord-Norge/Namdalen	0	Endr utslag opphopning (kostnadsutjevning)	54
<b>Kompensasjon ved inndelingstilskudd</b>	<b>24 694</b>	Endr utslag sone-kriterium (kostnadsutjevning)	7 825
		Endr utslag nabo-kriterium (kostnadsutjevning)	-494
<b>Netto utslag etter inndelingstilskudd</b>	<b>0</b>	<b>Andre utslag</b>	<b>7 840</b>

(merk nytt nivå første år)

Etter 15 år trappes inndelingstilskuddet ned med 1/5 per år og bortfaller (null) etter 20 år.

Økonomiske virkemidler i reformperioden fra KMD, se side 53 i Kommuneproposjon (jf underark støtte KR D)

Støtte til engangskostnader (1000 kr)	25 000
Reformstøtte (1000kr)	20 000
<b>Samlet</b>	<b>45 000</b>



Kompensasjon ved inndelingstilskudd dekker opp for tap av basistilskudd og småkommunetilskudd. Andre utslag gir en gevinst på 7,84 mill.

Samlet reformstøtte for 2 kommuner vil bli 45 mill.

### **4.3.8. Oppsummering av alternativene<sup>6</sup>**

Inndelingstilskuddet kompenserer for bortfall av basistillegg og regionaltilskudd over en periode på 20 år, med gradvis nedtrapping etter 15 år. Etter 20 år er rammetilskuddet nede på det nivået som skal gjelde på lang sikt. For at kommunesammenslåing skal være *økonomisk lønnsomt*, må kommunene innen 20 år ha realisert et innsparingspotensial tilsvarende reduksjonen i rammetilskuddet.

Vi ser at med de forutsetningene vi har lagt til grunn vil det ved alle alternativ være en økonomisk gevinst i det å slå sammen kommunene. Størst gevinst blir det for alternativ 1.

I kommuneproposisjonen for 2015 har regjeringen presentert et standardisert opplegg for tilskudd til engangskostnader, samt reformstøtte knyttet til overgangen til ny kommune. Reformstøtten vil variere alt etter hvor mange kommuner som slår seg sammen. I disse alternativene alt fra 45 millioner og til 65 mill.

**«Det er viktig å være oppmerksom på at inntektssystemet er under stadig endring, og at langsiktige konsekvenser derfor er beheftet med stor usikkerhet»**

## **4.4. Andre statstilskudd og øremerkede tilskudd<sup>6</sup>**

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

- Integreringstilskudd
- Tilskudd ressurskrevende tjenester
- Kompensasjonstilskudd (rente- og avdragsrefusjon) for investeringer knyttet til handlingsplanen for eldreomsorg og opptrappingsplanen for psykisk helse
- Rentekompensasjon skoleanlegg, skolebygg og svømmeanlegg og kirkebygg
- Kompensasjon renter og avdrag for investeringer fra gjennomføringen av reform '97
- Momskompensasjon

Generelt kan det forventes at de nevnte tilskuddene og overføringspostene vil være sammenslåingsnøytrale.

## **4.5. Eiendomsskatt og kommunal prissetting<sup>6</sup>**

En sammenslått kommune kan naturligvis ikke praktisere utskrivning av eiendomsskatt lik «summen av» de gamle kommunenes praksis. Eiendomsskatten kan gjelde hele kommunen eller avgrensede områder som er «utbygd på byvis».

Tabellen under viser at:

- Alta og Kautokeino har eiendomsskatt i hele kommunen
- Kvæningen har eiendomsskatt på verk og bruk
- Loppa har ikke innført eiendomsskatt

Tabell 11 - gjeldende sats på eiendomsskatt for de aktuelle kommunene

Utvalgte nøkkeltall, kommuner	Alta	Kautokeino	Kvæningen	Loppa	Landet uten Oslo
	2013	2013	2013	2013	2013
Eiendomsskatt i % av brutto driftsinntekt	3,1	1	5	0	2,8
- Herav eiendomsskatt på annen eiendom	1,1	0,5	5	0	1,6
- Herav eiendomsskatt på boliger og fritidseiendommer	1,9	0,5	0	0	1,2

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. Hvordan eiendomsskatten vil bli utformet i en ny kommune, er vanskelig å spå noe om. Uansett må eiendomsskatten harmoniseres ved en kommunesammenslåing.

En annen problemstilling er at kommunene har ulike priser på kommunale tjenester. Dette kan være alt fra barnehagesatser til kommunale avgifter og selvkost. Sentrale spørsmål vil være om en kommunesammenslåing medfører høyere priser og avgifter i en av de «gamle» kommunene. Dette må utredes nærmere ved en eventuell sammenslåing.

## 4.6. Tiltakssonen for Nord-Troms og Finnmark

Tiltakssonen omfatter alle kommuner i Finnmark samt sju kommuner i Nord-Troms: Kåfjord, Skjervøy, Nordreisa, Kvæningen, Karlsøy, Lyngen og Storfjord. De viktigste virkemidlene i tiltakssonen er fritak for arbeidsgiveravgift, nedskrivning av studielån avgrenset oppad til 25.000 kr per år, fritak for el-avgift på forbruk og lettelse/reduksjon i personbeskatningen. Alle kommunene i en evt. ny storkommune har *fritak* for arbeidsgiveravgift.

Innenfor landbruket er det ulike soner for distriktstilskudd for melk, kjøtt og areal- og kulturlandskapstilskudd. Høyere sonenummer gir høyere tilskudd. I utgangspunktet skal ikke en kommunesammenslåing ha betydning for soneinndelingen for kjøtt og melk, siden soneinndelingen her ikke alltid følger kommunegrensene. Det gjør derimot areal- og kulturlandskapstilskuddet. Basert på avklaringene i kommuneproposisjonen, vil ikke en eventuell sammenslåing av de fire kommunene påvirke bondenes inntektsgrunnlag.

## 4.7. Kommunesammenslåing og behov for ny infrastruktur, utstyr og tiltak for samkjøring

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

---

Alle kommunesentrene i Finnmark har i dag tilgang til fibernett, men tilgangen utenfor kommunesentrene er svært variabel. Kommunene har stadig behov for endring på IKT-området, uavhengig av kommunereformen. Et eksempel på dette er for eksempel samhandlingsreformen og behovene for effektiv elektronisk meldingsutveksling i behandlingsskjeden mellom spesialisthelsetjenesten og den kommunale helse og omsorgstjenesten. Erfaringer så langt viser store variasjoner kommuner imellom når det gjelder å få dette til i praksis. Variasjonene knytter seg både til teknologi og digitale kommunikasjonsløsninger, men også til kompetanse og kapasitet i kommunene til å bruke verktøyene på en hensiktsmessig måte, (jf. KS FoU/2014). Kommunereformen vil utfordre også disse erfaringene og løsningene.

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

#### **4.7.1. Kommunale eierskap**

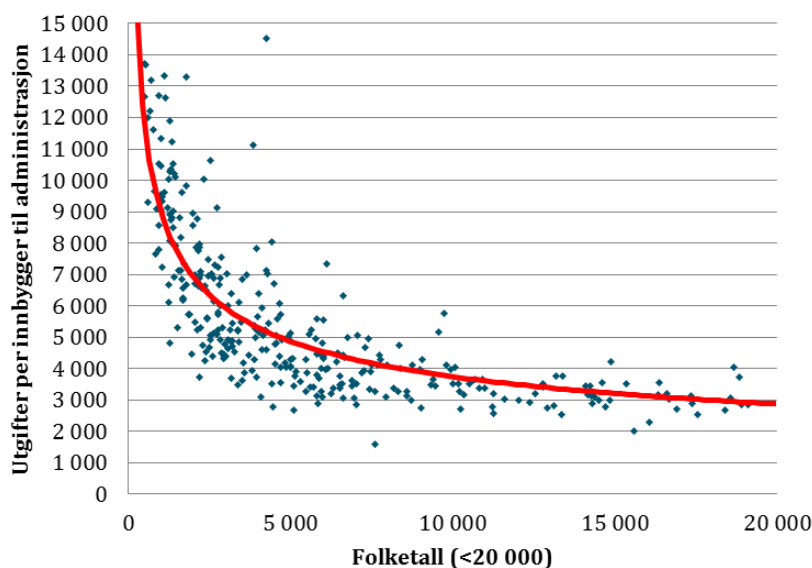
Med utgangspunkt i kommunenes gjeldende økonomi- og handlingsplaner har vi kartlagt kommunenes bokførte eierskap i andre virksomheter. En fullstendig oversikt over disse er tatt inn i Appendiks C.

Det vesentligste her er Kautokeino, Kvæningen og Loppas eierskap i kraftselskapet Ymber. Kvæningen har størst eierandel av de tre med 16,67%, mens Kautokeino og Loppa begge har en eierandel på 8,33% hver. De to siste årene har dette gitt et utbytte på 1,67 mill. kr (2014) og 1 mil. kr (2015) til Kvæningen, mens tilsvarende summer for Kautokeino og Loppa var på 0,83 mill. kr. og 0,5 mill. kr. For noen år tilbake var imidlertid eierkommunenes utbytte på et langt høyere nivå.

Utover utbyttet fra Ymber har ingen av kommunene bokført utbytte fra noen av de aktuelle selskapene i regnskapet for 2014. Det bør imidlertid bemerkes at oversikten framstår lite oppdatert og ufullstendig. Flere av selskapene som er listet opp er nedlagt eller slått konkurs. Vi anbefaler derfor at denne listen oppdateres og at oversikten over kommunenes bokførte eierskap oppdateres.

### **4.8. Mulige effektiviseringsgevinster ved sammenslåing**

Det er klart at en kommunesammenslåing kan gi grunnlag for å hente ut stordriftsfordeler gjennom mer effektiv administrasjon og tjenesteproduksjon. Erfaringene fra tidligere kommunesammenslåinger viser at det er størst effektiviseringspotensial knyttet til administrasjon. Dette fordi man gjennom en sammenslåing får én administrativ og politisk organisasjon, og at man unngår doble funksjoner, oppgaver, rutiner og systemer på ulike områder. Her har de minste kommunene klart høyere utgifter pr. innbygger, noe som viser at det er et klart effektiviseringspotensial i forhold til å slå sammen små kommuner (jf. figuren under). Når man nærmer seg kommunistørrelser på 15-20 000 tusen innbyggere, ser vi at stordriftsfordelene knyttet til administrasjon i stor grad er realisert.



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

#### 4.8.1. Mulige effektiviseringsgevinster i administrasjonen

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

Tabellen under viser administrasjonsutgiftene per kommune i dag og mulige innsparingsgevinst ved en eventuell kommunesammenslåing av Kvæningen, Kautokeino, Alta og Loppa. Vi må her ta forbehold om at kommunenes KOSTRA-rapporter er riktig. En eventuell unøyaktig eller feil rapportering vil påvirke våre beregninger og således også det beregnede innsparingspotensialet.

Tabell 12: Administrasjonsutgifter og mulig effektiviseringsgevinst. Kilde: KOSTRA (Konsern) 2014.

	Innbyggere (1.1.2015)	Netto driftsutgifter (kr per innb.)	Netto driftsutgifter (1000 kr)
Kvæningen	1 226	12 610	15 460
Kautokeino	2 914	7 979	23 251
Alta	19 898	3 921	78 020
Loppa	989	18 581	18 377
<b>Sum</b>	<b>25 027</b>	<b>5 298</b>	<b>135 107</b>
Landsgjennomsnittet	12 070	3 885	
Rana	26 078	3 938	
Harstad	24 676	2 684	

<b>Gevinst/innsparing ved nivå tilsvarende Alta</b>	<b>36 976</b>
<b>Gevinst/innsparing ved nivå tilsvarende Rana/Harstad</b>	<b>36 551-42 908</b>
<b>Gevinst/innsparing ved nivå tilsvarende landsgjennomsnittet</b>	<b>37 877</b>

Alta har i dag lavest administrasjonskostnader av de fire kommunene (3 921 kr per innbygger). Hvis den nye kommunen klarer å operere med et tilsvarende nivå på administrasjonsutgiftene, vil gevinsten kunne bli om lag 37 mill. kr sammenlignet mot summen for dagens fire kommuner (tilsvarende om lag 1,7 prosent av dagens brutto driftsinntekter for de fire kommunene). Vi sammenligner også sammenslåingsalternativet med sammenlignbare kommuner i samme landsdel. Innsparingspotensialet i forhold til hva Rana og Harstad bruker på administrasjon er på mellom 37 og 43 mill. kr.

Innsparingspotensialet for den nye storkommunen i forhold til landsgjennomsnittet er beregnet til ca. 38 mill. kr årlig.

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.

#### **4.8.2. Mulige effektiviseringsgevinster ved tjenesteproduksjonen**

I tillegg til innsparing i administrasjon vil en sammenslått kommune også kunne hente ut innsparingsgevinster på tjenesteområdene gjennom realisering av stordriftsfordeler og harmonisering av utgiftsnivået. En skal ikke undervurdere innsparingsmuligheter innen tjenesteområdene. Erfaringer tilsier imidlertid at det er vanskelig å hente ut direkte økonomiske effektiviseringsgevinster for førstelinjetjenester, spesielt for tjenester hvor nærhet til innbyggerne er viktig. Erfaringer fra de gjennomførte kommunesammenslåingene er at skoler, barnehager, sykehjem og lignende gjerne blir liggende hvor de er (Brandtzæg 2009). Det kan være en fordel for prosessen å avklare på et tidlig tidspunkt hvilke områder som vil være gjenstand for vurdering av ny lokalisering og hvilke områder som eventuelt skjermes for slike endringer.

Innen administrasjon definerte vi i forrige avsnitt et mulig innsparingspotensial som en nedjustering til den av de sammenslåtte kommunene som i dag har lavest utgifter. Etter vår vurdering vil tilsvarende øvelse være urealistisk for tjenesteområdene. Det er mulig å beregne et slikt potensial, men det har ikke vært en del av mandatet for denne utredningen.

Effektivisering i tjenesteproduksjonen som følge av kommunesammenslåing kan skje på flere måter. Eksempler på dette kan være samlokalisering, strukturendringer, forbedring av arbeidsprosesser, ny teknologi, digitalisering og automatisering, struktureltiltak m.m. Ettersom de fleste kommuner bruker størstedelen av sine budsjett på lønnsrelaterte kostnader må en forvente at effektivisering vil påvirke bemanningen. Skal en realisere effektiviseringspotensialet vil det derfor bety en viss reduksjon i antall stillinger og ansatte. Dette trenger ikke å medføre oppsigelser, men skal potensialet hentes ut og den nye kommunen skal bruke mindre penger på tjenesteproduksjon vil det over tid medføre en viss nedbemanning.

Erfaringene fra de siste, frivillige kommunesammenslåingene er at det største innsparingspotensialet på kort sikt ligger innenfor administrasjon. I denne sammenheng er det imidlertid viktig å være oppmerksom på at det i alle disse sammenslåingsprosessene har vært gitt garantier om at ingen av de ansatte skulle miste jobben som følge av kommunesammenslåingene, for å skape trygghet blant de ansatte. Ansatte som har vært direkte påvirket av kommunesammenslåing har fått tilbud om nye jobber, og overskudd av ansatte har vært håndtert gjennom naturlig avgang. Når slike garantier blir gitt tar det lengre tid å hente ut stordriftsfordelene.

---

Inndelingstilskuddet som kommunen mottar de første 20 årene etter sammenslåing, tar nettopp hensyn til at det tar tid å hente ut effektiviseringsgevinster i en ny kommune.

## ***4.9. Oppsummering - økonomi***

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

Tabellen under oppsummerer de viktigste effektberegningene for en ny sammenslått storkommune bestående av Alta, Kautokeino, Kvænangen og Loppa.

*Tabell 13: Oppsummerende tabell for økonomiske effekter av en ny storkommune*

	I mill. kr
Økonomiske virkemidler (engangsstøtte)	65,0
Effekt frie inntekter år 1-15 (årlig)	12,0
Potensiell effektiviseringsgevinst administrasjon (årlig)	37,0

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 en sammenslått ny storkommune utløse støtte på 65 mill. kr.

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 alternativet med sammenslåing av alle fire kommunene vil få en endring i rammetilskuddet hvert år de første 15 årene på ca. 12 mill. kr. Dette skal så trappes ned de neste 5 årene for kommunen da beregnes etter det da gjeldende inntektssystemet for kommuner i Norge.

Etter 20 år, når inndelingstilskuddet er trappet ned, må det være realisert et innsparingspotensial tilsvarende reduksjonen i rammetilskuddet. Det vil i utgangspunktet være lettest å realisere innsparingspotensialet på administrasjon. Dette fordi man gjennom en sammenslåing får én administrativ og én politisk organisasjon, og dermed unngår doble funksjoner, oppgaver, rutiner og systemer på ulike områder. Innsparingspotensialet på tjenester kan være mer krevende å realisere, og vil innebære at tjenester samlokaliseres slik at forutsetningene for utnyttelse av stordriftsfordeler er til stede.

Når det gjelder innsparingspotensial innenfor administrasjon, har vi vist at dersom den nye storkommunen driver administrasjonen like effektivt som den billigste kommunen i dag (Alta), vil innsparingspotensialet sammenlignet med dagens kommuner være på ca. 37 mill. kr årlig. Vi sammenligner også med sammenlignbare kommuner i Nord-Norge. Innsparingspotensialet i forhold til hva Harstad bruker på administrasjon er på ca. 43 mill. kr, mens potensialet i forhold til landsgjennomsnittet er beregnet til ca. 35 mill. kr årlig. Selv om dette er anslag, får beregningene fram at det bør være et klart potensial for reduserte administrasjonsutgifter ved en eventuell kommunesammenslåing.

Kommunene har i dag ulik praksis for utskriving av eiendomsskatt. Det er ikke bare områdene som eiendomsskatten blir skrevet ut for som må harmoniseres, også nivået/takstgrunnlaget på eiendomsskatten må harmoniseres ved en kommunesammenslåing. Prissettingen av tjenestene varierer noe mellom kommunene, og satsene må bli harmonisert i en ny kommune.

## ***4.10. Spesielt om økonomi dersom kommunene velger å ikke slå seg sammen***

Den økonomiske framtiden til kommunene er svært uforutsigbar og i stor grad prisgitt kommunenes evne til å oppnå økning i innbyggertallet og regjeringens gjennomgang av inntektssystemet for kommunene i løpet av perioden.

---

Innbyggertallet er en viktig parameter i kommunenes inntektssystem. Så lenge kommunene ikke oppnår samme folketallsøkning som landet for øvrig vil de hvert år få en stadig mindre andel av de statlige overføringene til kommunen. Over tid vil dette gi betydelige utfordringer og behov for økonomiske kutt. Med unntak av Alta har de aktuelle kommunene hatt en nedgang i folketallet de siste 15 årene, hvor Loppa har hatt mest negativ utvikling med en reduksjon på hele 30%. Ser vi på SSBs middelalternativ i framskriving av folketall til 2020 og 2040 antas denne trenden å fortsette. Alta antas i samme periode å få en økning på henholdsvis 5,5% og 18%. Det er altså kun Alta som antas å få en folketallsøkning som er tilstrekkelig til at kommunen beholder sin andel av de statlige overføringene.

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

Regjeringen legger også opp til en helhetlig gjennomgang av inntektssystemet for kommunene i løpet av perioden og har varslet at gjennomgangen vil sees i sammenheng med kommunereformen. Det er varslet en vurdering av smådriftsulemper, og hvorvidt kommunestørrelse fremover skal ses på som en ufrivillig eller frivillig kostnad for kommunene. Dette spørsmålet har vært diskutert flere ganger, blant annet i Borgeutvalgets utredning<sup>8</sup>. Utvalget viste blant annet til at full kompensasjon for smådriftsulemper svekker insentivene til frivillige kommunesammenslåinger. Tanken bak argumentasjonen er at kommunene gjennom kommunereformen har fått forholdene lagt til rette for å slå seg sammen og på den måten frigjøre seg fra smådriftsulempene, slik at dette ikke lenger kan sees på som en ufrivillig byrde og ekstrakostnad kommunene ikke selv kan påvirke. I dag kompenseres kommunene for kostnadsforskjeller i tjenesteproduksjonen, i tillegg til at det gis tilskudd som er begrunnet med regionalpolitiske målsetninger. Dette omfatter Nord-Norge- og Namdalstilskudd, småkommunetilskudd, distriktstilskudd Sør-Norge og storbytilskudd. Utformingen og omfang av de regionalpolitiske tilskuddene vil bli vurdert som en del av gjennomgangen av inntektssystemet. Skulle hele eller store deler av de regionalpolitiske tilskuddene forsvinne vil det kunne ha dramatiske konsekvenser for kommunene Alta, Kautokeino, Kvænangen og Loppa. Det er verd å merke seg at endringer som skjer i inntektssystemet i perioden 2017 – 2019 kun vil gjelde kommuner som ikke slår seg sammen i forbindelse med kommunereformen. Dette ble senest bekreftet av statsråd Jan Tore Sanner i brev til alle landets kommuner 28.10.2015.

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

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

Regjeringen varslet i sitt forslag til statsbudsjett<sup>9</sup> at forslag til nytt inntektssystem for kommunene skal sendes på høring før jul 2015.

---

<sup>8</sup> NOU 2005:18

<sup>9</sup> Prop. 1 S (2015 – 2016)



---

## **5. Tjenestetilbud og myndighetsutøvelse**

### **5.1. Kommunenes rolle som tjenesteyter og myndighetsutøver**

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

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

### **5.2. Status og utfordringsbilde**

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

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

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

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

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

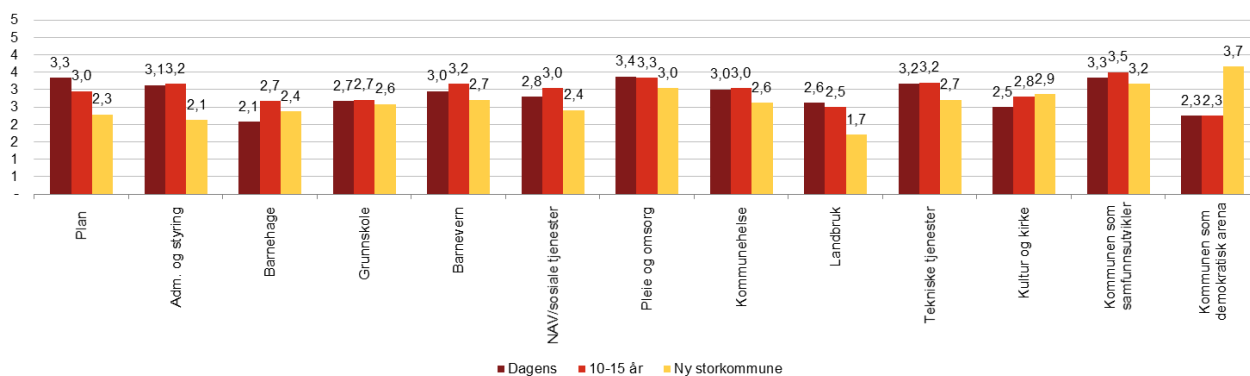
- 1 = Svært lite utfordrende
- 2 = Lite utfordrende
- 3 = Verken eller
- 4 = Utfordrende
- 5 = Svært utfordrende

Som nevnt også i kapittel 2.2 er det ved slike egenvurderinger alltid en risiko for at kommunene ikke legger samme innhold i kriteriene for god oppgaveløsning og/eller varierende oppfatningen av når situasjonen oppleves utfordrende. Like fullt uttrykker egenvurderingen hvordan den enkelte kommune oppfatter sine utfordringer.

I tillegg til å rangere dagens tjenestetilbud, ble kommunene utfordret til å rangere utfordringene tilsvarende i et 10-15 års perspektiv dersom det ikke skjer endringer i kommunestrukturen, samt i en eventuell fremtidig storkommune. Dermed blir det interessant å se på hvilke tjenesteområder kommunene ser på som mest utfordrende i dag, og samtidig se hvorvidt den enkelte kommune forventer at en sammenslått kommune kan løse disse utfordringene.

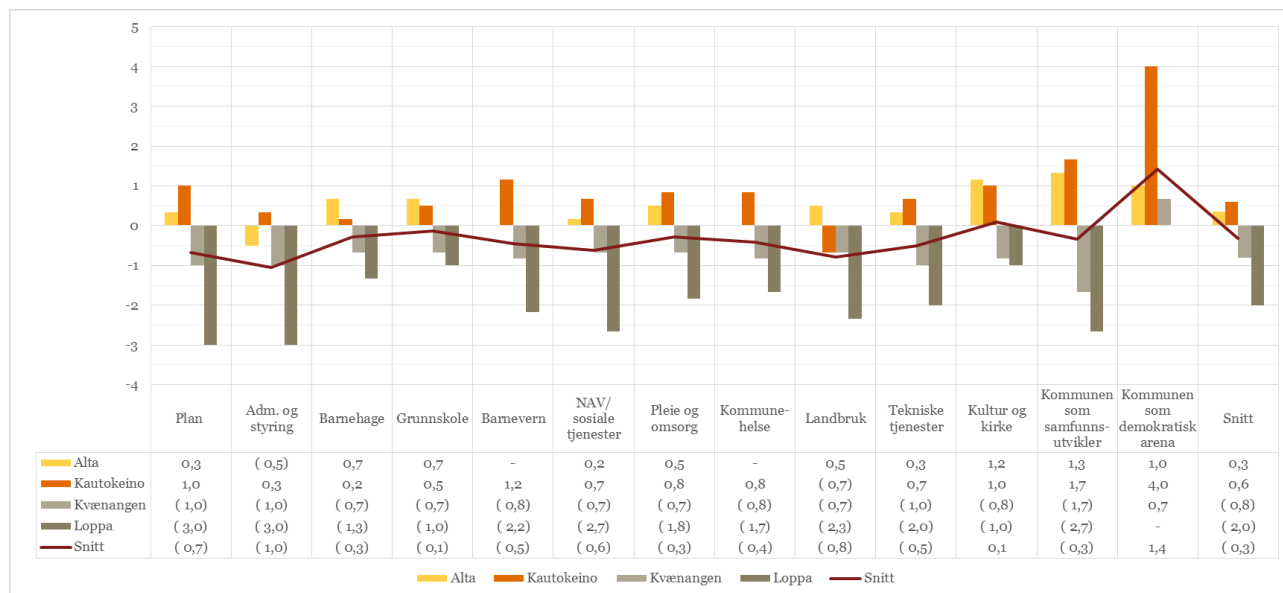
### Gjennomsnittlige vurderinger av utfordringsbildet

Figurene under viser at kommunene ser størst utfordringer med tjenesteområdene Pleie og omsorg og Tekniske tjenester, uavhengig av kommunestruktur. Videre er Plan, Adm. og styring, NAV/ sosiale tjenester og Landbruk de områdene der kommunene ser for seg innføring av den nye storkommunen vil utgjøre den største forskjellen. For disse områdene vil vi i dette kapittelet gi en mer utfyllende beskrivelse. De øvrige områdene vil vi kun kort kommentere.



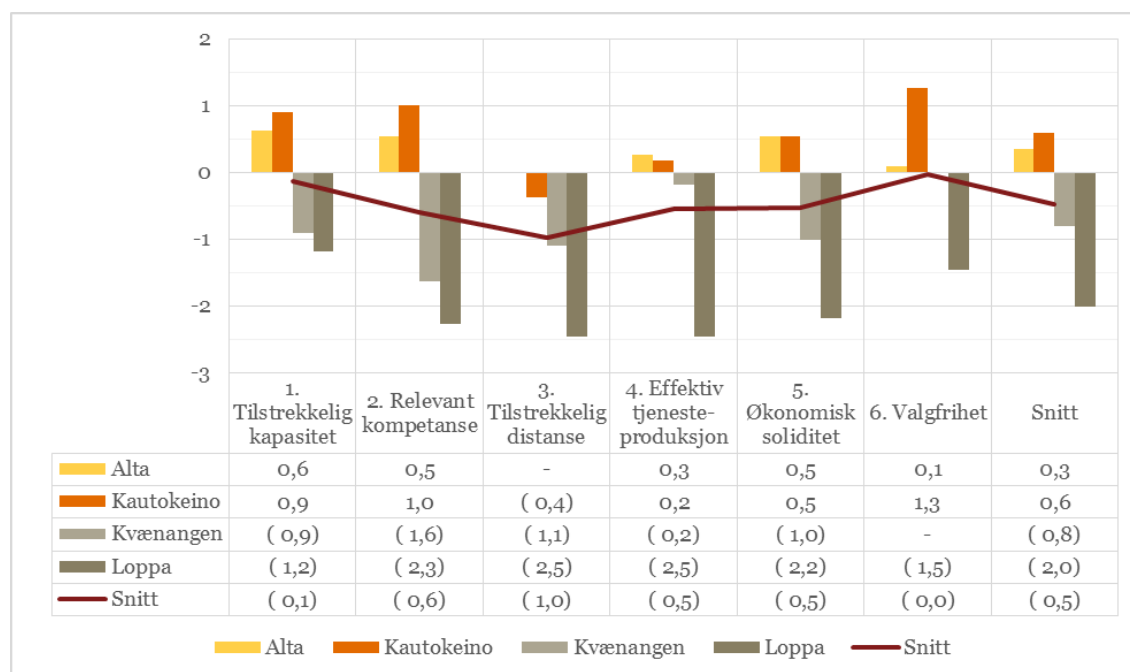
Figur 12: Oppsummering av gjennomsnittet av kommunenes egenvurderinger

Figuren under beskriver differansen mellom kommunenes vurdering av utfordringsbildet i framtiden med og uten innføring av den nye storkommunen. Vi ser at kommunene i gjennomsnitt har positive forventninger til den nye storkommunen for de fleste områder. Jevnt over forventer de større kommunene Alta og Kautokeino færre utfordringer gitt dagens kommunestruktur, mens Kvæningen og Loppa forventer færre utfordringer med den nye storkommunen.



Figur 13: Oppsummering av kommunenes gjennomsnittlige egenvurderinger: differansen mellom utfordringsbildet i framtiden med og uten innføring av den nye storkommunen

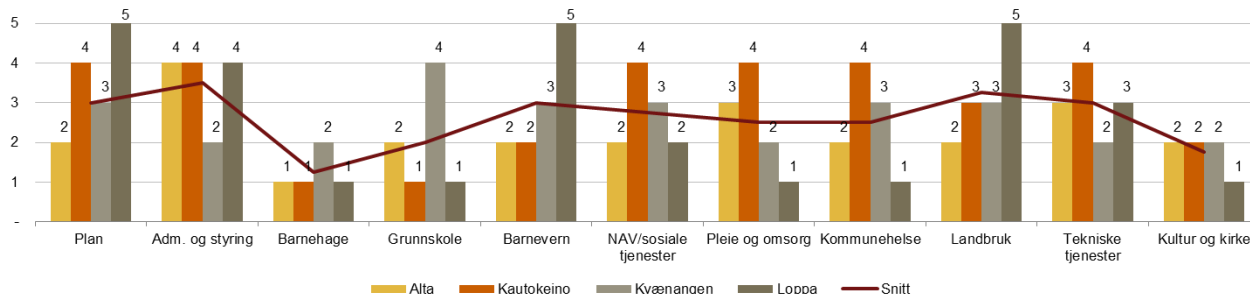
Også når vi ser på de forskjellige kriteriene, er det de minste kommunene som har størst forventninger til den nye storkommunen.



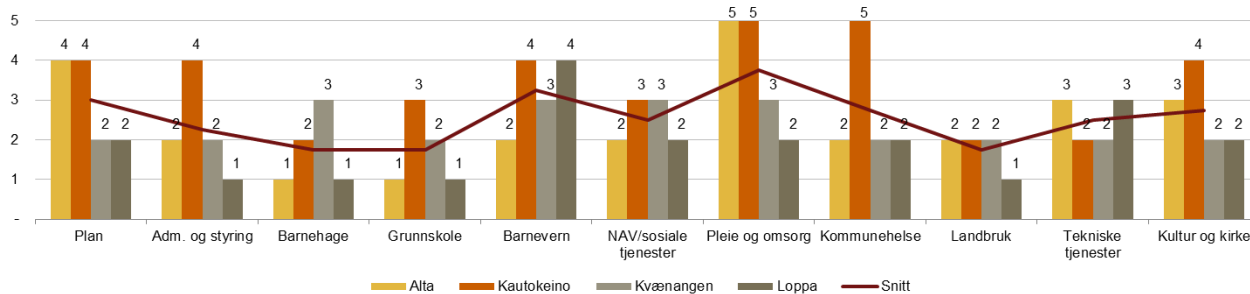
Figur 14: Oppsummering av kommunenes gjennomsnittlige egenvurderinger: differansen mellom utfordringsbildet i framtiden med og uten innføring av den nye storkommunen

## Tilstrekkelig kapasitet

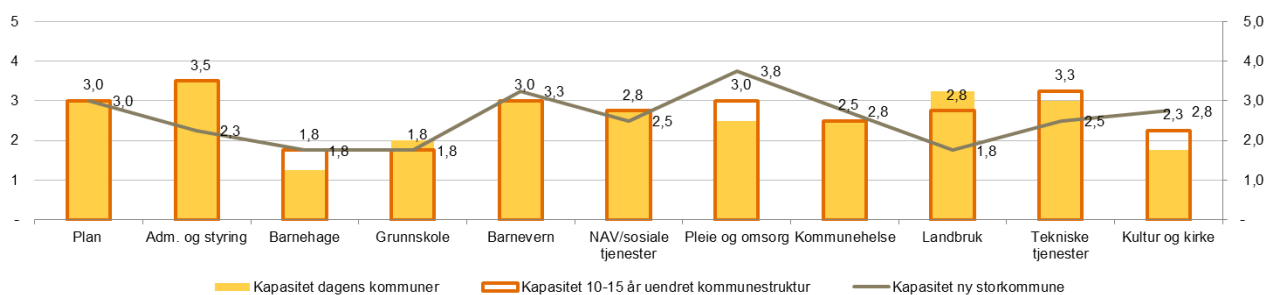
Figurene under oppsummerer kommunenes egenvurdering av tilstrekkelig kapasitet for de ulike tjenesteområdene, henholdsvis for dagens kommuner og i en fremtidig sammenslått kommune.



Figur 15: Kommunenes egenvurdering av kriteriet "tilstrekkelig kapasitet" per tjenesteområde i dagens kommunestruktur



Figur 16: Kommunenes egenvurdering av kriteriet "tilstrekkelig kapasitet" per tjenesteområde ved den nye storkommunen



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

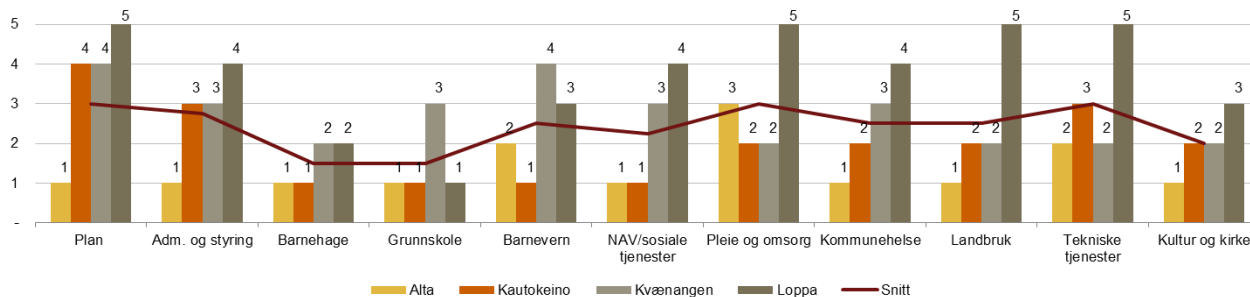
Det er store forskjeller på hvordan kommunene vurderer sin egen kapasitet, både for dagens situasjon og i framtiden med dagens struktur. Det er likevel noe mer sammenfallende vurderinger rundt hvordan situasjonen forventes ved den nye storkommunen.

I snitt framstår Adm. og styring og Landbruk tjenesteområdene med størst kapasitetsutfordringer per i dag. For begge tjenestene forventes utfordringene å bli betydelig mindre ved innføring av en ny storkommune.

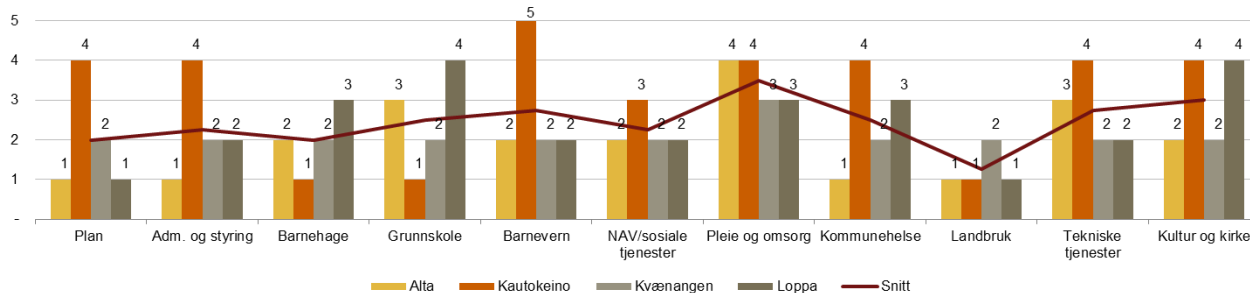
Utover Adm. og styring, er Barnevern, Pleie og omsorg og Tekniske tjenester forventet å gi de størst utfordringer framover.

## Relevant kompetanse

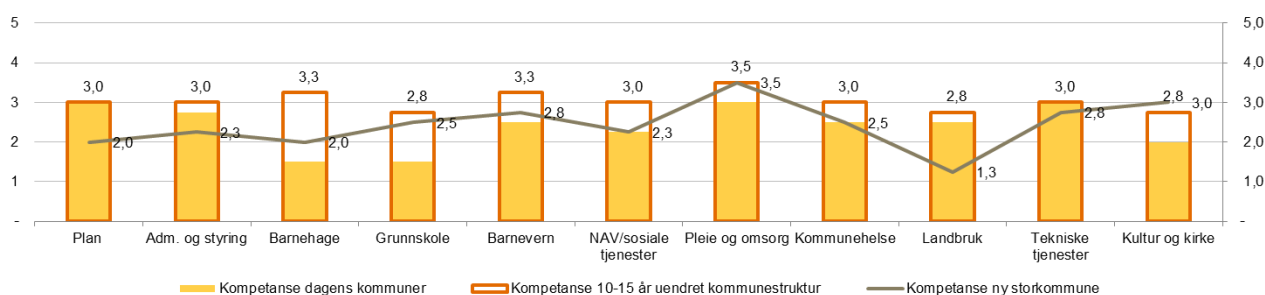
Figurene under oppsummerer kommunenes egenvurdering av relevant kompetanse for de ulike tjenesteområdene, henholdsvis for dagens kommuner og i en eventuell fremtidig sammenslått kommune.



Figur 18 Kommunenes egenvurdering av kriteriet "relevant kompetanse" per tjenesteområde i dagens kommunestruktur



Figur 19 Kommunenes egenvurdering av kriteriet "relevant kompetanse" per tjenesteområde ved den nye storkommunen



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

Også for vurderingen av egen kompetanse er det store forskjeller på mellom kommunene. For dette området er det også større variasjon i forventningene til en ny storkommune.

Sammenlignet med kapasitet vises en generell tendens til at kommunene vurderer kompetanse (snitt 2,4) som en mindre utfordring enn kapasitet (snitt 2,6). Mens kapasitetsutfordringene i snitt oppfattes mindre ved den nye storkommunen enn i dag, forventer kommunene i snitt at utfordringene med kompetanse øker i framtiden uavhengig av modell, dog mindre med den nye storkommunen.

I snitt er Plan, Pleie og omsorg og Tekniske tjenester vurdert som de tjenesteområdene med størst kompetanseutfordringer per i dag. Av disse er kun Pleie og omsorg forventet økt i framtiden, uavhengig av

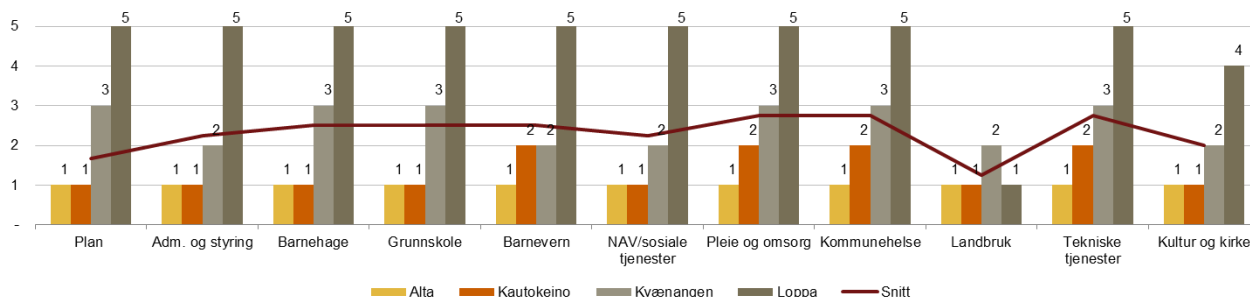
valgt kommunestruktur. For Plan og Tekniske tjenester er det ikke forventet noen endringer gitt dagens struktur, men reduserte utfordringer ved innføring av den nye storkommunen.

For fremtiden forventes det økte kompetanseutfordringer, spesielt for Barnehage, Grunnskole, Barnevern, NAV/sosiale tjenester, Pleie og omsorg og Kommunehelse. Vurderingen er mer positiv for den nye storkommunen for alle områder med unntak av Pleie og omsorg, der strukturene vurderes likt.

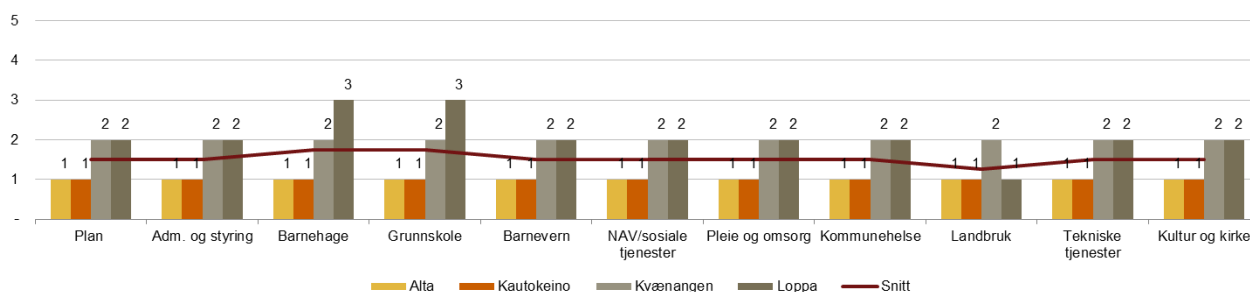
Kun for Kultur og kirke forventes det økte utfordringer ved den nye storkommunen i forhold til dagens struktur.

## Tilstrekkelig distanse

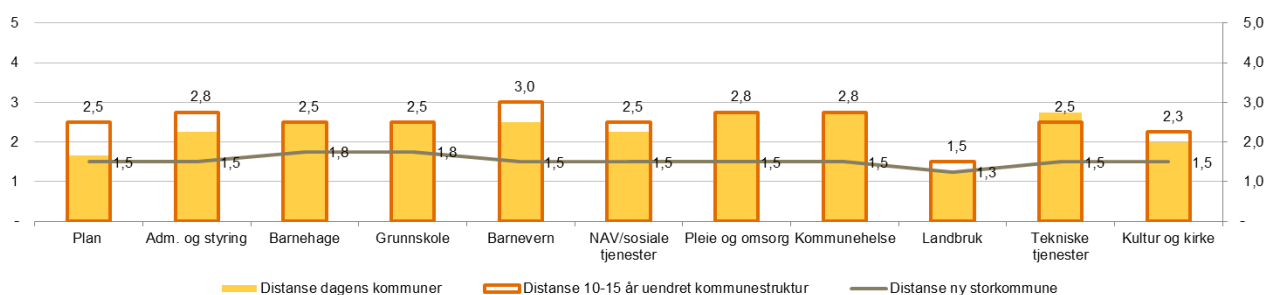
Figurene under oppsummerer kommunenes egenvurdering av tilstrekkelig distanse for de ulike tjenesteområdene, henholdsvis for dagens kommuner og i en eventuell fremtidig sammenslått kommune.



Figur 21: Kommunenes egenvurdering av kriteriet "tilstrekkelig distanse" per tjenesteområde i dagens kommunestruktur



Figur 22: Kommunenes egenvurdering av kriteriet "tilstrekkelig distanse" per tjenesteområde ved den nye storkommunen



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

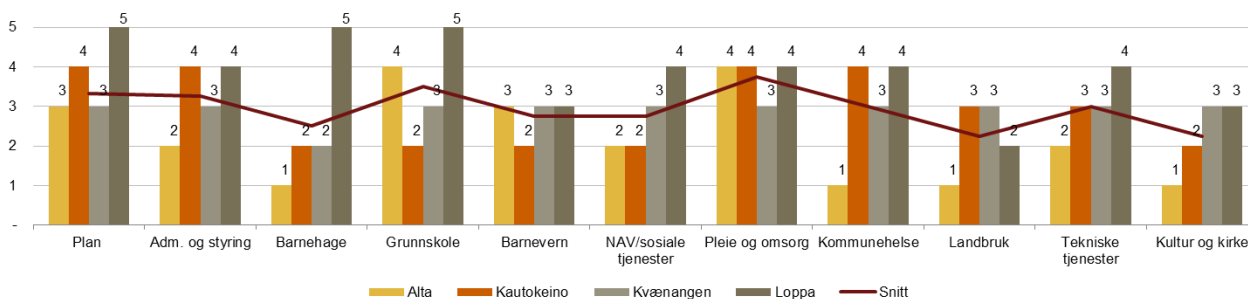
For vurderingen av tilstrekkelig distanse er det store forskjeller på mellom kommunene. Alta og Kautokeino beskriver relativt små utfordringer, Kvænangen ligger midt på treet mens Loppa kommune har store utfordringer på dette området.

I snitt er Pleie og omsorg, Kommunehelse og Tekniske tjenester vurdert som de tjenesteområdene med størst utfordringer i forbindelse med tilstrekkelig distanse per i dag. For fremtiden forventes Barnevern å utgjøre den største utfordringen på dette området, tett fulgt av Adm. og styring, Pleie og omsorg og Kommunehelse.

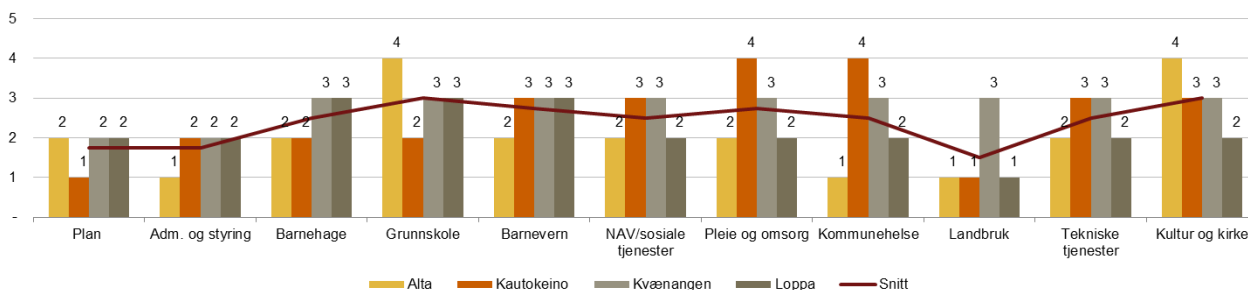
Kommunene forventer jevnt over reduserte utfordringer for alle tjenesteområder ved sammenslåing til en ny storkommune.

### Effektiv tjenesteproduksjon

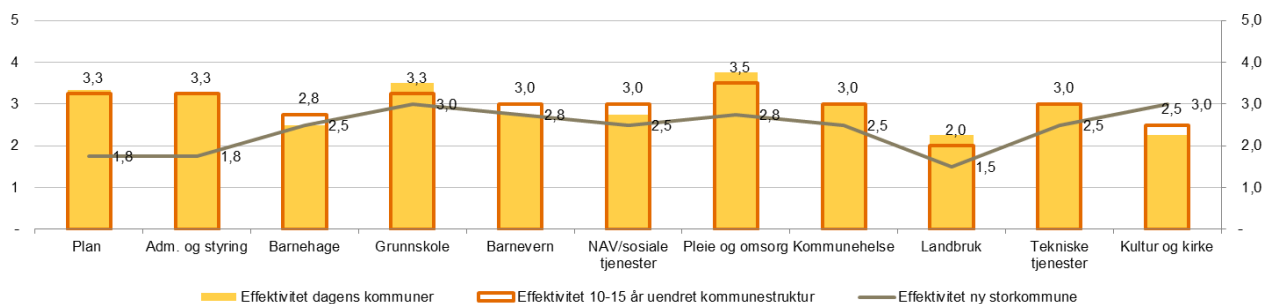
Figurene under oppsummerer kommunenes egenvurdering av effektiviteten i tjenestetilbudet for de ulike tjenesteområdene, henholdsvis for dagens kommuner og i en eventuell fremtidig sammenslått kommune.



Figur 24: Kommunenes egenvurdering av kriteriet "effektiv tjenesteproduksjon" per tjenesteområde i dagens kommunestruktur



Figur 25: Kommunenes egenvurdering av kriteriet "effektiv tjenesteproduksjon" per tjenesteområde ved den nye storkommunen



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

Det er også for vurderingen av effektivitet i tjenesteproduksjonen forskjeller på mellom kommunene, spesielt i et framtidsperspektiv der kommunene Alta, Kautokeino og Kvænangen forventer relativt små utfordringer og Loppa kommune store utfordringer for de fleste tjenesteområder. Kommunene har jevnt over forventninger til å lavere utfordringer med effektiv tjenesteproduksjon dersom de slår seg sammen.

I snitt er Adm. og styring, Barneskole og Pleie og omsorg vurdert som de tjenesteområdene med størst effektivitetsutfordringer. I snitt er det forventet små endringer i framtiden gitt dagens kommunestruktur.

Kommunene forventer jevnt over reduserte utfordringer for alle tjenesteområder (med unntak av Kultur og Kirke) ved sammenslåing til en ny storkommune.

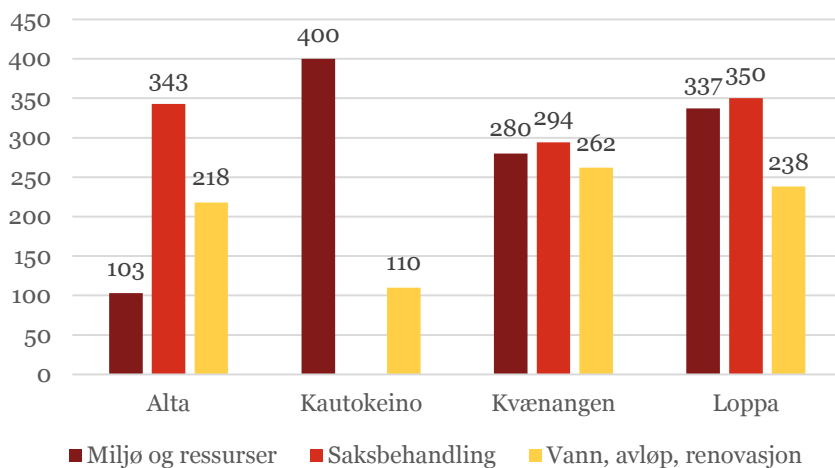
## 5.2.2. Nærmere analyse av status og utfordringer for utvalgte tjenesteområder

Uavhengig av kommunestruktur ser kommunene størst utfordringer med Pleie og omsorg og Tekniske tjenester, både i dag og i framtiden. Videre er Plan, Adm. og styring, NAV/sosiale tjenester og Landbruk de områdene der kommunene ser for seg at en ny storkommune kan utgjøre størst forskjell. I dette delkapitlet vil vi detaljere status og utfordringer for disse tjenesteområdene. For de øvrige tjenesteområdene som var tema i statusbildene og egenvurderingene gir kapitlet kun en kort oppsummering av utfordringsbildet.

### Plan/Adm. og styring

Påfølgende figur viser vurdering av området Miljø og ressurser, Saksbehandling og Vann, avløp og renovasjon i henhold til kommunebarometerets rangering av landets totalt 428 kommuner. Figurene på de påfølgende sidene er kommunenes vurdering av området Plan og for Adm. og styring. Status for de tre tjenestene er totalt sett relativt lik med plassering i nedre halvdel av norske kommuner, men det kan se ut til at kommunene har noe større utfordringer med Adm. og styring. I kommunenes statusbilder omtales disse tjenestene samlet, noe vi også vil gjøre her.



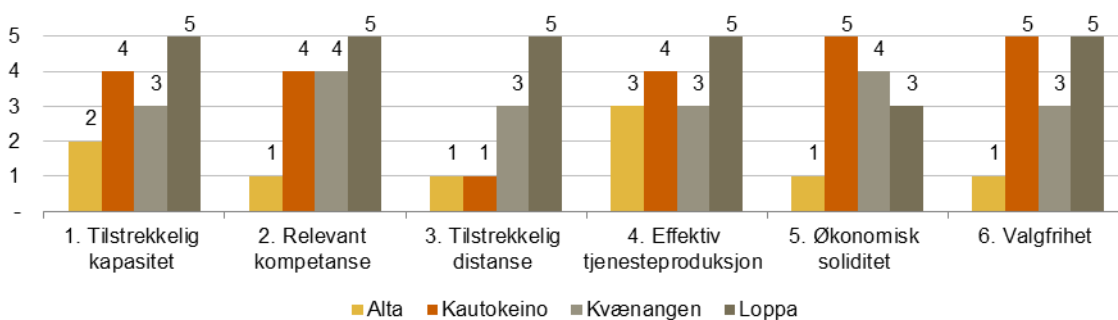


Figur 27: Kommunenes rangering innen området Miljø og ressurser, Saksbehandling og Vann, avløp og renovasjon i kommunebarometeret (2015), fra 1 (best) til 428 (dårligst). Kilde: [www.kommunal-rapport.no](http://www.kommunal-rapport.no)

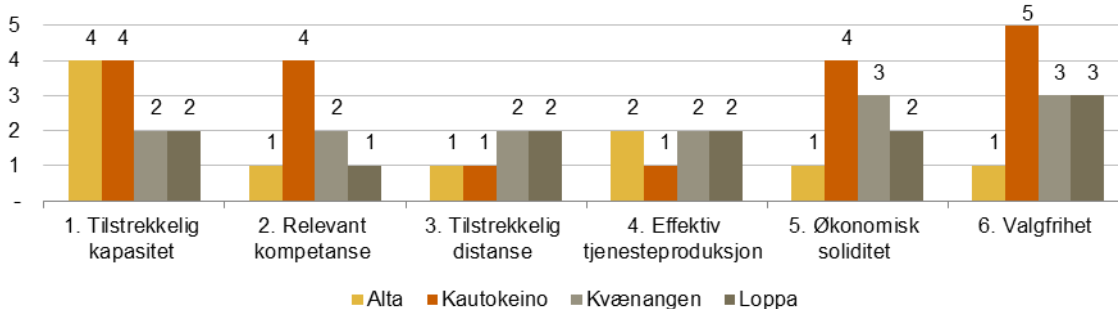
For Planlegging, administrasjon, styring, samfunnssikkerhet og beredskap omtales Alta kommune av Fylkesmannen som en ressurs og foregangskommune i Finnmark. De har meget god kapasitet og kompetanse på dette området, mens situasjonen er mer utfordrende i de øvrige kommunene. Loppa kommune oppgis av Fylkesmannen å ha gitt dispensasjon til bygging i strandsonen som ikke er i tråd med plan- og bygningslov og statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen. Fylkesmannen påpeker for Kvænavgen at de ulike sektorhensynene etter intensjonene i plan- og bygningsloven ikke ivaretas på en tilfredsstillende måte.

Kommunene har forskjellige forventninger til utfordringsbildet på dette området. Alta og Kautokeino forventer omtrent samme utfordringer for disse tjenesteområdene, også etter en sammenslåing. For Kvænavgen og Loppa er dette motsatt. De opplever dagens utfordringer som krevende og forventer at disse vil løse seg etter en kommunesammenslåing. I snitt er forventningen til opprettelsen av en ny storkommune positiv, sett i forhold til framtiden gitt dagens kommunestruktur.

Figurene under oppsummerer hvordan kommunene rangerer tjenesteområdet Plan, henholdsvis for dagens kommuner og i en eventuell fremtidig sammenslått kommune.

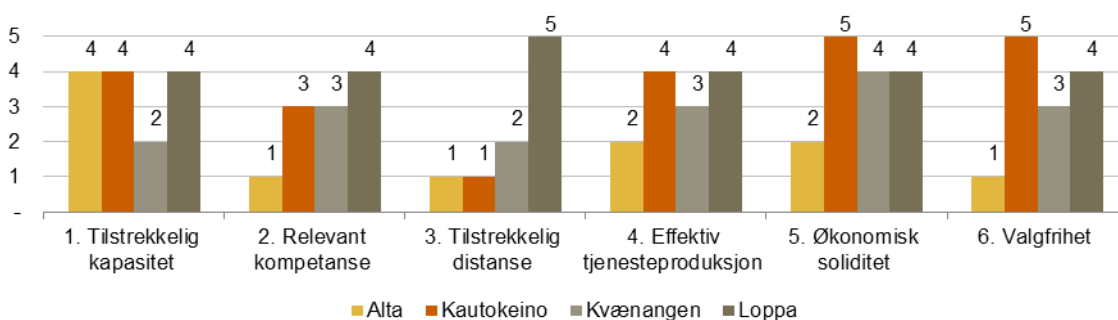


Figur 28: Kommunenes egenvurdering av utfordringer ved tjenesteområdet Plan i dag

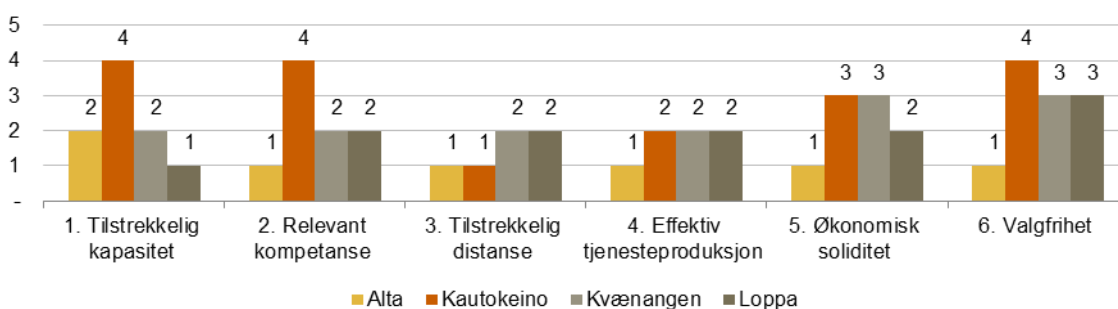


Figur 29: Kommunenes egenvurdering av utfordringer ved tjenesteområdet Plan i en sammenslått storkommune.

Figurene under oppsummerer hvordan kommunene rangerer tjenesteområdet Adm. og styring, henholdsvis for dagens kommuner og i en eventuell fremtidig sammenslått kommune.



Figur 30: Kommunenes egenvurdering av utfordringer ved tjenesteområdet Adm. og styring i dag



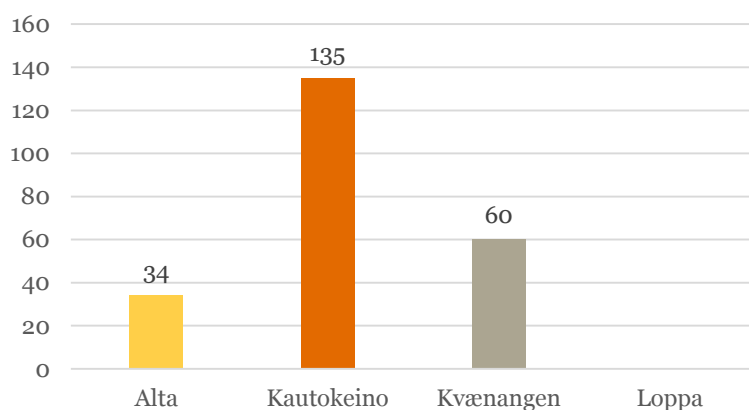
Figur 31: Kommunenes egenvurdering av utfordringer ved tjenesteområdet Adm. og styring ved den nye storkommunen

## NAV/sosiale tjenester

Tabellene under oppsummerer relevant statistikk vedrørende NAV/sosiale tjenester for hver av kommunene sammenlignet med landsgjennomsnittet, mens påfølgende figur viser vurdering av sosiale tjenester i kommunebarometerets rangering av landets totalt 428 kommuner.

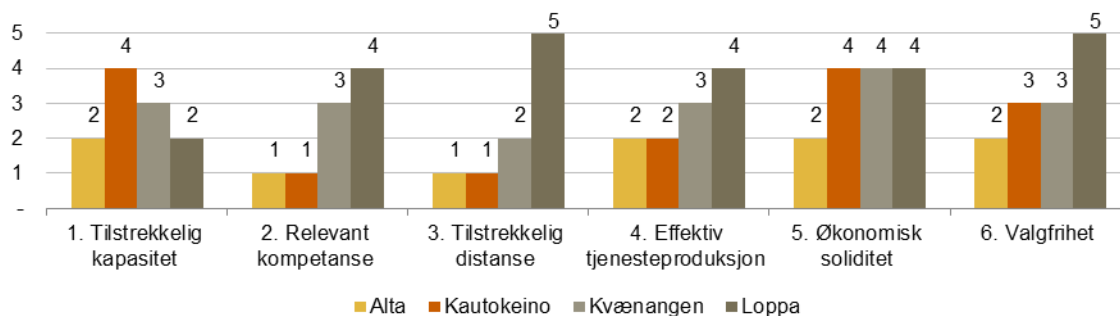
Tabell 14: Statistikk vedr. kommunal økonomisk sosialhjelp (2014). Kilde: KOSTRA.

	Andelen sosialhjelps-mottakere i forhold til innbyggere	Brutto driftsutgifter pr. sosialhjelps-mottaker, i kroner	Netto driftsutg til sosial-tjenesten pr. innbygger	Andel netto driftsutgifter til økonomisk sosialhjelp	Netto driftsutg til sosial-tjenesten i prosent av samlede netto driftsutgifter	Andel mottakere med sosial-hjelp som hoved-inntekts-kilde	Årsverk i sosial-tjenesten pr. 1000 innbygger
Alta	3,5 %	62 364	1 999	60,7 %	3,5 %	26,7	0,65
Kautokeino	4,5 %	35 530	1 299	78,1 %	1,9 %	36,4	0,65
Kvænangen	4,6 %	42 286	1 604	73,4 %	1,6 %	44,6	0,53
Loppa	3,3 %	86 000	2 416	40,3 %	2,5 %	45,5	2,33
Landet uten Oslo	2,5 %	87 506	1906	49,8 %	3,7 %	10,38	0,98

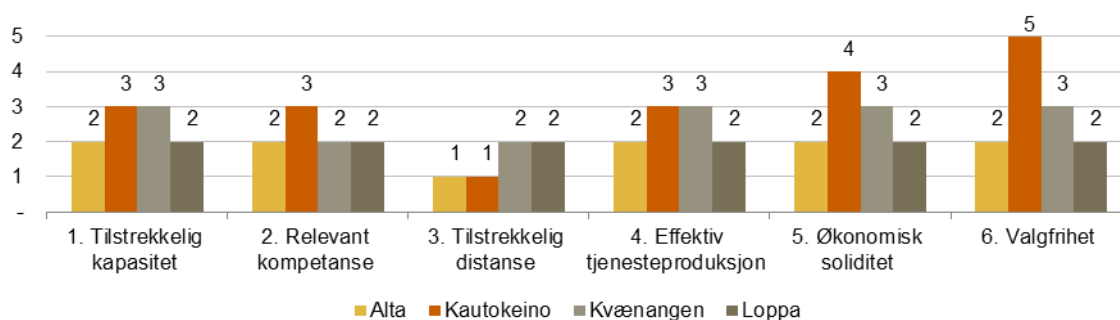


Figur 32: Kommunenes rangering innen området Sosialtjeneste i kommunebarometeret (2015), fra 1 (best) til 428 (dårligst). Kilde: [www.kommunal-rapport.no](http://www.kommunal-rapport.no)

Figurene under oppsummerer hvordan kommunene rangerer tjenesteområdet NAV/sosiale tjenester, henholdsvis for dagens kommuner og i en eventuell fremtidig sammenslått kommune.



Figur 33: Kommunenes egenvurdering av utfordringer ved kommunal forvaltning av NAV/sosiale tjenester i dag



Figur 34: Kommunenes egenvurdering av utfordringer ved kommunal forvaltning av Nav/sosiale tjenester ved den nye storkommunen

Vi ser av foregående tabell at samtlige kommuner har en høyere andel sosialhjelpsmottakere i forhold til antall innbyggere enn landsgjennomsnittet. Driftsutgiftene per mottaker er likevel lavere enn landsgjennomsnittet, så med unntak av Loppa har alle kommunene lavere utgifter per innbygger. Ser vi på netto driftsutgifter til sosialtjenesten i prosent av samlede netto driftsutgifter, ser vi at alle unntatt Alta kommune ligger langt under landsgjennomsnittet. Dette kan være med å forklare hvorfor alle kommunene med unntak av Alta opplever økonomisk soliditet som en stor utfordring i tjenesten. Det forventes få endringer i framtiden, med unntak av Loppa kommune som forventer lavere utfordringer på dette området i en sammenslått storkommune.

Ser vi på kapasitet vurderer Kautokeino og delvis Kvænangen dette som utfordrende. Disse to er også de med færrest årsverk i sosialtjenesten per 1000 innbyggere, sammen med Alta. For framtiden forventer Kautokeino noe lavere utfordringer. Kun Loppa komme tror innføringen av en ny storkommune vil forbedre situasjonen vesentlig på dette området.

For relevant kompetanse har Alta og Kautokeino få utfordringer i motsetning til Kvænangen og Loppa. For framtiden forventer alle med unntak av Alta en liten forverring gitt dagens kommunestruktur. For innføringen av en ny storkommune forventer Alta og Kautokeino noe økte utfordringer, mens Kvænangen og Loppa forventer en bedring av situasjonen.

Kun Loppa opplever tilstrekkelig distanse og valgfrihet som utfordrende i dag, noe de forventer vil endre seg positivt gjennom en kommunesammenslåing. Kautokeino forventer imidlertid økte utfordringer med valgfrihet ved innføring av en ny storkommune.

## Landbruk

Tabellen under oppsummerer statistikk over kommunal forvaltning av landbruksarealer for hver av kommunene. Merk at rapporteringen her er noe mangelfull.

Tabell 15: Statistikk vedr. kommunal forvaltning av landbruksarealer (2014). Kilde: KOSTRA.

	Korrigerte brutto driftsutgifter til landbruksforvaltning og landbruksbasert næring	Jordbruksareal i drift (dekar)
Alta	1 876 000	24 788
Kautokeino	115 000	2 382
Kvænangen	0	2 499
Loppa	0	0

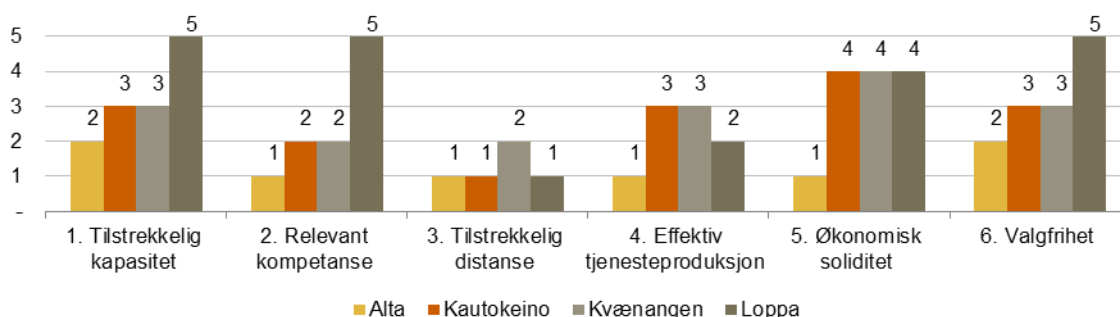
Figurene nedenfor viser at kommunene oppfatter å ha varierende utfordringer i landbrukstjenesten. Kun Loppa opplever særlige utfordringer med kapasitet og kompetanse. Kommunene forventer små endringer i framtiden gitt dagens kommunestruktur, og med unntak av Alta, forventer kommunene færre utfordringer ved innføring av den nye storkommunen.

Kommunene opplever små utfordringer knyttet til tilstrekkelig distanse. Dersom ikke kommunestrukturen endres i framtiden forventer Kvænangen at denne utfordringen kan bli større. For effektiv tjenesteproduksjon ligger kommunene midt på treet. Jevnt over forventes situasjonen å være bedre ved innføring av storkommunen.

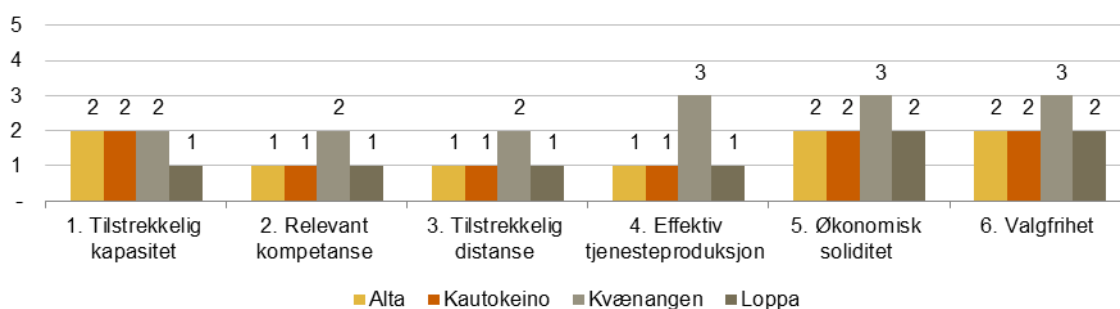
Alle kommunene unntatt Alta har relativt store utfordringer med økonomisk soliditet. Det forventes små forbedringer i framtiden dersom ikke kommunestrukturen endres.

For valgfrihet i tjenesten ligger kommunene midt på treet, med unntak av Kvænangen som opplever store utfordringer. Ved innføring av den nye storkommunen er kommunene delt: Alta og Kvænangen forventer ingen større endringer, mens Kautokeino og Loppa forventer færre utfordringer.

Figurene under oppsummerer hvordan kommunene rangerer tjenesteområdet Landbruk, henholdsvis for dagens kommuner og i en eventuell fremtidig sammenslått kommune.



Figur 35: Kommunenes egenvurdering av utfordringer ved kommunal forvaltning av landbruk i dag



Figur 36: Kommunenes egenvurdering av utfordringer ved kommunal forvaltning av landbruk ved den nye storkommunen

## Pleie og omsorg

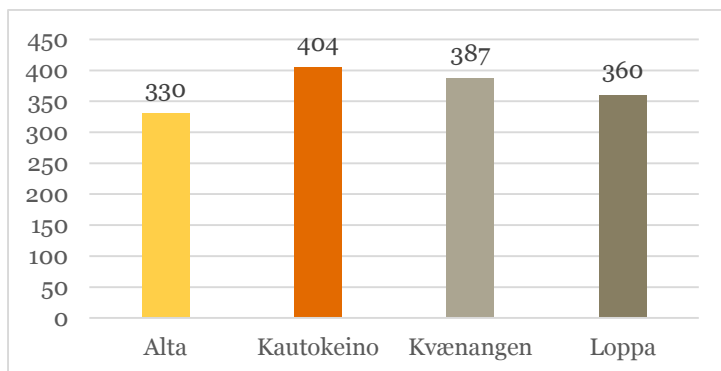
Tabellene under oppsummerer statistikk vedrørende pleie- og omsorgstjenesten for hver av kommunene sammenlignet med landsgjennomsnittet, mens påfølgende figur viser vurdering av helse i henhold til kommunebarometerets rangering av landets totalt 428 kommuner.

Tabell 16: Statistikk vedr. pleie- og omsorgstjenesten i kommunene (2014). Kilde: KOSTRA.

	Folke- mengde i alt	Mottakere av pleie- og omsorgs- tjenester	Korrigerte brutto drifts- utgifter, pleie og omsorg	Kommunale plasser i institusjon i alt, inkl. barnebolig/ avlastn. inst., kommunekasse	Kommunale årsverk i pleie og omsorg, kommune- kasse	Årsverk av personell med relevant fagutdanning
Kvænangen	1 226	117	51 979	27	80	43,99
Kautokeino	2 914	191	80 928	21	97	55,06
Alta	19 898	821	340 018	108	578	492,95
Loppa	989	91	35 074	18	48	34,06
Landet uten Oslo	4 518 126	210696	82 735 646	35 445	116 364	88 396,67

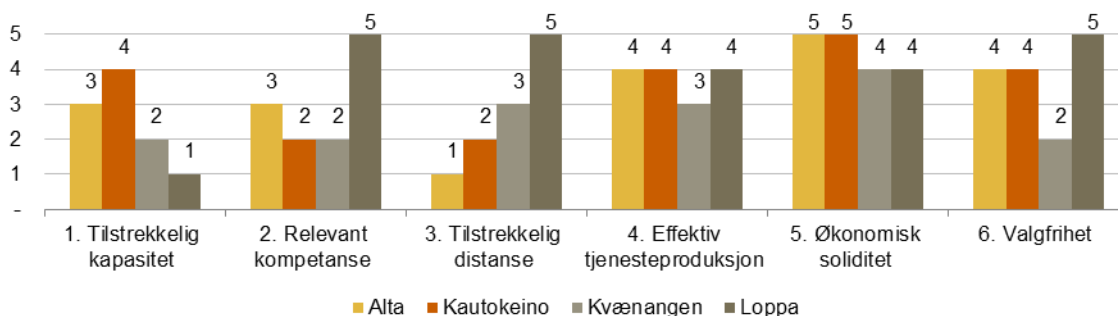
Tabell 17: Behandlet statistikk vedr. pleie- og omsorgstjenesten i kommunene (2014). Kilde: KOSTRA.

	Korrigerte brutto driftsutgifter, pleie og omsorg per tjenestemottaker	Institusjons- plasser per tjenestemottaker	Årsverk per tjeneste-mottaker	Andel personell med relevant fagutdanning
Kvænangen	444,26	23 %	0,38	55 %
Kautokeino	423,71	11 %	0,29	57 %
Alta	414,15	13 %	0,60	85 %
Loppa	385,43	20 %	0,37	71 %
Landet uten Oslo	392,68	17 %	0,42	76 %

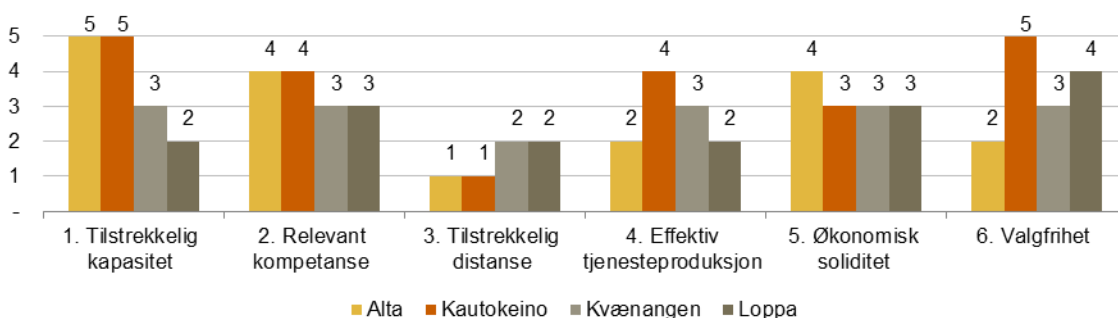


Figur 37: Kommunenes rangering innen området Eldreomsorg i kommunebarometeret (2015), fra 1 (best) til 428 (dårligst). Kilde: [www.kommunal-rapport.no](http://www.kommunal-rapport.no)

Figurene under oppsummerer hvordan kommunene rangerer tjenesteområdet Pleie og omsorg, henholdsvis for dagens kommuner og i en eventuell fremtidig sammenslått kommune.



Figur 38: Kommunenes egenvurdering av utfordringer ved tjenesteområdet Pleie og omsorg i dag



Figur 39: Kommunenes egenvurdering av utfordringer ved tjenesteområdet Pleie og omsorg ved den nye storkommunen

Figurene over viser at kommunene oppfatter å ha varierende utfordringer i pleie- og omsorgstjenesten både når det gjelder kapasitet og kompetanse. Det er heller ikke nødvendigvis samsvar mellom Kommunenes egenvurdering av utfordringsbildet, KOSTRA tall og rangeringen gitt av kommunebarometeret.

Figurene viser at kommunene Alta og spesielt Kautokeino per i dag vurderer å ha store utfordringer med kapasitet innen Pleie og omsorg. Sammenligner vi dette med KOSTRA tallene, ser vi at dette sammenfaller med årsverk per tjenestemottaker for Kautokeino. Alta kommune derimot har langt flere årsverk pr tjenestemottaker.

---

Alta kommune er vertskommune for utviklingssenter for sykehjemstjenester i Finnmark og kommunen har startet et prosjekt for utbygging av nytt omsorgssenter med i overkant av 200 plasser, som kan redusere den opplevde utfordringen med kapasitet. Fylkesmannen i Kautokeino er bekymret for om kommunen klarer å yte forsvarlige helse- og omsorgstjenester til befolkningen. Dette baserer seg på henvendelser og klagesaker fra innbyggere i kommunen, manglende tilbud til demente, reduksjon i antall ansatte og bekymring for om kommunen har tilstrekkelig kompetanse til å yte forsvarlige tjenester.

Ser vi på relevant kompetanse opplever kommunene Alta og særlig Loppa dette som utfordrende. Sammenlikner vi dette med KOSTRA har disse kommunene høyere andel personell med relevant fagutdanning. Utfordringene oppleves derfor som større enn det situasjonen kanskje skulle tilsi.

Fylkesmannen har påpekt pliktbrudd i Altas tjenestetilbud i Miljøarbeidertjenesten i 2014 på grunn av mangel på faglig oppfølging og kompetanse og manglende intern kontroll med om tjenesteutøvelsen var faglig forsvarlig. Loppa kommune deltar i eldreomsorgens/demensomsorgens ABC. I tillegg har ansatte deltatt på intern undervisning og veiledning. Kommunen hadde i 2013 68 % andel årsverk med relevant utdanning i helse og omsorg, og har hatt en jevn økning i perioden 2007-2013.

Tilstrekkelig distanse er naturlig nok størst utfordring for de minste kommunene. Vi ser at alle kommunene er positive til en forbedret situasjon dersom den nye storkommunen innføres.

Effektivitet i tjenesteproduksjonen er relativt utfordrende for alle kommunene. Kommunene Kautokeino og Alta forventer en forbedring i framtiden gitt dagens kommunestruktur. Ved sammenslåing til en ny storkommune forventer alle kommunene med unntak av Kautokeino lavere utfordringer.

Alle kommunene har store utfordringer med økonomisk soliditet i tjenesten. Kun kommunene Kautokeino og delvis Alta forventer en forbedring i framtiden gitt dagens kommunestruktur. Også her er alle kommunene med unntak av Kautokeino positivt innstilt til innføring av den nye storkommunen.

De samme tendensene er gjeldende for valgfrihet i tjenesten.

### Særskilt om utvikling i pleie- og omsorgstjenesten

Pleie- og omsorgstjenesten skal dekke et bredt spekter av tjenester, og hvor kravet til kommunene har økt med samhandlingsreformen og målsetting om omsorgstrapp etter prinsipp om beste effektive omsorgsnivå (BEON). Særlig for de mindre kommunene er det klart at kapasitet og kompetanse ved et økende behov for mer differensierte helse- og omsorgstjenester vil være begrenset. Samtidig som det også vil være utfordringer med å tilby et godt og ressurseffektivt tilbud i en geografi med store avstander. Sistnevnte medfører i flere tilfeller tidlig behov for institusjonsplasser dersom hjemmetjenestetilbudet ikke er tilgjengelig.

Kommunene har også som følge av en aldrende befolkning opplevd økt etterspørsel etter hjemmetjenester, sykehjemsplasser og omsorgsboliger. Når denne utviklingen fortsetter og andelen yrkesaktive i befolkningen reduseres, samtidig som kompleksiteten i oppgaveløsningen i tråd med innbyggernes krav og behov med stor sannsynlighet vil fortsette å øke, vil utfordringene med kompetanseheving og rekruttering i sektoren øke ytterligere. Dette er også kommentert av Fylkesmannen, og gjenspeiles i kommunenes forventninger til utfordringer i pleie- og omsorgstjenesten etter en sammenslåing.

Figurene viser at kommunene forventer større utfordringer med kapasitet og kompetanse innenfor pleie- og omsorgsområdet enn hva tilfellet er i dag. En eventuell fremtidig storkommune forventes dermed ikke å kunne løse mer fundamentale utviklingstrekk innenfor sektoren.

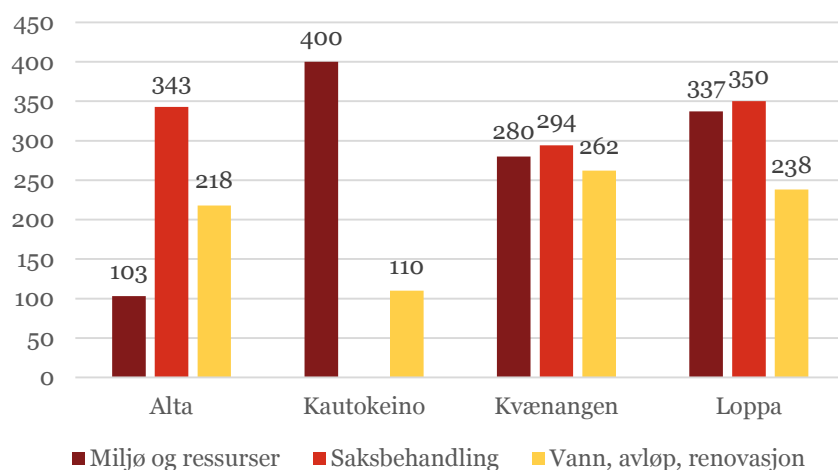
### Tekniske tjenester

Tabellene under oppsummerer statistikk vedrørende tekniske tjenester for hver av kommunene sammenlignet med landsgjennomsnittet, mens påfølgende figur viser vurdering av helse i henhold til kommunebarometerets rangering av landets totalt 428 kommuner.



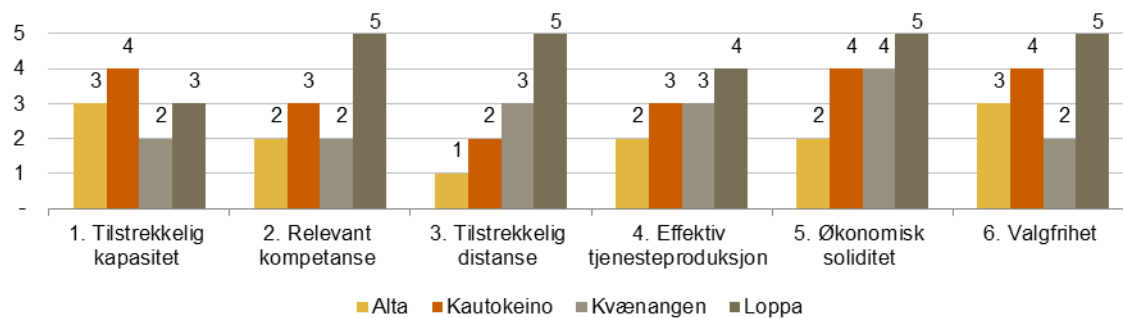
Tabell 18: Behandlet statistikk vedr. tekniske tjenester i kommunene (2014). Kilde: KOSTRA.

	Folkemengde i alt	Brutto driftsutgifter, vann,- avløp og renovasjon/avfall	Brutto investeringsutgifter, vann,- avløp og renovasjon/avfall	Brutto driftsutgifter, vann,- avløp og renovasjon/avfall per innbygger	Brutto investeringsutgifter, vann,- avløp og renovasjon/avfall per innbygger
Kvæningen	1 226	3 384	369	2,76	0,30
Kautokeino	2 914	12 024	568	4,13	0,19
Alta	19 898	66 709	29 648	3,35	1,49
Loppa	989	5 355	35	5,41	0,04
Landet uten Oslo		13 606 389	7 793 247	3,01	1,72

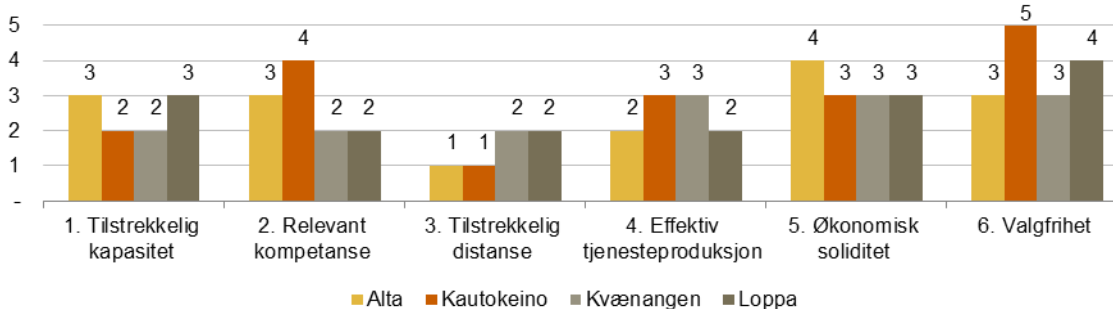


Figur 40: Kommunenenes rangering innen området Miljø og ressurser, Saksbehandling og Vann, avløp og renovasjon i kommunebarometeret (2015), fra 1 (best) til 428 (dårligst). Kilde: [www.kommunal-rapport.no](http://www.kommunal-rapport.no)

Figurene under oppsummerer hvordan kommunene rangerer tjenesteområdet Tekniske tjenester, henholdsvis for dagens kommuner og i en eventuell fremtidig sammenslått kommune.



Figur 41: Kommunenenes egenvurdering av utfordringer ved tekniske tjenester i dag



Figur 42: Kommunenes egenvurdering av utfordringer ved tekniske tjenester ved den nye storkommunen

Ser vi på kommunenes vurderinger av tekniske tjenester, beskriver de dette som en hverken spesielt stor eller liten utfordring. Kautokeino rapporterer å ha relativt store utfordringer med kapasitet, og Loppa meget store utfordringer med kompetanse.

I Alta, Kautokeino og Loppa utføres renovasjon av det interkommunale selskapet Vefas IKS (Alta, Hasvik, Kautokeino og Loppa). Kommunen har forurensningsmyndighet på avløp, men oppgir å ikke ha kunnskap om hvordan dette følges opp. Fylkesmannen oppgir å ikke ha kunnskap om drift, klagefrekvens og utfall av kommunal saksbehandling for ytterligere å vurdere kommunens tekniske tjenester.

DSB gjennomførte tilsyn med Alta Brannvesen fjerde kvartal i 2012. Det ble under tilsynet gitt et avvik som gikk på at kommunens internkontrollsystem ikke var tilfredsstillende. Avviket var begrunnet med at ROS-analyse ikke er innsendt og det legges til grunn at denne ikke foreligger. Plan over brannverntiltak – at kommunen ikke har utarbeidet plan over brannverntiltak i kommunen. Kommunen er bedt om å søke samarbeid med andre kommuner for å utnytte kompetanse i regionen. Også Kautokeino kommune fikk ett avvik etter tilsvarende tilsyn på at kommunens internkontrollsystem, som skal sikre at krav til brannforebyggende oppgaver fastsatt i eller i medhold av lov overholdes ikke var tilfredsstillende. Hverken Alta, Kvænangen eller Loppa kommune rapporterer om slike avvik.

Når det gjelder fremtiden har kommunene forskjellige forventninger. Alta og Kautokeino forventer mindre positiv endring som følge av en kommunesammenslåing enn Kvænangen og Loppa. Kommunene samlet er generelt mer positive til sammenslåingens utvikling på utfordringer med tilstrekkelig distanse.

Effektiv tjenesteproduksjon og Økonomisk soliditet oppleves for kommunene som større utfordringer. Her er kommunene samlet forsiktig ved sammenslåing til en ny storkommune. Til tross for relativt samsvarende vurderinger er det store forskjeller på Brutto utgifter per innbygger til vann, avløp og renovasjon. Hvorvidt dette oppleves som utfordrende vil i stor grad kunne påvirkes av kommunens økonomi generelt.

Alle kommunene, med unntak av Kvænangen, opplever valgfrihet som utfordrende. Kun Kautokeino forventer større utfordringer ved sammenslåing til en ny storkommune.

### Øvrige tjenesteområder

Ingen av kommunene vurderer å ha utfordringer knyttet til kompetanse eller kapasitet ved dagens **barnehagetilbud**. Dette står i kontrast til Fylkesmannens vurdering i flere av tilfellene. I statusbildet for Kautokeino skriver fylkesmannen at kommunen har begrenset oversikt over myndighetsutøvelse, oppgaver og ansvar etter barnehageloven og forvaltningsloven. Det er lang saksbehandlingstid, samt feil og mangler ved saksbehandlingen. For Loppa kommune vurderer Fylkesmannen barnehagedekningen som god, men kompetansen svak. Kommunen er ikke med i nasjonale prosjekter, og har heller ikke søkt på midler til utviklingsprosjekt innenfor «Sjumilssteget». Det er også vanskelig å få gjennomført gode nok tilsyn i egne kommunale barnehager.

---

Mens Alta og Kautokeino vurderer tilstrekkelig distanse, effektiv tjenesteproduksjon, økonomisk soliditet og valgfrihet som uproblematisk, opplever delvis Kvæningen og særdeles Loppa kommune større utfordringer på disse områdene.

For fremtiden er trenden at Alta og Kautokeino forventer små utfordringer, mens de små forventer at utfordringene blir større. Kommunene har samlet positive forventninger til en ny storkommune på dette området, men Alta og Kautokeino forventer i enkelte tilfeller liten positiv endring.

For dagens **grunnskoler** er det hovedsakelig Kvæningen som vurderer kompetanse og kapasitet som utfordrende. Dette samsvarer i de fleste tilfellene relativt godt med Fylkesmannens vurderinger i kommunenes statusbilder, med unntak av Kautokeino: Kommunen vurderes til tross for et godt fagmiljø å ha en lite effektiv saksbehandling, begrenset oversikt over oppgaver og ansvar etter opplæringsloven og forvaltningsloven og noe manglende kompetanse. Det er delte forventninger til kapasitet i fremtiden, uavhengig av kommunestruktur. Det er jevnt over forventet økte utfordringer med kompetanse.

Kvæningen og Loppa opplever utfordringer knyttet til tilstrekkelig distanse, men forventer disse noe redusert gitt kommunesammenslåing. Effektiviteten er en varierende utfordring blant kommunene. Kautokeino og Kvæningen ligger midt på treet og forventer ingen endring i fremtiden. Alta og Loppa har større utfordringer, men har delte meninger om hvilken kommunestruktur som vil være mest hensiktsmessig på dette punktet.

Alle kommunene unntatt Alta har relativt store utfordringer med både økonomisk soliditet og valgfrihet. Alta og Kautokeino forventer færrest utfordringer i fremtiden gitt dagens kommunestruktur, Kvæningen og Loppa motsatt.

For **barnevernet** opplever Kvæningen og Loppa størst utfordringer både med kompetanse og tilstrekkelig kapasitet. De forventer også en moderat økning i utfordringene i fremtiden gitt en videreføring av dagens situasjon. Alta og Kautokeino opplever små utfordringer, og små endringer i fremtiden, dette til tross for at Fylkesmannen uttrykker bekymring både for kompetanse og tilstrekkelig distanse for alle de fire kommunene grunnet små fagmiljø. Gitt en sammenslåing forventer også her de minste kommunene størst positiv endring. Alta forventer ingen endring mens Kautokeino forventer sterkt økte utfordringer for kompetanse og kapasitet ved en sammenslåing.

Kommunene har svært varierte utfordringer innen **kommunehelse**. Alta opplever ingen større utfordringer, med unntak av økonomisk soliditet. De forventer heller ingen større endringer i fremtiden, uavhengig av kommunestruktur. Kautokeino og delvis Kvæningen har relativt store utfordringer med tilgjengelig kapasitet. Begge forventer at disse utfordringene kommer til å være gjeldende også i fremtiden. Kvæningen forventer noe mer positiv endring ved en sammenslåing.

For kompetanse og tilstrekkelig distanse er kommunene spredt; de små kommunene opplever størst utfordringer. Det forventes ingen større endringer i fremtiden ved dagens kommunestruktur. For den nye storkommunen forventes økte utfordringer ved kompetanse for samtlige kommuner unntatt Kvæningen. Samtlige kommuner er positive mht. tilstrekkelig distanse.

Med unntak av Alta opplever alle kommunene utfordringer ved effektiviteten i tjenesteproduksjonen i barnevernet. Det forventes små endringer i fremtiden. Også her forventer Kautokeino økte utfordringer ved den nye storkommunen og Kvæningen omvendt. Tilsvarende gjelder for økonomisk soliditet, men her opplever også Alta større utfordringer.

Kvæningen og Loppa opplever relativt store utfordringer med valgfrihet i tjenesten, og ser små endringer i fremtiden. Kautokeino forutser økte utfordringer i fremtiden, særlig ved innføring av den nye storkommunen.

Innen **kultur og kirke** opplever ingen av kommunene nevneverdige kapasitetsutfordringer, og forventer ikke større endringer i fremtiden. Unntaksvis forventer både Alta og Kautokeino økte utfordringer ved en kommunesammenslåing. Heller ikke for Kapasitet er det i dag noen større utfordringer. De minste kommunene Kvæningen og Loppa forventer økte utfordringer i fremtiden gitt dagens kommunestruktur. Ved den nye storkommunen forventer Kautokeino og Loppa økte utfordringer, i motsetning til Alta og Kvæningen.

---

Kun Loppa opplever utfordringer ved tilstrekkelig distanse i dag. Også Kvæningen forventer noe økte utfordringer i framtiden, dersom dagens kommunestruktur beholdes.

For effektiviteten i tjenesteproduksjonen ligger kommunene midt på treet. De mindre kommunene forutser utfordringer i framtiden gitt dagens kommunestruktur, men forbedringer i den nye storkommunen, mens Alta og Kautokeino forventer det motsatte.

Viser til Appendiks D for grafisk framstilling av egenerveringene for samtlige overnevnte tjenesteområder.

### **5.3. Fordeler og ulemper ved sammenslåing for tjenesteproduksjon og myndighetsutøvelse**

I Norge har vi begrensede erfaringer fra kommunesammenslåinger de siste tiårene sammenlignet med for eksempel vårt naboland, Danmark. Telemarksforskning har på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet kartlagt erfaringer fra de fire kommunesammenslåingene som ble gjennomført i Norge i 2005 – 2008 og vurdert hvilke konsekvenser sammenslåingene har hatt for bl.a. tjenesteproduksjon og myndighetsutøvelse <sup>10</sup>. De fire kommunesammenslåingene var henholdsvis Bodø og Skjerstad, Ølen og Vindafjord, Aure og Tustna, samt Kristiansund og Frei.

Kartleggingen viser at kvaliteten på tjenestene er bedret på de områdene hvor man har lyktes med å skape større fagmiljøer. Større fagmiljøer har også gitt økt sikkerhet for korrekte beslutninger og bidrar til å unngå problemer med inhabilitet. Dette gjelder spesielt innenfor områdene barnevern og tekniske tjenester. Erfaringene ser derfor ut til å støtte opp under de minste kommunenes forventninger om at en eventuell fremtidig storkommune kan løse de utfordringer man i dag opplever innenfor enkelte tjenesteområder.

Videre rapporterer de sammenslåtte kommunene om sparte ressurser på ledelse, administrasjon og fellesoppgaver, som i stedet blir brukt på tjenesteproduksjon. Samtidig som ressursbruken på ledelse og administrasjon er redusert, rapporterer kommunene at man også innenfor de administrative tjenestene har fått en sterkere og mer robust tjeneste, hvor spesielt de mindre kommunene nå opplever lavere sårbarhet på kritiske funksjoner enn tidligere. Som beskrevet også i kapittel 4 er det derfor grunn til å tro at de fire utredningskommunene vil kunne hente ut stordriftsfordeler innenfor administrasjon og styring, da man gjennom en sammenslåing får én administrativ organisasjon dermed unngår doble funksjoner, oppgaver, rutiner og systemer på ulike områder.

For flere av de sammenslåtte kommunene viser den nevnte utredningen at det har vært en utfordring å harmonisere tjenestenivået innenfor enkeltområder. Store forskjeller i kvalitet og omfang kan framtinge en harmonisering og utjevning i etterkant av en sammenslåing, for eksempel for pleie- og omsorgstjenester. I ytterste konsekvens kan det bidra til at tjenestene på ett område i en kommune blir noe dårligere etter en sammenslåing. Telemarksforskning fant imidlertid også eksempler på det motsatte, nemlig at forskjeller bidro til en positiv endring. Slike effekter må vil man også kunne regne med for de fire utredningskommunene ved en eventuell sammenslåing.

I alle de fire sammenslåingene er det valgt å opprettholde et visst desentralisert tjenestetilbud. Større førstelinjetjenester som skoler, barnehager og sykehjem er lokalisert som før sammenslåingen. I tillegg er noen andre tjenester som barnevern, landbruk m.m. beholdt desentralisert. Telemarksforskning konkluderer derfor at innbyggerne ikke har opplevd lokalisering og tilgjengelighet til tjenestene som et problem.

For kommunene Alta, Kautokeino, Kvæningen og Loppa vil det på samme måte være nærliggende at førstelinjetjenestene i stor grad beholdes som i dag, avstander og nærhet til brukerne tatt i betraktning.

---

<sup>10</sup> «Frivillige kommunesammenslutninger 2005 – 2008», TF-rapport nr. 258 (Brandtzæg)

---

Samtidig vil det være mulig å dra noen fordeler ut av at lærere, barnehageansatte, leger etc. blir del av et større fagmiljø med muligheter for samordning og erfaringsutveksling, selv om den daglige tjenesteproduksjonen blir relativt lite påvirket av en eventuell sammenslåing.

Ut fra de erfaringene som Telemarkforskning har beskrevet synes fordelene med en kommunesammenslåing ut til å ha vært større enn ulempene, både for rollen som tjenesteprodusent og myndighetsutøver. Det foreligger ikke fakta som taler mot at konsekvensene av en sammenslåing for tjenesteproduksjon og myndighetsutøvelse vil være vesentlig annerledes for de fire utredningskommunene.

## **5.4. Organisering av tjenesteproduksjon og myndighetsutøvelse i en eventuell storkommune**

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

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

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

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

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

### **5.4.1. Avstand til nytt kommunesenter**

Tabellen under gir en oversikt over kjøretid i minutter mellom kommunesentre for kommunene ved den nye storkommunen. For å beregne avstanden i minutter har vi benyttet [maps.google.com](https://maps.google.com), og korteste vei mellom kommunekontorene er lagt til grunn for tabellen.<sup>11</sup> Reisetiden i en ny storkommune være over 60 minutter mellom alle dagens kommunesentre. I praksis anses det som lite sannsynlig med et annet valg av

---

<sup>11</sup> Vi har ikke tatt hensyn til tid brukt til å vente på ferge.

kommunesenter enn Alta. Av dagens kommunesenter er det lengst reisetid mellom Loppa og Kautokeino. Uten ventetid på ferge vil reisetiden her være 207 minutter.

Tabell 19 Avstand mellom dagens kommunesenter (min)

	Alta	Kautokeino	Kvænangen	Loppa
Alta		105	94	115
Kautokeino	105		180	207
Kvænangen	94	180		60
Loppa <sup>12</sup>	115	207	60	
Snitt reisetid	<b>105</b>	<b>164</b>	<b>111</b>	<b>127</b>

Størrelsen på den nye kommunen og reiseavstandene vil åpenbart kunne påvirke de eksisterende lokalsamfunnene og ha konsekvenser for innbyggerne. Tabellen nedenfor viser innbyggernes gjennomsnittlige reisetid til dagens kommunesenter med dagens kommunestruktur. Den varierer stort mellom de ulike kommunene. Innbyggerne i Alta har i dag over dobbelt så lang reisetid til kommunesenteret sammenlignet med innbyggerne i de tre andre kommunene.

Tabell 20 Gjennomsnittlig reisetid til kommunesenteret i hver kommune, i minutter (2014) Kilde: KOSTRA.

	Reisetid til kommunesenteret (min.)
Alta	80,1
Kautokeino	47,4
Kvænangen	32,9
Loppa	50,7

Forutsatt at Alta blir administrasjonssenter i den nye storkommunen må reisetiden til administrasjonssenteret for innbyggerne i Kautokeino, Kvænangen og Loppa åpenbart øke betydelig. Hvilke konsekvenser økt reisetid vil ha for innbyggerne og eksisterende lokalsamfunn er ikke utredet i detalj som en del av denne rapporten. Vi vil likevel påpeke at størrelsen på konsekvensene i stor grad vil påvirkes av hvilke valg kommunene tar knyttet til politisk organisering, antall kommunestyrerepresentanter og ikke minst administrativ organisering som vi ser nærmere på i kapittel 5.4.2.

## 5.4.2. Mulige organisasjonsmodeller

### Samlokalisering av administrative oppgaver

Som analysen i kapittel 4.6 viser er det et potensial for stordriftsfordeler ved en kommunesammenslåing, spesielt innenfor administrasjon. En stor del av potensialet ligger i samlokalisering av administrative oppgaver

<sup>12</sup> Loppa kommune, Øksfjord

---

og funksjoner. Dette vil typisk gjelde sentraladministrasjonen, tekniske funksjoner, plan- og byggesaksavdeling, oppmålingsavdeling, kultur, barnevern, PPT, næringsavdeling, landbruk m.m. I praksis vil dette gjelde tjenester hvor geografisk lokalisering ikke er avgjørende for innbyggernes opplevelse av kvalitet og tilgjengelighet.

I en slik modell ser vi derfor for oss at det meste av kommunenes administrative oppgaver og funksjoner samlokaliseres på samme sted. I den nye storkommunen vil dette naturlig være rådhuset i Alta.

Forventede konsekvenser ved en samlokaliseringsmodell er:

- Økonomiske stordriftsfordeler
- Større fagmiljø og forventet positiv effekt på rekruttering og kompetanse
- Større distanse til bruker i myndighetsutøvelse
- Mindre muligheter for tilgjengelighet for innbyggerne gjennom direkte kontakt
- Potensielt lang reisevei for ansatte som får nytt arbeidssted
- Færre kompetansearbeidsplasser i distriktene

De mest positive konsekvensene er her knyttet til effektivisering gjennom lavere administrasjonsutgifter og mulighetene for større fagmiljø.

Et vesentlig tema vil imidlertid være betydningen av at et vesentlig antall stillinger i Kautokeino, Kvæningen og Loppa vil bli flyttet til Alta. I det store bildet er det ikke nødvendigvis snakk om svært mange arbeidsplasser, anslagsvis 150 - 200 stillinger. Samtidig er dette stillinger få bedrifter i nærmiljøet kan dekke opp, slik at ansatte kan bli stilt overfor valget mellom å pendle eller å risikere arbeidsledighet. For et sentrum som Loppa (Øksfjord) vil det å miste 30 – 50 slike arbeidsplasser merkes godt.

### *Geografisk funksjonsdeling*

En geografisk funksjonsdeling i en eventuell storkommune medfører at funksjoner og avdelinger som har naturlig samhandling, samlokaliseres i de forskjellige kommunesentrene. Dette kan bygge på eksisterende interkommunale samarbeid, eller opprettes som en del av en kommunesammenslåing. På samme måte som for modellen ovenfor er dette mest aktuelt for tjenester hvor innbyggerne er lite avhengig av direkte oppmøte. I praksis innebærer dette en deling av de administrative funksjonene mellom dagens fire kommuner.

Geografisk funksjonsdeling kan for eksempel brukes for tjenestene:

- Økonomi, regnskap og lønn
- Barnevern
- PPT og familievernkontor
- Kultur
- Plan og byggesaksbehandling
- Landbruk

En geografisk funksjonsmodell vil kunne ha følgende konsekvenser:

- Større fagmiljø og mulighet for spesialisert kompetanse innenfor den enkelte tjenesten



- Fordeling av vekstimpulser, utvikling og ikke minst arbeidsplasser mellom dagens fem kommuner
- Lavere stordriftsfordeler og økonomiske gevinster sammenlignet med samlokaliseringsoalternativet
- Tilgjengeligheten for innbyggerne vil variere etter bosted og aktuell tjeneste
- Mindre optimal samhandling og en kompleks organisasjon sammenlignet med full samlokalisering

Denne modellen kan oppfattes som en slags kompromissløsning for at ikke noen av kommunene skal få et for stort tap av arbeidsplasser i forbindelse med kommunesammenslåingen. Det medfører også at det blir en slags mellomløsning som kan være krevende å drifte i etterkant. Flere kommuner som forhandler om sammenslåing drøfter forskjellige varianter av denne modellen. Felles for disse kommunene er at det primært er snakk om sammenslåing av to kommuner, og at kommunene er omtrent jevnstore.

### *Desentralisert administrasjon*

En desentralisert modell innebærer at hoveddelen av de administrative funksjonene videreføres på samme lokaliteter som i dagens kommuner. Det etableres en felles sentral ledelse i den nye kommunens kommunesenter, mens den øvrige administrasjonen opprettholdes som før. Dette innebærer at alle dagens kommunehus eller rådhus videreføres som i dag, med et bredt spekter av funksjoner. Ansatte får da i stor grad samme arbeidssted som i dag.

Denne modellen antas å få følgende konsekvenser:

- God tilgjengelighet for innbyggerne
- Kortere reiseavstand for ansatte
- Dagens kommunesenter beholder samme antall kommunale arbeidsplasser som i dag
- Dagens fagmiljø videreføres, men det gir ingen mulighet for større fagmiljø eller spisskompetanse
- Samhandlingen internt i den nye kommunen vil bli komplisert
- Det vil ikke være mulig å hente ut noen økonomiske stordriftsfordeler

En slik modell vil i praksis innebære videre drift av fem selvstendige kommuner, selv om kommunene formelt sett er sammenslått. Det vil ikke være mulig å utvikle en felles organisasjonskultur og en tydelig helhetlig linje så lenge driften videreføres som i dag. Forenklet sagt kan man spørre seg om det har noen hensikt å slå sammen kommunene dersom driften videreføres som i dag og det ikke er mulig å hente ut noen stordriftsfordeler.

Dersom en slik modell i det hele tatt vurderes vil vi sterkt anbefale at ansatte innen samme fagområde samles på felles arbeidsplass/rådhus minst 1 – 2 dager i uka slik at det blir mulig for ledelsen å utvikle en viss form for faglig samordning og arbeidsmiljø.

### *Lokale servicekontor*

Selv om de administrative tjenestene samlokaliseres enten i et nytt kommunesenter eller fordeles mellom de gamle kommunene, kan det være fornuft med noe administrativ drift i dagens kommunesenter også etter en kommunesammenslåing.



---

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

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

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

### ***5.4.3. Digitalisering og ny kommunikasjon som alternativ til fysisk nærhet***

Innbyggernes kommunikasjon og dialog med kommunene har endret seg radikalt de siste par tiårene. Fra manuell og byråkratisk saksbehandling og kommunikasjon gjennom brev og oppslag, ser vi nå at kommunene jobber systematisk og strategisk for å forbedre dette. Gjennom digitalisering, nye og bedre arbeidsmetoder og dialog gjennom nettsider og sosiale medier skal kommunene være beredt til å møte framtida. Likevel har kommunene i liten grad digitalisert sine tjenester. Mange tilbyr i dag flere søknadsskjema på nett, men gjennomfører resten av saksbehandlingen manuelt uten at innbyggerne kan følge saksbehandlingen på nett.

Mange av de som jobber med digitalisering har bankene som forbilde. Finansbransjen har de siste tiåra gjennomført en liten revolusjon. Dagens kundebehandling og tjenester i bankbransjen kan knapt sammenlignes med metodene de brukte for 15 år siden. Fra at alle tjenester ble utført over skranke og regninger i beste fall ble betalt via brevgiro, utfører kundene i dag det aller meste av tjenestene selv gjennom nettbanken sin.

Flere kommuner jobber i dag aktivt med digitalisering for å oppnå bedre tjenester for innbyggerne og mer effektiv saksbehandling. PwC har blant annet bistått syv kommuner på Fosen i Sør-Trøndelag med prosjektet «Digital Døgnåpen Forvaltning». Gjennom prosjektet utarbeider Fosen kommunene et nettsted – rettpåsak.no hvor skal innbyggerne kunne søke om alle tjenester, følge behandlingen av sin egen sak og kommunisere direkte med sin saksbehandler. Behovet for å oppsøke et rådhus eller servicetorg blir da minimalt og kommunen kan bruke mer midler på tjenesteproduksjon framfor saksbehandling.

København kommune har gjennomført beregninger av hva kontakten med innbyggerne faktisk koster. Deres beregninger viser noe av potensialet som ligger i en overgang til mer selvbetjening og digital kontakt med publikum. Dette er gjort kun i utgangspunkt i kostnadsbildet for kommunen og har derfor ikke tatt hensyn til hvordan publikum opplever nytten ved de ulike dialogformene. Eventuelle investeringskostnader er heller ikke hensyntatt<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> «På nett med Norge» - Regjeringens digitaliseringsprogram (2012).  
[https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fad/kampanje/dan/regjeringensdigitaliseringsprogram/digit\\_prg.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fad/kampanje/dan/regjeringensdigitaliseringsprogram/digit_prg.pdf)



Personlig oppmøte  
80 kr



Telefon  
40 kr



Digital selvbetjening  
3 kr

Gjennom en overgang fra personlig oppmøte til digital selvbetjening kan man altså oppnå en kostnadsreduksjon på hele 94%. Dette vil selvfølgelig ikke være mulig for alle tjenester, og mengden tjenester som løses ved personlig oppmøte er også begrenset i dag. Det sier likevel noe om hvor stort det økonomiske potensialet for kommunene er ved digitalisering. Dersom man skulle lykkes like godt med en slik prosess som bankene har gjort, vil man faktisk også kunne oppleve mer fornøyde brukere.

Det vil derfor være naturlig for en eventuelt ny storkommune å jobbe systematisk med digitalisering av tjenester. Dette vil både bidra til effektivisering i saksbehandlingsprosesser og administrasjon, samtidig som det kan gi innbyggerne bedre tilgjengelighet til tjenester, bedre informasjon om behandlingen av egne saker og lettere dialog med saksbehandlere.

## **5.5. Oppsummering - tjenestetilbud og myndighetsutøvelse**

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

Kommunene oppgir at tjenesteområdene med både i dag og i framtiden er Pleie og omsorg og Tekniske tjenester. Dette er uavhengig av hvilken kommunestruktur som velges for framtida. Videre er Plan, Adm. og styring, NAV/sosiale tjenester og Landbruk de områdene der kommunene forventer at en kommunesammenslåing kan ha størst positiv effekt. Kommunene har nemlig positive forventninger til tjenesteproduksjon og myndighetsutøvelse i en ny sammenslått kommune, med unntak av Kultur og kirke, demokrati og valgfrihet.

Jevnt over forventer Kvænangen og Loppa større positiv endring i utfordringsbildet med en kommunesammenslåing enn Alta og Kautokeino.

De kommunene som har gjennomført kommunesammenslåing i Norge har erfart at fordelene ved sammenslåing har vært større enn ulempene når det gjelder tjenesteproduksjon. De undersøkte kommunene har valgt å la alle store førstelinjetjenester være lokalisert på samme sted som før sammenslåingen. Imidlertid har de gjennomført betydelige innsparinger innenfor administrasjon, noe som har gitt muligheter for en større ressursbruk på førstelinjetjenestene. Dette antas å kunne være mulig, også for en ny storkommune i Vest-Finnmark. Dette forutsetter imidlertid at kommunene velger en organisasjonsmodell som gir tilfredsstillende effektivisering. Det oppleves ikke å være noen nevneverdig uenighet om at Alta er det naturlige administrasjonssenteret i en sammenslått storkommune. Et viktig spørsmål er derfor i hvor stor grad administrative og «geografisk uavhengige» tjenester skal samlokaliseres i Alta.

---

Jo større grad av samlokalisering som velges, jo større vil effektiviseringen være. Samtidig ser vi at den kommunale sysselsettingens andel av arbeidsmarkedet er betydelig større for Loppa og Kvænangen enn for Alta og delvis Kautokeino. En reduksjon i kommunale administrative stillinger har derfor større konsekvenser for lokalsamfunnene i de minste kommunene, enn tilfellet vil være i Alta. Samtidig vil avstandene innad i den nye storkommunen bli betydelige, dette bør også tas med i vurderingen.

På den andre siden vil en organisering uten en grad av administrativ samlokalisering medføre at store deler av fordelene med en sammenslåing uteblir. Tar en utgangspunkt i brukerperspektivet og innbyggernes behov bør det være mulig å gjennomføre en stor grad av samlokalisering uten av kvalitet og service svekkes.

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

Uansett funksjonsdeling vil det være behov for samlokalisering av de mest sentrale administrative tjenestene i et nytt administrasjonssenter i Alta. Vi foreslår samtidig at det opprettholdes et servicekontor i de eksisterende rådhusene i Kautokeino, Kvænangen og Loppa. Disse kan tilby innbyggerrettede tjenester uten betydelig bemanning. Dersom kommunene de neste 3 – 5 årene satser på digitalisert saksbehandling og en nettbasert tilgang til egen saksbehandling vil de færreste av innbyggerne ha behov for å besøke rådhuset. Digitalisering ventes også i seg selv å kunne bidra til betydelig effektivisering og innsparing. Gjennom å investere i videokonferanseutstyr kan kommunen som en ekstra service tilby innbyggerne møter med sin saksbehandler ved det lokale servicekontoret, til tross for at saksbehandleren er lokalisert et annet sted i kommunen.

Til tross for et ønske om gjennomføring av prosessen uten oppsigelser, er avstandene fra de ulike kommunesentrene såpass store at det er et spørsmål om det er praktisk gjennomførbart i dette tilfellet. Ansatte som ved vedtak om endret arbeidsplass får en arbeidsreise på nærmere to timer vil kunne oppleve det som såpass byrdefullt at de heller velger å si opp sin stilling.

I all hovedsak vurderes den nye storkommunen å kunne bidra positivt for kommunenes rolle som tjenesteyter og myndighetsutøver.

---

## 6. Interkommunalt samarbeid

### 6.1. Bakgrunn

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

Det antas at det til sammen er ca. 1500 formelle og uformelle/avtalebaserte samarbeidsordninger mellom kommuner på landsbasis. I snitt deltar hver kommune i 11 forskjellige interkommunale samarbeid, men samarbeider likevel lite innenfor de store kjerneoppgavene som barnehage, grunnskole og pleie- og omsorg. Samarbeidene varierer både i organisasjonsform, innhold og omfang. De største kommunene samarbeider mest om samferdsel, næringsutvikling havn og kultur, mens de minste kommunene samarbeider mest om barnevern og legevakt.<sup>14</sup> Det er i denne utredningen ikke gjort en fullstendig utredning av videre interkommunalt samarbeid i de aktuelle kommunene, men det er gjort en overordnet vurdering av interkommunalt samarbeid som alternativ løsning dersom kommunene ikke kommer til enighet om en kommunesammenslåing.

Det er tidligere gjennomført flere utredninger og evalueringer av interkommunalt samarbeid som organisasjonsform i Norge. NIBR undersøkte høsten 2009 omfanget av vertskommunesamarbeid og så også på kommunenes erfaringer med samarbeidsformen. Et overveiende flertall av kommunene var positive til effekten av samarbeidet og mange små kommuner pekte på viktigheten av samarbeidet.<sup>15</sup>

Dag Ingvor Jakobsen undersøkte i 2010 på oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet kommunenes formelle samarbeid etter kommunelovens §27.<sup>16</sup> Kommunene var nesten utelukkende positive til samarbeidenes påvirkning av kvalitet og «robusthet». Den økonomiske effekten framstår ikke som det viktigste argumentet i ettertid, men det ble av flere understreket at man har fått «mer ut av pengene».

Enkelte har imidlertid pekt på at utbredt interkommunalt samarbeid kan svekke den folkevalgte styringen. Rent formelt er dette riktig i kraft av at kommunen overfører oppgaver og myndighet til en annen kommune eller til et styre. Kommunestyrets mulighet til påvirke tjenesten direkte blir dermed mindre, selv om representativiteten forsøkes ivaretatt.

### 6.2. Interkommunalt samarbeid i Alta regionen

Basert på kommunens statusbilder har vi i forbindelse med utredningen laget en oversikt over interkommunale samarbeidsordninger som en eller flere av de fire utredningskommunene er involvert i. Av det vi har kunne avdekke, deltar kommunene i totalt 31 samarbeidsordninger. Kommunene Alta og Loppa har klart flest felles interkommunale samarbeidsordninger (12), hvorav Kautokeino er del i fem av disse. Alta

---

<sup>14</sup> KS, Introduksjonshefte – formelt interkommunalt samarbeid (2013)

<sup>15</sup> NIBR-notat 2010:105 - «Vertskommunesamarbeid i norske kommuner»

<sup>16</sup> Dag Ingvor Jakobsen: Evaluering av interkommunalt samarbeid etter kommunelovens § 27 – omfang, organisering og virkemåte (2010)

kommune har ytterligere syv samarbeid med andre kommuner, Kautokeino fem<sup>17</sup>, Kvæningen åtte<sup>18</sup> og Loppa ett. Detaljene er gjengitt under:

### Oversikt over samarbeid mellom kommunene

Tjeneste	Deltakende kommuner				
	Alta	Kautokeino	Kvæningen	Loppa	Andre
Landbrukskontoret i Alta	✓			✓	
Alta Krisesenter	✓			✓	
Regionalt samarbeidskontor Vest-Finnmark	✓			✓	✓
Vest-Finnmark regionråd	✓			✓	✓
Alta Havn	✓			✓	
PPT tjeneste	✓			✓	
Interkommunalt arkiv IKA Finnmark IKS	✓	✓		✓	✓
Kusek IKS	✓	✓		✓	✓
VEFAS IKS	✓	✓		✓	✓
Vefik IKS	✓	✓		✓	✓
Aksis Arbeid og Kompetanse AS	✓			✓	✓
Ymber AS		✓	✓	✓	✓
IUA Vest-Finnmark	✓	✓		✓	✓

Alta kommune er i tillegg involvert i følgende interkommunale samarbeid:

- Interkommunalt lærlingekontor
- Skatteoppkreverfunksjon
- Arbeidsgiverkontroll
- Aurora Kino IKS
- Verdensarvsenter for Bergkunst
- Alta museum IKS

<sup>17</sup> Grunnet mangelfull rapportering i Kautokeinos statusbilde garanteres ikke fullstendigheten av Kautokeinos samarbeidsordninger.

<sup>18</sup> Kvæningen er med i Nord-Troms Regionråd, der det i tillegg til det regionalpolitiske samarbeidet er utviklet samarbeid på åtte spesifikke områder.

---

Kautokeino er i tillegg involvert i følgende interkommunale samarbeid:

- Landbruk og IT. På IT er det hovedsakelig sak og arkiv program; ePhorte og lønn og regnskaps program; Agresso (Karasjok og Porsanger)
- Stilling som kreftkoordinator (Karasjok, Porsanger og Nesseby)
- Ávjovárre urfolksregion, et regionsamarbeid med Karasjok
- Riddu Duottar Museat (RDM, tidligere Nordvestsamiske Museumsiida)

Kvænangen er med i Nord-Troms Regionråd med i alt seks kommuner som deltakere. I tillegg til det regionalpolitiske samarbeidet er det utviklet regionsamarbeid på følgende områder:

- Barnevern
- PP-tjenester
- IKT-drift
- Plankontor
- Forebyggende brannvern
- Jordmortjeneste
- Kart og oppmåling
- Felles innkjøpssamarbeid

I tillegg blir det gjennomført flerkommunale prosjekter i regionen; eget omdømmeprojekt ble avsluttet i 2014 og et omfattende boligprosjekt er startet i 2015. Skogbruketstjenester utføres med en mindre stillingsandel i samarbeid med kommuner i Finnmark.

Oppsummert er det altså i dag et utstrakt interkommunalt samarbeid mellom kommunene Alta og Loppa, hvorav også noen hvor Kautokeino inngår, mens Kvænangen har fleste av sine samarbeid med kommuner i eget fylke. For øvrig omhandler ingen av samarbeidene de store kjerneoppgavene som barnehage, skole, helse og omsorg.

### ***6.3. Økt interkommunalt samarbeid – et alternativ til kommunesammenslåing?***

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

Undersøkelser i nærliggende kommuner<sup>19</sup> viser at kommunene som regel er godt fornøyde med interkommunalt samarbeid at og det framstår som et positivt bidrag i organiseringen. Kommunene oppnår en

---

<sup>19</sup> Utredning av storkommunealternativet Balsfjord, Karlsøy, Lyngen, Storfjord og Tromsø

---

god del fordeler gjennom samarbeidet og nevner selv større fagmiljø, bedre rekruttering, lavere sårbarhet og tidvis bedre kvalitet som resultater så langt.

Det er likevel grunn til å tro at kommunene ikke vil kunne oppnå like stor effekt ved mer omfattende og mer forpliktende interkommunalt samarbeid som ved en kommunesammenslåing. Blant annet vil ikke det økonomiske potensialet i en kommunesammenslåing kunne hentes ut ved interkommunalt samarbeid. Kommunene opplever sjeldent noen innsparing som følge av samarbeidet og det er kanskje heller ikke et mål. Erfaringer fra andre kommuner viser noe av den samme tendensen, og at organiseringen gjør økonomiske kutt mer komplekst enn om kommunen utfører tjenesten selv. I stedet for å vedta kutt i egen kommune må man da oppnå en enighet mellom fire rådmenn og fire kommunestyre - noe som ikke trenger å være enkelt.

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

# 7. Samfunnsutvikling

## 7.1. Kommunens rolle som samfunnsutvikler

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

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

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

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

## 7.2. Strukturelle forhold med betydning for arbeidsplassvekst

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

### 7.2.1. Strukturelle forhold for arbeidsplassvekst i basisnæringene

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



---

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

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

### ***7.2.2. Strukturelle forhold for arbeidsplassvekst i besøksnæringene***

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

### ***7.2.3. Strukturelle forhold for arbeidsplassvekst i de regionale næringene***

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

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

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

### 7.3. Arbeidsmarkedsintegrasjon

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

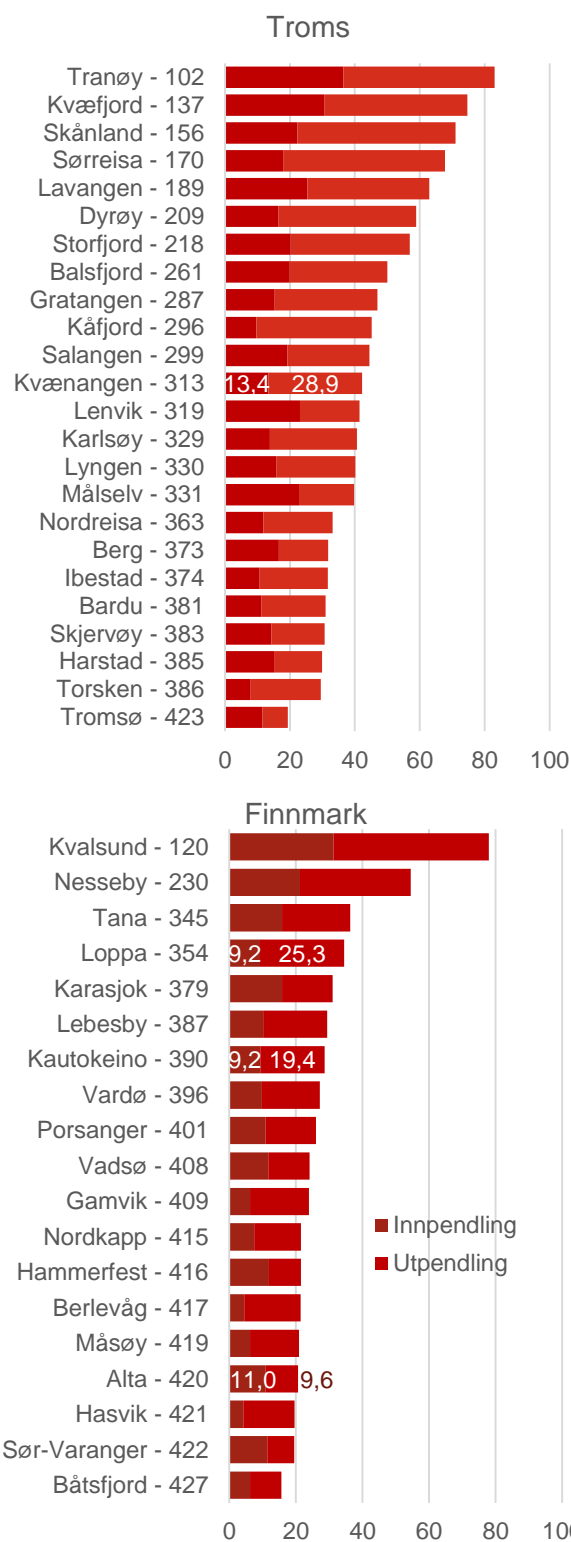
Hvis man bor på et sted der arbeidsmarkedsintegrasjon er god, har man flere arbeidsmarkeder å velge i. Det gjør det enklere for en familie å flytte dit, siden arbeidsmarkedet er større, og sannsynligheten for at begge partnerne kan få jobb øker. I tillegg er steder med høy arbeidsmarkedsintegrasjon mindre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

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

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

Alle kommunene i utredningen har veldig lav arbeidsmarkedsintegrasjon sammenlignet med andre kommunene i landet og er rangert under middels blant kommunene i Norge. Kvænangen har høyest arbeidsmarkedsintegrasjon i utredningen og plasserer seg som nummer 313 blant alle 428 kommuner i landet. Alta har lavest arbeidsmarkedsintegrasjon blant kommunene i sammenslåingsalternativet. Bare åtte kommuner i Norge har lavere arbeidsmarkedsintegrasjon enn Alta.

De fleste kommunene i Finnmark og Troms har lav arbeidsmarkedsintegrasjon.



Figur 43: Arbeidsmarkedsintegrasjonen målt som summen av andelen av arbeidsplassene som det pendles inn til og andelen av den sysselsatte befolkningen på stedet som pendler ut, 2014. Tallet bak kommunenavnet rangerer kommunene blant landets totalt 428 kommuner.

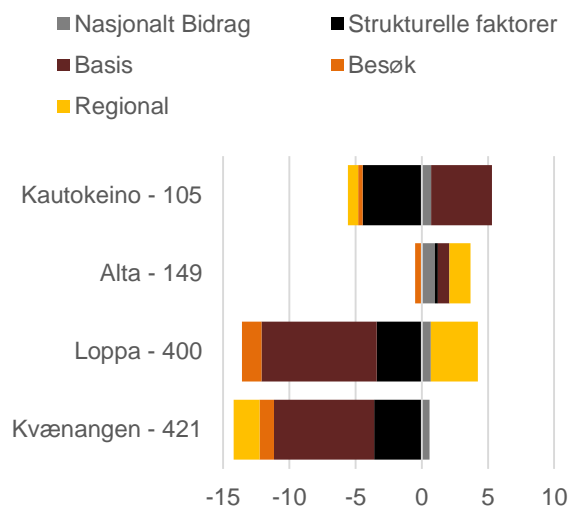
## 7.4. Næringsattraktivitet

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

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

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

Loppa og Kvæningen har hatt nedgang i antall arbeidsplasser i næringslivet. Det skyldes blant annet at de har hatt ugunstige betingelser for næringslivsvekst. Loppa har vært attraktiv for regionale næringer, men lite attraktive for besøks- og basisnæringene. Kvæningen har vært lite attraktiv for alle næringen. I sum har både Loppa og Kvæningen hatt en negativ næringsattraktivitet. Arbeidsplassveksten i næringslivet i begge kommunene har vært dårligere enn statistisk forventet ut fra de strukturelle betingelsene.



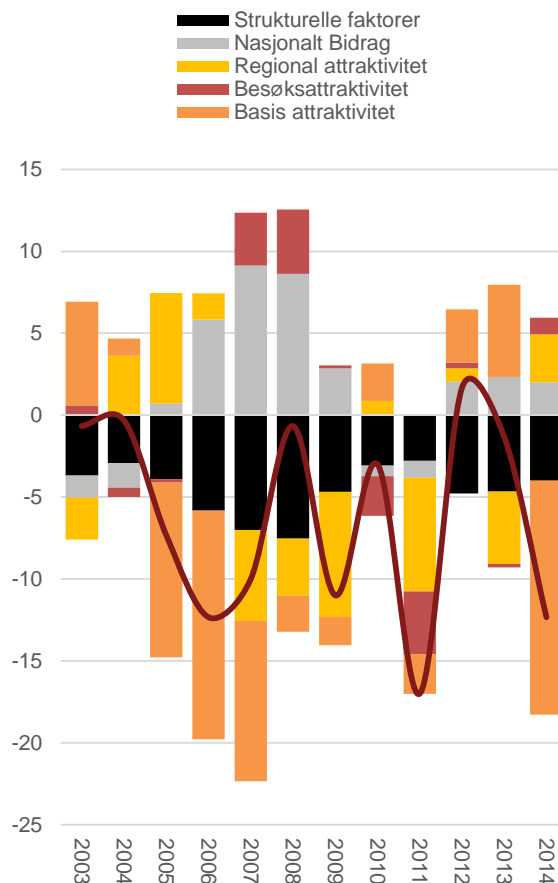
Figur 44 Vekstimpulser fra basis-, besøks- og de regionale næringene, dvs. endring i antall arbeidsplasser som prosentvis andel av sysselsettingen, 2009-2014. Tallet bak kommunenavnet rangerer kommunene mht. samlet næringsattraktivitet blant landets 428 kommuner.

### Næringsattraktivitet i Kvæningen

I tabellen over antall arbeidsplasser i de ulike bransjene 2014 som ligger i Appendiks C, ser vi at det var 20 prosent av sysselsatte i privat sektor som jobbet innen fiske og landbruk i Kvæningen. Det var få som jobbet i de andre basisnæringene. 29,4 prosent jobbet innen besøksnæringer, flest innenfor handel (21,1 prosent).

Figuren til høyre viser at Kvæningen hadde nedgang i antall arbeidsplasser i næringslivet igjennom nesten hele perioden fra 2001 fram til 2014. Kvæningen har hatt arbeidsplassvekst i enkelte år i 2002, 2003, 2005, 2008 og 2012. Nedgangen skyldes en kombinasjon av dårlige strukturelle forholdene og en svak næringsattraktivitet, spesielt innenfor basisnæringer og også de regionale næringene.

Kvæningen hadde varierende besøksattraktivitet over hele perioden, men har i summen over hele perioden hatt svak positiv besøksattraktivitet.

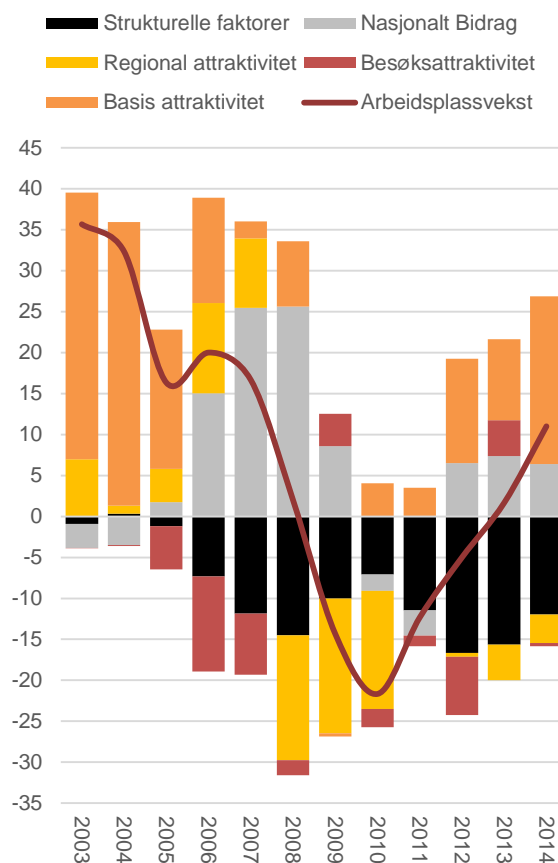


Figur 45: Årlig vekst i antall arbeidsplasser i basis-, besøks- og de regionale næringene i Kvæningen fra 2003 til 2014. Den mørkerøde linjen viser den årlige veksten. Stolpene viser hvordan veksten kan forklares av nasjonal vekst, strukturelle forhold og attraktivitet. Tre års glidende gjennomsnitt.

## Næringsattraktivitet i Kautokeino

Kautokeino har mye av sitt næringsliv i landbruket, som er den største bransjen i privat sektor i Kautokeino målt på antall arbeidsplasser. I alt jobbet nesten 33 prosent av sysselsatte i Kautokeino i landbruk i 2014. Kun omtrent 10 prosent av sysselsatte jobbet innen industrien i 2014. Kautokeino har dermed relativt mye næringsliv i bransjer som har vært i nedgang på landsbasis og har hatt en strukturell ulempe med hensyn til å oppnå arbeidsplassvekst i basisnæringene. Men omtrent 20 prosent jobbet for besøksnæringene i 2014, var det mer enn 28 prosent som jobbet for regionale næringene i Kautokeino.

Kautokeino har vært mest attraktiv for basisnæringene i perioden fra 2001 fram til 2014, mens kommunen har vært minst attraktiv for besøksnæringen og lite attraktiv for regionale næringen. Attraktiviteten for basisnæringene har variert mye fra periode til periode, men det viser seg at det er en trend i de siste årene at basisnæringene vokser mye bedre enn forventet. Dette skyldes positiv utviklingen i landbruk og i næringsmidler og anna industrien, som også er nedgangsbransjer nasjonalt, i Kautokeino.



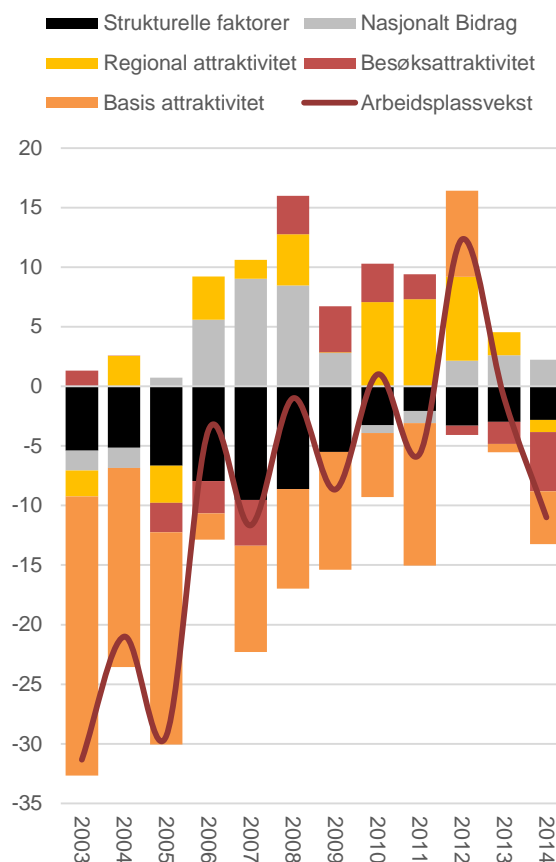
Figur 46: Årlig vekst i antall arbeidsplasser i basis-, besøks- og de regionale næringene i Kautokeino fra 2003 til 2014. Den mørkerøde linjen viser den årlige veksten. Stolpene viser hvordan veksten kan forklares av nasjonal vekst, strukturelle forhold og attraktivitet. Tre års glidende gjennomsnitt.

## Næringsattraktivitet i Loppa

Loppa har hatt sterk arbeidsplassnedgang siden 2000. I 2014 hadde Loppa relativt mange arbeidsplasser innen transport (25,4 prosent av sysselsatte), fiske (22,8 prosent av sysselsatte), handel (15,5 prosent av sysselsatte), diverse (12,4 prosent av sysselsatte) og verkstedindustri (9,8 prosent av sysselsatte). Transportbransjen og fisket har hatt kraftig arbeidsplassnedgang på landsbasis. Loppa har derfor hatt en strukturell ulempe med hensyn til arbeidsplassvekst i basisnæringene. Den faktiske arbeidsplassutviklingen i basisnæringene har vært svakere enn de strukturelle forholdene skulle tilsi og Loppa har derfor ikke vært attraktiv for basisnæringer i perioden fra 2001 fram til 2014.

Loppa har hatt sterk befolkningsnedgang siden 2005 med en nedgang på nesten 22 prosent, og dette er en strukturell ulempe med hensyn til sannsynlighet for å oppnå arbeidsplassvekst i besøksnæringene. Loppa har vært lite attraktiv for besøksnæringene, spesielt i de siste tre årene. Nedgangen over hele perioden har vært sterkere enn befolkningseffekten skulle tilsi. Det betyr at Loppa har vært lite attraktiv for besøk samlet sett over hele perioden, men ikke i årene fra 2007 og fram til 2011, 2001 og 2004.

Transportbransjen og diverse næringene i Loppa har hatt vekst siden 2000. Veksten har vært betydelig høyere enn strukturelle forholdene skulle tilsi. Loppa har vært attraktiv for regionale næringer samlet sett over hele perioden fra 2001 fram til 2014..



Figur 47: Årlig vekst i antall arbeidsplasser i basis-, besøks- og de regionale næringene i Loppa fra 2003 til 2014. Den mørkerøde linjen viser den årlige veksten. Stolpene viser hvordan veksten kan forklares av nasjonal vekst, strukturelle forhold og attraktivitet. Tre års glidende gjennomsnitt

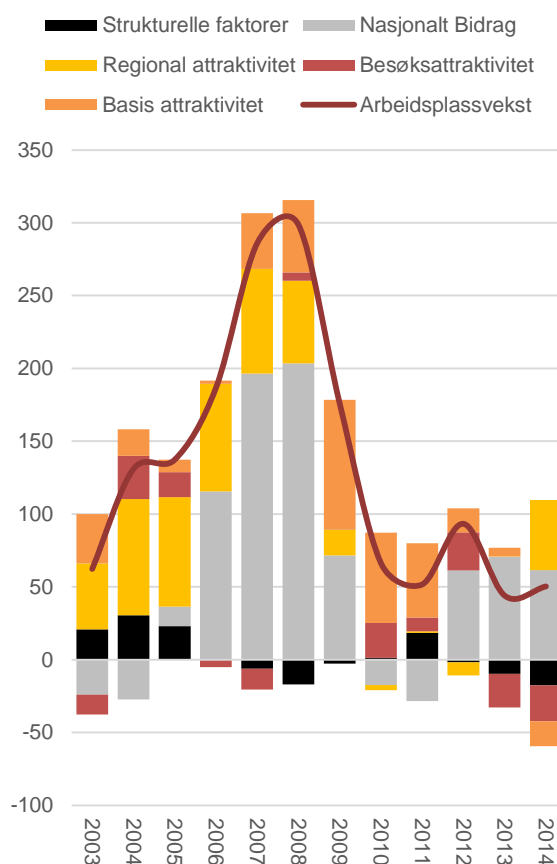
## Næringsattraktivitet i Alta

Alta er kommunen i utredningen med best arbeidsplassutvikling. Arbeidsplassveksten i Alta har vært høyere enn de strukturelle forholdene kunne tilsi over hele perioden fra 2001 fram til 2014. Kommunen har vært mye attraktiv for basis- og regionale næringene i denne perioden. Samlet sett over perioden har Alta vært lite attraktiv for besøksnæringene.

Alta hadde fleste arbeidsplasser i privat sektor i 2014 innen bygg- og anleggsbransjen (18 prosent av sysselsatte i privat sektor), handel (17,5 prosent av sysselsatte i privat sektor) og diverse (9,4 prosent av sysselsatte i privat sektor). Disse er alle sammen bransjene som har hatt vekst nasjonalt siden 2000 fram til i dag.

En del arbeidsplasser i Alta er i bransjene som har hatt nedgang nasjonalt. I 2014 var det 22 prosent av sysselsatte i Alta som jobbet innen nedgangsbransjer. Dette gjør at de strukturelle forholdene har en negativ effekt på arbeidsplassutviklingen i noen år.

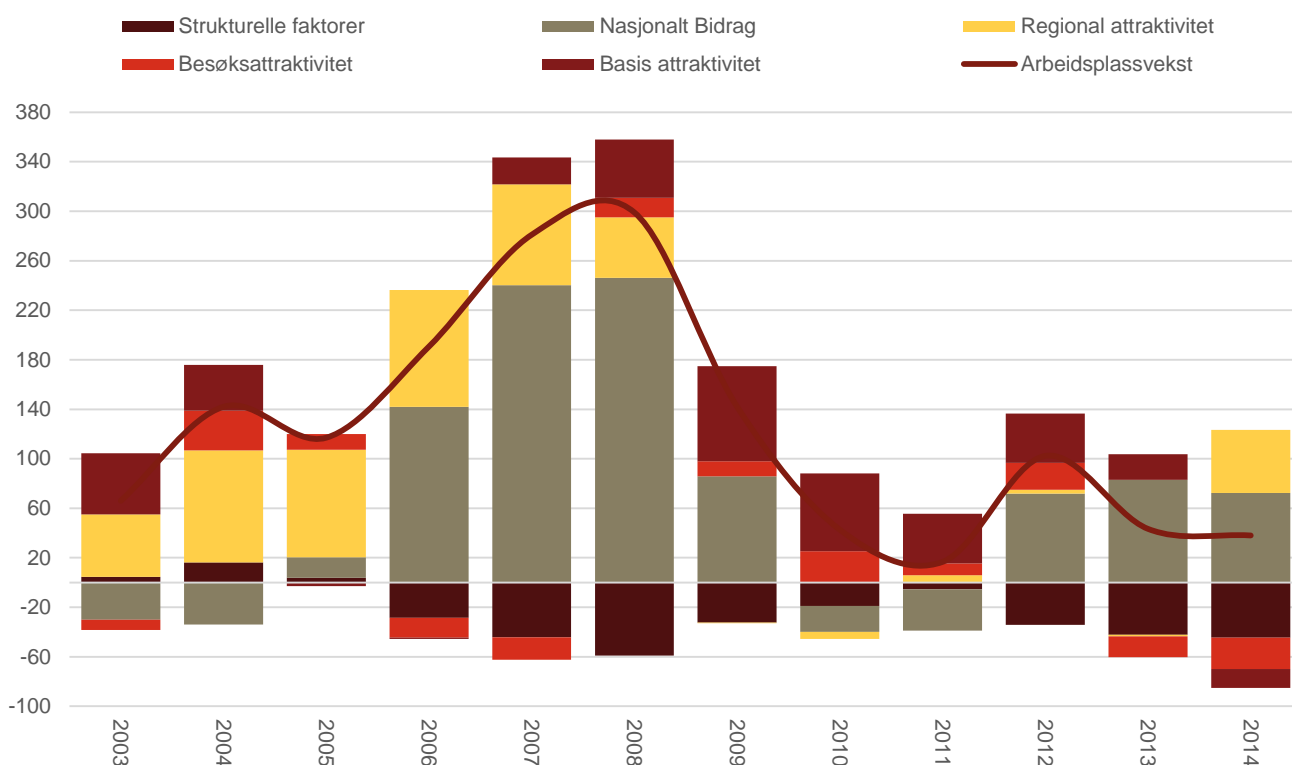
Alta har hatt befolkningsvekst siden 2000, og dette er en strukturell fordel med hensyn til sannsynlighet for å oppnå arbeidsplassvekst i besøksnæringene. Til tross at Alta har hatt vekst i antall arbeidsplasser i besøksnæringene siden 2000, har veksten ikke vært så sterk som befolkningseffekten skulle tilsi. Derfor har Alta vært lite attraktiv for besøk i noen av årene til tross for bra arbeidsplassutvikling.



Figur 48: Årlig vekst i antall arbeidsplasser i basis-, besøks- og de regionale næringene i Alta fra 2003 til 2014. Den mørkerøde linjen viser den årlige veksten. Stolpene viser hvordan veksten kan forklares av nasjonal vekst, strukturelle forhold og attraktivitet. Tre års glidende gjennomsnitt

## Næringsattraktivitet i sammenslåingsalternativet

Vi kan nå se på hvordan næringsattraktiviteten har vært i sammenslåingsalternativet samlet.



Figur 49: Årlig vekst i antall arbeidsplasser i basis-, besøks- og de regionale næringene i sammenslåingsalternativet fra 2003 til 2014. Den mørkerøde linjen viser den årlige veksten. Stolpene viser hvordan veksten kan forklares av nasjonal vekst, strukturelle forhold og attraktivitet. Tre års glidende gjennomsnitt.

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

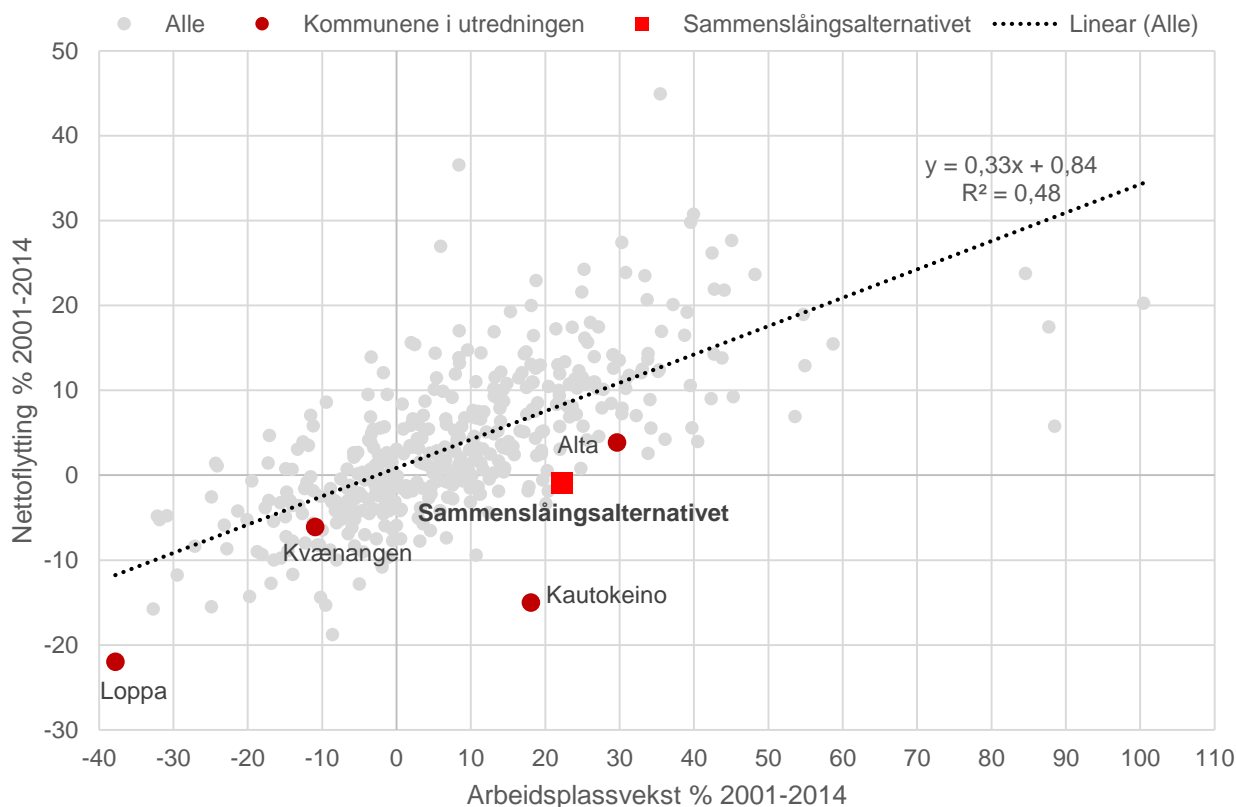
Videre spiller bransjesammensetningen en stor rolle. Bransjesammensetningen i dette sammenslåingsalternativet tilsier at arbeidsplassveksten i regionen er litt svakere enn i landet som helhet. Regionen har en høy andel arbeidsplasser i transport, fiske, landbruk og næringsmidler blant annet som er bransjer i nedgang nasjonalt. I alt var 57 prosent av arbeidsplassene i sammenslåingsalternativet i 2014 innen nedgangsbransjene. Det betyr at regionen kan forvente noe lavere arbeidsplassvekst enn landet som helhet.

Når vi justerer for effekten av nasjonal vekst og strukturelle forhold, sitter vi igjen med den bransjusterte veksten, som er et mål på næringsattraktiviteten. I den siste treårsperioden har sammenslåingsalternativet samlet hatt en vekst i regionale næringer, som er høyere enn forventet. De siste tre årene har det i snitt blitt skapt 51 flere arbeidsplasser i regionale næringer enn forventet. Dette skyldes enorm høy vekst i 2014 (166,9 arbeidsplasser). Besøks- og basisnæringene i sammenslåingsalternativet har hatt en arbeidsplassutvikling under forventning i den siste treårsperioden.



## 7.5. Flytting

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



Figur 50: Et plott som viser arbeidsplassveksten (alle sektorer) og nettoflyttingen i perioden 2001-2014 for alle kommuner i Norge. De mørkerøde prikkene viser kommunene som er med i utredningen. Den lyserøde firkanten viser nettoflytting og arbeidsplassvekst i sammenslåingsalternativet.

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

De mørkerøde prikkene representerer kommunene i utredningen. Den lyserøde firkanten viser arbeidsplassveksten og nettoflyttingen i dette sammenslåingsalternativet.

Nettoflyttingen til kommune i utredningen har vært mindre enn forventet ut fra arbeidsplassutviklingen. Nettoflyttingen og arbeidsplassutviklingen er forskjellig i alle fire utredningskommunene. Alle fire utredningskommunene har hatt en nettoflytting som var lavere enn det som kunne forventes ut fra arbeidsplassutviklingen.

### 7.5.1. Strukturelle flyttefaktorer

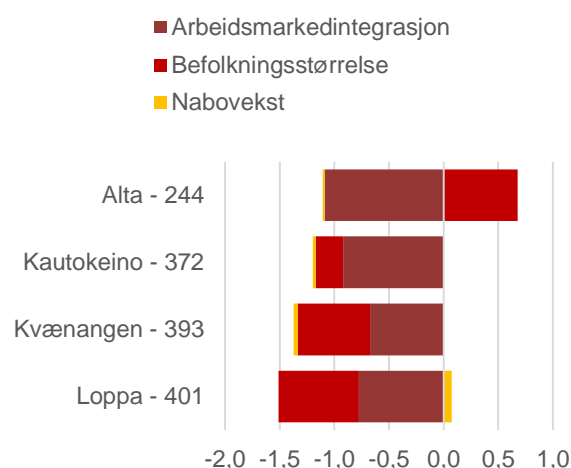
Som vi så av figuren på forrige side, kan arbeidsplassveksten forklare mye av flyttingen til et sted. Likevel er det mye av flyttingen som også skyldes andre ting. Det kan være strukturelle flyttefaktorer eller at stedet er attraktivt å bo på. Vi har identifisert tre strukturelle flyttefaktorer som har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

De strukturelle flyttefaktorene er:

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

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

Alle fire kommunene i utredning har dårlige forutsetninger for positiv nettoflytting. Kommunene er rangert langt under snittet sammenlignet med alle 428 norske kommuner. Kautokeino, Kvænangen og Loppa er blant de 56 kommunene i Norge med aller dårligst forutsetninger for positiv nettoflytting.



*Figur 51: Den delen av nettoflyttingen til kommunene i utredningen som ikke skyldes arbeidsplassvekst, men som skyldes strukturelle flytteforhold. Perioden er for de fire siste ikke-overlappende treårsperiodene, dvs. 2003-2014. Enheten er antall standardavvik fra gjennomsnittet summert over fire treårsperioder. Tallet bak kommunenavnet gir rangering blant landets 428 kommuner mht. strukturelle flyttefaktorer.*

## 7.5.2. Bostedsattraktivitet

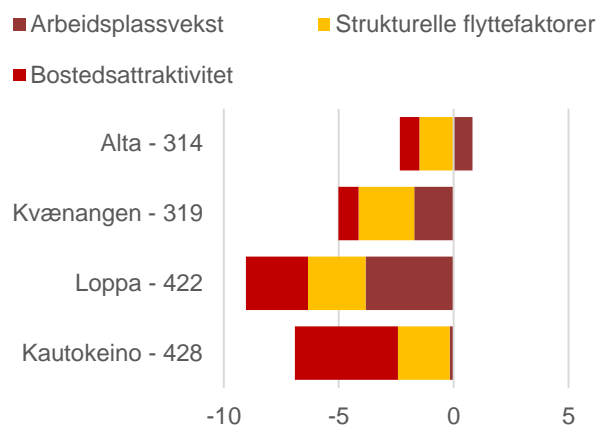
Vi har nå sett hvordan sammenhengen mellom nettoflytting og arbeidsplassvekst har vært, og vi har sett at alle kommuner i dette sammenslåingsalternativet har dårlige strukturelle forhold for flytting. Vi kan nå se på sammenhengen mellom forventet flytting og faktisk flytting. Stedene som har hatt en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

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

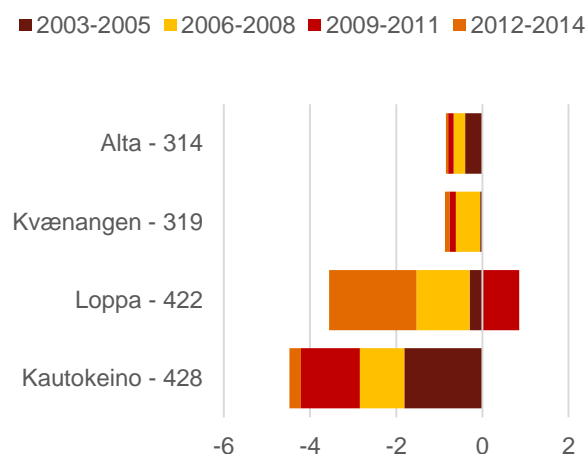
Alta er den eneste kommunen hvor arbeidsplassveksten har bidratt til innflytting. Men arbeidsplassutviklingen har ikke vært god nok til å kompensere for de ugunstige strukturelle flyttefaktorene. I tillegg har Alta også hatt en negativ bostedsattraktivitet, som har bidratt ytterligere til at nettoflyttingen har blitt lavere enn i resten av landet.

Verken nettoflytting i de andre tre kommuner i utredningen er positivt påvirket av verken arbeidsplassvekst eller strukturelle flyttefaktorer. Som Alta, har kommunene ikke vært attraktive som bosted i perioden 2003-2014. Alle fire kommunene i utredningen har en bostedsattraktivitet under gjennomsnittet sammenlignet med landet som helhet.

Figuren under viser hvordan bostedsattraktiviteten har utviklet seg over tid. Kun Loppa har vært attraktiv som bosted i en av treårsperiodene, det er fra 2009 fram til 2011. Ingen av de andre kommunene har vært attraktiv som bosted i noen av periodene.



Figur 52: Nettoflyttingen i perioden 2003-2014 (fire siste ikke-overlappende treårsperioder) forklart av arbeidsplassutvikling, strukturelle flyttefaktorer og bostedsattraktivitet.



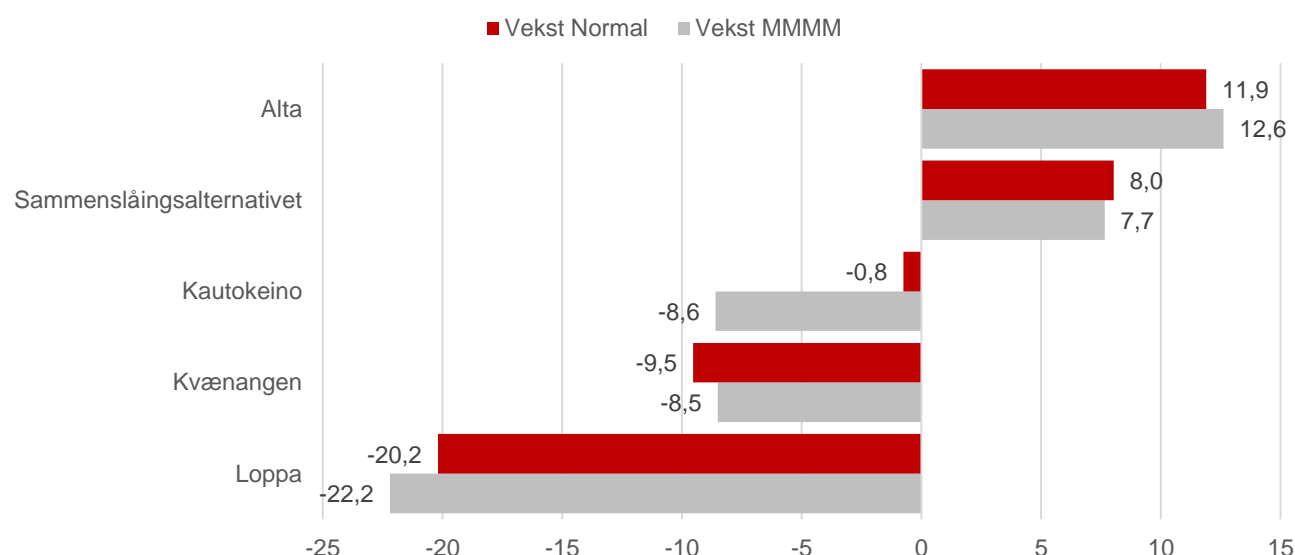
Figur 53: Bostedsattraktiviteten som i figuren over, men for hver treårsperiode. Kommunene er rangert blant landets 428 kommuner mht. bostedsattraktivitet i hele tolvårsperioden.

## 7.6. Framtidig befolkningsutvikling

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

Ifølge SSBs middelframskrivning forventes Alta å få en befolkningsvekst på 12,6 prosent og Kautokeino, Kvænangen, og Loppa en befolkningsnedgang hver på 8,6 prosent, 8,5 prosent og 22,2 prosent. Vi har gjort en analyse der vi har lagt SSBs middelframskrivning nasjonalt til grunn. Samtidig har vi lagt til grunn de strukturelle forholdene for vekst i næringslivet og de strukturelle forholdene for flytting. Vi har da kunnet regne ut hvordan befolkningsveksten i en kommune vil bli dersom kommunen har nøytral attraktivitet for bedrift, besøk og bosted. Vi så i tidligere analyser at arbeidsplassvekst, arbeidsmarkedsintegrasjon, befolkningsstørrelse og nabovekst har en signifikant og positiv effekt på nettoflyttingen til et sted. Dersom de strukturelle forholdene fortsetter som før, og dersom deres effekt på nettoflyttingen fortsetter som før, vil Alta få litt lavere befolkningsvekst, Kvænangen litt kraftigere nedgang, og Kautokeino og Loppa litt mindre nedgang enn det SSBs middelframvisninger viser.

Den nye storkommunen vil ifølge SSBs middelframskrivninger få en befolkningsvekst på 7,7 prosent fra 2015 til 2030. I våre beregninger vil dette sammenslåingsalternativet oppnå en litt sterkere befolkningsvekst på 8 prosent.



Figur 54: Norges befolkningsvekst 2015-2030, SSBs middelframskrivning (MMMM) og prognosene fra vår modell.

### 7.6.1. Framtidig utvikling med ulike nivåer av attraktivitet

Alle kommunene i dette sammenslåingsalternativet har hatt svak attraktivitet som bosted, men forholdsvis god næringsattraktivitet for regionale og basisnæringene. Bostedsattraktiviteten har imidlertid større betydning for folketallsutviklingen, fordi den virker direkte på folketallet, mens den gode næringsattraktiviteten virker mer indirekte. Hva den faktiske utviklingen vil bli, er naturligvis usikkert. Dette gjelder selv om vi kunne forutse de framtidig strukturelle betingelsene. Analysene vi har gjort av attraktivitet i kommunene viser at mange kommuner har en utvikling som ikke er i tråd med den statistiske forventningen. Slike avvik tilskrives vi at kommunene har varierende grad av attraktivitet. Denne attraktiviteten vil kunne påvirkes av hva kommunene selv gjør. Kommuner som har et vellykket utviklingsarbeid kan gjøre seg mer attraktive både som bosted, som sted å drive næringsvirksomhet og som besøkssted. Dersom stedene lykkes med utviklingsarbeidet vil de kunne få en vekst i antall arbeidsplasser som er høyere enn de strukturelle

betingelsene skulle tilsi. Spørsmålet er da om en eventuell kommunesammenslåing vil styrke eller svekke mulighetene til å drive vellykket og effektivt utviklingsarbeid.

## **7.7. Om fylkestilknytning og kommunesammenslåing over fylkesgrense**

I og med at Kvænangen ligger i Troms fylke og de øvrige kommunene i Finnmark vil en eventuell sammenslåing trolig medføre at Kvænangen må skifte fylkestilhørighet. Dette vil ikke medføre noen endringer prosessuelt så lenge kommunene planlegger å følge løp 2 i kommunereformen.

Det kan imidlertid dukke opp spesielle spørsmål knyttet til fylkestilhørigheten det vil være fornuftige å avklare før et eventuelt vedtak om sammenslåing. Det viktig spørsmål her vil være prinsipielle spørsmål knyttet til Finnmarkseiendommen (FEFO) og Finnmarksloven.

Et annet spørsmål som bør undersøkes nærmere er opptaksområdet for videregående skoler og om en endring av fylkestilhørighet kan få noen konsekvenser her.

## **7.8. Oppsummering samfunnsutvikling**

En av målsettingene ved kommunereformen er å få mer handlekraftige kommuner som kan spille en større rolle som både lokal og regional samfunnsutvikling. Som en ny storkommune i Vest-Finnmark med sine 25.000 innbyggere ikke vil være spesielt stor i nasjonal sammenheng, vil det bli stor og svært betydningsfull i Finnmark og Nord-Norge. Dagens Alta kommune vil utgjøre 79,5% av innbyggerne i den nye kommunen og det går an å tenke seg at Alta er så stor og viktig i Finnmark at de klarer seg fint alene. En sammenslåing med Kautokeino, Kvænangen og Loppa vil imidlertid gi en betydelig vekst og befolkningsøkning som også vil kunne gi nye muligheter for dagens Alta. Ca. 5.100 nye innbyggere medfører en økning fra dagens Alta på over 25%, og gjør den nye storkommunen til en klart større aktør også som samfunnsutvikler.

Arealet i den nye storkommunen vil også bli betydelig. Et samlet flatemål på 16.352 km<sup>2</sup> er en økning på hele 68% ut i fra dagens Kautokeino, som allerede i dag er landets klart største kommune i areal. Til sammenligning vil den nye storkommunen ha et 67% større areal enn Oslo, Akershus, Østfold og Vestfold til sammen. Dette gir åpenbart en del utfordringer, men kan også bidra til å styrke storkommunen som samfunnsutviklingsaktør.

De fire kommunene i dette sammenslåingsalternativet har samlet sett hatt en ganske sterk befolkningsnedgang på 32 prosent siden 2000. Årsakene er dels at kommunene har hatt ugunstige strukturelle betingelser ved at de er små kommuner som ikke ligger gunstig til i forhold til større arbeidsmarkeder, og at bransjestrukturen har vært uheldig. De fire kommunene har dessuten hatt en svak bostedsattraktivitet de siste årene som har bidratt negativt til nettoflyttingen. Næringsutviklingen har vært god, hvis vi tar de strukturelle betingelsene i betraktning, men ikke god nok til å skape nok arbeidsplassvekst til å få netto innflytting og befolkningsvekst.

Det er dermed nødvendig at kommunene klarer å øke bostedsattraktiviteten, dersom en skal unngå befolkningsnedgang de neste årene. Samtidig må en beholde og helst øke næringsattraktiviteten. Det krever at en har et kontinuerlig og kraftfullt utviklingsarbeid.

Pendlingsdata kan si noe om interaksjonen på tvers kommunegrensene og på hvilken måte kommunene inngår i en funksjonell bo- og arbeidsmarkedsregion. Dersom kommunene utgjør et felles bo- og arbeidsmarked, vil det være lettere å hente ut potensielle gevinster av en eventuell kommunesammenslåing. Alta er en typisk innpendlingskommune med betydelig innpendling fra nabokommunene. Ut over dette er det lite pendling mellom de fire kommunen. Ut i fra bosettings-, arbeids- og pendlingsstatistikk mener i at den nye storkommunen ikke nødvendigvis naturlig kan karakteriseres som et funksjonelt samfunnsutviklingsområde (slik ekspertutvalget definerer det).

---

### **7.8.1. Spesielt om samfunnsutvikling for Status quo-alternativet**

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

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

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

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

## 8. Lokaldemokrati

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

Ved en sammenslåing vil den nye kommunene ha 25.027 innbyggere (01.01.2014), som er godt over landsgjennomsnittet på 11 937 innbyggere per kommune før kommunereformen (01.01.2014).

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

### 8.1. Ekspertutvalgets kriterier for lokaldemokrati

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

- Høy politisk deltagelse
- Lokal politisk styring
- Lokal identitet

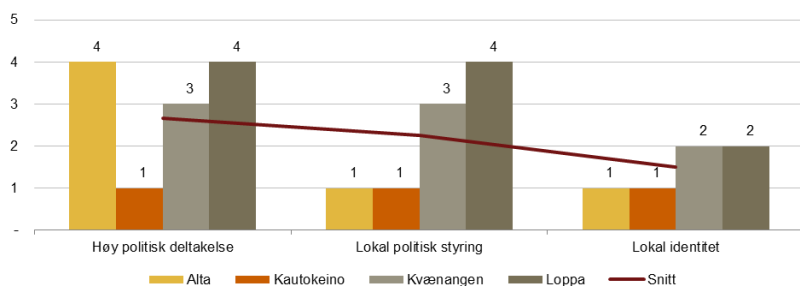
Ekspertutvalget slår fast at det er viktig å ha et aktivt lokaldemokrati med høy politisk deltakelse ved og mellom valg. Et aktivt lokaldemokrati kjennetegnes ved at velgerne har flere politiske partier man kan stemme på, mens aktivitet mellom valg henger sammen med muligheter for innflytelse og engasjement,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

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

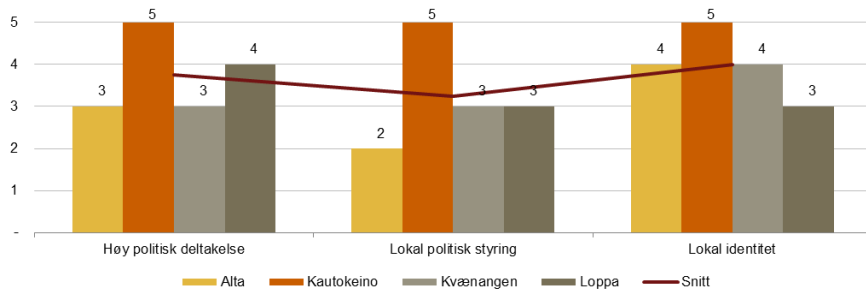
Lokal identitet handler både om identitet knyttet til stedet man bor og den større fellesidentiteten til området/regionen rundt egen bopel.

#### *Kommunen som demokratisk arena*

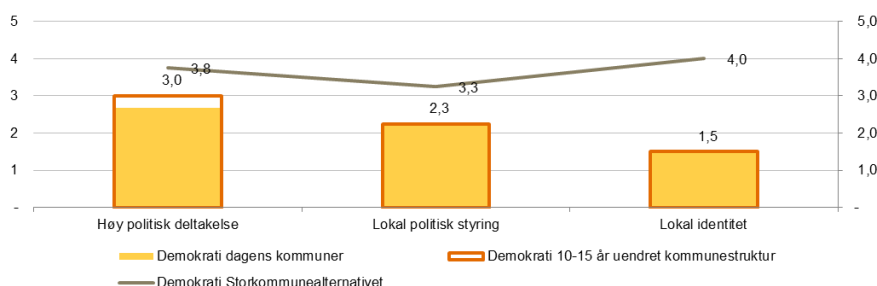
Figurene under oppsummerer kommunenes egenrevisning av kommunen som demokratisk arena for de ulike tjenesteområdene, henholdsvis for dagens kommuner og i en eventuell framtidig ny storkommune.



Figur 55: Kommunenes egenvurdering av kriteriet "Kommunen som demokratisk arena" per tjenesteområde i dagens kommunestruktur



Figur 56: Kommunenes egenvurdering av kriteriet "Kommunen som demokratisk arena" per tjenesteområde ved den nye storkommunen



Figur 57: Kommunenes gjennomsnittlige egenvurdering av kriteriet "Kommunen som demokratisk arena" per tjenesteområde ved de ulike alternativene

Kommunen som demokratisk arena er perspektivet kommunene er mest skeptisk til i forbindelse med en eventuell kommunesammenslåing, der Kautokeino generelt sett er mest skeptisk. Kommunene forventer derimot ingen endringer i framtiden på dette området dersom dagens kommunestruktur beholdes.

Kommunene har i dag svært varierende politisk deltakelse. Ved sammenslåing til en ny storkommune forventer Alta en økende politisk deltakelse, mens Kautokeino forventer en sterk reduksjon. Kvænangen og Loppa forventer ingen endring.

Lokal politisk styring oppleves i dag som svært lite problematisk for Alta og Kautokeino, noe mer utfordrende for Kvænangen og Loppa kommune. De største kommunene og spesielt Kautokeino forventer økte utfordringer ved innføring av den nye storkommunen. De øvrige kommunene forventer mindre endringer.

Samtlige kommuner forventer økte utfordringer med lokal identitet ved sammenslåing, også her spesielt Kautokeino.



I egenvurderingen ble kommunene også bedt om å kommentere lokaldemokratiet i dag og hvilke utfordringer man har på dette området. Alle kommunene oppgir at lokaldemokratiet fungerer bra eller godt og ser ikke tydelige svakheter slik det er i dag, men Loppa og Kvænangen ser som nevnt noen utfordringer med lokal politisk styring. Dette henger sammen med få innbyggere i kommunen og at mange av disse har mange funksjoner eller verv. Andelen kommunalt ansatte i kommunestyret er også stor, noe som for eksempel byr på utfordringer når kontrollutvalget skal velges.

Alta kommune oppgir i sin egenvurdering at de har god kompetanse og kapasitet til å utarbeide gode beslutningsgrunnlag. De andre kommunene oppgir at kompetansen og kapasiteten er tilstrekkelig eller varierende. Det er spesielt plan- og utviklingsoppgaver som er utfordrende. Økonomiske forhold og rekruttering gjør at det ikke er mulig å ha full dekning og kontinuitet innen alle funksjoner. Det er likevel slik at kommunene vurderer beslutningsgrunnlaget som tilstrekkelig og at den varierende kapasiteten innen plan- og utviklingsoppgaver ikke direkte svekker lokaldemokratiet.

Med unntak av Alta så bekrefter kommunene at det er stort politisk engasjement og deltakelse pr i dag, og at dette skyldes nærhet til rådhuset og sterk lokal identitet. Alta kommenterer i sin egenvurdering at det er svak rekruttering og vanskelig å få innbyggerne til å være aktive i lokalpolitikken.

Kommentarene i egenvurderingene og intervjuene med lokalpolitikere viser også at flere av dem frykter for rekrutteringen til politisk arbeid ved en ny storkommune. Det er en meget klar oppfatning i Kautokeino om at større avstand og færre representanter per velger vil medføre en svekkelse av den politiske deltakelsen. Loppa og Kvænangen er mer kritiske i kommentarene til dette området i egenvurderingen og intervjuene enn det som fremkommer av figur 57.

Lokal identitet blir av alle kommunene sett på som utfordrende ved en sammenslåing.

## 8.2. Status i kommunene i dag

### 8.2.1. Valgdeltagelse og politisk representasjon

Alle kommunene i utredningsalternativet ligger nær ved eller over landsgjennomsnittet for politisk deltagelse ved forrige kommunevalg.

Tabell 21: Valgdeltagelse i prosent ved kommunevalg i perioden 1991-2011. Kilde: SSB.

Kommune	1995	1999	2003	2007	2011	2015
Alta	50,3	50,4	49,2	55,2	60,4	56,1
Kautokeino	69,3	65,7	64,0	62,1	64,9	67,3
Kvænangen	63,2	62,5	60,5	66,8	63,5	64,8
Loppa	66,9	63,2	56,8	70,1	71,6	65,5
<b>Finnmark fylke</b>				<b>58,5</b>	<b>61,7</b>	<b>58,3</b>
<b>Troms fylke</b>					<b>58,9</b>	<b>59,0</b>
<b>Landet</b>		<b>62,8</b>	<b>60,4</b>	<b>59,0</b>	<b>61,2</b>	<b>60,0</b>

Vi ser også at det politiske landskapet ikke er veldig ulikt på tvers av kommunene, med unntak av Kautokeino. Det reduserer sannsynligheten for et større «ideologisk skifte» for kommunene sammenlignet med dagens situasjon. Kautokeino er likevel i en spesiell situasjon med mange representanter i kommunestyret fra lokale

lister. En utfordring vil derfor være de lokale (samiske) listene som Kautokeino har i dag, ettersom de ikke forventes å oppnå samme oppslutning i en sammenslått kommune som de har i dag.

*Tabell 22: Fordeling av parti i dagens kommunestyre etter valget i 2015. Kilde: Informasjon fra kommunene.*

	Ap	FrP	H	KrF	SP	SV	V	MDG	KP	Lokale lister	Andre lister
Alta	11	7	4	2	1	3	4	1	2	0	0
Kautokeino	5	0	1	0	0	0	2	0	0	11	0
Loppa	6	0	5	0	2	2	0	0	0	0	0
Kvænangen	6	1	2	0	0	1	0	0	5	0	0

Det er noe usikkert hvilken effekt og retning en sammenslåing vil ha på valgdeltagelsen i den nye kommunen. Erfaring viser at kommunesammenslåinger har hatt varierende effekter på valgdeltagelsen, for noen av kommunene ble valgdeltagelsen høyere, mens den for andre ble lavere (Brandtzæg 2009). Erfaringer etter kommunereformen i Danmark tilsier at det der har blitt noe lavere deltagelse ved valg (Hansen og Hjelmar 2013).

Vi har ingen grunn til å anta at sammenslåing vil gi endringer i den formelle politiske deltagelsen. Det er heller deltagelse og medvirkning mellom valg som kan være utfordrende. En faktor som kan påvirke dette, er befolkningens opplevelse av innflytelse. Dette ser vi også i intervjuene, der alle kommunene uttrykker utfordring knyttet til hvordan de ulike bygdene blir representert i et nytt kommunestyre. I kommuneloven er det ikke åpning for å sikre geografisk balanse i et fremtidig kommunestyre. Det er per i dag heller ikke mulig å organisere valgkretser med et gitt antall mandat fra hver av de gamle kommunene for å sikre representasjon (Aardal 2015). Det blir derfor opp til partiene å sørge for en fordeling av mandater fra de ulike geografiske områdene ved en eventuell sammenslåing. Erfaringer fra tidligere sammenslåinger tilsier at partiene i stor grad har vektlagt å sørge for at alle innbyggerne i den nye kommunen har mulighet til å bli representert (Brandtzæg 2009).

Antall kommunestyrerepresentanter har vist seg å enten bli høyere eller likt som i den kommunen med flest representanter før kommunesammenslåing (Brandtzæg 2009). I dette tilfellet vil et nytt kommunestyre i henhold til kommuneloven §7 ha minst 27 representanter.<sup>20</sup> Det er uansett grunn til å anta at en ny storkommune vil føre til at antall innbyggere per folkevalgt vil bli flere enn i dag, med mindre det i sammenslåingsavtalen avgjøres at representasjonen skal være lik.

### **8.2.2. Politisk styring**

I statusbildene rapporteres det om en kompetent administrasjon med tilfredsstillende eller god kapasitet. Kommunene sier også at de løser oppgaver de ikke klarer å håndtere selv i samarbeid med andre kommuner.

Manglende kapasitet og kompetanse blir delvis løst ved interkommunalt samarbeid og leie av tjenester. Kommunene trekker selv fram at de har et fungerende og godt samarbeid seg imellom. Samtidig blir det fremhevet at det interkommunale samarbeidet kan utvikles videre.

<sup>20</sup> Kommuneloven §7-2.c over 10 000, men ikke over 50 000 innbyggere: minst 27.

På den ene siden kan avstanden mellom administrasjonen og befolkningen til tider bli for liten i en kommune med få innbyggere. I intervjuene påpekes det at for liten avstand i noen tilfeller kan være problematisk for både administrasjon og politikere. Større avstand kan gi større spillerom og makt til politikerne, som gjør det lettere å gjennomføre vanskelige eller nødvendige beslutninger. Det vil bli enklere å utforme en helhetlig kommunepolitikk fordi politikeren i noe større grad kan distansere seg fra lokale dragkamper innenfor en større kommune.

På den andre siden er det uttrykt en bekymring for økt sentralisering av makt. Alle kommuner peker på at lokaldemokratiet kan bli svekket når avstanden fra innbygger til politikerne blir større. Nåværende administrasjon har god kjennskap til sitt lokalmiljø, og kjenner brukerne av offentlige tjenester. Det blir påpekt at folk er vant til å snakke direkte med ordfører og administrasjon. Ved en sammenslåing opplever de det som sannsynlig at denne type direkte kontakt blir vanskeligere.

### **8.2.3. Geografiske faktorer og identitet**

Den geografiske avstanden i en sammenslått kommune vil bli betydelig. Dette blir av kommunene trukket frem som en utfordring for lokaldemokratiet. Store avstander kan gjøre det politiske arbeidet vanskeligere. De politiske partiene vil ha større utfordringer med å samle seg til forberedende møter og drive partipolitikk, og avstanden til møtelokaler og den ekstratiden som da må brukes for å være politisk aktiv kan øke terskelen for å ta på seg verv. I sum kan dette redusere det politiske engasjementet i befolkningen.

Identitet blir også sett på som utfordrende av kommunene. Kautokeino har en sterk forankring i samisk kultur og frykter at dette blir kraftig utfordret i en ny storkommune. Denne kulturelle forankringen er mindre fremtredende i de andre kommunene.

Den regionalt baserte identiteten som knytter befolkningen i kommunene sammen er en faktor som kan knyttes til modenheten for sammenslåing. Forskere påpeker at en interkommunal identitet vokser frem ved mange samhandlingsflater over kommunegrensene (Frisvoll og Almås 2004). Kommuner med høy grad av interaksjon på mange områder kan i større grad være klar for sammenslåing enn kommuner som ikke har et eksisterende samarbeid.

Med unntak av Alta ser kommunene utfordringer med det demokratiske perspektivet i en sammenslått storkommune. Kommunene ser derimot på interkommunalt samarbeid som en løsning som bør utvikles for motvirke noen av de utfordringene kommunene har.

### **8.2.4. Nærdemokratiordninger og politisk representasjon fra hele den sammenslåtte kommunen**

Nærdemokratiske organer omfatter et avgrenset geografisk område som er mindre enn kommunen. De fungerer som en arena der befolkningen kan delta og engasjere seg i dette avgrensede området (NIBR-rapport 2013:4). De fleste organer er rådgivende og fungerer som høringspartner for kommunen, uten selvstendig beslutningsmyndighet. Noen forvalter imidlertid store ressurser og har vidtgående beslutningsmyndighet. Tabellen under viser en oversikt over ulike typer nærdemokratiske ordninger.

*Tabell 23: Fra NIBR-rapport 2013:4*

<b>Sivilsamfunn</b>	<b>Nærdemokratiorgan (Strukturert relasjon med kommunen)</b>	
<b>1. Frivillige organisasjoner med et bestemt geografisk nedslagsfelt</b>	<b>2. Foreningsbasert lokalutvalgsmodell</b>	<b>3. Organ med delegert beslutningskompetanse og tjenestansvar (et ytre ledd av kommunen)</b>

Velforeninger, beboerforeninger	Grendeutvalg, lokalsamfunnsutvalg, utviklingslag	Bydeler/kommunedeler
Fri og uavhengig Innbyggeraktivitet	Informasjon Initiativ	Delegert ansvar for budsjett eller tjenester
Ivareta interesser	Diskusjonsfora	En viss beslutningskompetanse
Fellesskap- og identitetsskapende Varierende relasjon til kommunen	Link mellom folkelig engasjement og representative organer Fellesskap- og identitetsskapende	

Kommunelovens § 12 gir kommunen relativt vide fullmakter til å etablere nærdemokratiske ordninger av både type 2 og 3 i tabellen over. Kommunestyret kan etablere formelle kommunedelsutvalg og enten selv oppnevne medlemmer til utvalgene eller foreta direktevalg. Utvalgenes antall og myndighet fastsettes av kommunestyret. Opprettelse og bruk av kommunedelsutvalg er et meget fleksibelt system, og kan være et effektivt virkemiddel for å styrke nærdemokratiet. Foreningsbasert lokalutvalgsmodeller kan også være relevant, uten å ha samme formelle stilling som kommunedelsutvalg (NIBR-rapport 2013:4).

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

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

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

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

Det virker ikke å være stor interesse eller behov for nærdemokratiske ordninger i intervjuene hos Kautokeino, Loppa og Kvæningen. Dette begrunnet med at de ser for mange demokratisk utfordringer med en ny storkommune, og at temaet nærdemokratiske ordninger da blir mindre relevant. Likevel kan nærdemokratiske ordninger få en plass i en eventuell ny storkommune. I de intervjuene dette var tema var det ingen fellestrekk blant kommunene om hvilke ordninger som eventuelt skal velges, og hva slags makt og mandat disse evt. skal ha. Noen mener at grendeutvalg uten ansvar og midler vil være bortkastet. Andre ser for seg grendeutvalg som en høringsinstans som sikrer grendene en formalisert politisk representasjon uavhengig av politisk representasjon fra grenden i kommunestyret.

Delegering av ansvar, kompetanse og beslutningsmyndighet til mer lokale utvalg langs dagens kommunegrenser kan være demokratisk problematisk. Det kan medføre segmentering fremfor integrering i kommunene, og kan i ytterste konsekvens medføre fragmentering av myndighet og uklare ansvarslinjer. Det vil kunne bety at den nye og sammenslåtte kommunen kun opptrer samlet på noen politiske områder som kollektivtransport og videregående skole, mens det på mer lokale temaer blir en splittelse innenfor kommunen. Det er derfor viktig å vurdere hensiktsmessigheten av en slik delegering av makt.

Det vil være viktig at kommunene diskuterer hvilken beslutningsmyndighet som eventuelt kan eller skal flyttes ut av kommunestyret, slik at kommunene på sikt kan utvikle en felles forståelse av disse myndighetenes politiske ansvar, kompetanse og innflytelse.

### 8.2.5. Økonomisk og politisk handlingsrom

Et annet viktig spørsmål knyttet til lokaldemokrati handler om kommunenes økonomiske og politiske handlingsrom. Kommunene opplever i dag dette handlingsrommet som begrenset. Statlige lovpålagte oppgaver og rettighetsstyrte ordninger begrenser opplevelsen av reelt ansvar og politisk handlingsrom. Fra kommunenes side er det heller ingen sterk forventning om at en kommunesammenslåing i seg selv vil forbedre det økonomiske handlingsrommet.

Kommunene har varierende andel årsverk i kommuneadministrasjonene. Behovet for tjenesteproduksjonen ved en kommunesammenslåing vil for det meste være uendret.

Tabell 24: *Avtalte årsverk eksklusive lange fravær i kommuneadministrasjonen 2014. Kilde: KOSTRA 2014*

Kommune	Prosent
Alta	14,1
Kautokeino	21,9
Loppa	19,4
Kvæningen	18,9

Kommunene, med unntak av Alta, er hver for seg på mange områder sårbare grunnet små fagmiljøer med lite til ingen overlapp ved sykefravær. En sammenslåing kan dermed gi grunnlag for mer helhetlig styring og robusthet i gjennomføring, noe som kan styrke evnen til politisk handling.

Det er ikke store forventninger i kommunene til at de kan styrke sin posisjon noe særlig overfor staten og fylkeskommunene gjennom en sammenslåing. I sammenheng med innflytelse regionalt oppfattes situasjonen noe annerledes. En sammenslått kommune, vil kunne få mer gjennomslag regionalt enn det kommunene hver for seg greier.

Alle kommunene gir uttrykk for at en eventuell sammenslåing har til hensikt å utvikle tjenestene til innbyggerne.

## 8.3. Oppsummering lokaldemokrati og styring

Kommunene ser utfordringer innenfor området lokaldemokrati og styring i en eventuell ny storkommune. Kautokeino peker seg spesielt ut med sine tydelige samiske interesser, som kan bli en enda mindre minoritet i en eventuell ny storkommune.

Det er i dag stor politisk interesse og høy valgdeltakelse i kommunene Kautokeino, Loppa og Kvæningen. Loppa har mer enn 10% høyere valgdeltakelse enn det Alta har. Store geografiske avstander pekes på som en utfordring i en eventuell ny storkommune, særlig for å skape politisk engasjement i befolkningen. Lange reisetider kan skape barrierer for deltakelse sammenlignet med i dag. Dette kommer i tillegg til det faktum at makt vil bli flyttet fra dagens fire kommuner til én samlet kommune, og en mulig samlokalisering av administrative ressurser i et nytt kommunesenter.

---

Lokal identitet knyttet til bygder og grender er viktige faktorer i lokaldemokratiet. Alle de fire kommunene er enige om at kommunale tjenester ikke vil kunne legges ned grunnet store geografiske avstander. Kommunene ser positivt på styrkede fagmiljøer og muligheten for mer helhetlig strategi- og planarbeid som ikke stopper ved dagens kommunegrense. Kautokeino, Kvænangen og Loppa peker på at dette kan utvikles gjennom interkommunalt samarbeid og ikke nødvendigvis i en ny storkommune.

Valgloven gir ikke åpning for geografisk representasjon i kommunestyret slik at et eventuelt ansvar for å sikre spredt geografisk representasjon i så fall vil påligge de politiske partiene. Med færre folkevalgte per innbygger kan enkelte grender stå uten representasjon. For å likevel sikre grendene innflytelse og muligheten til å komme med innspill kan det vurderes å etablere ulike underutvalg, f.eks. grendeutvalg med myndighet på bestemte og avgrensede områder.

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

# 9. Samisk perspektiv

## 9.1. Rammer og bakgrunn

En vesentlig problemstilling ved en eventuell sammenslåing av Alta, Kautokeino, Loppa og Kvænangen vil være hvordan samiske interesser kan og vil bli ivaretatt.

Samene er anerkjent som urfolk i Norge gjennom grunnlovens §110-A. Lovfestede rettigheter ble gitt i 1987 gjennom Sameloven. I denne heter det blant annet at norsk og samisk er likeverdige språk, jfr. § 1-5. Loven beskriver videre hvilke forpliktelser som gjelder innenfor det samisk språkforvaltningsområdet. Innenfor forvaltningsområdet er det lovfestet at enhver som retter en henvendelse til et offentlig organ på samisk, også skal kunne få svar på samisk. Det er spesifisert i §3-8 at enhver har rett til å få opplæringstilbud på samisk. I §3-12 er Sametinget gitt en særskilt forpliktelse for å arbeide for vern og videreutvikling av samisk språk i Norge.

Sametingets posisjon ble styrket som følge av norsk ratifisering av ILO-konvensjon 169 i 1990. Konvensjonen skal ligge til grunn for øvrig myndighetsutøvelse. Det betyr blant annet at Sametinget skal konsulteres i forbindelse med reformer som er igangsatt av Staten. Formålet med konsultasjonen er å:

- Bidra til en praktisk gjennomføring av Statens forpliktelse til å konsultere med urfolk
- Søke å oppnå enighet mellom statlige myndigheter og Sametinget når det overveies å innføre lover eller tiltak som kan påvirke samiske interesser direkte
- Legge til rette for utvikling av et partnerskapsperspektiv mellom statlige myndigheter og Sametinget som virker til styrking av samisk kultur og samfunn
- Utvikle felles forståelse for situasjonen og utviklingsbehovet i samisk samfunn

Som tabellen nedenfor viser er det Kautokeino som har klart størst andel av befolkningen registrert i samemanntallet. Flertallet av innbyggerne i Kautokeino er i dag registrert i samemanntallet. Dersom de fire kommunene slås sammen vil imidlertid den samiske delen av befolkningen utgjøre kun 11,3% av innbyggertallet. Det uttrykkes av mange en frykt for å gå fra å være majoritet i en liten kommune til å bli en minoritet i en stor kommune. Dette ble også klart uttrykt under kommunenes felles kommunestyremøte i Alta 11. -12. august 2015.

Tabell 25: Andel av befolkningen registrert i samemanntallet 2013

	Samemanntallet	Befolkning	% i samemanntall
Alta	1 076	19 898	5,4
Kautokeino	1 572	2 914	53,9
Kvænangen	125	1 226	10,2
Loppa	46	989	4,7
<b>Totalt</b>	<b>2 819</b>	<b>25 027</b>	<b>11,3</b>

Regjeringen har også oppfattet at endringer i offentlig sektor og kommunestruktur kan gi utfordringer for det tilbudet som gis den samiske befolkningen. Etter forslag fra Sametinget etablerte derfor Regjeringen et NOU-utvalg som skal:

«Vurdere fleksible løsninger som tar høyde for at situasjonen for samisk språk kan variere, og at kommunene har ulike utfordringer og behov. Utvalget skal også vurdere og komme med forslag til



---

hvordan kommuner og andre offentlige tjenesteytere kan sikres personale med kompetanse i samisk språk og se på ordninger og tiltak som bidrar til at flere lærer seg og bruker de samiske språkene.»

Utvalget ledes av konstituert Fylkesmann i Troms, Bård Magne Pedersen, og skal levere sin rapport innen 15. februar 2016. Det er sannsynlig at utvalget vil komme med forslag som kan gi endringer i lovverk, og åpne for mer fleksible løsninger mellom og på tvers av kommuner. Det kan med andre ord være sannsynlig at det kommer løsninger som gjør det mulig å ivareta samiske interesser og den samiske befolkningens behov for tjenestetilbud på eget språk i sammenslåtte kommuner som tidligere var innenfor og utenfor forvaltningsområdet for samisk språk.

Gjennom debatten på kommunestyremøtet 11. – 12. august 2015 og i utredningsprosessen framstår det samiske perspektivet som det klart viktigste temaet for Kautokeino kommune. Som den eneste kommunen med et flertall samiskspråklige innbyggere og den eneste kommunen i den samiske forvaltningsområdet, har Kautokeino helt særskilte behov og utfordringer i en eventuell kommunesammenslåing med Alta, Kvænangen og Loppa. Dette er det nødvendig å utrede grundig og særskilt, selv om noen av problemstillingene forventes å bli avklart i den varslede NOUen fra Pedersen-utvalget. Det er ikke usannsynlig at Pedersen-utvalget kommer med forslag på mer fleksible løsninger knyttet til for eksempel geografiske avgrensninger i forvaltningsområdet. Eventuelle avklaringer som gjør det mulig å ivareta samiske interesser og den samiske befolkningens behov for tjenestetilbud på eget språk i sammenslåtte kommuner som tidligere var både innenfor og utenfor forvaltningsområdet, vil kunne påvirke kommunereformen i positiv retning.

Etter drøftinger på administrativt nivå ble kommunene Alta, Kautokeino, Kvænangen og Loppa enige om at det samiske perspektivet, spesielt knyttet til Kautokeino, er for omfattende til å kunne utredes grundig nok i dette prosjektet. Vi anbefaler derfor at utredningen følges opp med en særskilt utredning som grundig kartlegger hvordan det samiske perspektivet i Kautokeino kommune vil påvirkes av en eventuell kommunesammenslåing.

Nedenfor følger en innledende drøfting av problemstillinger knyttet til kommunesammenslåing og det samiske perspektivet, men dette må ikke sees på som en uttømmende eller endelig utredning av temaet.

## **9.2. Sametingets arbeid med kommunereformen**

Sametinget har iverksatt et eget utredningsarbeid om kommunereformen og samiske interesser,<sup>21</sup> som ble lagt fram i Sametinget 16.9.2015. Utredningen er i skrivende stund på høring og skal behandles i Sametingets plenum i desember 2015.

Sametingets overordnede krav er at de nye kommunene må jobbe for å kunne tilby gode og likeverdige tjenester, noe som tilsier helhetlig og samordnet samfunnsutvikling knyttet til samisk språk og samfunnsliv. Sametinget har så langt vektlagt språk, helse- og sosialtjenester, barnehager og opplæring, og samiske næringer og arealbruk.

Utgangspunktet til Sametinget er primært at kommuner hvor samer er i flertall, eller i et mindretall så stort at de påvirker lokalsamfunnet, bør opprettholdes. Vurdert med tanke på det aktuelle sammenslåingsalternativet vil det altså si at Kautokeino bør bestå som egen kommune av samepolitiske hensyn.

Et viktig spørsmål for Sametinget er hvordan forvaltningsområdet for samiske språk blir påvirket av en ny kommunestruktur. Deres syn er at forvaltningsområdet ikke må innskrenkes som en følge av kommunesammenslåinger, men heller utvides. I eventuelle sammenslåtte kommuner bør det sikres at den samiske befolkningen synliggjøres og at den samiske befolkningen får et talerør i den nye kommunestrukturen.

Dette gjelder primært i tilfeller som for Alta, Kautokeino, Kvænangen og Loppa hvor én kommune i forvaltningsområdet vurderes sammenslått med kommuner som i sum er større og utenfor forvaltningsområdet. Gitt at flertallet i den nye kommunen da ikke vil ønske å bruke ressurser på å opprettholde et tilbud til innbyggerne som er samiskspråklig, så kan i verste fall arbeidet med samisk språk forvitte for denne kommunen.

---

<sup>21</sup> <http://sametinget.no/nor/content/download/8322/73517/file/Sametinget%20-%20utredning%20om%20kommunereformen%20-%20no.pdf>



Uavhengig av om en kommune inngår i forvaltningsområdet eller ikke, er det en rekke hensyn som skal ivaretas og som er lovhjemlet når det gjelder oppfølging av interesser og behov som den samiske befolkningen har. Mulighetene for å ivareta samiske interesser og behov kan blant annet vurderes ut fra følgende:

- Det handlingsrom kommuner har vedrørende ivaretagelse av interesser knyttet til samiske næringer, opplæring i samisk språk og bruk av samisk språk i kommunen
- Hvilke handlinger som er mulig for å forplikte en sammenslått kommune

Ut over spørsmålet om språk og kultur er det særlig tre tema som er relevante i vurderingen av det samiske perspektivet og kommunereformen:

- Næringsutvikling og forvaltning av naturressurser
- Skole og opplæring
- Kommunale tjenester

Disse temaene behandles hver for seg i de påfølgende tre delkapitlene.

### **9.3. Næringsutvikling og forvaltning av naturressurser**

Finnmarksloven inneholder bestemmelser som gjør at det er knyttet særlige hensyn til regulering og bruk av naturressurser i Finnmark. Formålet med loven er: «å legge til rette for at grunn og naturressurser i Finnmark fylke forvaltes på en balansert og økologisk bærekraftig måte til beste for innbyggerne i fylket og særlig som grunnlag for samisk kultur, reindrift, utmarksbruk, næringsutøvelse og samfunnsliv». Loven gjelder for fast eiendom og vassdrag med naturressurser i Finnmark fylke. I strandlinjen gjelder loven så langt ut i sjøen som den private eiendomsretten strekker seg

Utgangspunktet for loven er at den norske stat ved unionsoppløsningen i 1905 overførte alle rettigheter til utmark i Finnmark til det som senere ble Statskog. Allmenningsretten gjaldt ikke i Finnmark, og det ble etter hvert lagt strenge begrensinger på utnyttning av naturressurser (som for eksempel mineraler) fordi det i så fall ville innebære å overføre verdier fra Finnmark til statsapparatet. Først i 2005 ble rettstilstanden endret gjennom Finnmarksloven. Ved overordnet betraktning innebar loven at:

- Bruk av utmark og rettigheter til naturressurser reguleres på samme måte som ellers i Norge, slik at de som har kollektive og individuelle rettigheter opparbeidet ved hevd eller alders tids bruk også de facto skal ha rettigheter til bruk av ressurser i utmark. Forutsetningen er at utnyttelse av naturressurser skjer i henhold til krav som er satt i forbindelse med regulering av områdene
- Sametinget får betydelig myndighet vedrørende regulering av områder og utnyttelse av naturressurser
  - o direkte ved at Sametinget lager retningslinjer for vurdering av virkninger ved endret bruk. Retningslinjene skal godkjennes av ansvarlig departement, som igjen er forpliktet av ILO-konvensjon 169 om urfolks rettigheter.
  - o indirekte ved at Sametinget oppnevner halvparten av medlemmene i Finnmarkseiendommens styre. Det er egne bestemmelser for behandling av saker som angår saker i blant annet Kautokeino kommune, slik at Sametinget her er sikret mer innflytelse ved stemmelikhet i Finnmarkseiendommens styre

Når det gjelder forvaltning av fornybare naturressurser (fisk, vilt og bær) er det i loven etablert rettigheter for innbyggere i Finnmark fylke innenfor områder forvaltet av Finnmarkseiendommen. I tillegg kan Finnmarkseiendommen overføre forvaltningen av denne type naturressurser til lokale organisasjoner.

Regulering av rettigheter til utvinning av mineraler er ikke regulert i Finnmarksloven, men i Mineralloven. Her heter det at «loven skal anvendes i samsvar med folkerettens regler om urfolk og minoriteter». Det betyr at ILO-konvensjon 169 skal legges til grunn i saker som handler om rettigheter til utvinning av mineraler. Det er i tillegg bestemmelser om varsling til Sametinget og Finnmarkseiendommen ved igangsetting av undersøkelser og leteprosjekter. Prosjekter kan også stoppes hvis de går på tvers av samiske interesser. Sametinget gir i så fall en vurdering og anbefaling som ansvarlig departement må ta stilling til.

I sum betyr dette at handlingsrommet til kommuner i Finnmark er noe forskjellig fra kommuner i resten av landet. Plan- og bygningsloven bestemmer ellers kommunenes ansvar for forvaltning av arealer og

naturressurser, men det er i selve loven vist til begrensninger kommunene er gitt med sikte på at samiske interesser skal ivaretas, slik de er beskrevet i annet lovverk.

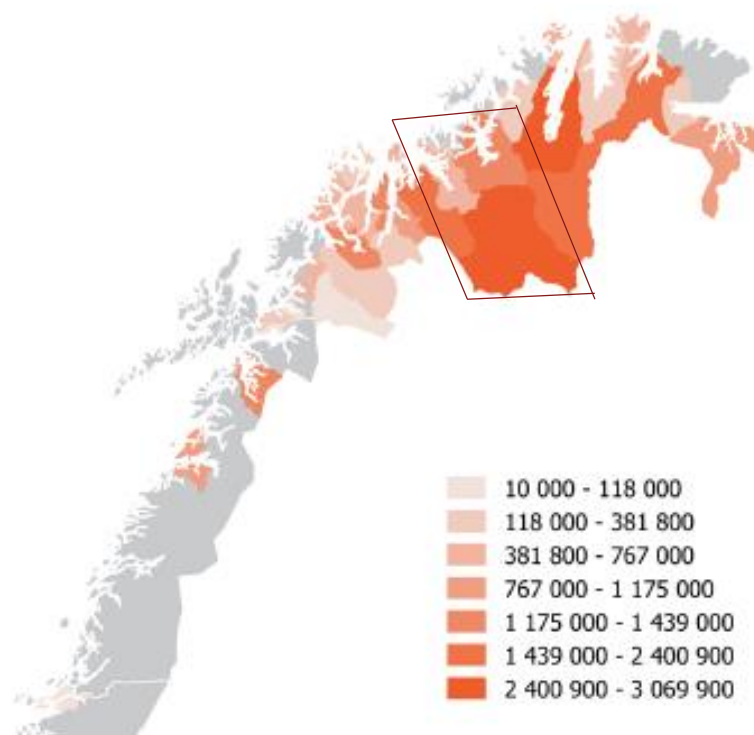
Uavhengig av kommunesammenslåing vil derfor samiske interesser knyttet til bruk av områder og forvaltning av naturressurser være bestemt gjennom lovverk som er spesifikt for Finnmark, og laget for å sikre interessene til samene som urfolk. De enkeltbestemmelsene i lovverket som gjelder for Kautokeino kommune må oppfattes å handle om situasjonen i et avgrenset område og for befolkningen i dette området. Den mest nærliggende løsningen må ved en sammenslåing være at bestemmelsen videreføres for området, men ikke knyttes til kommunen.

### **9.3.1. Deltakelse i prosjekter i kommunene for å fremme samiske og kvenske interesser**

Samtlige av de fire utredningskommunene er innenfor virkeområdet for Sametingets tilskuddsordninger til næringsutvikling (STN). Virkeområdet omfatter lokalsamfunn som vurderes som betydningsfulle for å bevare og videreutvikle samisk kultur og næringsliv, samtidig som Sametinget disponerer særskilte virkemidler for dette.

Sametinget deler ut om lag 35 mill. kroner årlig i næringstilskudd innenfor STN-området. Samtlige kan motta tilskudd fra STN-ordningene, slik at dette ikke er avgrenset til samiske næringsutøvere. Midlene fordeles mellom tiltak på områdene duodji, primærnæringene, attraktive lokalsamfunn, nyetableringer og regional utvikling.

Kartet under viser en kommunevis fordeling av næringstilskudd fra STN<sup>22</sup>, med markering av de fire kommunene som omfattes av denne utredningen. Kartet viser at Kautokeino er en av kommunene som mottar mest STN-midler. Virksomheter i Kvænangen er beskjedne mottagere av denne type midler, mens Loppa ikke mottok noe i 2014. Dette gir uttrykk for at nærings sammensetningen i utredningskommunene varierer, og at det er i Kautokeino og Alta det primært er næringer som nyttiggjør seg denne type tilskudd.



Figur 58: Kommunevis fordeling av de søkerbaserte næringstilskuddene i 2014.

<sup>22</sup> Sametingets årsmelding, 2014

## 9.4. Skole og opplæring

Innenfor utdanning danner Opplæringsloven utgangspunktet for kommunenes ansvar og myndighet, også når det gjelder opplæring i samiske språk. Opplæringsloven kapittel 6 inneholder bestemmelser om opplæring i samisk i grunnskole (§ 6-2) og videregående skole (§ 6-3). Kommunenes forpliktelser er knyttet til grunnskolen. Her sier lovteksten at i samiske distrikt har alle elever rett til opplæring på og i samisk. Samiske distrikt er i denne sammenheng de områder som er innenfor forvaltningsområdet for samiske språk. Områdene er definert som kommuner, og av de kommunene som inngår i utredningen om sammenslåing er det kun Kautokeino som er en del av forvaltningsområdet for samiske språk.

Utenfor samiske områder er det også bestemmelsene i opplæringsloven som forplikter kommunene med hensyn til opplæring i og på samisk. Hvis det er minst ti elever i en kommune som ønsker denne type opplæring, så er kommunen forpliktet til å gi et slikt tilbud. Kommunen kan selv velge å legge tilbudet til én eller flere skoler. Det er overveiende sannsynlig at det vil være et betydelig antall som ønsker opplæring i og på samisk i en sammenslått kommune. Samemantallet 2013 viser at det var 1.076 personer som hadde registrert seg som samer i Alta, 46 i Loppa, 125 i Kvænangen og 1.572 i Kautokeino. Det betyr at det i en eventuelt sammenslått kommune mest sannsynlig må etableres tilbud på samisk i grunn- og videregående skole.

Dersom den nye sammenslåtte kommunen velger å stå utenfor forvaltningsområdet for samiske språk kan hensynet til bruk av samisk i skolen bli noe svekket. Med det menes at kommunen ikke lenger vil kunne lage egen forskrift som gjør at samtlige elever i kommunen får opplæringstilbud på samisk. I og med at en sammenslått kommune vil ha elever som både har norsk og samisk som foretrukket språk, er det antagelig heller ikke ønskelig. Loven forplikter i så fall kommunen til å gi et utdanningstilbud i og på samisk på enkelte skoler, fordi det vil være et betydelig antall samiskspråklige elever i den nye sammenslåtte kommunen.

## 9.5. Kommunale tjenester

Som del av forvaltningsområdet har innbyggerne i Kautokeino i dag rett til å bli betjent på samisk når de henvender seg til offentlige etater. Innenfor helse- og sosialsektoren betyr det at kommunen også bør kunne ha personale som kan kommunisere med brukere på samisk.

De andre tre kommunene har ikke samme forpliktelser når det gjelder å besvare henvendelser på samisk eller ha personale i helse- og sosialsektoren som kan kommunisere på samisk. Kommunen kan imidlertid selv vedta forpliktelser når det gjelder dette - og selv inngå avtaler med Sametinget for å fremme samisk språk i tilbudet som gis fra kommunen.

Spørsmålet om deltakelse i forvaltningsområdet for samiske språk er altså svært viktig også i denne forbindelse. Dersom den sammenslåtte kommunen velger å stå utenfor forvaltningsområdet er ikke kommunen forpliktet til å betjene brukerne av kommunale tjenester på samisk, men kan selvsagt selv vedta å gi innbyggerne et slikt tilbud.

## 9.6. Samarbeidsavtale som alternativ

I Tromsø kommune har særlig hensyn til samisk kultur og språk har vært gjenstand for betydelig diskusjon, etter at Tromsø kommune trakk søknaden om å bli en del av det samiske forvaltningsområdet i 2011. I 2013 ble det i stedet inngått en samarbeidsavtale mellom Tromsø kommune og Sametinget. I avtalen heter det at «Tromsø kommune erkjenner at det er behov for tilrettelegging slik at den samiske befolkningen i Tromsø kommune mottar kommunale tjenester tilpasset sine behov»<sup>23</sup>. Avtalen forplikter Tromsø kommune innenfor en rekke tjenesteområder, og gir kommunen plikt til å informere om ordninger for utvikling av samisk språk, kultur og næringsliv.

Det er mulig å tenke seg at en form for avtale mellom en sammenslått kommune og Sametinget vil være en mulighet også ved en eventuell sammenslåing av de fire utredningskommunene. Det vil kunne gi en form for

<sup>23</sup> <http://www.sametinget.no/Dokumenter>

---

fleksibilitet, hvis det er slik at Alta, Loppa og Kvænangen ikke ønsker å inngå i forvaltningsområdet for samiske språk. En slik avtale kan også betraktes som en midlertidig løsning frem til endelig politisk behandling av det overnevnte NOU-utvalgets innstilling, og eventuell implementering av anbefalinger i lovverk som regulerer kommunenes virksomhet.

## **9.7. Oppsummering - samisk og kvensk perspektiv**

Det samiske perspektivet er en av de største utfordringene knyttet til en sammenslåing av Alta, Kautokeino, Kvænangen og Loppa. Folkevalgte i Kautokeino uttrykker en frykt for å gå fra å være en majoritet i en liten kommune til å bli en minoritet i en stor kommune. Problemstillingene rundt det samiske perspektivet og kommunesammenslåing er såpass komplekse at kommunene har vurdert at dette ikke var rom for å utrede dette fullt ut i denne utredningen. Vi anbefaler derfor at utredningen følges opp med en særskilt utredning som vurderer det samiske perspektivet ved en sammenslåing av disse fire kommunene. Vi forventer også at det vil kunne komme nyttige avklaringer i rapporten til det regjeringsoppnevnte Pedersenutvalget.

Sametinget mener kommuner hvor sameer er i flertall, eller i et mindretall så stort at de påvirker lokalsamfunnet, bør opprettholdes – noe som i denne sammenhengen tolkes som en anbefaling av at Kautokeino består som egen kommune.

Utgangspunktet til Sametinget er primært at kommuner hvor sameer er i flertall, eller i et mindretall så stort at de påvirker lokalsamfunnet, bør opprettholdes. Vurdert med tanke på det aktuelle sammenslåingsalternativet vil det altså si at Kautokeino bør bestå som egen kommune av samepolitiske hensyn.

Innenfor næringsutvikling og opplæring (skole) er kommunenes virksomhet regulert av lovverk som tilsier at en kommunesammenslåing i begrenset grad vil påvirke hensyn til samiske interesser og behov. Grunnen er at lovverket uansett vil forplikte kommunene.

Når det gjelder bruk av samisk språk overfor brukere av kommunale tjenester er situasjonen noe annerledes. Gitt at en sammenslått kommune vil være utenfor forvaltningsområdet for samiske språk, så vil det være mulig for kommunen å se bort fra at samisk språklig befolkning skal ha besvart henvendelser på samisk og ha tilgang på personale innenfor helse- og sosialsektoren som behersker samisk. Det er mulig at det her vil komme endringer i etterkant av det regjeringsoppnevnte utvalget som nå vurderer hvordan hensyn til samiske språk skal ivaretas ved endringer i offentlig sektor. Det vil også være mulig for en sammenslått kommune å inngå en egen avtale med Sametinget som forplikter kommunen. En slik avtale kan gi noe mer fleksibilitet enn om kommunen er en del av forvaltningsområdet, og kan oppfattes som en tilpasning til en situasjon hvor det er forventet at regjeringen vil legge frem endringer som følge av overnevnte NOU-utvalg.

---

# Appendiks A

## Referanser

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

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

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

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

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

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

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

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

Jakobsen, D.I. 2010. *Evaluering av interkommunalt samarbeid etter kommunelovens §27*.

Johansen, S., Onsager, K., Sørli K. 2015. *Samspill og regional vekstkraft i Tromsøregionen*. NIBR-rapport 2015:4

NOU 2005:13 (2005). *Fordeling, forenkling, forbedring. Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner*.

Skjetne K.T. & Lindtvedt, F. 2014. *Kommunestørrelse og lokaldemokrati*. KS

TBU (2014). *Rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi*. Mai 2014. KMD

Tørring, R. & Vennes, W. 2015. *Endring kommunestruktur – suksessfaktorer og utfordringer i prosessen fram til vedtak*. PwC 2015.

Vareide, K. & Storm, H. 2010. *Hvordan måle bostedsattraktivitet*. Telemarksforskning. Rapport 227.

# Appendiks B

## Nye oppgaver til kommunene

Tabell 26: Nye oppgaver. Velferdstjenester

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

Tabell 27 Nye oppgaver. Samfunnsutvikling

Oppgave	Nærmere om oppgaven
Tilskudd frivillighetssentraler	Ansvar for å gi tilskudd til frivillighetssentraler overføres til kommunene, også for de sentralene som ikke er kommunalt drevne.
Lokal nærings- og samfunnsutvikling	I denne omgang foreslås det ikke noen konkrete oppgaver som skal overføres på dette området. KMD viser til en rekke utredninger og evalueringer som er satt i gang av lokalt nærings- og samfunnsutviklingsarbeid. Regjeringen vil følge opp dette spørsmålet i proposisjonen om nye oppgaver til større kommer som planlegges fremmet for Stortinget vårsesjonen 2017.
Tilskudd nærings- og miljøtiltak i skogbruk	Forvaltningen av tilskudd til veibygging og til drift med taubane kan overføres fra fylkesmannen til kommunene og bidra til et fagmiljø på skog i kommunene.
Tilskudd beite, jordbruk, verdensarv	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Forvaltningen av utvalgte kulturlandskap i jordbruket kan overføres fra fylkesmannen til kommunene.</li> <li>• Forvaltningen av tilskudd til verdensarvområdene kan overføres fra fylkesmannen til kommunene.</li> <li>• Tilskudd til tiltak i beiteområder kan overføres til kommunene. Det kan være behov for samarbeid over kommunegrenser og fylkesgrenser for å sikre rasjonelle driftsopplegg.</li> </ul> <p><i>Alle disse oppgavene avhenger av en gjennomgang av miljøvirkemidlene som utføres i forbindelse med jordbruksoppgjøret i 2015.</i></p>
Enkeltutslippstillatelser, forurensningslov	Kommunene får myndighet til å gi utslippstillatelse etter forurensningsloven § 11 når det gjelder grønnsaksvaskerier og til å behandle saker vedrørende støy fra motorsportbaner, skytebaner og vindmøller.
Naturforvaltning	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 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.</li> <li>• Fylkeskommunens myndighet etter innlandsfiskeforskriften § 2 tredje ledd.</li> <li>• Fylkeskommunens myndighet til å fastsette utvidet jakttid for enkelte fremmede/introduserte arter etter §2 i forskrift om jakt- og fangsttider og hvor det i liten grad er nødvendig å ta hensyn til regional utbredelse.</li> </ul>

*Tabell 28 Andre oppgaver*

<b>Oppgave</b>	<b>Nærmere om oppgaven</b>
Vigselsrett for borgerlige vielser	Prøvingen av ekteskapsvilkår gjøres av Skatteetaten. Derfor er det ikke noe i veien for at kommunene kan overta domstolenes vigselsmyndighet.
Notarialforretninger	Bekreftede underskrifter på dokumenter og bekrefte rett kopi.
Godkjenning svømmeanlegg	Idrettsfunksjonell forhåndsgodkjenning av svømmehaller overføres til kommunene. De fleste anleggstyper kan da godkjennes i kommunene med unntak av kunstianlegg utendørs og innendørs og anlegg som har fått status som nasjonalanlegg.



# Appendiks C

## Oversikt over kommunale eierskap

### Alta Kommune (Årsregnskap 2014)

Selskap	Bokført verdi	Andel	Driftsinntekter 2014	Utbytte i regnskap	Kommentar
Finnmark Enøksenter AS	5 000	2,0%			Slettet 2004
Nord Norsk Stud. Og Elevhjem	12 000		5 450 000		STI
Finnmarkshallens Driftsselskap	41 000	51,0%	5 344 000		
A/L Galvano Stans	200				
A/L Talvik Samfunnshus	240 200				SA
A/L Langfjordbotn Samfunnshus	5 900				SA
A/L Kvalfjord Vannverk	37 000				Kvalfjord vannlag
Aksjebrev Alta Idrettspark Sagat	6 000				
	1 750		17 666 000		Ligger i øvrige
Hammerfest Turist AS	5 000	2,2%	6 957 000		
Origo AS	295 200	14,7%	6 261 000		Kunnskapsparken Origo AS
A/L Alta Boligbyggerlag	4 000				
Bossekop Samfunnshus	3 000				
Stud Samf. Hus A/L	200				
Alta Fiskeriservice AS	128 000	42,7%	379 000		
Leirbotn Samfunnshus	11 000				Slettet 2007
	20 000 00				
Badeland AS	0	64,6%	9 245 000		Nordlysbadet
Komsa Parkering AS	6 867 350	34,7%	5 176 000		
Allta Sami Giellaguovddas AS	34 980	33,0%	2 087 000		
Aurora Kino IKS	650 000	27,6%			
Nordlysattraksjon	202 000	20,0%	-		
	17 915 78				
Komsa Parkering AS	2				
Hansen Hans Arild	17 631				ENK
Ring Jens Oddvar	117 948				ENK
Arges AS	250 000		20 145 000		Ligger i øvrige
Finnmarkskollektivet	2 600 000		847 000		Stiftelse
	49 451 14				
Sum	1				
		73,53%			
Vefas IKS			44 876 000		Morselskap

### Loppa Kommune (Årsregnskap 2014)

Selskap	Bokført verdi	Andel	Driftsinntekter 2014	Utbytte i regnskap	Kommentar
Kreditkassen	500				Nordea

KLP	4 078 568			
Vefik IKS	39 000			Listet som eier (vefik.no)
Kusek IKS	20 000			
A/L Sagat	200		17 666 000	Ligger i øvrige
Nord Norsk Skole/elevheim	4 000			Nord-Norske student og elevhjem?
		1,32		
Aksis	40 000	%	1 209 000	Aksis Eiendom AS
		8,33		
Ymber	50 000	%	139 384 000	
Findus Finnmark dist. utvikling	32 000			Ingen treff - Findus utenlandsk eid
Nord Norge Kompaniet	10 000			Ingen treff
		0,98		
Navit Fyllplass AS	1 000	%		Avfallsselskapet Nord AS - slettet 2006
		6,86		
Vefas IKS	140 000	%	44 876 000	
Finnmark fiskebåtrederi	20 000			Konkurs 2002
		30,56		
Bergsfjord fiskeriservice AS	545 000	%	101 000	
		48,57		
Øksfjord fiskeriservice	85 000	%	128 000	
		29,94		
Nuvsvåg utleiebygg	50 000	%	63 000	
Ultra seafood Loppa AS	-			Slettet 2013 - fusjonert inn i Domstein
Pensjonsmidler KLP	151 275 9			
	12			
Pensjonsmidler STP	17 103 28			
	5			

#### Kautokeino Kommune (Årsregnskap 2014)

Selskap	Bokført verdi	Andel	Driftsinntekter 2014	Utbytte i regnskap	Kommentar
KLP-egenkapital	5 803 372				
		16,67			
Nord-Troms kraftlag AS	100 000	%	139 384 000		Ymber AS
Kautokeino utleiebygg AS	500 000	100%	475 000		
Kautokeino Boligselskap AS	500 000	100%	7 507 000		
Telegoahti OS	34 650	0%	266 000		Filbmagoahti AS
Loankodievva Eiensomsselska.	500 000				Slettet 2005
Loankodievva Eiensomsselska.	1 500 000	100%	1 832 000		Loannkudievva Eiendomsselskap AS
Stiftelsen Studentboliger Ktk	500 000				Sis Finnmarkku Studeanttaid ovttastus SSO
Kautokeino Arbeidssenter	100 000	100%	4 426 000		
		85,71			
Andarguolban eiendomsselskap	167 462	%	626 000		
		13,73			
Vefas - andeler Vest-Finnmark kommunerevisjon IKS	280 000	%	44 876 000		
	39 000				Listet som eier (vefik.no)
Kontrollutvalgssekretariatet	20 000				Listet som eier (DA)
Beaivvas Sami Teahter AS	20 000	40%	21 577 000		Beaivvas Sami Nasunalateahter AS
LHL bygg AS kjøp av andeler 2010	774 511				Slettet 2012

Østhandelssenteret AS	10 000			Siva - finner ikke eierandeler for Kautokeino
Norsupport AS	15 000			Slettet 2008
Arctic Company	10 000			Finner ikke
Samisk Filmsenter AS (100 aksjer)	100 000	52,63 %	7 685 000	Internasjonalt Samisk Filminstitutt AS
Finnmark Utmarksprodukter AS	100 000			Slettet 2007
Nordvestsamisk museumssiida	25 000			RDM?

### Kvænangen Kommune (Årsregnskap 2014)

Selskap	Bokført verdi	Andel	Driftsinntekter 2014	Utbytte i regnskap	Kommentar
KomRev Nord IKS	28 522				Deltaker
K-sekretariatet	5 388				Deltaker
Kvænangen flerbrukshus (3350)	3 350 000	1,15 %			
Tromsprodukt AS (6 aksj)	3 000		89 032 000		
Reinfjord Vannverk (3 and)	4 500				
Avfallsservice AS (inngangssum)	1 500 000	16,67 %			
Avfallsservice AS (aksjer)	50 000		55 901 000		
Kvænangen produkter AS	200 000	100%	5 757 000		
Bredbåndsfylket Troms AS	16 000		28 742 000		Ligger i andre kommuner
AS TIRB (6500 aksj)	192 000	0,78 %	212 938 000		
Hurtigruten ASA	-				
TIRB AS (B-aksjer 5)	68 000				
Nord Norsk Reiseliv AS (36204 aksj)	100 000		38 486 000		Øvrige <5%
Jøkelfjord Samfunnshus (5 and)	500				
LHL Skibotsenteret (10 and)	1 000				
Nordtro AS (10 aksj)	50 000	0%	22 430 000		Nordreisa kom og Troms Fylkeskom
Ymber AS (5 aksj)	50 000	8,33 %	139 384 000		
Kvænangen Næringsbygg AS	295 000	100%	380 000		
Nord-Troms museum	30 000	16,67 %	6 835 000		
Egenkapitalinnskudd KLP	4 142 616				

# Appendiks D

## Befolkning og næringsutvikling – utfyllende statistikk

### Befolkningsutviklingen dekomponert

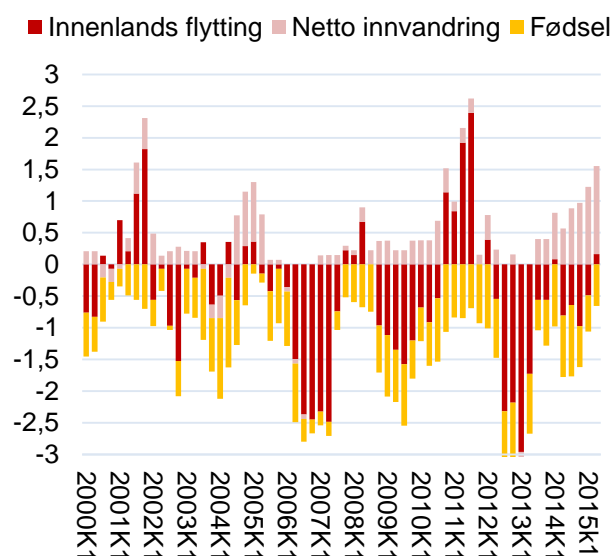
Figurene under viser hvordan befolkningsutviklingen er satt sammen av:

1. Netto innvandring - innvandring minus utvandring
2. Innenlands flytting - flytting fra et annet sted i Norge inn til kommunen/stedet minus flytting fra kommunen/stedet til et annet sted i Norge, og
3. Fødselsbalanse – antall fødte minus antall døde

Alle tallene er i prosent av folketallet. Dataene er oppdatert kvartalsvis, og hver stolpe viser utviklingen hvert kvartal. Befolkningsutviklingen fra utgangen av første kvartal 2000 til og med utgangen av andre kvartal 2015 er vist for de fire kommunene enkeltvis og til slutt for de fire kommunene samlet.

#### Kvæningen

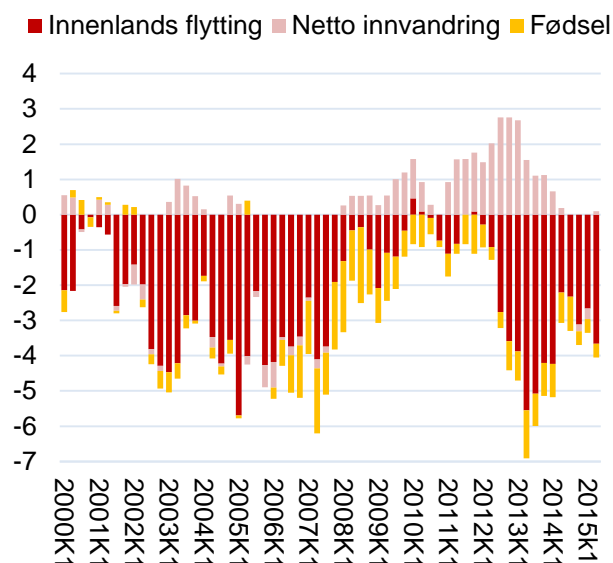
Kvæningen har hatt befolkningsnedgang helt siden 2000. Det er den innenlandske fraflyttingen som har bidratt mest til dette. Fødselsbalansen er negativ, og har i alle årene bidratt betydelig til befolkningsnedgangen. Nettoinnvandringen har hovedsakelig vært positiv i den valgte perioden, og har økt de siste årene. Likevel har nettoinnvandringen ikke vært høy nok til å kompensere for den innenlandske fraflyttingen og den negative fødselsbalanse.



Figur 59: Årlig befolkningsutvikling i prosent av folketallet målt hvert kvartal i overlappende perioder. Befolkningsutviklingen er dekomponert i innenlands flytting, netto innvandring og fødselsbalanse, 31. mars 2000 – 30. juni 2015. Kvæningen.

## Loppa

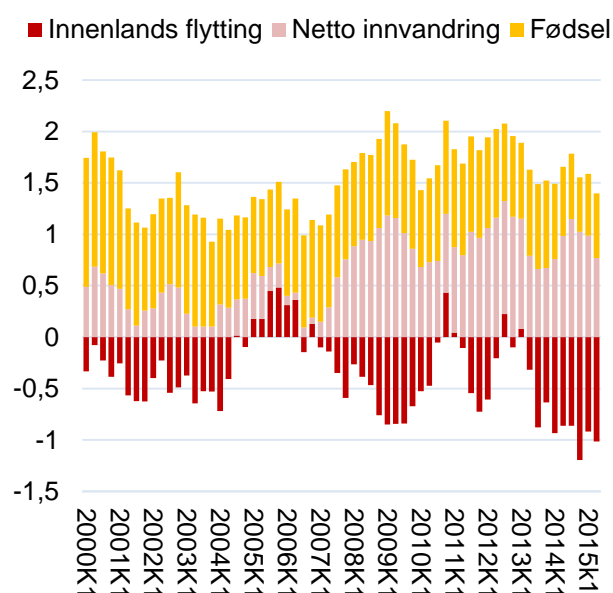
Loppa har hatt sterkt befolkningsnedgang i hele perioden fra 2000 fram til 2014. Nettoinnvandringen er positiv i noen år, men har ikke kompensert for tapet av innbyggere til andre kommuner igjennom høy fraflytting. De siste årene har vært preget av høy innenlands fraflytting. Fødselsbalansen har vært negativ i nesten alle årene.



Figur 60: Årlig befolkningsutvikling i prosent av folketallet målt hvert kvartal i overlappende perioder. Befolkningsutviklingen er dekomponert i innenlands flytting, netto innvandring og fødselsbalanse, 31. mars 2000 – 30. juni 2015. Loppa.

## Alta

Alta er den eneste kommunen i utredningen som har hatt befolkningsvekst i den valgte perioden. Befolkningen i Alta har økt med 18 prosent fra 2000 fram til 2014. Til tross for fraflytting, har kommunen gjennom høy innvandring og positiv fødselsbalanse oppnådd befolkningsvekst.

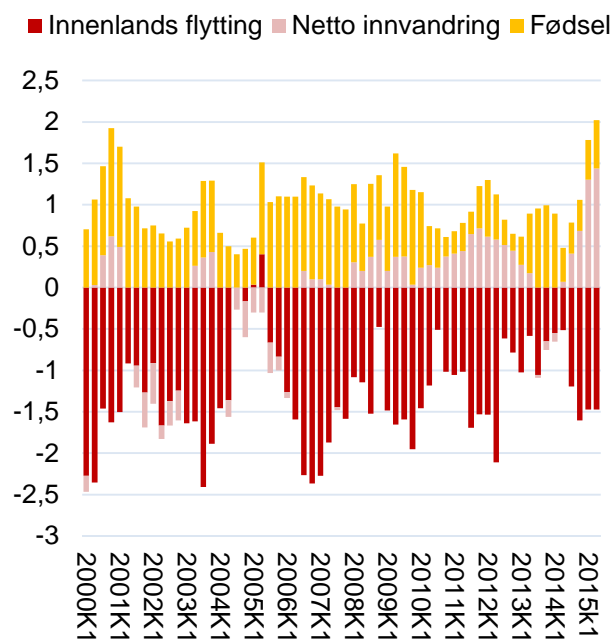


Figur 61: Årlig befolkningsutvikling i prosent av folketallet målt hvert kvartal i overlappende perioder. Befolkningsutviklingen er dekomponert i innenlands flytting, netto innvandring og fødselsbalanse, 31. mars 2000 – 30. juni 2015. Alta.

### Kautokeino

Kautokeino har hatt en befolkningsnedgang på 3 prosent fra 2000 og 2014. Den innenlandske fraflyttingen som har bidratt mest til nedgangen. Fødselsbalansen er positiv, og har i alle årene kompensert for den høye fraflytting.

Nettoinnvandringen har vært positiv i noen av årene, og har økt i de siste kvartalene. Likevel har nettoinnvandringen sammen med positive fødselstallene ikke vært høy nok til å kompensere for den innenlandske fraflyttingen.



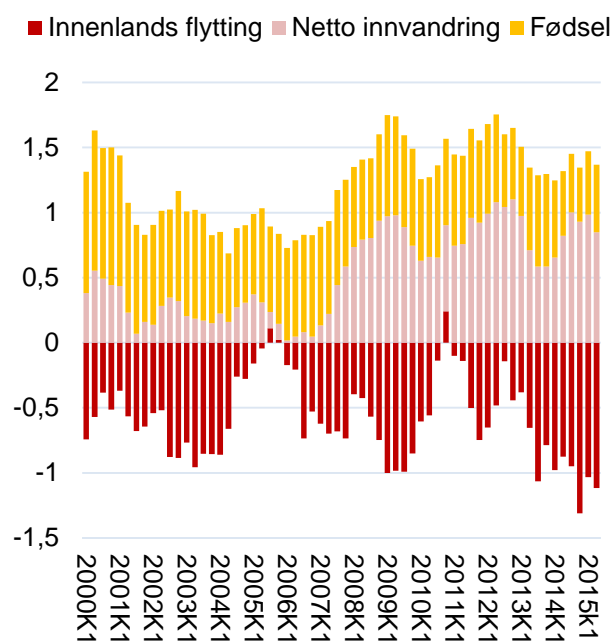
Figur 62: Årlig befolkningsutvikling i prosent av folketallet målt hvert kvartal i overlappende perioder. Befolkningsutviklingen er dekomponert i innenlands flytting, netto innvandring og fødselsbalanse, 31. mars 2000 – 30. juni 2015. Kautokeino.

### De fire kommunene samlet, sammenslåingsalternativet

Befolkningsutviklingen i de fire kommunene samlet er preget av befolkningsnedgang. Med unntak av noen enkelte perioder hvor nettoinnvandringen har kompensert for tapet av innbyggere til andre kommuner, har de fire kommunene samlet fått redusert folketall.

Fødselsbalansen i dette sammenslåingsalternativet har vært positiv.

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



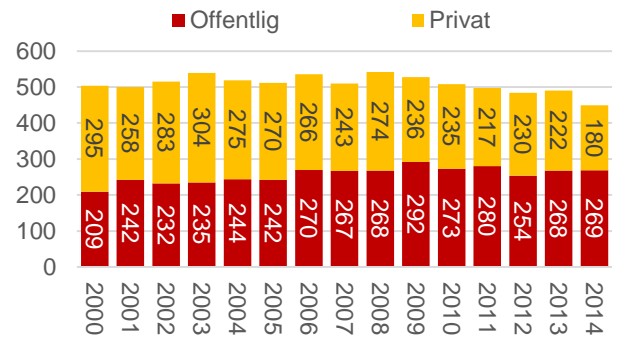
Figur 63: Årlig befolkningsutvikling i prosent av folketallet målt hvert kvartal i overlappende perioder. Befolkningsutviklingen er dekomponert i innenlands flytting, netto innvandring og fødselsbalanse, 31. mars 2000 – 30. juni 2015. De fire kommunene samlet (sammenslåingsalternativet).

## Arbeidsplassutvikling

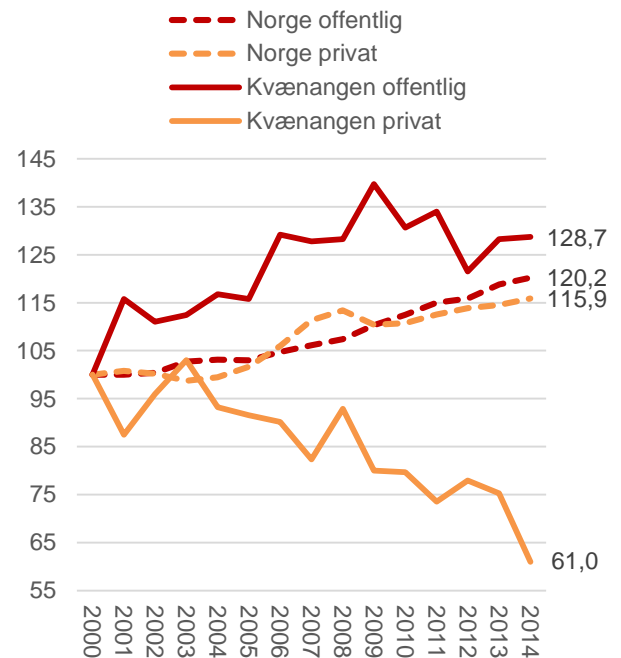
### Kvæningen

Veksten i offentlig sektor i Kvæningen har vært høyere enn veksten nasjonalt i alle årene fra 2000 fram til 2014.

Privat sektor i Kvæningen har tapt hele 39 prosent av arbeidsplassene siden 2000. Det betyr at utviklingen har vært svak sammenlignet med landet som helhet, hvor arbeidsplassveksten i privat sektor har vært 15,9 prosent i samme periode.



Figur 64: Antall arbeidsplasser i offentlig og privat sektor, 2000-2014, Kvæningen.

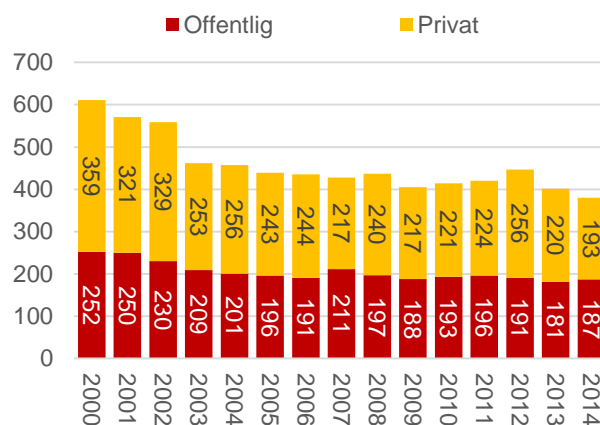


Figur 65: Indeksert arbeidsplassutvikling i offentlig og privat sektor i Kvæningen og Norge. Antall arbeidsplasser i 2000 = 100.

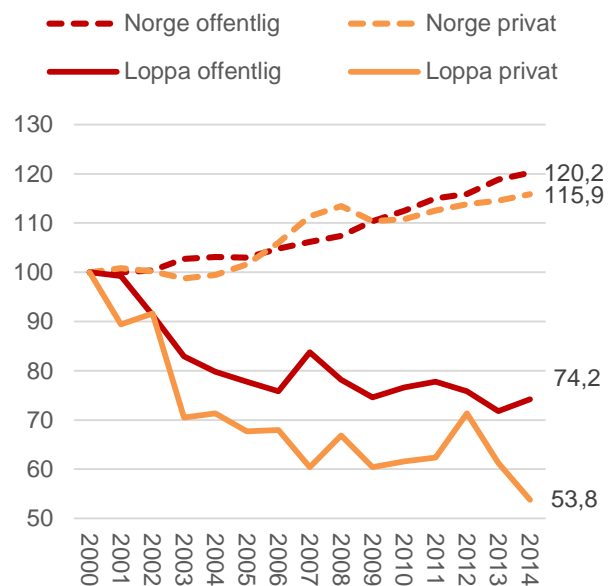


## Loppa

Loppa har hatt en mye svakere privat og offentlig sektor enn landet som helhet. Loppa har mistet 25,8 prosent av arbeidsplassene i offentlig sektor og hele 46,2 prosent i privat sektor siden 2000 fram til 2014. Nedgangen i den offentlige sektor i Loppa har vært kraftigst i årene etter 2000. Loppa har hatt sterkt nedgang i privat sektor i de siste to årene.



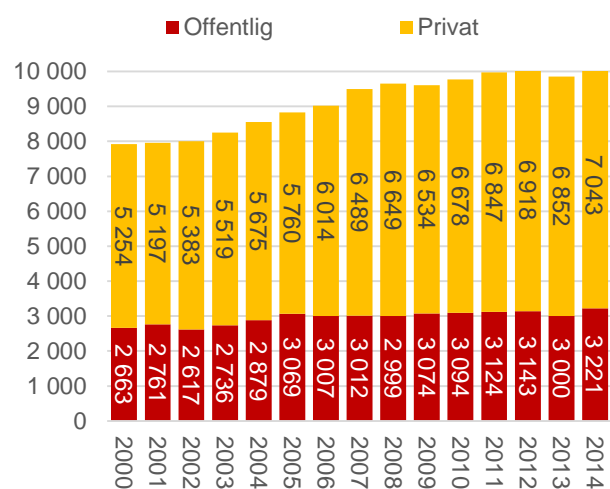
Figur 66: Antall arbeidsplasser i offentlig og privat sektor, 2000-2014, Loppa.



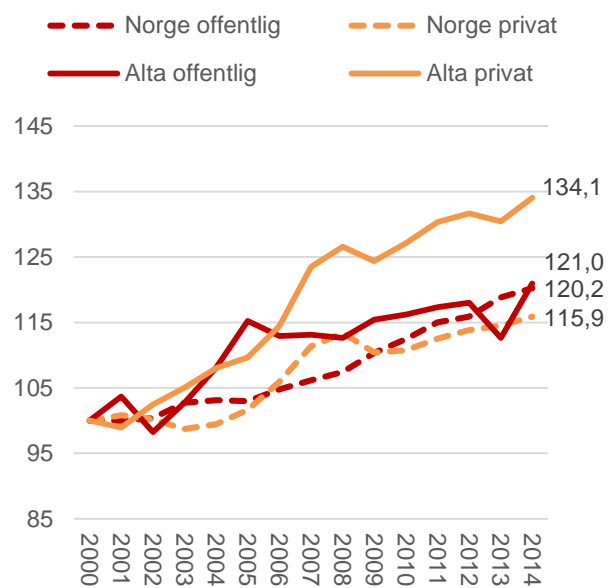
Figur 67: Indeksert arbeidsplassutvikling i offentlig og privat sektor i Loppa og Norge. Antall arbeidsplasser i 2000 = 100.

## Alta

Alta har hatt høyere arbeidsplassvekst i privat sektor enn Norge. I offentlig sektor har utvikling over hele perioden fra 2000 fram til 2014 vært ganske likt i Alta og nasjonalt. Privat sektor i Alta er vokset med over 34 prosent siden 2000 fram til 2014. Det er 18,2 prosent over veksten nasjonalt.



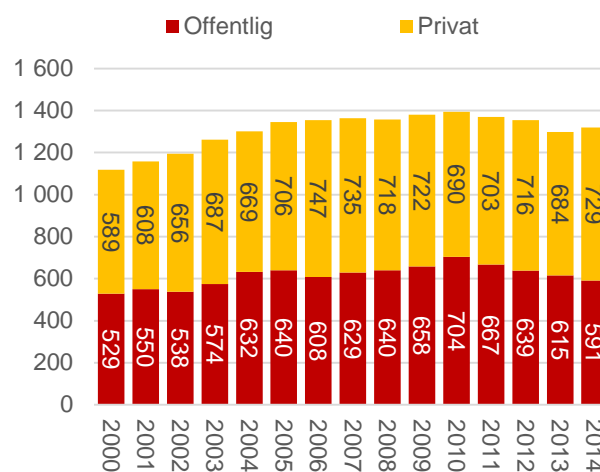
Figur 68: Antall arbeidsplasser i offentlig og privat sektor, 2000-2014, Alta.



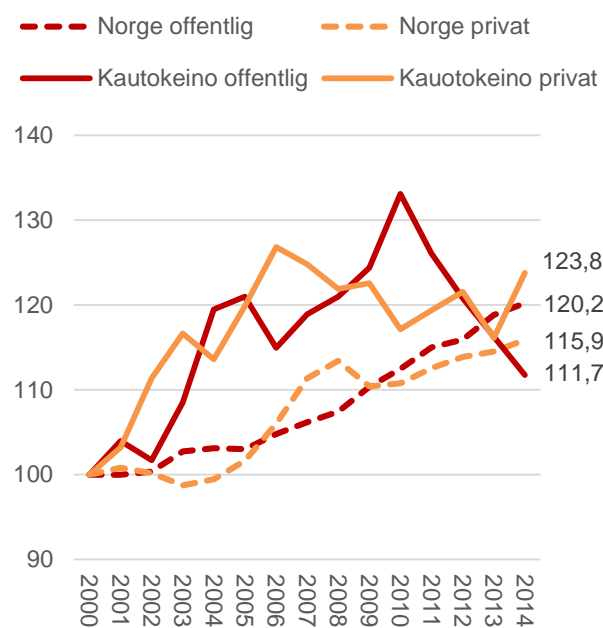
Figur 69: Indeksert arbeidsplassutvikling i offentlig og privat sektor i Alta og Norge. Antall arbeidsplasser i 2000 = 100.

## Kautokeino

Kautokeino har hatt en svingende arbeidsplassutvikling i privat sektor. Men sett over hele perioden fra 2000 fram til 2014, har privat sektor i Kautokeino vokst med 23,8 prosent. Dette er en mye større vekst enn nasjonalt i samme perioden. Antall arbeidsplasser i offentlig sektor er gått ned etter 2010 og veksten over hele perioden fra 2000 fram til 2014 ligger under veksten på landsbasis.



Figur 70: Antall arbeidsplasser i offentlig og privat sektor, 2000-2014, Kautokeino.



Figur 71: Indeksert arbeidsplassutvikling i offentlig og privat sektor i Kautokeino og Norge. Antall arbeidsplasser i 2000 = 100.

## Bransjer i næringslivet

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

Tabell 29: Antall arbeidsplasser i de ulike bransjene i privat sektor i 2014.

Næring	SubNæring	Bransje	Kvæningen	Kautokeino	Alta	Loppa
Basis	Industri	Anna industri	8	41	128	2
		Næringsmidler	10	40	154	2
		Olje og gass utvinning			47	
		Prosessindustri	1		44	
		Verkstedindustri	2	1	69	19
	Natur	Fisk	28	2	398	44
		Gruve		5	159	
		Landbruk	8	238	108	1
	Tekn. tjenester	Teknisk/vitenskap	2	8	139	
		Tele og IKT			78	
Besøk		Aktivitet	7	21	262	1
		Handel	38	79	1 231	30
		Overnatting	3	39	141	10
		Servering	5	6	190	
Lokal og Kommune		Lokal	20	42	570	5
Regional		Agentur og Engros	5	7	199	
		Bygg og anlegg	11	50	1 268	
		Diverse	10	106	661	24
		Finans, eiendom, utleie	2	12	151	1
		Forr tjenesteyting		19	355	2
		Transport	18	12	579	49
		Utleie av arbeidskraft	1	1	112	3
<b>Totalsum</b>			<b>180</b>	<b>729</b>	<b>7 043</b>	<b>193</b>

Bransjene med flest arbeidsplasser er handel (1 378) og bygg og anlegg (1 329), som går inn under hver besøks- og regionale næringene. Det er Alta som har flest arbeidsplasser innen disse bransjene. Blant bransjene med mange arbeidsplasser er også diverse (regional), transport (regional), lokal og fisk (basis).

Alle de fire kommunene har relativt få arbeidsplasser i de teknologiske tjenestene. På landsbasis har de teknologiske tjenestene hatt høy arbeidsplassvekst de siste 14 årene.

## Bransjenes andel av arbeidsplassene i næringslivet

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

Tabell 30: Arbeidsplassene i bransjene som prosentvis andel av det totale antall arbeidsplasser i privat sektor. 2014. Siste rad viser det totale antallet arbeidsplasser i privat sektor.

Næring	SubNæring	Bransje	Kvænangen	Kautokeino	Alta	Loppa
<b>Basis</b>	<b>Industri</b>	Anna industri	4,4	5,6	1,8	1,0
		Næringsmidler	5,6	5,5	2,2	1,0
		Olje og gass utvinning			0,7	
		Prosessindustri	0,6		0,6	
		Verkstedindustri	1,1	0,1	1,0	9,8
	<b>Natur</b>	Fisk	15,6	0,3	5,7	22,8
		Gruve		0,7	2,3	0,0
		Landbruk	4,4	32,6	1,5	0,5
	<b>Tekn. tjenester</b>	Teknisk/vitenskap	1,1	1,1	2,0	
		Tele og IKT			1,1	
<b>Besøk</b>		Aktivitet	3,9	2,9	3,7	0,5
		Handel	21,1	10,8	17,5	15,5
		Overnatting	1,7	5,3	2,0	5,2
		Servering	2,8	0,8	2,7	
<b>Lokal og Kommune</b>		Lokal	11,1	5,8	8,1	2,6
<b>Regional</b>		Agentur og Engros	2,8	1,0	2,8	
		Bygg og anlegg	6,1	6,9	18,0	
		Diverse	5,6	14,5	9,4	12,4
		Finans, eiendom, utleie	1,1	1,6	2,1	0,5
		Forr tjenesteyting		2,6	5,0	1,0
		Transport	10,0	1,6	8,2	25,4
		Utleie av arbeidskraft	0,6	0,1	1,6	1,6
<b>Totalsum</b>			<b>180</b>	<b>729</b>	<b>7 043</b>	<b>193</b>

I Kvænangen utgjør handel 21,2 prosent av arbeidsplassene i privat sektor. I Kautokeino jobber mer enn 32 prosent innenfor landbruk. Mens det er 22,8 prosent som jobber innen fiske i Loppa, er det 25,4 prosent som jobber innen transportbransjen. I Alta jobber de fleste innen bygg og anlegg (18 prosent) og handel (17,5 prosent).

I nesten alle kommunene utgjør handel en forholdsvis stor del av arbeidsplassene i privat sektor.

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

Tabell 31: Vekstimpulser fra bransjene i privat sektor, 2009 – 2014.

Næring	SubNæring	Bransje	Kvæningen	Kautokeino	Alta	Loppa
Basis	Industri	Anna industri	-0,6	-0,1	-1,3	-1,3
		Næringsmidler	1,2	0,9	0,7	-1,3
		Prosessindustri			-0,2	
		Verkstedindustri	0,0	0,0	0,0	1,3
	Natur	Fisk	-6,8	-0,1	1,6	-6,4
		Gruve		0,3	0,2	
		Landbruk	-2,5	-0,3	-0,4	-0,2
	Tekn. tjenester	Teknisk/vitenskap	-0,6	0,5	0,1	
Tele og IKT				-0,1		
Besøk		Aktivitet	0,0	-0,9	0,2	0,0
		Handel	-1,7	-0,5	0,0	-1,3
		Overnatting	0,3	0,9	-0,7	0,6
		Servering	-1,1	-0,3	0,3	
Lokal og Kommune		Lokal	-0,9	1,0	0,9	0,6
Regional		Agentur og Engros	0,6	-0,1	0,1	
		Bygg og anlegg	-0,8	-0,6	2,0	
		Diverse	0,6	1,3	0,8	0,4
		Finans, eiendom, utleie	0,2	-0,1	0,0	-0,7
		Forr tjenesteyting		-0,7	0,4	-1,1
		Transport	-1,7	-0,2	0,2	4,5
		Utleie av arbeidskraft		-0,1	-0,7	0,4
<b>Totalsum</b>			<b>-14,5</b>	<b>0,7</b>	<b>4,1</b>	<b>-8,8</b>

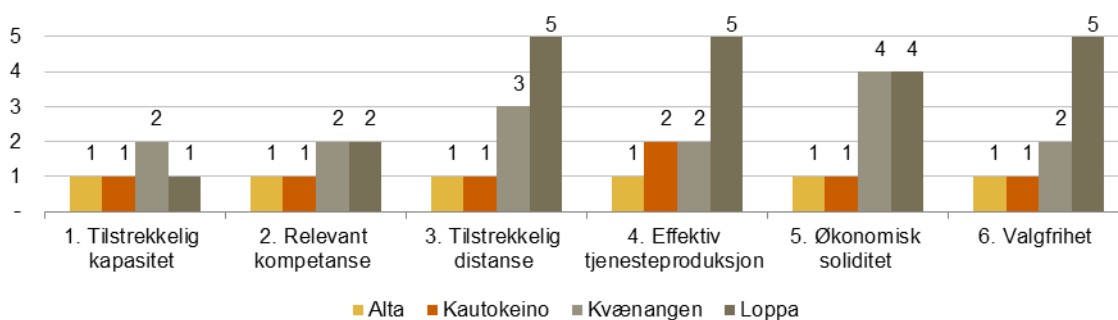
Veksten i antall arbeidsplasser innenfor transport i Alta har tilsvart 4,5 prosent av sysselsettingen. Det er dermed en av bransjene blant kommunene i dette sammenslåingsalternativet med høyest vekstimpulser. Samlet sett har diverse hatt høyere vekstimpulser som har vært i snittet positiv for alle fire kommuner.

Diversekategorien inkluderer bl.a. arbeidsplasser innenfor frivillige organisasjoner, arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjoner og trafikkskoler. Veksten i antall arbeidsplasser i næringslivet har tilsvart 4,4 prosent av samlet sysselsetting. Alle fire kommuner har opplevd nedgang i landbruk. Og Kvæningen, Kautokeino og Loppa også i fiske. Og det har ikke vært mye vekst i industribransjene. Alta har hatt sterke vekstimpulser fra næringslivet totalt. Mens Kvæningen og Loppa har hatt arbeidsplassnedgang i næringslivet i perioden mellom 2009 og 2014.

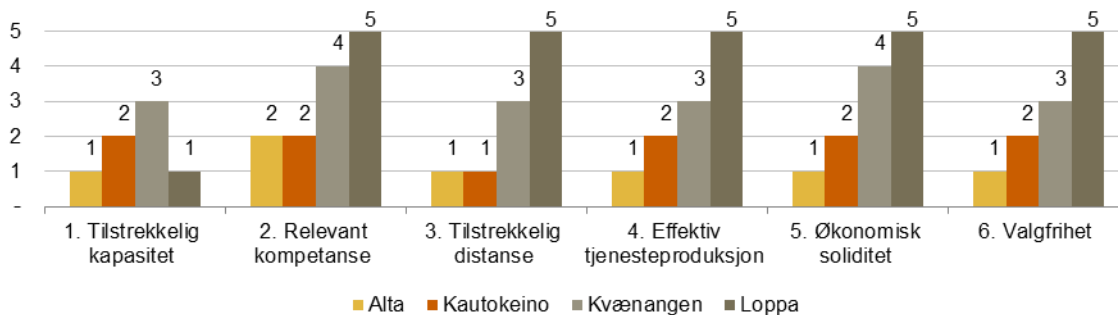
# Appendiks D

## Oversikt over egenvurderinger øvrige tjenesteområder

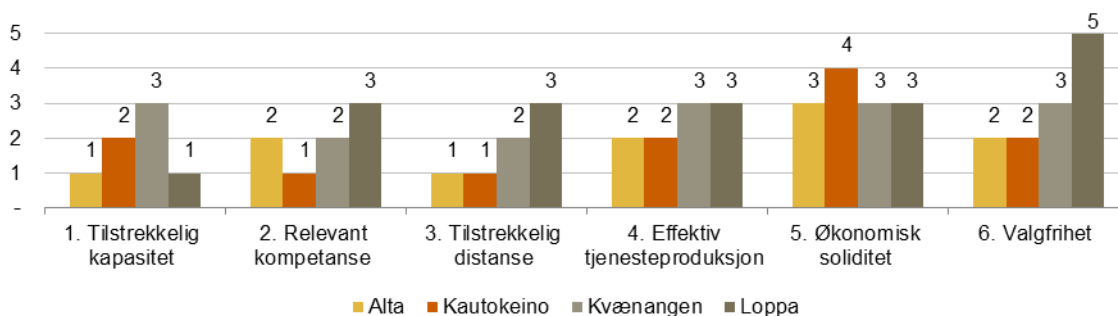
Figurene under oppsummerer hvordan kommunene rangerer tjenesteområdet **Barnehage**, henholdsvis for dagens kommuner og i en eventuell fremtidig sammenslått kommune.



Figur 72: Kommunenes egenvurdering av utfordringer ved barnehage i dag

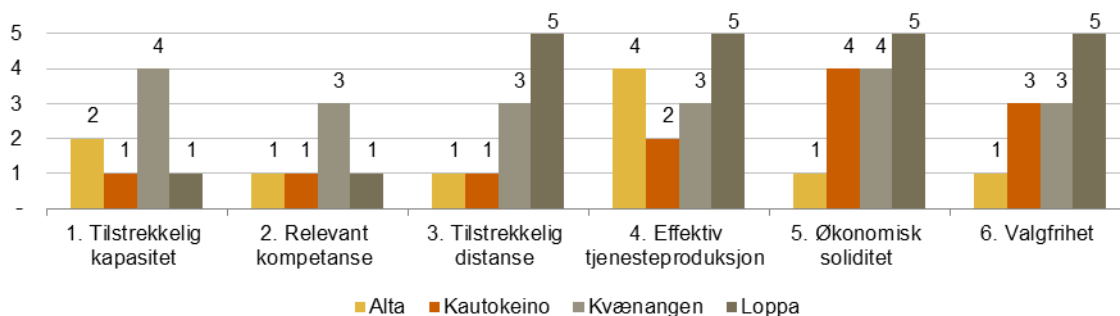


Figur 73: Kommunenes egenvurdering av utfordringer ved barnehage om 10-15 år

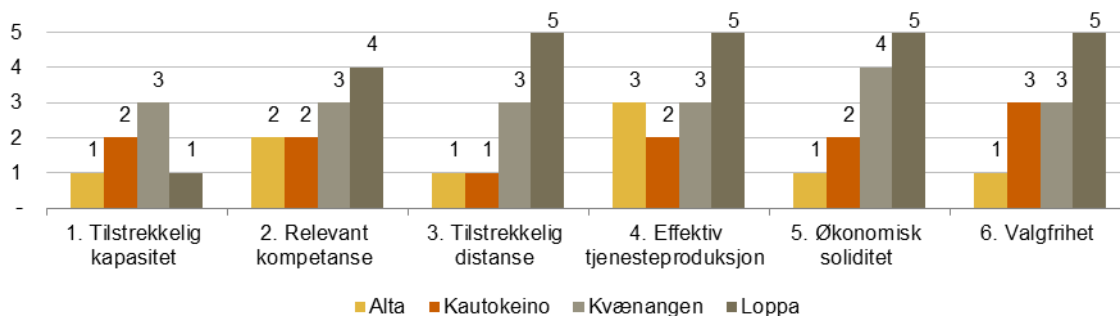


Figur 74: Kommunenes egenvurdering av utfordringer ved barnehage ved den nye storkommunen

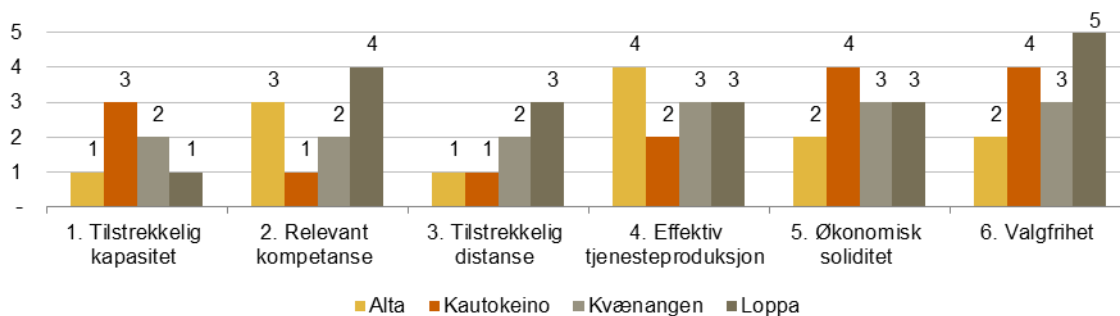
Figurene under oppsummerer hvordan kommunene rangerer tjenesteområdet **Grunnskole**, henholdsvis for dagens kommuner og i en eventuell fremtidig sammenslått kommune.



Figur 75: Kommunenes egenvurdering av utfordringer ved grunnskolen i dag



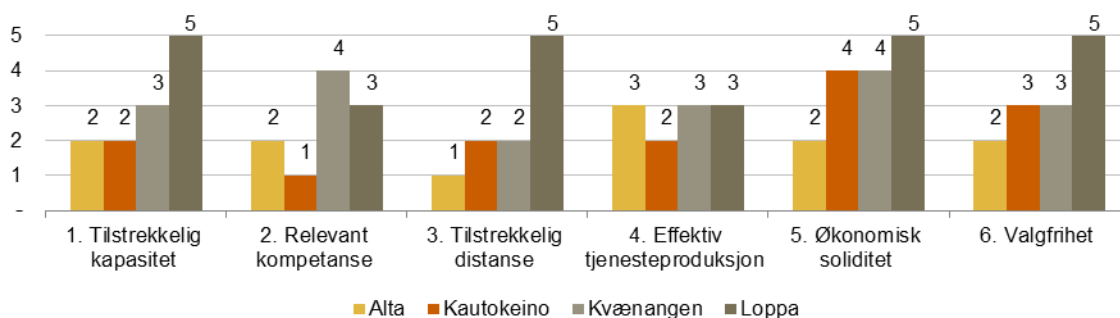
Figur 76: Kommunenes egenvurdering av utfordringer ved grunnskolen om 10-15 år



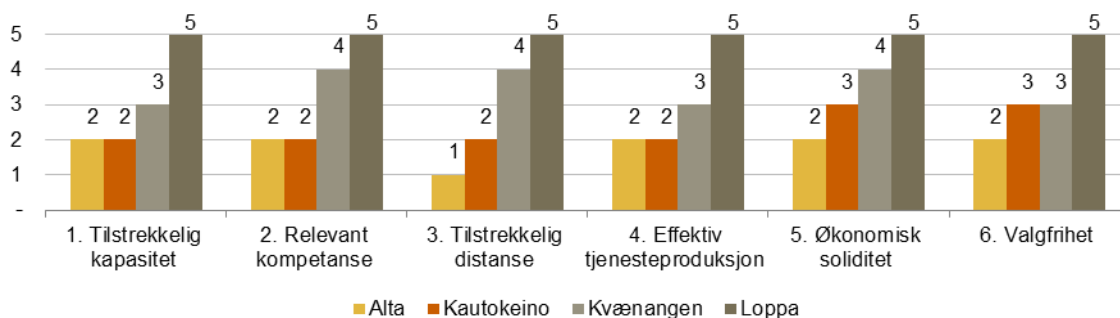
Figur 77: Kommunenes egenvurdering av utfordringer ved grunnskolen ved den nye storkommunen



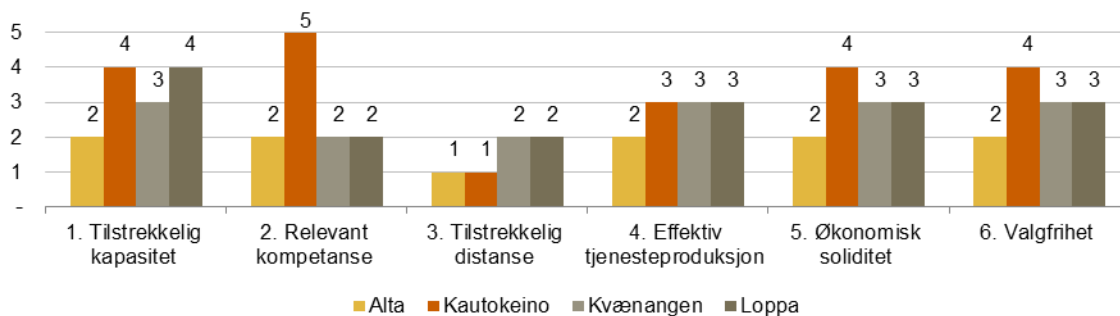
Figurene under oppsummerer hvordan kommunene rangerer tjenesteområdet **Barnevern**, henholdsvis for dagens kommuner og i en eventuell fremtidig sammenslått kommune.



Figur 78: Kommunenes egenvurdering av utfordringer ved barnevernet i dag

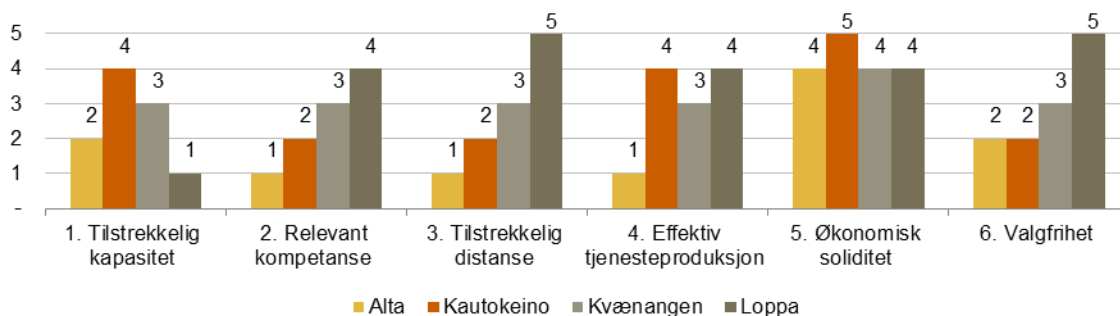


Figur 79: Kommunenes egenvurdering av utfordringer ved barnevernet om 10-15 år

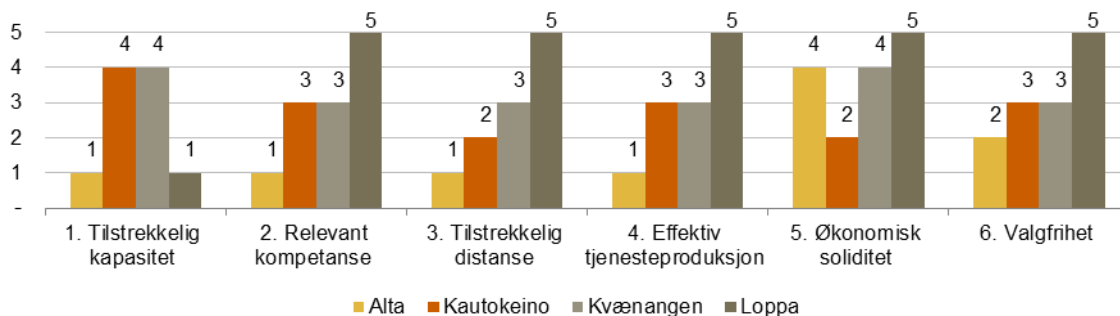


Figur 80: Kommunenes egenvurdering av utfordringer ved barnevernet ed den nye storkommunen

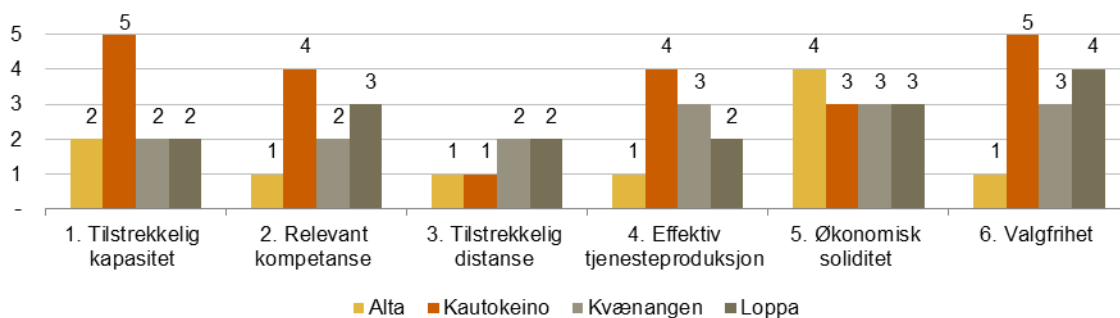
Figurene under oppsummerer hvordan kommunene rangerer tjenesteområdet **Kommunehelse**, henholdsvis for dagens kommuner og i en eventuell fremtidig sammenslått kommune.



Figur 81: Kommunenes egenvurdering av utfordringer ved kommunehelsetjenesten i dag

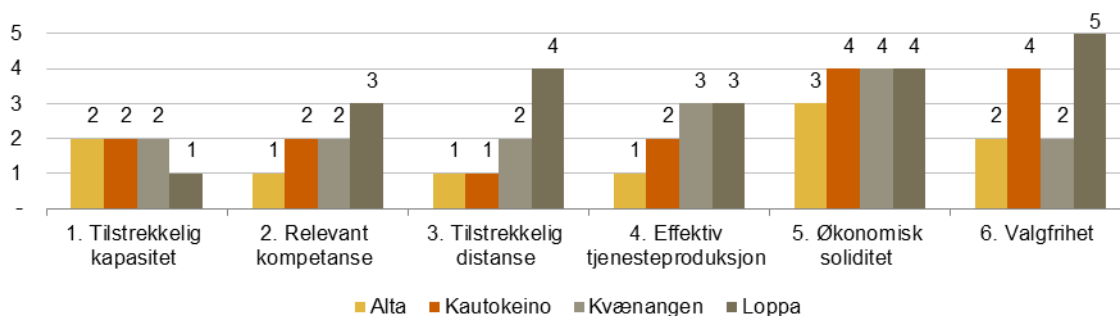


Figur 82: Kommunenes egenvurdering av utfordringer ved kommunehelsetjenesten om 10-15 år

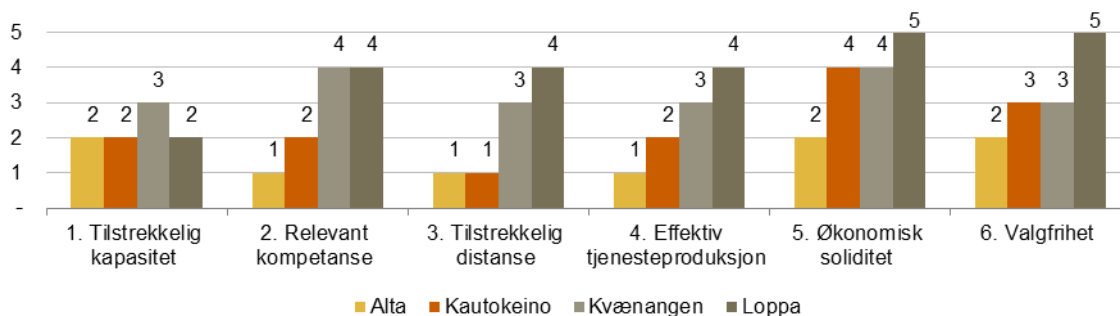


Figur 83: Kommunenes egenvurdering av utfordringer ved kommunehelsetjenesten ved den nye storkommunen

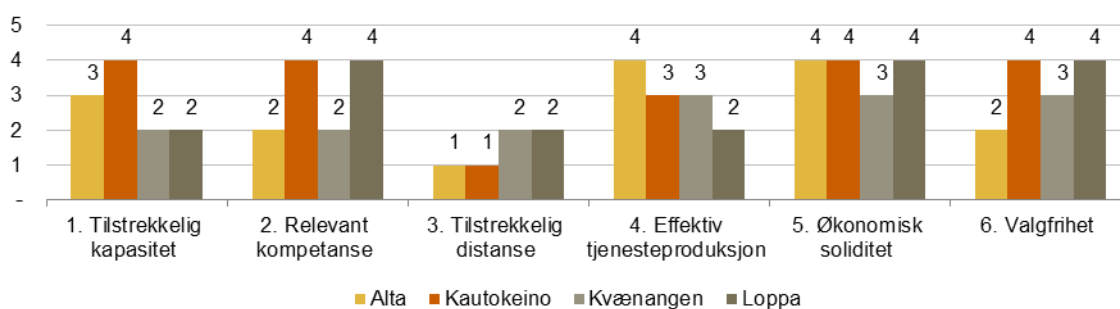
Figurene under oppsummerer hvordan kommunene rangerer tjenesteområdet **Kultur og kirke**, henholdsvis for dagens kommuner og i en eventuell fremtidig sammenslått kommune.



Figur 84: Kommunenes egenvurdering av utfordringer ved kultur og kirke i dag



Figur 85: Kommunenes egenvurdering av utfordringer ved kultur og kirke om 10-15 år



Figur 86: Kommunenes egenvurdering av utfordringer ved kultur og kirke ved den nye storkommunen



## Saksfremlegg

Utvalgssak	Utvalgsnavn	Møtedato
2/16	Kvæningen formannskap	27.01.2016

### Tariffavtalen 2016, innspill til hovedoppgjøret

#### Administrasjonssjefens innstilling

- Generelle tillegg må prioriteres og det meste av oppgjøres fordeles sentralt. Ved et oppgjør på 3 % eller mer bør 0,5 % holdes av til lokal pott for å rette opp skjevheter og utfylle lokal lønnspolitikk.
- Høyskolegruppene prioriteres, det er der rekrutteringsjobben er vanskeligst.
- 20-års rammen på assistentstigen tas bort for å stimulere assistenter til å ta fagbrev.
- For å få til mer heltid innen helse og omsorg må alle være villig til å jobbe mer i helgene. Derfor må det gi større økonomisk uttelling å jobbe mer helg. Dette bør gjøres både med at lør- og søndagstilleggene økes og at timeberegningen for søndagsarbeid økes fra dagens 1:10 pr arbeidet time og utvides til å gjelde også lørdag.
- Pensjon bør inn i forhandlingene der man bør se på økning av arbeidstakers andel fra 2 % og opp til 4-5 % og vurdering av særaldersgrensene.

#### Saksopplysninger

Viser til KS-heftet Strategikonferansene 2016 og momenter til sak om politisk behandling av debatheftet som følger vedlagt. KS stiller spørsmål som de ønsker innspill på. Dette danner grunnlag for KS sitt opplegg for tariffoppgjøret.

#### Vurdering

Ved de siste tariffoppgjørene har vi gitt innspill for momenter som er viktig for rekruttering av grupper det er vanskelig å få tak i (høyskoleutdannede, særlig sykepleiere) og økonomiske insentiver for å fremme heltidskultur innen helse og omsorg. Videre bør noe av kostnadene ved pensjon fordeles fra arbeidsgiver og over på arbeidstaker. Pensjonsforpliktelsene er i ferd med å bli alt for store for kommunene og pensjonsreformen har ikke løst dette problemet slik den er utformet i dag.

I debatheftet for 2016 stilles følgende åtte spørsmål:

1. Hvilke elementer i oppgjøret (f.eks. lokal pott eller generelle tillegg) skal prioriteres? *Svar: Generelle tillegg må prioriteres og det meste av oppgjøres fordeles sentralt. Ved et oppgjør på 3 % eller mer bør 0,5 % holdes av til lokal pott for å rette opp skjevheter og utfylle lokal lønnspolitikk.*
2. Hvilke stillingsgrupper bør eventuelt prioriteres ved sentrale tillegg? *Svar: Høyskolegruppene prioriteres, det er der rekrutteringsjobben er vanskeligst. Et annet forhold som bør tas opp er at 20-års rammen på assistentstigen tas bort. En viktig jobb for oss er å stimulere til at assistenter tar fagbrev, og da er det et sentralt element at det er lønnsomt for dem å gjøre det. For de som*

*har lang ansiennitet så er det ikke så mye økonomisk å hente på å ta fagbrev, og da er det vanskeligere å motivere dem til å ta det.*

3. Er det behov for å bruke deler av disponibel ramme til tilpasninger til det nye lønssystemet?

*Svar: Ingen spesielle synspunkter på dette.*

4. Hvordan kan Hovedtariffavtalen bli et bedre verktøy for å utvikle en heltidskultur? *Svar: For å få til mer heltid innen helse og omsorg må alle være villig til å jobbe mer i helgene. Derfor må det gi større økonomisk uttelling å jobbe mer helg. Dette bør gjøres både med at lør- og søndagstilleggene økes og at timeberegningen for søndagsarbeid økes fra dagens 1:10 pr arbeidet time og utvides til å gjelde også lørdag.*

5. Er det behov for endringer i Hovedtariffavtalens sykelønnsbestemmelser for å oppnå en enklere praktisering av regelverket.

6. Er det behov for endringer i avtaleverket som kan bygge opp under økt nærvær? I så fall hvilke? *Svar: Ingen spesielle synspunkter på dette.*

7. Er denne gjennomgangen av pensjon i samsvar med kommunens / fylkeskommunens synspunkt? *Svar: Pensjon bør inn i forhandlingene der man bør se på økning av arbeidstakers andel fra 2 % og opp til 4-5 % og vurdering av særaldersgrensene. Siden tidlig på 90-tallet har arbeidstakers andel på 2 % stått urørt mens arbeidsgivers andel var 4-5 %. Arbeidsgivers andel har øket og nærmer seg 20 % og den ser ut til å øke mer i årene som kommer. Offentlig pensjon er en god ytelse og det er rimelig at arbeidstakerne selv betaler noe mer av den når kostnadene har øket så mye som de har. En annen ting man bør se på er særaldersgrensene. I det nye pensjonssystemet der man legger opp til at det skal lønne seg å stå lenger i jobben er det ikke riktig å beholde særaldersgrensene. Det bremser denne hensikten og gjør pensjonsordningene dyrere.*

8. Ser kommunen/fylkeskommunen behov for særskilte endringer i særavtalene som har utløp i 2016? I så fall – hvilke endringer? *Svar: Ingen spesielle synspunkter på dette.*

## **Vedlegg**

KS Strategihefte 2016.



# Debattefte – KS spør

## Hovedtariffoppgjøret 2016



# INNHold

FORORD

03

ARBEIDSGIVERORGANISASJONEN KS,  
MANDATPROSESSEN,  
MEDLEMMENE OG PARTENE

04

LØNNSOPPGJØRENE I NORGE  
DET INNTEKTSPOLITISKE SAMARBEIDET OG  
FRONTFAGET

05

ØKONOMISKE ANSLAG OG  
FORUTSETNINGER FOR 2016  
LAVERE FORVENTET REALLØNNSVEKST

06

REKRUTTERING, LØNN OG  
LØNNSFORHANDLINGER

ARBEIDSGIVERPOLITISKE  
UTFORDRINGER

14

OFFENTLIG TJENESTEPENSJON  
TEMA I 2016

17

RESULTATET VEDTAS AV  
MEDLEMMENE  
SÆRAVTALEFORHANDLINGENE I  
2016

## Til kommunene og fylkeskommunene



Våren 2016 skal Hovedtariffavtalen forhandles og det skal gjennomføres sentrale lønnsforhandlinger i KS-området.

Som arbeidsgiverorganisasjon har KS fått fullmakt av medlemmene til å inngå sentrale tariffavtaler på deres vegne. Det er Hovedstyret i KS som vedtar forhandlingsmandatet. Dette kan imidlertid ikke gjøres uten en bred forankring hos medlemmene, både gjennom gode politiske prosesser i hver kommune og fylkeskommune, og på de fylkesvise strategikonferansene som KS arrangerer. Disse konferansene er svært viktige møteplasser for mandatprosessen i KS. At kommunesektoren står samlet bak behov og prioriteringer, gir KS en solid forhandlingsposisjon og grunnlag for å oppnå et godt forhandlingsresultat på vegne av medlemmene.

Debattheftet gir nyttig bakgrunnsinformasjon og en oversikt over sentrale problemstillinger som kan bli aktuelle i tariffoppgjøret 2016.

Fylkestinget/kommunestyret har det overordnede arbeidsgiveransvaret og KS oppfordrer derfor til at problemstillingene og spørsmålene i debattheftet behandles politisk. Svarene er vesentlige bidrag til vedtak som skal fattes av KS fylkesmøte (eller fylkestyre) i etterkant av strategikonferansene, og som deretter vil inngå som en viktig del av hovedstyrets beslutningsgrunnlag når mandatet vedtas.

KS i fylkene inviterer til strategikonferanser og fylkesmøter i perioden januar – mars 2016. Her presenteres det mer utfyllende og oppdatert informasjon som grunnlag for dialog og debatt.

Jeg vil dessuten minne om at medlemmenes involvering ikke er over etter å ha gitt KS tilbakemeldinger før lønnsoppgjøret. Det er også svært viktig at medlemmene svarer når Hovedtariffavtalen sendes på uravstemning forsommeren 2016.

God debatt!

Oslo, november 2015

Lasse Hansen  
Administrerende direktør

# Arbeidsgiverorganisasjonen KS, mandatprosessen, medlemmene og partene

KS er landets største offentlige arbeidsgiverorganisasjon. Som overordnet tariffpart forhandler KS på vegne av medlemmene, unntatt Oslo kommune, med fire forhandlings sammenslutninger.

Det er Hovedstyrets mandat som er grunnlaget for administrasjonens forhandlinger med LO Kommune, Unio, YS Kommune, og Akademikerne Kommune. Disse fire sammenslutningene representerer 39 arbeidstakerorganisasjoner.

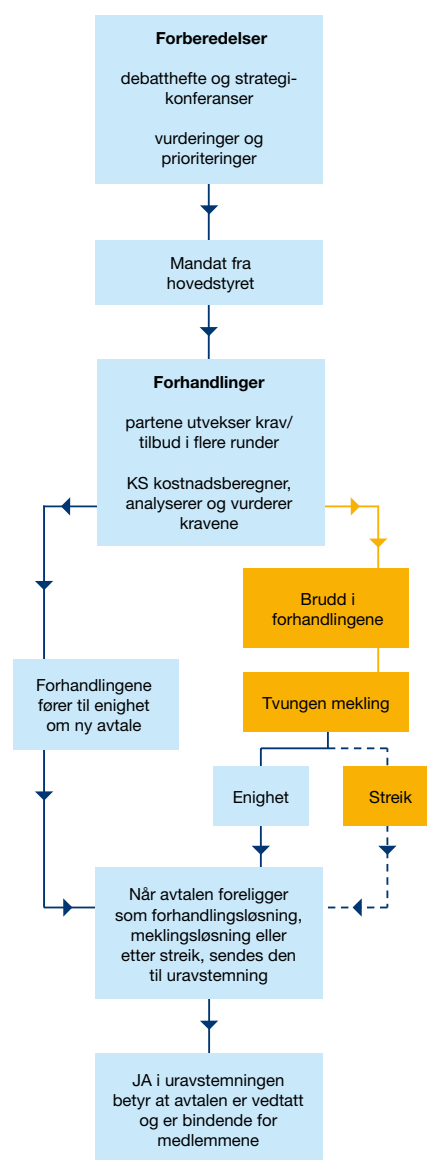
Alle kommuner og fylkeskommuner (unntatt Oslo) har gitt KS fullmakt til å inngå og si opp sentrale tariffavtaler på vegne av medlemmene. I henhold til vedtektene skal Hovedtariffavtalen og Hovedavtalen vedtas gjennom uravstemning. For KS som arbeidsgiverorganisasjon er det derfor viktig at medlemmene faktisk tar stilling til forhandlings-/eller meklingsløsningen som sendes til uravstemning. Hvem som avgir stemme på vegne av kommunen/fylkeskommunen vil normalt fremgå av delegeringsreglementet. Alle medlemmer blir bundet av et uravstemningsresultat når det foreligger. Det samme gjelder hovedstyrevedtak der Hovedstyret fatter vedtak om godkjenning av et forhandlingsforslag (gjelder mellomoppgjøret og sentrale særavtaler).

i

VISSTE DU AT...

...medlemmenes plikter og rettigheter, samt KS' fullmakter, ligger i vedtektene for arbeidsgivervirksomheten? «Medlemmene er bundet av gjeldende tariffavtaler og er forpliktet til å fastsette lønns- og arbeidsvilkår for ansatte i samsvar med disse.»

## Gjennomføring av tariffoppgjør – i korte trekk





# Lønnsoppgjørene i Norge

## – det inntektspolitiske samarbeidet og frontfaget

Partene i arbeidslivet i Norge har tradisjonelt selv tatt ansvar for å finne forhandlingsløsninger. Tilslutningen til frontfagmodellen, og det inntektspolitiske samarbeidet mellom arbeidslivets parter og myndighetene, bidrar til at lønnsoppgjørene i de store forhandlingsområdene i Norge blir avtalt innenfor om lag samme økonomiske ramme.

Arbeidslivet i Norge kjennetegnes av sterke og ansvarlige organisasjoner, koordinerte lønnsoppgjør, partenes tilslutning til frontfagmodellen, en relativt høy organisasjonsgrad og høy yrkesdeltakelse. Det inntektspolitiske samarbeidet mellom myndighetene og arbeidslivets parter dreier seg i utgangspunktet om å få partene til å ta ansvar gjennom å koordinere frem helhetlige løsninger på tvers av avtaleområdene i Norge. Til grunn for dette ligger forståelsen av at konkurranseevnen til norsk industri ikke skal svekkes sammenlignet med handelspartnerne. Det inntektspolitiske samarbeidet har stort sett virket forpliktende på arbeidslivets parter og gir grunnlag for felles forståelse av de økonomiske rammebetingelsene landet står overfor til enhver tid. Koordineringen bidrar til å dempe interessekonflikter mellom sektorene og avtaleområdene.

### FRONTFAGSMODELLEN

Modellen bygger på ideen om at lønnsveksten i Norge må tilpasses lønnsutviklingen i konkurranseutsatt industri og næringer. Frontfagsmodellen har bred tilslutning blant arbeidslivets parter og har følgende egenskaper:

- å unngå at lønnsveksten over tid ikke blir høyere enn hos våre handelspartnerne.
- å sikre en sunn samfunnsøkonomi med et sterkt og konkurransedyktig næringsliv og høy sysselsetting.

I praksis fungerer modellen ved at partene i privat sektor (NHO og LO) forhandler først. Den økonomiske rammen som her avtales, danner stort sett en «mal» for de påfølgende lønnsoppgjørene i offentlig sektor.

## Økonomiske anslag og forutsetninger for 2016 – lavere forventet reallønnsvekst

Økte priser og høyere arbeidsledighet betyr svakere reallønnsvekst enn norske arbeidstakere har vært vant til de siste 15 årene.

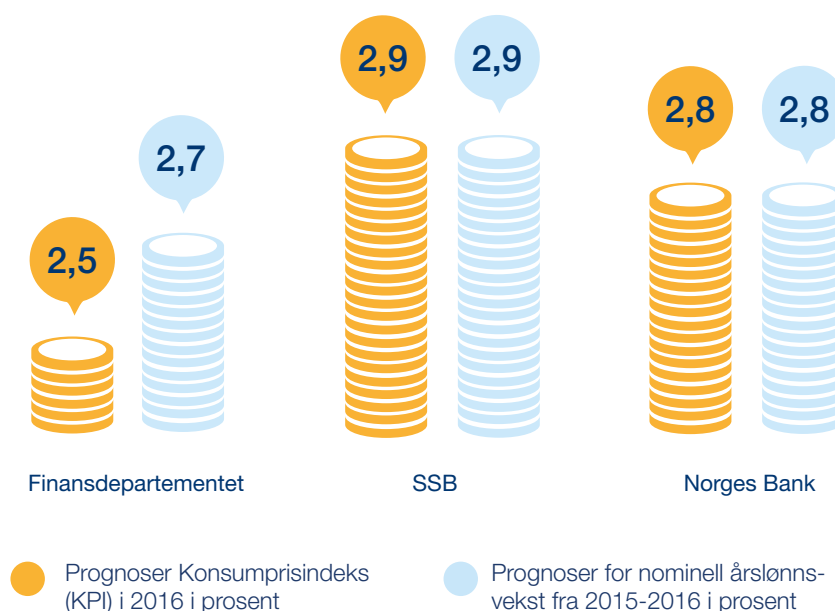
Årslønnsveksten i Norge har i perioden 2009–2013 vært på rundt 4 prosent per år. I 2014 falt veksten til 3,1 prosent. Dette var den laveste nominelle lønnsveksten på 20 år, og reallønnsveksten ble om lag 1 prosent. I 2015 vil reallønnsveksten sannsynligvis øke med beskjedne 0,5 prosent, ifølge SSB. De svakere utsiktene for norsk økonomi med økende arbeidsledighet, særlig innen yrker knyttet til petroleumsnæringen, og redusert lønnsomhet i deler av frontfaget, gir grunnlag for å anta at lønnsveksten vil bli lavere enn det Norge har opplevd de siste 15 årene. Den langvarige og sterke svekkelsen av kronekursen medvirker til en importdrevet prisstigning. Hvis prisveksten blir om lag lik SSBs prognose, vil 2016 kunne bli et år med lav reallønnsvekst.

KS vil gjennom det inntektspolitiske samarbeidet arbeide for at det i 2016 blir gjennomført et ansvarlig lønnsoppgjør. Det legges til grunn at partene i kommunal sektor forholder seg til den økonomiske rammen i frontfaget ved lønnsoppgjøret 2016. Det relativt lave overhenget (foreløpig anslått til 0,6 prosent i HTA kapittel 4) vil gi et visst handlingsrom til ulike økonomiske elementer.

VISSTE DU AT...



...de sentrale forhandlingene omfatter om lag 379.000 ansatte som utfører om lag 296.000 årsverk? Den samlede lønsmassen inklusiv sosiale kostnader utgjør om lag 190 milliarder kroner.



# Rekruttering, lønn og lønnsforhandlinger

Kommunesektoren har et stort rekrutteringsbehov. Lønns- og forhandlingssystemet er et viktig virkemiddel kommunene har for å beholde og rekruttere medarbeidere.

## Rekruttering og kompetanse

Kommunesektoren er arbeidskraftintensiv og tjenestene som leveres forutsetter høy kompetanse. Utdanningsnivået blant ansatte er høyt og har økt de siste årene. Det har vært en svak nedgang i andel årsverk i stillinger uten krav til kompetanse. Kommuner har utfordringer med å rekruttere ledere, ingeniører, sivilingeniører, leger, psykologer, sykepleiere og spesialsykepleiere. Fylkeskommunene rapporterer at det er yrkesfaglærere, ingeniører, psykologer og økonomer som er vanskeligst å rekruttere.

Rekrutteringsutfordringene blir ikke mindre i årene som kommer. For å ivareta tjenestebehovet hos innbyggere, og for å erstatte medarbeidere som forlater sektoren, vil det fram mot 2024 være behov for å rekruttere i overkant av 60.000 personer – hvert år. Dersom sektoren samlet klarer å øke gjennomsnittlig stillingsstørrelse og øke avgangsalderen, reduseres behovet for rekrutteringer betydelig.

.....  .....

VISSTE DU AT...

.....

...74 prosent av årsverkene i fylkeskommunene utføres av medarbeidere med universitets- eller høyskoleutdanning? Andelen er nær 50 prosent i kommunene, mens 30 prosent av årsverkene utføres av medarbeidere med fagbrev/videregående utdanning.

.....

### Sentrale lønnsbestemmelser

Hovedtariffavtalens lønns- og forhandlingssystem er ett av flere virkemidler for å beholde og rekruttere arbeidstakere, og er ment å gi kommunene nødvendig fleksibilitet for å kunne ta vare på og skaffe viktig kompetanse og arbeidskraft. Kommunene har gjennom lang tid etterspurt en utvikling av avtaleverket i retning av større fleksibilitet for selv å kunne tilpasse seg til egne, lokale rekrutteringsutfordringer. Forhandlings- og lønnsbestemmelsene er derfor preget av minimumsløsninger. Dette må imidlertid følges opp av en aktiv arbeidsgiver- og lønnspolitikk som regelmessig revideres og tilpasses de lokale behovene.

De fleste arbeidstakerne i tariffområdet (ca. 90 prosent) er omfattet av systemet med sentral lønnsdannelse (HTA kapittel 4). Det vil si at partene sentralt avtaler lønnsendringene. Ved hovedoppgjørene settes det vanligvis også av en pott til fordeling ved lokale lønnsforhandlinger. I disse forhandlingene kan kommunen/fylkeskommunen prioritere blant annet arbeidstakergrupper det er vanskelig å rekruttere. Potten kan også brukes til å rette opp eventuelle utilsiktede lønnskjevheter.

Ved lønnsfastsettelsen skal det bl.a. tas hensyn til stillingens kompleksitet og den enkelte ansattes kompetanse, ansvar, innsats og resultatoppgjørelse. Det skal være en naturlig sammenheng mellom arbeidstakerens real- og formalkompetanse, kompetanseutvikling og lønnsutvikling. Lønnsystemet i HTA kapittel 4 består av såkalte lønnsstiger, hvor laveste lønnsnivå og tillegg for ansiennitet er avhengig av kompetansekrav.



### VISSTE DU AT...

...gjennomsnittlig lønnsvekst for kommuneansatte fra 2009 til 2014 var 21,2 prosent? De som var ansatt i både 2009 og 2014 (identiske personer) hadde en høyere lønnsvekst: 23,3 prosent.

...det over tid har blitt fordelt om lag 20 prosent av disponibel lønnsmidlene gjennom lokale forhandlinger?



KS SPØR

## SENTRALT LØNNSOPPGJØR

1. Hvilke elementer i oppgjøret (f.eks. lokal pott eller generelle tillegg) skal prioriteres?
2. Hvilke stillingsgrupper bør eventuelt prioriteres ved sentrale tillegg?
3. Er det behov for å bruke deler av disponibel ramme til tilpasninger til det nye lønssystemet?




---

 VISSTE DU AT...
 

---

...endringene i sentralt lønssystem var etterspurt av både kommunene/fylkekommunene og av arbeidstakerorganisasjonene?

...40.000 arbeidstakere får lønnsutviklingen fastsatt utelukkende lokalt i kommunen/fylkeskommunen?

---

**Lokal lønnsdannelse**

Ledere med økonomi-, budsjett- og personalansvar og stillinger med høyere akademisk utdanning får lønnen sin fastsatt lokalt gjennom årlige lønnsforhandlinger. Ved tilsetning og senere lønnsregulering skal det lokalt blant annet tas hensyn til stillingens kompleksitet, kompetanse, ansvar, innsats og resultatoppnåelse, samt lønnsutvikling i tariffområde og kommunens/fylkeskommunens totale situasjon, herunder også den økonomiske situasjon.

**Nytt lønssystem**

I 2015 ble det innført et nytt lønssystem i kapittel 4. Dette systemet sikrer arbeidstakerne en minimumsårlønn og garantert lønnsutvikling basert på lønnsansiennitet. Uavhengig av om arbeidstaker tidligere har blitt innplassert på et høyt lønnsnivå, for eksempel på grunn av særskilt kompetanse eller rekrutteringshensyn, er arbeidstakeren garantert en lønnsutvikling på grunnlag av den lønnen vedkommende har, forutsatt at vedkommende ikke har oppnådd full lønnsansiennitet.

Innføringen av det nye lønssystemet har imidlertid ført til enkelte utilsiktede lønnskjevheter. På sikt er det et felles mål for partene å utjevne slike utilsiktede lønnskjevheter. Dette kan gjøres blant annet ved profilen på det sentrale lønnsoppgjøret og dels ved lokale lønnsforhandlinger.



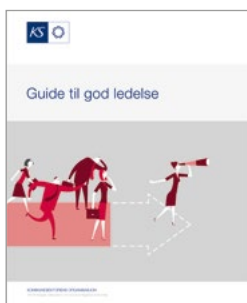
## Arbeidsgiverpolitikk gir gode resultater

Arbeidsgiverpolitikk er de handlinger, holdninger og verdier som arbeidsgiver står for og praktiserer. Kommunesektorens arbeidsgivermonitor 2015 viser at flertallet av kommuner og nær alle fylkeskommuner har vedtatt en lokal arbeidsgiverpolitikk. Forankring hos folkevalgte, ledere, tillitsvalgte og ansatte er vesentlig. Kommuner og fylkeskommuner med lokale arbeidsgiverstrategier mener at det bidrar til bedre lederskap, styrket samarbeid, redusert sykefravær, mer heltid og bedre omdømme.

### VISSTE DU AT...

...nesten 9 av 10 ansatte i offentlig sektor (88 prosent) er stolt av den jobben de har, og at det store flertallet identifiserer seg med sitt yrke?

...67 prosent av de ansatte i helse- og omsorgssektoren jobber deltid?



KS vil styrke ledere og støtte opp under arbeidet med å rekruttere og utvikle gode ledere? Se heftet «Guide til god ledelse». Guiden kan du finne på [ks.no](http://ks.no)

### Hovedtariffavtalen

Hovedtariffavtalen er et viktig verktøy for arbeidsgiverpolitikken. Hovedtariffavtalen regulerer lønns- og arbeidsvilkår for alle arbeidstakerne i kommunene og fylkeskommunene. I tillegg regulerer hovedtariffavtalen andre vilkår, som blant annet pensjon, arbeidstid, ytelser under sykdom, svangerskap og fødsel.

### Heltidskultur

Den høye deltidsandelen er en stor utfordring for kommunene og det ligger et stort arbeidskraftpotensial i å redusere den andelen som jobber deltid. I september 2015 undertegnet KS, Fagforbundet, Delta og Norsk Sykepleierforbund «Det store heltidsvalget 2015», en forsterket innsats for å nå målet om en kommunesektor basert på hele stillinger. Det er bred enighet om at heltidskulturen må bygges lokalt i kommunene. Partene påpeker likevel at hovedtariffoppgjøret 2016 kan gi et positivt bidrag, for eksempel ved å revidere retningslinjene i Hovedtariffavtalen.



KS SPØR

---

## HELTIDSKULTUR

4. Hvordan kan Hovedtariff-avtalen bli et bedre verktøy for å utvikle en heltidskultur?



---

.....

VISSTE DU AT...

.....



...samlede kostnader for sykefravær i kommunal sektor er på omtrent 22 milliarder i året? Av dette betaler kommuner og fylkeskommuner 12 milliarder, mens Folketrygden dekker 10 milliarder. Hvert prosentpoengs nedgang i sykefraværet sparer samfunnet for omtrent 2,2 milliarder.

.....

...ansatte i kommuner og fylkeskommuner har den høyeste arbeidsgleden i Norge? Dette er målt ut fra omdømme, ledelse, samarbeid, daglig arbeid, lønns- og arbeidsvilkår, faglig og personlig utvikling (European Employee Index).

.....

...både Hovedtariffavtalen og folketrygdloven regulerer sykkelønsrettigheter for arbeidstakere? Bestemmelsene ses i sammenheng og utfyller hverandre. På enkelte områder er de forskjellige.

.....

#### Tiltak for økt nærvær

Høyt sykefravær er fortsatt den største arbeidsgiverpolitiske utfordringen i kommuner. I fylkeskommunene er sykefraværet noe lavere. Sykefraværet har vært stabilt de senere årene. Kvinner har mer enn 80 prosent høyere fravær enn menn. En stor kvinneandel blant de ansatte i kommunal sektor forklarer en del av det høye sykefraværet i deler av sektoren.

#### Sykelønnsbestemmelsene i Hovedtariffavtalen

Etter folketrygdloven beregnes sykepengene ut fra et historisk grunnlag. Arbeidstaker som mottar sykepenger etter folketrygdlovens regler vil derfor ikke nyte godt av lønnstillegg gitt i sentrale og lokale forhandlinger, ansiennitetsopprykk, tillegg for helge- og høytider og en eventuell planlagt endring i variable tillegg. Dessuten er sykepengegrunnlaget begrenset til 6 G og arbeidstaker har kun rett til feriepenger beregnet på grunnlag av 48 dager, slik at en arbeidstaker som har vært langtidssykemeldt ikke vil få fulle feriepenger.

Hovedtariffavtalen sikrer arbeidstakerne full lønn og feriepengeopptjening ved sykdom som om vedkommende var i arbeid. Det betyr at sykdom ikke påfører arbeidstakerne i kommunal sektor økonomisk tap, så lenge vilkårene for å få lønn under sykdom oppfylles. Partene har avtalt denne tilsiktede rettigheten for arbeidstakerne gjennom forhandlinger.

Hovedtariffavtalen gir imidlertid arbeidstakerne rett til sykepenger i flere tilfeller enn det som følger av folketrygdloven, samtidig som det i enkelte tilfeller kan være vanskelig å fortolke sammenhengene mellom lov og avtaleverk. Ved å endre ordlyden i enkelte av Hovedtariffavtalens sykepengebestemmelser, vil forholdet mellom loven og avtaleverket bli lettere å forstå og praktisere. Gjennom en annen og bedre bruk av ressursene, får arbeidsgiver dessuten større muligheter til å ivareta IA-arbeidet og det overordnede målet om økt nærvær. Det gjelder forebyggende arbeid og arbeidet med å tilrettelegge slik at syke arbeidstakere kommer tilbake i arbeid.



## KS SPØR

---

### SYKELØNN & NÆRVÆR

5. Er det behov for endringer i hovedtariffavtalens sykelønnsbestemmelser for å oppnå en enklere praktisering av regelverket?

6. Er det behov for endringer i avtaleverket som kan bygge opp under økt nærvær? I så fall hvilke?

## Offentlig tjenestepensjon – tema i 2016

KS ser muligheter for tilpasninger i offentlig tjenestepensjon og AFP som kan gi fordeler både for kommunene, arbeidstakerne og samfunnet. Regjeringen har startet et arbeid med å utrede mulige endringer. Pensjon er dermed ventet å bli et sentralt tema i tariffoppgjøret 2016.

### VISSTE DU AT...



...«Levealdersjustering» betyr at pensjonen reduseres forholdsmessig ved økende levealder? Så lenge levealderen øker, må hvert årskull jobbe lenger enn det forrige for å oppnå samme pensjon.

...om du har vært medlem av flere offentlige tjenestepensjonsordninger, vil en egen overføringsavtale sikre at de ulike periodene blir slått sammen?

### Bakgrunn

Tjenestepensjonsordningene i Statens pensjonskasse er lovhjemlet og kan dermed endres av Stortinget. I KS' tariffområde ligger tjenestepensjonen i Hovedtariffavtalen og må derfor endres gjennom forhandlinger. Kommunesektorens ansatte fordeler seg på begge ordningene, fordi undervisningspersonalet og sykepleierne er medlemmer i lovfestede ordninger.

Arbeidet med pensjonsreformen startet i 2001. Målet med reformen var å sikre bærekraftige velferdsordninger ved å begrense den fremtidige kostnadsveksten i folketrygden, og å legge til rette for økte skatteinntekter ved å få arbeidstakerne til å stå lenger i arbeid, den såkalte arbeidslinja. Systemet med levealdersjustering og at den fremtidige pensjonsytelsen vil bli høyere ved å utsette pensjoneringstidspunktet, ventes å føre til at folk blir værende lenger i arbeid. Levealdersjusteringen er et sentralt virkemiddel for å redusere kostnadsveksten i folketrygden.

### Pensjonsforhandlingene i 2009

Ved forhandlingene i offentlig sektor i 2009 ble partene enige om en delvis tilpasning av offentlig tjenestepensjon til pensjonsreformens prinsipper. Det ble avtalt at økende levealder skal gi lavere pensjon, og det ble avtalt nye regler for årlig regulering av pensjoner under utbetaling, begge deler i tråd med Stortingets pensjonsvedtak. Disse to endringene bidrar til å begrense fremtidig kostnadsvekst og gir kommunene større forutsigbarhet for fremtidig pensjonskostnader.

Det var viktige endringer som ble gjennomført i 2009. Men offentlig tjenestepensjon og AFP bidrar ikke tilstrekkelig til arbeidslinja. Offentlig AFP er særlig utfordrende, fordi den fortsatt er en tidligpensjonsordning der arbeidstaker må fratrukke stillingen før fylte 67 år. Privat AFP derimot, er endret til en livsvarig ytelse, som kan tas ut fleksibelt og kan kombineres med arbeidsinntekt uten avkortning av pensjonen.

### Tilpasninger til folketrygden

En tilpasning av offentlig tjenestepensjon og offentlig AFP til folketrygden vil kunne bety at inntekt og pensjon kan kombineres uten avkortning av pensjonsytelsen. Det vil også bli bedre muligheter for å kompensere for levealdersjusteringen.

Gode offentlige pensjonsordninger er et viktig rekrutteringsargument for kommunene. Det er nødvendig med tilpasninger dersom pensjon fortsatt skal være det, også ovenfor yngre arbeidstakere. F.eks vil verdien av dagens offentlige AFP svekkes for yngre årskull, ved at det blir lite attraktivt å ta ut AFP når alderspensjonsnivået blir stadig lavere med økende levealder. KS mener derfor det er behov for ytterligere tilpasning av offentlig tjenestepensjon og AFP. Slike tilpasninger vil innebære fordeler både for de ansatte, arbeidsgivere i stat og kommune og for samfunnet.

### KS' målsetninger for tilpasningene er at de:

- gir mer forutsigbare pensjonsutgifter for arbeidsgiverne
- bidrar til å begrense kostnadsveksten
- gjør offentlig tjenestepensjon og AFP mer tilpasset arbeidslinjen
- bygger på de samme prinsipper som alderspensjon i folketrygden
- legger bedre til rette for mobilitet mellom offentlig og privat sektor
- sikrer fortsatt gode pensjonsordninger i offentlig sektor

Det har lenge vært tilnærmet like pensjonsregler i stat og kommune. For det første har dette vært ønskelig både av kommunene, staten og arbeidstakerorganisasjonene. For det andre er det formalisert gjennom forskrift og overføringsavtalen som forutsetter en felles pensjonsordning. KS mener dette bør videreføres. Samarbeidet med staten i pensjons-spørsmål er derfor svært viktig.

### Tilbakemeldinger til KS

Behovet for endringer i offentlig pensjon og AFP ble omtalt i debattheftet 2015 og gjennomgått på strategikonferansene. En sammenfatning av fylkesmøtenes uttalelser viser at en ny pensjonsordning bør bygge på følgende prinsipper:

- offentlig ansatte skal hvert år tjene opp pensjonsrettigheter fra første krone. Dette sikrer at også personer med lave stillingsstørrelser opparbeider pensjonsrettigheter. En ordning hvor en forlater sluttlønnsprinsippet gir større forutsigbarhet hva gjelder kostnader for arbeidsgiver.
- tjenestepensjonen skal, som alderspensjon i folketrygden, kunne tas ut fra fylte 62 år. Senere uttak gir høyere årlig pensjon.
- arbeid og pensjon skal kunne kombineres fritt uten avkortning.
- pensjonen beregnes som en nettoytelse og kommer i tillegg til ytelsene fra folketrygden, dvs. at de kompliserte samordningsreglene elimineres.

Videre viser tilbakemeldingene at pensjonsordningene må oppleves som gode og trygge, for på den måten å være et rekrutteringsargument. Det ble også gitt tilbakemelding om at særaldersgrensene må økes og det må vurderes hvilke yrker som fortsatt har behov for slike aldersgrenser.

I KS' tariffområde er alminnelig aldersgrense 70 år og om lag en tredel av arbeidstakerne er omfattet av særaldersgrenser. Regjeringens utredningsarbeid om mulige endringer i de offentlige tjenestepensjonsordningene omfatter ikke særaldersgrenser eller endringer i aldersgrenseloven. KS anser at endringer i de tariffestede aldersgrensene må avvente regjeringens utredningsarbeid, og forventer ikke at aldersgrenser vil bli et forhandlingstema i 2016.





KS SPØR

---

## OFFENTLIG TJENESTEPENSJON

7. Er denne gjennomgangen av pensjon i samsvar med kommunens/fylkeskommunens synspunkt?

## Resultatet vedtas av medlemmene

Så snart vi har et forhandlings-/møklingsforslag, sendes det medlemmene til uravstemning. I uravstemningsperioden gjennomføres informasjonskonferanser i fylkene. Bruk stemmeretten! Når resultatet er vedtatt vil KS informere om hvordan resultatet skal iverksettes.

## Særavtaleforhandlinger i 2016

I tillegg til Hovedtariffavtalen er det inngått 16 ulike sentrale særavtaler. 13 av disse har utløp 31.12.2016 og planlegges reforhandlet i løpet av høsten 2016. Avtalene forhandles under fredsplikt. Det er Hovedstyret som i henhold til arbeidsgivervedtektene gir mandat for disse forhandlingene og som har fullmakt til å vedta resultatet. Avtalene regulerer i hovedsak særskilte vilkår for ulike tjenesteområder og/eller yrkesgrupper. Les mer om særavtalene på [ks.no](http://ks.no).



KS SPØR

## SÆRAVTALENE

8. Ser kommunen/fylkeskommunen behov for særskilte endringer i særavtalene som har utløp i 2016?  
I så fall – hvilke endringer?

---

## ORD OG UTTRYKK

**Hovedavtalen.** Grunnleggende spilleregler blant annet om forhandlingsordning, partsforhold, medbestemmelse og samarbeid.

**HTA** er forkortelsen for Hovedtariffavtalen i KS-området. Hovedtariffavtalen er 2-årig, og er inngått mellom KS og arbeidstakerorganisasjonene med utløp 30. april 2016. Avtalen regulerer lønns- og arbeidsvilkår for alle ansatte.

**Hovedtariffoppgjør.** HTA inngås for to år. I hovedtariffoppgjør kan det forhandles om hele HTA og det føres samtidig sentralt lønnsoppgjør.

**Lønnsglidning** er den delen av lønnsveksten som i sentrale tariffavtaler ikke følger av tariff tillegg. For eksempel ansiennitetsopprykk, endringer i lønn ved skifte av stilling eller at ny medarbeider får høyere eller lavere lønn enn den som sluttet.

**Overheng** er en prosentvis beregning som beskriver hvor mye lønnsnivået ved utløpet av ett år ligger over gjennomsnittsnivået for hele året. Det forteller dermed hvor stor lønnsveksten fra ett år til det neste vil bli dersom det ikke gis lønnstillegg eller foregår strukturendringer i det andre året.

**Økonomisk ramme:** Angir lønnsoppgjørets kostnad, det vil si hvor mye lønnsveksten øker fra et kalenderår til neste. Lønnsoppgjør beregnes som årslønnskostnad.

**Frontfagmodellen/forhandlingsmodellen** innebærer at lønnsveksten koordineres i hele arbeidslivet. Lønnsveksten for industrien (frontfaget) brukes som «normalutvikling» og legger premissene for lønnsvekst i skjermede næringer/ sektorer. Profilen på oppgjørene bestemmes innenfor den enkelte sektor.



KS  
Postadresse: Postboks 1378 Vika, 0114 Oslo  
Besøksadresse: Haakon VII's gt. 9, 0161 Oslo

Telefon: 24 13 26 00

[ks@ks.no](mailto:ks@ks.no)  
[www.ks.no](http://www.ks.no)

## Momenter til sak om politisk behandling av debattheftet

Våren 2016 skal det forhandles om Hovedtariffavtalen, og gjennomføres sentrale lønnsforhandlinger i KS-området. Forhandlingene starter etter påske og fristen er 30. april. Hvis partene ikke kommer til enighet går oppgjøret til mekling.

KS har som arbeidsgiverorganisasjon fått fullmakt til å inngå sentrale tariffavtaler på våre vegne. Det er Hovedstyret i KS som vedtar forhandlingsmandatet. Dette krever bred forankring hos medlemmene, både gjennom gode politiske prosesser i hver kommune og fylkeskommune og på de fylkesvise strategikonferansene som KS arrangerer. KS har nå sendt ut årets debatthefte med problemstillinger og spørsmål knyttet til det forestående hovedtariffoppgjøret.

Fylkestinget/kommunestyret har det overordnede arbeidsgiveransvaret i den enkelte fylkeskommune/kommune, og rådmannen legger derfor frem problemstillingene og spørsmålene i debattheftet til politisk behandling.

### **1. KS som tariffpart og arbeidsgiverorganisasjon**

KS er landets største offentlige arbeidsgiverorganisasjon. Som overordnet tariffpart forhandler KS på vegne av medlemmene, unntatt Oslo kommune, med fire forhandlingssammenslutninger i de sentrale tariffoppgjørene. De fire sammenslutningene er LO Kommune, Unio, YS Kommune, og Akademikerne Kommune. Disse representerer til sammen 39 arbeidstakerorganisasjoner.

I henhold til KS vedtekter skal Hovedtariffavtalen og Hovedavtalen vedtas gjennom uravstemning når oppgjøret er ferdig. For KS som arbeidsgiverorganisasjon er det derfor viktig at medlemmene også tar stilling til forhandlings-/eller meklingsløsningen som sendes til uravstemning.

Det fremkommer av kommunens delegasjonsreglement at det er YY som avgir stemme på vegne av X kommune/fylkeskommune.

### **2. Lønnsoppgjør**

Tiden med høy reallønnsvekst ser ut til å være over. Økte priser og høyere arbeidsledighet betyr svakere reallønnsvekst enn norske arbeidstakere har vært vant til de siste 15 årene.

Den økte arbeidsledigheten innen yrker knyttet til petroleumsnæringen bidrar trolig til å trekke ned den gjennomsnittlige lønnsveksten for hele økonomien.

Hovedtariffavtalen gjelder over 420 000 ansatte, som utfører 330 000 årsverk. Den samlede lønnsmassen for kommunesektoren 253 mrd. kroner.

De fleste arbeidstakerne i tariffområdet (ca. 90 prosent) er omfattet av systemet med sentral lønnsdannelse. Det vil si at partene sentralt avtaler lønnsendringene. Ved hovedoppgjørene settes det vanligvis også av en pott til fordeling ved lokale lønnsforhandlinger.

### **3. Arbeidsgiverpolitiske utfordringer**

Hovedtariffavtalen er et viktig verktøy for arbeidsgiverpolitikken. I tillegg til å regulere lønns- og arbeidsvilkår for alle ansatte reguleres også andre ting som pensjon, arbeidstid og ytelser under sykdom m.v.

Tema som kan være aktuelle i tariffoppgjøret 2016 er bidrag for å styrke arbeidet med heltidskultur og økt nærvær. Fremtidens rekrutterings- og kompetanseutfordringer belyses også i debattheftet.

## Momenter til sak om politisk behandling av debattheftet

Pensjon ventes å bli et sentralt tema i det kommende tariffoppgjøret. KS ser muligheter for tilpasninger i offentlig tjenestepensjon og AFP. Dette kan gi fordeler både for kommunene, arbeidstakerne og samfunnet. Regjeringen har startet et arbeid med å utrede mulige endringer. Gode offentlige pensjonsordninger er et viktig rekrutteringsargument for kommunene.

KS' målsetninger for tilpasningene er at de:

- gir mer forutsigbare pensjonsutgifter for arbeidsgiverne
- bidrar til å begrense kostnadsveksten
- gjør offentlig tjenestepensjon og AFP mer tilpasset arbeidslinjen
- bygger på de samme prinsipper som alderspensjon i folketrygden
- legger bedre til rette for mobilitet mellom offentlig og privat sektor
- sikrer fortsatt gode pensjonsordninger i offentlig sektor

### 4. Spørsmål til debatt

I debattheftet for 2016 stilles følgende åtte spørsmål:

1. Hvilke elementer i oppgjøret (f.eks. lokal pott eller generelle tillegg) skal prioriteres?
2. Hvilke stillingsgrupper bør eventuelt prioriteres ved sentrale tillegg?
3. Er det behov for å bruke deler av disponibel ramme til tilpasninger til det nye lønssystemet?
4. Hvordan kan Hovedtariffavtalen bli et bedre verktøy for å utvikle en heltidskultur?
5. Er det behov for endringer i Hovedtariffavtalens sykelønnsbestemmelser for å oppnå en enklere praktisering av regelverket.
6. Er det behov for endringer i avtaleverket som kan bygge opp under økt nærvær? I så fall hvilke?
7. Er denne gjennomgangen av pensjon i samsvar med kommunens / fylkeskommunens synspunkt?
8. Ser kommunen/fylkeskommunen behov for særskilte endringer i særavtalene som har utløp i 2016? I så fall – hvilke endringer?



## Saksfremlegg

Utvalgssak	Utvalgsnavn	Møtedato
3/16	Kvæningen formannskap	27.01.2016
	Kvæningen kommunestyre	

### Høring, nytt inntektssystem for kommunene

#### Administrasjonssjefens innstilling

Saken med vedlegg legges fra administrasjonens side fram som oversendelse med sikte på endelig forslag til kommunestyrets møte 17.2.2016.

#### Saksopplysninger

Kommunal og moderniseringsdepartementet har sendt forslag til nytt inntektssystem for kommunene ut på høring med høringsfrist 1. mars 2016.

Herværende sak fremmes som oversending av høringsdokumentet med sikte på at uttalelse kan gis i kommunestyrets møte 17.2.2016. Departementet legger opp til å presentere det nye inntektssystemet i kommuneproposisjonen 2017.

#### Vurdering

Kvæningen kommune har ikke for vane å svare på alle høringer det blir invitert til, men det antas at det er riktig å avgi uttalelse i et så sentralt spørsmål som finansieringen av hele kommunesektoren og det ligger inne forslag til forholdsvis store endringer som kan ha betydelige omfordelingseffekter.

Det arbeides med å analysere endringene på mange hold og på KSs hjemmesider heter det blant annet at «KS tar sikte på å presentere en mer helhetlig oversikt over virkningene av høringsforslaget i midten av januar.»

Det ses derfor som mest hensiktsmessig å avvente analysene av forslagene og konsekvensene, men antas at det for Kvæningen vil ha særlig interesse å merke seg vurderinger knyttet til basistilskuddet, smådriftsulemper i utgiftsutjevningen og til et nytt strukturkriterium som antas å gi et bilde av om kommunene har «frivillige» eller «ufrivillige» smådriftsulemper. Som en kuriositet kan vises til at Kvæningen kommune nevnes særskilt i teksten under punkt 6.2 Om distriktsindeksen.

#### Vedlegg

Kommunal- og moderniseringsdepartementet, forslag.

**KMD**

**KOMMUNAL- OG  
MODERNISERINGSDEPARTEMENTET**

Forslag til nytt inntektssystem for  
kommunene

## Innhold

1	Helhetlig gjennomgang av inntektssystemet for kommunene .....	6
1.1	Innledning.....	6
1.2	Oppsummering av forslagene til endring .....	7
1.2.1	Forslag til ny kostnadsnøkkel i utgiftsutjevningen .....	8
1.2.2	Forslag til endringer i regionalpolitiske tilskudd.....	9
1.3	Om innholdet i de enkelte kapitlene .....	10
2	Generelt om inntektssystemet .....	11
2.1	Prinsipp og målsetting .....	11
2.2	Kommunesektorens roller, oppgaver og plass i norsk økonomi .....	12
2.3	Dagens inntektssystem .....	13
2.3.1	Innbyggertilskuddet .....	13
2.3.2	Regionalpolitiske tilskudd .....	15
2.3.3	Skjønnstilskudd.....	15
2.4	Tidligere endringer i inntektssystemet .....	15
3	Utgiftsutjevningen i inntektssystemet .....	17
3.1	Innledning.....	17
3.2	Generelt om utgiftsutjevningen .....	17
3.3	Hvilke sektorer skal inngå i utgiftsutjevningen? .....	20
3.4	Analyseopplegg .....	21
3.4.1	Normative og statistiske analyser .....	21
3.4.2	Analysemetoder .....	23
3.5	Simultane og partielle analyser.....	24
4	Kostnadsnøkkel i utgiftsutjevningen .....	27
4.1	Grunnskole.....	28
4.1.1	Generelt om sektoren .....	28
4.1.2	Dagens delkostnadsnøkkel.....	28
4.1.3	Analyser og vurderinger .....	29
4.1.4	Forslag til ny delkostnadsnøkkel .....	29
4.2	Pleie og omsorg .....	30
4.2.1	Generelt om sektoren .....	30

4.2.2	Dagens delkostnadsnøkkel.....	30
4.2.3	Analyser og vurderinger .....	32
4.2.4	Forslag til ny delkostnadsnøkkel .....	34
4.3	Barnehage.....	35
4.3.1	Generelt om sektoren .....	35
4.3.2	Dagens delkostnadsnøkkel.....	35
4.3.3	Analyser og vurderinger .....	37
4.3.4	Forslag til ny delkostnadsnøkkel .....	38
4.4	Kommunehelsetjeneste.....	39
4.4.1	Generelt om sektoren .....	39
4.4.2	Dagens delkostnadsnøkkel.....	39
4.4.3	Analyser og vurderinger .....	40
4.4.4	Forslag til ny delkostnadsnøkkel .....	41
4.5	Barnevern.....	41
4.5.1	Generelt om sektoren .....	41
4.5.2	Dagens delkostnadsnøkkel.....	42
4.5.3	Analyser og vurderinger .....	42
4.5.4	Forslag til ny delkostnadsnøkkel .....	44
4.6	Sosialhjelp .....	44
4.6.1	Generelt om sektoren .....	44
4.6.2	Dagens delkostnadsnøkkel.....	45
4.6.3	Analyser og vurderinger .....	45
4.6.4	Forslag til ny delkostnadsnøkkel .....	46
4.7	Administrasjon, landbruk og miljø.....	46
4.7.1	Generelt om sektoren .....	46
4.7.2	Dagens delkostnadsnøkkel.....	47
4.7.3	Analyser og vurderinger landbruk .....	47
4.7.4	Forslag til ny delkostnadsnøkkel landbruk .....	48
4.7.5	Analyser og vurderinger administrasjon og miljø .....	48
4.7.6	Forslag til ny delkostnadsnøkkel administrasjon og miljø .....	49
4.8	Samlet kostnadsnøkkel .....	49
4.8.1	Sektorenes vekt i samlet kostnadsnøkkel.....	49

4.8.2	Forslag til samlet kostnadsnøkkel for kommunene .....	50
5	Kompensasjon for smådriftsulemper i utgiftsutjevningen .....	52
5.1	Om smådriftsulemper i kommunal tjenesteproduksjon.....	53
5.2	Dagens kompensasjon for smådriftsulemper i utgiftsutjevningen .....	53
5.3	Differensiering av kompensasjonen for smådriftsulemper i utgiftsutjevningen	55
5.3.1	Om strukturkriteriet .....	55
5.3.2	Gradering av basiskriteriet i kostnadsnøkkelen .....	58
5.3.3	Konsekvenser av gradert basiskriterium.....	59
5.3.4	Departementets vurderinger og forslag til endring i kompensasjonen for smådriftsulemper.....	60
6	Regionalpolitiske tilskudd.....	62
6.1	Dagens regionalpolitiske tilskudd .....	63
6.1.1	Distriktstilskudd Sør-Norge .....	63
6.1.2	Nord-Norge- og Namdalstilskudd.....	64
6.1.3	Småkommunetilskudd.....	64
6.1.4	Veksttilskudd .....	65
6.1.5	Storbytilskudd.....	65
6.2	Om distriktsindeksen .....	66
6.3	Vurdering av dagens tilskudd .....	66
6.3.1	Begrunnelse og målsettinger.....	66
6.3.2	Størrelse og omfang .....	67
6.4	Forslag til endringer i de regionalpolitiske tilskuddene .....	70
6.5	Departementets forslag til endringer .....	71
6.5.1	Konsekvenser av forslagene .....	72
7	Skatteelementer i inntektssystemet .....	73
7.1	Innledning.....	73
7.2	Skatteandelen.....	74
7.3	Inntektsutjevningen .....	75
7.4	Betydningen av endringer i skatteelementene .....	76
7.5	Selskapsskatt.....	77
8	Høringsinstanser.....	78
	Vedlegg 1 Kommunenes verdi på strukturkriteriet.....	81



Vedlegg 2 Dokumentasjon av analyser til forslag til ny kostnadsnøkkel .....	93
1 Innledning .....	93
2 Datagrunnlag.....	93
3 Resultater fra KOMMODE-modellen 2011-2013 .....	94
4 Analyseresultater delkostnadsnøkler .....	94
4.1 Delkostnadsnøkkel grunnskole .....	95
4.2 Delkostnadsnøkkel pleie og omsorg .....	95
4.3 Delkostnadsnøkkel barnehage .....	97
4.4 Delkostnadsnøkkel kommunehelsetjeneste .....	98
4.5 Delkostnadsnøkkel barnevern .....	99
4.6 Delkostnadsnøkkel sosialhjelp .....	99
4.7 Delkostnadsnøkkel administrasjon og miljø.....	100
4.8 Delkostnadsnøkkel landbruk.....	100
5 Sektorenes andel av samlet kostnadsnøkkel .....	101

# 1 Helhetlig gjennomgang av inntektssystemet for kommunene

## 1.1 Innledning

Kommunesektoren har ansvar for en rekke viktige velferdsoppgaver og forvalter en betydelig del av de økonomiske ressursene i norsk økonomi. Sektorens inntekter utgjør om lag 18 pst. av BNP for Fastlands-Norge. Inntektssystemet for kommunene fordeler rammetilskuddet mellom kommunene og omfordeler skatteinntekter. Skatteinntekter og rammetilskudd utgjør om lag 75 pst. av kommunesektorens samlede inntekter. I 2016 utgjør rammetilskuddet til kommunene om lag 124 mrd. kroner, mens skatteinntektene er anslått til om lag 155,4 mrd. kroner.

Inntektssystemet består av flere elementer; innbyggertilskuddet, inkludert kostnadsnøkkelen i utgiftsutjevningen, de regionalpolitiske tilskuddene og de ulike skatteelementene. I dette høringsnotatet redegjøres det for konkrete forslag til endringer i kostnadsnøkkelen, og det gis en omtale av endret innretning på de regionalpolitiske tilskuddene. I tillegg drøftes forholdet mellom kommunenes skatteinntekter og inntektssystemet, uten at det i dette notatet foreslås konkrete endringer.

Det er lagt opp til at kostnadsnøkklene i utgiftsutjevningen skal oppdateres om lag hvert fjerde år, og denne revisjonen av kostnadsnøkkelen er en oppfølging av dette. Kostnadsnøkklene bør oppdateres jevnlige for å fange opp endringer i befolkningssammensetning, levekår, reiseavstander og andre strukturelle forhold.

I kommuneproposisjonen for 2016<sup>1</sup> ble det varslet at regjeringen vil foreta en helhetlig gjennomgang av inntektssystemet for kommunene, og at forslag til nytt inntektssystem skal presenteres i kommuneproposisjonen for 2017. Det ble understreket at denne gjennomgangen av inntektssystemet også skal ses i sammenheng med kommunereformen.

Som varslet er dagens kompensasjon for smådriftsulemper i kommunal tjenesteproduksjon særlig vurdert i denne gjennomgangen av inntektssystemet. I dag får alle kommuner full kompensasjon for smådriftsulemper i kommunal tjenesteproduksjon gjennom kostnadsnøkkelen i utgiftsutjevningen, uavhengig av om deler av disse kostnadene kan ses på som frivillige. Etter departementets vurdering bør ikke kommuner kompenseres for frivillige smådriftsulemper på kommunenivå. Det foreslås derfor at det gjøres endringer i kompensasjonen for smådriftsulemper i inntektssystemet, slik at det ikke lenger blir gitt full kompensasjon for frivillige smådriftsulemper gjennom basiskriteriet. Basiskriteriet dekker i hovedsak administrative kostnader i kommunen. Det skal fortsatt gis full kompensasjon for smådriftsulemper på tjenestenivå grunnet bosettingsmønster.

Slik vil inntektssystemet bli mer nøytralt i forhold til kommunestruktur. I høringsnotatet skisseres det hvordan en slik modell kan utformes. Modellen tar utgangspunkt i et nytt strukturkriterium, basert på reiseavstander, som benyttes for å differensiere mellom frivillige

---

<sup>1</sup> Prop. 121 S (2014-2015) *Kommuneproposisjonen 2016*.

og ufrivillige smådriftsulemper. Endelig modell vil bli presentert i kommuneproposisjonen for 2017.

Regionalpolitiske tilskudd skal fortsatt være en viktig del av inntektssystemet, og vil være et viktig virkemiddel i distriktpolitikken for å oppnå blant annet næringsutvikling og en god samfunnsmessig utvikling. Regjeringen ønsker å knytte de regionalpolitiske tilskuddene tettere opp til den øvrige distriktpolitikken, forenkle tilskuddsstrukturen og gjøre også disse tilskuddene mer nøytrale i forhold til kommunesammenslutninger. I dette høringsnotatet skisseres endringer i de regionalpolitiske tilskuddene i en slik retning. Konkrete modeller vil bli presentert i kommuneproposisjonen for 2017.

Skatteinntekter utgjør i dag om lag 40 pst. av kommunesektorens samlede inntekter, og er en viktig finansieringskilde for sektoren. Skatteelementene i inntektssystemet består i hovedsak av tre elementer; fastsetting av skattens andel av de samlede inntektene, hvilke skatter som skal tilfalle kommunene og graden av utjevning av skatteinntekter mellom kommunene. Innretningen av skatteelementene i inntektssystemet vil være en vurdering av balansen mellom hensynet til lokal forankring av inntektene og hensynet til likeverdige tjenester. Hensynet til likeverdige tjenester tilsier en lavere skatteandel og/eller høyere utjevning av skatteinntektene, mens hensynet til lokal forankring innebærer en høyere skatteandel og/eller lavere utjevning. Skatteandelen fastsettes hvert år i tilknytning til kommuneopplegget i statsbudsjettet. I høringsnotatet drøftes de ulike skatteelementene og utviklingen i disse over tid i kapittel 7.

Departementet legger opp til å presentere et helhetlig forslag til nytt inntektssystem for kommunene i kommuneproposisjonen 2017, med virkning fra 1.1. 2017.

Kommuner som slår seg sammen i denne stortingsperioden vil få beregnet inndelingstilskuddet med utgangspunkt i inntektssystemet for 2016. I inndelingstilskuddet får kommunene beholde basistilskudd og eventuelle regionalpolitiske tilskudd de mister som følge av sammenslåingen i 15 år uavkortet etter sammenslåingen, før tilskuddet trappes ned over 5 år. Dette vil gi forutsigbarhet og god tid til omstilling for disse kommunene. I tillegg får de reformstøtte og dekning av engangskostnader ved sammenslåingen.

## **1.2 Oppsummering av forslagene til endring**

I høringsnotatet legges det fram et forslag til ny kostnadsnøkkel for kommunene. Det er utført nye analyser av variasjonene i kommunenes utgifter på alle sektorer som inngår i utgiftsutjevningen, og det foreslås endringer i alle delkostnadsnøkklene i tråd med disse.

Norske kommuner er svært ulike i størrelse, geografi og befolkningssammensetning. Dette påvirker både behovet for og kostnadene ved å tilby kommunale tjenester. Målet med utgiftsutjevningen er å sette kommunene i stand til å gi innbyggerne likeverdige og gode tjenester. For at kostnadsnøkklene skal fange opp endringer i befolkningssammensetning, levekår, reiseavstander og andre strukturelle forhold bør disse oppdateres jevnlig.

Departementet tar sikte på å innføre en modell der det skilles mellom frivillige og ufrivillige smådriftsulemper i kommunal tjenesteproduksjon og administrasjon, gjennom et kriterium som sier noe om reiseavstander (strukturkriteriet). I hovedsak dekker basiskriteriet i dag

administrative kostnader ved å være en kommune, det vil si kostnader knyttet til smådriftsulemper som ikke skyldes avstander og bosettingsmønster. Kompensasjonen for smådriftsulemper gjennom basiskriteriet i utgiftsutjevningen differensieres deretter med strukturkriteriet. Jo større avstandene er, jo mer er smådriftsulempene å anse som ufrivillige – og jo høyere blir kompensasjonen. Det betyr at kommuner som på grunn av store reiseavstander er ufrivillig små fortsatt vil motta full kompensasjon. Kommuner som frivillig er små vil ikke lenger motta full kompensasjon for smådriftsulemper gjennom utgiftsutjevningen. Denne endringen gjelder bare smådriftsulemper på kommunenivå. Smådriftsulemper på tjenestenivå, for eksempel ved å gi et desentralisert skoletilbud i en kommune med spredt bosetting, vil fortsatt kompenseres fullt ut.

I dag får alle kommuner i Nord-Norge og 14 kommuner i Nord-Trøndelag Nord-Norge- og Namdalstilskudd med et fast beløp per innbygger. Kommuner i Sør-Norge kan motta distriktstilskudd Sør-Norge hvis kommunen har distriktsutfordringer målt ved distriktsindeksen. Dette tilskuddet gis delvis med et beløp per kommune og delvis per innbygger. Kommuner med færre enn 3 200 innbyggere, både i Nord- og Sør-Norge, får småkommunetilskudd med et fast beløp per kommune. Kommuner i Nord-Norge kan motta både Nord-Norge- og Namdalstilskudd og småkommunetilskudd, mens kommuner i Sør-Norge mottar enten småkommunetilskudd eller distriktstilskudd Sør-Norge.

For å forenkle tilskuddsstrukturen foreslår regjeringen å slå sammen disse tre tilskuddene til to ny tilskudd, ett for Nord-Norge og ett for Sør-Norge. Småkommunetilskuddet foreslås videreført innenfor de to nye tilskuddene, som et eget småkommunetillegg. Det foreslås å knytte dette småkommunetillegget tettere opp til distriktpolitikken for øvrig enn dagens småkommunetilskudd, ved at satsene på tillegget differensieres med distriktsindeksen. På den måten blir også graden av distriktsutfordringer, og ikke bare innbyggertall, avgjørende for størrelsen på småkommunetillegget.

Tilskudd som gis, helt eller delvis, med et fast beløp per kommune innebærer at det gis betydelig høyere tilskudd pr innbygger i små kommuner enn i større kommuner. Dette gir mellomstore og større kommuner dårligere forutsetninger for å gi gode tjenestetilbud enn små kommuner. Videre er dette problematisk ved at kommuner som slår seg sammen vil miste tilskudd. Selv om kommunene kompenseres for dette gjennom inndelingstilskuddet kan det svekke insentivene til sammenslutning. Regionalpolitiske tilskudd bør derfor i større grad fordeles pr. innbygger, slik at kommunene får et mer likeverdig mulighet for å gi gode tjenester uavhengig av størrelse. De regionalpolitiske elementene i systemet bør også gis en klarere begrunnelse og forankring i den øvrige regionalpolitikken.

### **1.2.1 Forslag til ny kostnadsnøkkel i utgiftsutjevningen**

I dag inngår sektorene grunnskole, barnehage, pleie og omsorg, helsetjenester, barnevern, sosialhjelp, samt administrasjon/landbruk/miljø i utgiftsutjevningen. Det foreslås ingen endringer i hvilke sektorer som omfattes av utgiftsutjevningen.

For hver sektor som inngår i utgiftsutjevningen er det en delkostnadsnøkkel i kostnadsnøkkelene. Delkostnadsnøkklene vektet sammen til en samlet kostnadsnøkkel på grunnlag av sektorenes relative størrelse (målt etter andel regnskapsførte utgifter).

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har gjennomgått og oppdatert alle delkostnadsnøkler i inntektssystemet for kommunene. Departementet har tatt utgangspunkt i dagens kostnadsnøkler, utført nye analyser av de ulike sektorene med et oppdatert datagrunnlag, og foreslår i dette notatet endringer i alle delkostnadsnøkler.

Dagens kompensasjon for smådriftsulemper på kommunenivå (i hovedsak knyttet til administrasjon) er en del av kostnadsnøkkelen, og gis gjennom basiskriteriet. I dette høringsnotatet skisseres en mulig modell for hvordan denne kompensasjonen kan graderes. Gradering av basiskriteriet er foreløpig ikke inkludert i departementets forslag til ny kostnadsnøkkel, men dette vil bli en del av kostnadsnøkkelen når modellen innføres.

### ***Gradert kompensasjon for smådriftsulemper gjennom basiskriteriet i utgiftsutjevningen***

Gjennom utgiftsutjevningen i inntektssystemet kompenseres kommunene *fullt ut* for *ufrivillige* kostnadsforskjeller knyttet til kommunestørrelse. I dag gjelder dette prinsippet for smådriftsulemper både på tjenestenivå (for eksempel grunnskole) og på kommunenivå (for eksempel administrasjon).

Departementet tar sikte på å innføre en modell der det skilles mellom frivillige og ufrivillige smådriftsulemper, og der ikke alle kommuner lenger mottar full kompensasjon for smådriftsulempene på kommunenivå. Smådriftsulemper på tjenestenivå vil fortsatt bli behandlet som en ufrivillig kostnad, og vil bli kompensert fullt ut gjennom kostnadsnøkkelen som i dag. Smådriftsulemper på kommunenivå er derimot av en annen karakter, og er ikke fullt ut ufrivillige. Etter departementets vurdering bør derfor ikke disse smådriftsulempene kompenseres fullt ut.

For å differensiere kompensasjonen for smådriftsulemper mellom kommunene, foreslår departementet å innføre en modell med gradering av basiskriteriet ved hjelp av strukturkriteriet. Strukturkriteriet er et mål på bosettingsmønsteret i kommunen og områdene rundt, og sier noe om avstander og spredtbygdhet i regionen. Med en modell som skissert i dette høringsnotatet, vil kommuner med store avstander målt ved strukturkriteriet beholde full kompensasjon for smådriftsulemper som i dag, mens kommuner med lavere verdi på strukturkriteriet får noe mindre kompensasjon for smådriftsulempene enn i dagens system.

Departementets forslag til modell er nærmere omtalt i kapittel 5, og den enkelte kommunes verdi på strukturkriteriet er vist i vedlegg 1. Endelig utforming av en slik modell blir presentert i kommuneproposisjonen for 2017.

### **1.2.2 Forslag til endringer i regionalpolitiske tilskudd**

Formålet med endringene i de regionalpolitiske tilskuddene som presenteres i dette høringsnotatet er å forenkle tilskuddsstrukturen, knytte de regionalpolitiske tilskuddene tettere opp til øvrig distriktpolitikk og gjøre tilskuddene mer nøytrale i forhold til kommunesammenslutninger. I tillegg til full kompensasjon for smådriftsulempene i utgiftsutjevningen, gis det i dag også et ekstra tilskudd til de minste kommunene gjennom småkommunetilskuddet. Dette er begrunnet med regionalpolitiske målsettinger, og ikke med dokumenterte kostnadsforskjeller.

Den viktigste endringen som foreslås er å samle de tre tilskuddene Nord- Norge- og Namdalstilskuddet, distriktstilskudd Sør-Norge og småkommunetilskuddet i to nye tilskudd; ett for Nord-Norge og ett for Sør-Norge. Småkommunetilskuddet foreslås videreført innenfor de to nye tilskuddene, som et eget småkommunetillegg. Småkommunetillegget knyttes tettere opp til distriktpolitikken enn dagens småkommunetilskudd, ved at satsene på tillegget differensieres med distriktsindeksen (som er et mål på graden av distriktpolitiske utfordringer knyttet til bl.a. arbeidsmarked og demografi). På den måten blir også graden av distriktsutfordringer, og ikke bare innbyggertall, avgjørende for størrelsen på småkommunetillegget. Regionalpolitikken innenfor inntektssystemet blir med dette mer helhetlig og kobles opp mot distriktpolitikken for øvrig. Dagens småkommunetilskudd tildeles med ett tilskudd per kommune, uavhengig av antall innbyggere. Dette innebærer at jo færre innbyggere kommunen har, jo høyere blir tilskuddet per innbygger. Det foreslås at en noe høyere andel av tilskuddene fordeles per innbygger, og mindre per kommune. Dette vil gi kommunene en mer likeverdig mulighet for å tilby gode tjenester til sine innbyggere, uavhengig av kommunestørrelse. En slik endring vil gjøre tilskuddet med rettferdig, fordi kommuner med flere innbyggere dermed kan få et høyere tilskudd enn kommuner med færre innbyggere. Tilskuddet vil med denne innretningen også bli mer nøytralt i forhold til kommunestruktur.

### **1.3 Om innholdet i de enkelte kapitlene**

I kapittel 2 følger en generell gjennomgang av de prinsipper og målsettinger som ligger til grunn for dagens inntektssystem. Kapittel 3 inneholder en generell gjennomgang av utgiftsutjevningen. Her drøftes det hvilke sektorer som skal inngå og metodevalg for analyser som ligger til grunn for forslaget til ny kostnadsnøkkel.

Kapittel 4 tar for seg kostnadsnøkkelene for kommunene. Det gis en gjennomgang av alle delkostnadsnøkklene i den samlede kostnadsnøkkel. Det omfatter en generell gjennomgang av sektorene og dagens delkostnadsnøkler, analyser og vurderinger, og forslag til nye delkostnadsnøkler. Til slutt presenteres forslag til ny samlet kostnadsnøkkel.

I kapittel 5 drøftes ulike problemstillinger knyttet til kompensasjonen for smådriftsulemper i utgiftsutjevningen, og det skisseres en modell for hvordan denne kompensasjonen kan differensieres mellom kommuner ut fra graden av ufrivillighet/frivillighet i smådriftsulempene.

I kapittel 6 gis det en vurdering av de regionalpolitiske tilskuddene i inntektssystemet, og departementets forslag til endringer i disse.

Kapittel 7 gir en oversikt over skatteelementene i dagens inntektssystem, og hvordan skatteelementene har blitt behandlet i inntektssystemet fram til i dag.

Kommunenes verdi på strukturkriteriet er vist i vedlegg 1, mens vedlegg 2 inneholder analyseresultatene som ligger til grunn for forslagene til delkostnadsnøkler.

## 2 Generelt om inntektssystemet

### 2.1 Prinsipp og målsetting

Kommunesektoren har viktige velferdsoppgaver og forvalter en betydelig del av de økonomiske ressursene i norsk økonomi. For regjeringen er det viktig at disse midlene fordeles og forvaltes på en god måte for å oppnå mest mulig velferd. Forslaget til endringer i inntektssystemet som presenteres i dette høringsnotatet legger godt til rette for dette.

Den demografiske utviklingen vil medføre økt behov for offentlige velferdstjenester i tiårene framover. Endringene i befolkningssammensetning vil for alvor begynne å gjøre seg gjeldende fra 2020. Det forventes en sterk vekst i de eldre aldersgruppene, som vil gi en markant økning i etterspørselen etter omsorgstjenester. Kommunene har ansvaret for de sentrale velferdstjenestene til innbyggerne, og må derfor være rustet til å håndtere virkningene av den demografiske utviklingen.

Befolkningsveksten de siste årene har i hovedsak vært sterkest i sentrale deler av landet, og det er ventet at denne utviklingen vil fortsette. Mens mange kommuner vil oppleve befolkningsvekst, vil enkelte kommuner oppleve fraflytting. Utfordringsbildet mellom ulike typer kommuner og på tvers av regioner vil variere. Alderssammensetningen i befolkningen har betydning for hvilke offentlige tjenester det er behov for i lokalsamfunnet. For at kostnadsnøkkelen på best mulig måte skal fange opp de ulike utfordringene ved å tilby tjenester i landets kommuner, må den oppdateres jevnlig. Regjeringen legger derfor opp til en oppdatering av kostnadsnøkklene om lag hvert fjerde år.

I kommuneproposisjonen for 2017 vil regjeringen legge fram forslag til et helhetlig inntektssystem, med konkrete modeller for de ulike elementene.

Regjeringen vil at prinsippene om økonomisk rammestyring fortsatt skal ligge til grunn for den statlige styringen av kommunesektoren. Staten styrer kommunene gjennom inntektene, ikke gjennom detaljstyring av utgiftene. Rammefinansiering er viktig for lokaldemokratiet, og fremmer effektivitet ved at det gir kommunene handlingsrom til å prioritere ressursbruken i tråd med lokale forhold og behov.

Det er et mål for denne regjeringen at innbyggere over hele landet skal ha et likeverdig tjenestetilbud. Utgiftsutjevningen i inntektssystemet bidrar til dette, og omfordeler rammetilskudd mellom kommunene etter deres varierende utgiftsbehov. Den demografiske utviklingen og endringer i tjenestebehov krever jevnlig revidering av kostnadsnøkklene, slik at utjevningen på best mulig måte gjenspeiler de reelle forskjellene i utgiftsbehov mellom kommunene. Forslaget til ny kostnadsnøkkel, som regjeringen legger fram i dette høringsnotatet, er basert på en faglig oppdatering av kostnadsnøkkelen fra 2011, og reflekterer de senere års endringer i befolkningssammensetning og utgiftsbehov.

Fra og med 2016, med virkning i budsjettet for 2017, tilbakeføres en del av selskapsskatten til kommunene gjennom en ny inntekt basert på vekst i lønnssum i privat sektor slik at verdier tilbakeføres til lokalsamfunnet. Endelig modell for dette vil bli presentert i kommuneproposisjonen for 2017.

Det skal fortsatt være tilskudd innenfor inntektssystemet som er regionalpolitisk begrunnet og som benyttes som virkemiddel i distriktspolitikken. Regjeringen mener at disse tilskuddene kan gjøres mer målrettede, og foreslår derfor noen endringer i innretningen på enkelte av tilskuddene. Målet med endringene er både at tilskuddene skal bli mer treffsikre med hensyn til distriktspolitiske målsettinger, og at de skal bli mer nøytrale i forhold til kommunesammenslutninger.

## **2.2 Kommunesektorens roller, oppgaver og plass i norsk økonomi**

Kommunene har et bredt spekter av oppgaver. Ved siden av å være et forvaltningsnivå med egen folkevalgt representasjon, har kommunene oppgaver som utviklingsaktør, myndighetsforvalter og leverandør av velferdstjenester til innbyggerne. Kommunene har blant annet ansvaret for pleie- og omsorgsoppgaver, barnevern, barnehager, grunnskole, sosialhjelp og helsetjenester. Kommunesektorens ressursbruk er først og fremst knyttet til velferdsoppgavene.

Skatteinntekter, statlige overføringer som rammetilskudd og øremerkede tilskudd, og gebyrinntekter utgjør hoveddelen av kommunesektorens inntekter. Kommunesektorens samlede inntekter anslås til om lag 463 mrd. kroner i 2016. Av dette utgjør de frie inntektene, skatteinntekter og rammetilskudd, om lag 343 mrd. kroner, eller anslagsvis 74 pst. av sektorens totale inntekter. Inkluderes også momskompensasjon utgjør de frie inntektene om lag 78 pst. av de samlede inntektene.

Kommunesektoren forvalter en betydelig del av de økonomiske ressursene i norsk økonomi. Kommunesektorens skatteinntekter anslås til om lag 186 mrd. kroner i 2016, og rammetilskuddet anslås til om lag 157 mrd. kroner. Øremerkede tilskudd og gebyrer anslås samlet å utgjøre i underkant av 90 mrd. kroner, og momskompensasjon om lag 20 mrd. kroner i 2016. Målt i forhold til BNP for Fastlands-Norge utgjør kommunesektorens inntekter om lag 18 pst. Om lag én av fem sysselsatte i landet er ansatt i kommunesektoren.

Kommunesektoren finansieres i hovedsak gjennom frie inntekter, dvs. rammetilskudd og skatt. Rammefinansiering bidrar samlet sett til den mest treffsikre ressursbruken, er administrativt lite krevende for både staten og kommunene, og gir rom for lokalt tilpassede løsninger. I tillegg til at lokale prioriteringer er kostnadseffektive, gir rammefinansiering lokale folkevalgte et reelt handlingsrom til å håndtere lokale utfordringer og behov.

Det oppstår forskjeller mellom kommunene på grunn av forskjeller i kostnader ved å tilby tjenester og forskjeller i skattegrunnlag. Målet med inntektssystemet er å utjevne disse forskjellene, slik at alle kommuner skal settes i stand til å tilby gode og likeverdige tjenester til sine innbyggere. Gjennom utgiftsutjevningen er det i prinsippet full utjevning av forskjeller i ufrivillige kostnader, mens det gjennom skatteutjevningen er en delvis utjevning av skatteinntektene.

En betydelig andel av kommunesektorens inntekter kommer gjennom skatteinntekter. I dag er skattens andel av de samlede inntektene 40 pst. Forskjeller i skattenivå mellom kommunene er kun delvis utjevnet i inntektssystemet. Dette gir forskjeller i inntektsnivå mellom



kommunene, selv etter utjevning. De regionalpolitiske tilskuddene i inntektssystemet og skjønnstilskuddet er også ulikt fordelt mellom kommunene, og fører til forskjeller i inntekter. Størrelsen på, og utformingen av de regionalpolitiske tilskuddene er politisk begrunnet, på samme måte som fastsettelsen av skattens andel av samlede inntekter og graden av inntektsutjevning mellom kommunene.

## 2.3 Dagens inntektssystem

Den overordnede målsettingen med inntektssystemet er å utjevne kommunenes økonomiske forutsetninger, slik at forholdene legges til rette for et likeverdig tjenestetilbud til innbyggerne over hele landet. Det betyr ikke at alle kommuner skal ha like inntekter, men at alle kommuner skal ha forutsetninger for å gi innbyggerne et likeverdig tjenestetilbud.

Tabell 2.1 viser det samlede rammetilskuddet til kommunene i 2016, fordelt på de ulike komponentene i rammetilskuddet. Innbyggertilskuddet utgjør den største delen av rammetilskuddet, med i overkant av 95 pst. Småkommunetilskuddet, distriktstilskudd Sør-Norge og Nord-Norge- og Namdalstilskuddet utgjør en liten del av kommunenes samlede rammetilskudd, men tilskuddene betyr mye for den enkelte kommune som mottar tilskuddene.

Tabell 2.1 Rammetilskudd til kommunene 2016, etter Stortingets vedtak.

Tilskudd	(1 000 kr)
Innbyggertilskudd	119 052 870
Distriktstilskudd Sør-Norge	408 811
Nord-Norge- og Namdalstilskudd	1 611 747
Småkommunetilskudd	963 501
Skjønnstilskudd	1 854 000
Veksttilskudd	440 616
Storbytilskudd	459 985
Sum rammetilskudd	124 791 530

### 2.3.1 Innbyggertilskuddet

Innbyggertilskuddet til kommunene utgjør i 2016 119 mrd. kroner. En mindre del av innbyggertilskuddet blir gitt en særskilt fordeling (tabell C). Etter at sakene med særskilt fordeling er trukket ut, fordeles innbyggertilskuddet som et likt beløp per innbygger til alle kommuner på grunnlag av befolkningstall per 1. juli året før budsjettåret. Innbyggertilskuddet blir deretter omfordelt etter:

- Utgiftsutjevningen, basert på kostnadsnøkler
- Korreksjonsordningen for elever i statlige og private skoler
- Inntektsgarantiordningen

I tillegg til disse ordningene foretas den løpende skatteutjevningen gjennom budsjettåret i innbyggertilskuddet. Dette skjer i praksis ved at innbyggertilskuddet blir justert i de terminvise utbetalingene. Skatteutjevningen jevner delvis ut forskjeller i skatteinntekter

mellom kommunene, og omfatter inntekts- og formuesskatt fra personlige skatteyttere og naturressursskatt fra kraftforetak. Skatteutjevningen blir nærmere omtalt i kapittel 7.

### *Saker med særskilt fordeling*

Innenfor innbyggertilskuddet finnes det midler som ikke blir fordelt etter de ordinære kriteriene i inntektssystemet, men blir gitt en særskilt fordeling (tabell C). Dette gjelder blant annet oppgaver som kun et fåtall kommuner har, saker det er vanskelig å finne en god fordeling på innenfor de ordinære kriteriene i inntektssystemet og inndelingstilskuddet til kommuner som har slått seg sammen.

Inndelingstilskuddet kompenserer kommuner som slår seg sammen for en reduksjon i rammetilskuddet som følge av sammenslåingen. Kommunene gis full kompensasjon for bortfall av basistilskuddet, som er et fast beløp per kommune, og netto nedgang i samlede regionalpolitiske tilskudd. Veksttilskuddet omfattes i dag ikke av inndelingstilskuddet. Dersom en ny sammenslått kommune oppfyller kravene til å motta veksttilskudd vil kommunen få dette på vanlig måte. Fram mot kommuneproposisjonen for 2017 vil regjeringen vurdere nærmere om veksttilskuddet skal innlemmes i inndelingstilskuddet.

Tabell C er en midlertidig løsning, og saker bør kun ligge med særskilt fordeling i en begrenset periode før de inkluderes i utgiftsutjevningen og fordeles etter de ordinære kriteriene. Omfanget av saker med særskilt fordeling bør også holdes på et lavt nivå. I 2016 fordeles i overkant av 790 mill. kroner i tabell C.

### *Utgiftsutjevningen*

Gjennom utgiftsutjevningen får kommunene full kompensasjon for ufrivillige kostnadsforskjeller. Innbyggertilskuddet korrigeres for variasjoner i kommunenes utgiftsbehov, slik at kommunene i størst mulig grad skal ha like muligheter til å tilby likeverdige velferdstjenester til sine innbyggere. Grunnlaget for denne omfordelingen er kostnadsnøkkelen i inntektssystemet. Utgiftsutjevningen og kostnadsnøkklene omtales nærmere i kapittel 3, 4 og 5.

### *Korreksjonsordningen for elever i statlige og private skoler*

Innenfor utgiftsutjevningen er det en egen korreksjonsordning for elever i statlige og private skoler. Det gis egne statstilskudd utenom rammetilskuddet til elever i statlige og private skoler, og ordningen korrigerer for dette ved at kommuner med relativt mange elever i statlige og private skoler får et trekk gjennom utgiftsutjevningen etter årlige fastsatte satser. Det samlede trekket tilbakeføres til alle kommuner etter kommunens andel av utgiftsbehovet/kostnadsnøkkelen. Trekksetsene er felles for alle kommuner, og korreksjonsordningen er en ren omfordelingsordning mellom kommunene. Ordningen er ikke vurdert i dette høringsnotatet.

### *Inntektsgarantiordningen (INGAR)*

Inntektsgarantiordningen ble innført fra og med 2009. Formålet med ordningen er å gi kommunene en helhetlig skjerming mot for brå nedgang i rammetilskuddet. Ordningen sikrer per i dag at ingen kommuner har en beregnet vekst i rammetilskuddet fra et år til det neste som er lavere enn 300 kroner per innbygger under beregnet vekst på landsbasis per innbygger, før finansieringen av selve ordningen.

### 2.3.2 Regionalpolitiske tilskudd

I dagens inntektssystem er det fem tilskudd som skal ivareta regionalpolitiske hensyn. Dette er distriktstilskudd Sør-Norge, Nord-Norge- og Namdalstilskudd, småkommunetilskudd, veksttilskudd, og storbytilskudd. Tilskuddene har ulike begrunnelser og målsettinger. I kapittel 6 gis en nærmere omtale av de ulike tilskuddene.

### 2.3.3 Skjønnstilskudd

Skjønnstilskuddet i inntektssystemet blir brukt til å kompensere kommunene for spesielle lokale forhold som ikke fanges opp i den faste delen av inntektssystemet.

Hoveddelen av skjønnstilskuddet fordeles fra departementet til fylkesmannen, som fordeler midlene videre til kommunene. Departementet gir fylkesrammer for skjønnsfordelingen, og fylkesmannen fordeler fylkesrammen til kommunene i forbindelse med utarbeidelsen av statsbudsjettet. Fordelingen skjer etter retningslinjer gitt av departementet. Fylkesmannen kan også holde tilbake deler av fylkesrammen til senere fordeling gjennom budsjettåret.

400 mill. kroner av skjønnstilskuddet fordeles direkte fra departementet som kompensasjon for tap på endringer i inntektssystemet i 2011. I tillegg holder departementet tilbake deler av skjønnstilskuddet, som en reservepott, til uforutsette hendelser i løpet av året.

## 2.4 Tidligere endringer i inntektssystemet

Inntektssystemet tilfører midler til kommunal sektor, og er et viktig virkemiddel for gjennomføring av politikken innenfor sentrale samfunnsområder. Etter innføringen av inntektssystemet i 1986 har systemet blitt revidert i flere omganger. Det har vært nedsatt to offentlige utvalg for å vurdere inntektssystemet, Rattsøutvalget (NOU 1996:1 og NOU 1997:8) og Inntektssystemutvalget, også kalt Borgeutvalget (NOU 2005:18), og et politisk utvalg, Sørheimutvalget (2007).

Inntektssystemutvalget ble oppnevnt i oktober 2003. Utvalget foretok en bred gjennomgang av inntektssystemet for kommunene og fylkeskommunene, og la fram sine forslag til endringer i inntektssystemet<sup>2</sup> i oktober 2005. Sørheimutvalget, som var et politisk utvalg sammensatt av partiene med representasjon på Stortinget, ble nedsatt i desember 2006, og leverte sin rapport *Forslag til forbedring av overføringssystemet for kommunene* i oktober 2007.

Den første store omleggingen av inntektssystemet var i 1997, på bakgrunn av Rattsøutvalgets første delutredning<sup>3</sup>. De siste større omleggingene skjedde i 2009 og 2011, på grunnlag av forslag fra Sørheimutvalget og Borgeutvalget.

På bakgrunn av Sørheimutvalgets utredning, samt departementets egen gjennomgang av de ulike delene i inntektssystemet, ble det fra og med 2009 gjort endringer i de politiske delene av inntektssystemet for kommunene. Skatteandelen ble redusert, den kommunale

---

<sup>2</sup> NOU 2005: 18 *Fordeling, forenkling, forbedring*.

<sup>3</sup> St.prp. 55 (1996-1997) *Kommuneøkonomiproposisjonen for 1997*.

selskapsskatten ble avvirket, og det ble innført en sterkere inntektsutjevning. Videre ble det innført et nytt regionalpolitisk tilskudd; distriktstilskudd Sør-Norge, det ble innført et veksttilskudd, beregningsgrunnlaget for innbyggertilskuddet og utgiftsutjevningen ble endret fra 1. januar i budsjettåret til 1. juli året før budsjettåret, og en ny inntektsgarantiordning ble innført som erstatning for den tidligere overgangsordningen.

I kommuneproposisjonen for 2011 ble det lagt fram ny samlet kostnadsnøkkel for kommunene. Denne bygde i hovedsak på Borgeutvalgets forslag til kostnadsnøkkel, og de analysemetoder utvalget anbefalte. I tillegg til at det ble innført en ny kostnadsnøkkel ble det også gjort endringer i de politiske elementene i inntektssystemet fra og med 2011. Det ble innført et nytt storbytilskudd til de fire største byene, og skatteandelen ble redusert til 40 pst.

Siden 2011 er det gjort noen mindre justeringer i inntektssystemet. I kommuneproposisjonen for 2015 ble det lagt fram forslag til endringer i distriktstilskudd Sør-Norge og veksttilskuddet. Distriktstilskudd Sør-Norge ble endret ved at soneinndelingen ble fjernet som tildelingskriterium, slik at størrelsen på distriktstilskudd Sør-Norge i dag kun baseres på distriktsindeksen. Veksttilskuddet ble endret ved at vekstgrensen ble satt ned til 1,7 pst. slik at flere kommuner kvalifiserte til tilskuddet, og satsen for tilskuddet ble økt. Senere er vekstgrensen foreslått redusert ytterligere, og er satt til 1,5 pst. i statsbudsjettet for 2016<sup>4</sup>.

I kommuneproposisjonen for 2016 ble det varslet at fra og med 2017 vil kommunene bli tilført inntekter via en ny modell for selskapsskatt. Denne modellen er basert på vekst i lokal verdiskapning, og skal gi kommunene et sterkere insentiv til å legge til rette for næringsutvikling. Samtidig vil deler av verdiskapningen føres tilbake til lokalsamfunnet. Kommuner med vekst i lønnssummen i private foretak over en periode på fire år vil motta en andel av den nye selskapsskatten. Endelig modell for selskapsskatten vil bli lagt fram i kommuneproposisjonen for 2017.

---

<sup>4</sup> Prop. 1 S (2015-2016) for Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

## 3 Utgiftsutjevningen i inntektssystemet

### 3.1 Innledning

Det er til dels store forskjeller mellom kommunene i befolknings sammensetning, geografi og kommunestørrelse. Dette gir variasjoner i hvilke tjenester innbyggerne har behov for og hvilke kostnader kommunene har ved å tilby disse tjenestene. Målet med utgiftsutjevningen er å utjevne disse forskjellene, og å sette alle kommuner i stand til å tilby sine innbyggere likeverdige og gode kommunale tjenester. Gjennom utgiftsutjevningen får kommunene full kompensasjon for ufrivillige kostnadsforskjeller. Grunnlaget for denne omfordelingen er kostnadsnøkkelen i utgiftsutjevningen.

Utgiftsutjevningen omfatter velferdstjenester av nasjonal karakter, og tjenester det er knyttet sterke nasjonale føringer til. I dag inngår sektorene grunnskole, barnehage, pleie og omsorg, kommunehelsetjeneste, sosialhjelp, barnevern og administrasjon, landbruk og miljø i utgiftsutjevningen. Det foreslås ingen endringer i hvilke sektorer som skal inngå i utgiftsutjevningen i dette høringsnotatet, jf. drøfting i avsnitt 3.3.

Det er lagt opp til at kostnadsnøkklene skal oppdateres om lag hvert fjerde år, og denne revisjonen er en oppfølging av dette. Kostnadsnøkklene bør oppdateres jevnlig for å fange opp endringer i befolknings sammensetning, levekår, reiseavstander og andre strukturelle forhold, og dermed gi et best mulig grunnlag for utjevning av kostnadsforskjeller mellom kommunene. Forrige helhetlige revisjon av kostnadsnøkkelen var i 2011, og baserte seg på tall fra 2008. Forslaget til endringer i kostnadsnøkkelen i dette høringsnotatet bygger på tall fra 2014. For hver av sektorene som inngår i utgiftsutjevningen er det en egen delkostnadsnøkkel. I denne revisjonen av kostnadsnøkkelen er det foretatt nye analyser på alle disse sektorene, og de ulike delkostnadsnøkklene er oppdatert. Formålet med revisjonen har vært å se om dagens kostnadsnøkkel fortsatt er den beste til å fange opp variasjoner i kostnader mellom kommunene, eller om andre modeller er bedre.

### 3.2 Generelt om utgiftsutjevningen

Hoveddelen av rammetilskuddet til kommunene fordeles i utgangspunktet med et likt beløp per innbygger, gjennom innbyggertilskuddet. Det er imidlertid store forskjeller i befolknings sammensetning, geografi og kommunestørrelse mellom kommunene. Dette gir variasjoner i innbyggernes tjenestebehov og hvilke utgifter kommunene har ved å gi disse tjenestene.

Et viktig prinsipp i inntektssystemet er at kommunene skal få *full* kompensasjon for utgifter ved tjenesteytingen som de selv ikke kan påvirke. Graden av utjevning i utgiftsutjevningen er derfor 100 pst. Utgiftsutjevningen er et null-sum-spill, hvor tillegg for enkelte kommuner motsvares med et tilsvarende trekk for andre kommuner. Det er kun de ufrivillige kostnadsforskjellene som skal utjevnes gjennom utgiftsutjevningen. Derfor baseres utgiftsutjevningen på et beregnet utgiftsbehov for den enkelte kommune, og ikke kommunenes faktiske utgifter. Utgiftsbehovet til den enkelte kommunene beregnes ved hjelp av kostnadsnøkkelen. Målet med kostnadsnøkkelen er å fange opp de bakenforliggende

faktorene som indirekte påvirker kommunens kostnader, slik som alderssammensetningen i befolkningen, bosettingsmønster, sosioøkonomiske forhold og kommunestørrelse.

Kostnadsnøkklene er et sett med objektive kriterier og tilhørende vektorer som blir brukt til å regne ut en indeks for hvor dyr en kommune er å drive. Med bakgrunn i disse indeksene, og et oppdatert sett med kriteriedata, blir forskjeller i beregnet utgiftsbehov utjevnet fullt ut mellom kommunene, ved at det blir omfordelt midler fra kommuner som er relativt billigere å drive enn gjennomsnittet til kommuner som er relativt dyrere å drive enn gjennomsnittet. Kommuner med et lavt beregnet utgiftsbehov får en reduksjon i rammetilskuddet, mens kommuner med et høyt beregnet utgiftsbehov får et tillegg i rammetilskuddet. Dermed utjevnes forskjellene mellom kommunene, slik at de i større grad er i stand til å tilby likeverdige tjenester til sine innbyggere.

Variasjoner i kommunenes utgifter til det kommunale tjenestetilbudet kan skyldes både forhold som er utenfor kommunenes kontroll, og forhold som kommunene selv kan påvirke. Helt siden innføringen av inntektssystemet i 1986 har det vært et grunnleggende prinsipp at kommunene kun skal få kompensasjon for ufrivillige etterspørsels- og kostnadsforhold i tilknytning til de kommunale tjenestene. Dette må det tas hensyn til ved fastsetting av kriteriene i kostnadsnøkkelene.

Ufrivillige kostnadsforskjeller er forhold i kommunen som kommunen i prinsippet ikke skal kunne påvirke ved egne disponeringer. For eksempel vil mange eldre i befolkningen gi økt etterspørsel etter pleie- og omsorgstjenester, og lange reiseavstander vil kunne bety at kommunen må ha en desentralisert skolestruktur. Begge disse faktorene er utenfor kommunens kontroll, og skal kompenseres i utgiftsutjevningen.

Frivillige kostnadsforskjeller er derimot kostnader som er et resultat av kommunenes egne disposisjoner, og er knyttet til forskjeller i standard/kvalitet og effektivitet. Å kompensere for slike frivillige kostnadsforskjeller vil svekke insentivene til kostnadseffektiv tjenesteyting. Innenfor et fordelingsystem vil dette bety at kommuner som produserer effektivt blir straffet i form av reduserte statlige overføringer, samtidig som kommuner som produserer ineffektivt vil bli kompensert for utgifter som skyldes ineffektiv drift.

I dagens inntektssystem er det lagt til grunn at smådriftsulemper i kommunal tjenesteproduksjon er en ufrivillig kostnad. Det kan imidlertid diskuteres om smådriftsulemper fullt ut er en ufrivillig kostnad. En kommune kan velge å slå seg sammen med andre kommuner og dermed redusere disse kostnadene. I hvilken grad man skal kompensere fullt ut for smådriftsulemper er en avveining mellom graden av nøytralitet i systemet med hensyn til kommunesammenslutninger, og hensynet til utjevning og å sette kommunene i stand til å tilby likeverdige tjenester med det kostnadsnivået som små enheter gir. Så langt har man lagt størst vekt på hensynet til utjevning, og størrelse har vært betraktet som en ufrivillig kostnad.

Det vil være varierende grad av frivillighet i smådriftsulempene, geografi og avstander påvirker hvor lett det er å slå seg sammen med andre. Denne problemstillingen er nærmere omtalt i kapittel 5. Der skisseres det en modell for hvordan man kan skille mellom frivillige og ufrivillige smådriftsulemper, og dermed gradere kompensasjonen for smådriftsulemper.

### ***Krav til kriterier i kostnadsnøkkelen***

Siden det kun skal kompenseres for utgifter kommunen selv ikke kan påvirke i utgiftsutjevningen, må det settes strenge krav til hvilken type kriterier som kan inngå i systemet. Kriteriene må være:

- objektive
- basert på offisiell statistikk
- mulige å oppdatere jevnlig

At kriteriene er objektive betyr at de ikke påvirkes av kommunens egne disposisjoner, det vil si at de er nøytrale. Alternativet til å benytte objektive kriterier er å benytte kriterier med innebygde insentiveffekter. Kriterier med insentiveffekt vil for eksempel kunne være å benytte antall plasser eller dekningsgrad som kriterier i inntektssystemet. Dersom man bruker faktiske plasser som kriterium, vil dette bli en form for refusjonsordning hvor kommunene får tildelt midler etter aktivitet heller enn etter behov. Bruk av kriterium med insentiveffekt vil gripe inn i kommunens egne prioriteringer og vurderinger, ved at det lønner seg å bygge ut en del av tjenestetilbudet fremfor et annet. Kriterier som ikke er objektive vil kunne medføre at kommunene tilpasser tjenestetilbudet etter hva som gir mest uttelling i inntektssystemet, heller enn hva som er det faktiske behovet i kommunene. Dette vil medføre en ineffektivitet ved at ressursene ikke settes inn der de trengs, men der det lønner seg.

Utgiftsutjevningen i inntektssystemet er et null-sum-spill. En ordning med antall plasser som kriterium vil derfor bety at mange plasser og høy dekningsgrad i en kommune, finansieres ved at en annen kommune med færre plasser og lavere dekningsgrad får redusert rammetilskuddet. En slik ordning vil kunne gjøre det vanskelig for en kommune med få plasser å bygge opp tjenestetilbudet sitt, da de kun etterskuddsvis vil få kompensert for nye plasser, mens en kommune med mange plasser kan ha insentiver til å holde antallet høyt.

### ***Typen kostnadsforskjeller – variasjoner i enhetskostnader og etterspørsel***

Kostnadsforskjellene i kommunal tjenesteproduksjon skyldes både at *behovet* for kommunale tjenester varierer mellom kommunene, og at *enhetskostnadene* i kommunal tjenesteproduksjon varierer mellom kommunene. For å fastsette kriteriene i kostnadsnøkkelen må man derfor ta utgangspunkt i både kostnads- og etterspørselssiden ved kommunal tjenesteyting.

I Rattsutvalgets første utredning (NOU 1996:1), forklares variasjoner i enhetskostnader på tvers av kommuner med fem faktorer:

- faktorpriser
- skala av produksjonen (smådriftsulemper/stordriftsulemper på grunn av innbyggertall)
- lokale karakteristika (for eksempel bosettingsmønster)
- effektivitet
- kvaliteten på tjenesten

Et eksempel på variasjoner i faktorpriser er lønnsvariasjoner. Lønnsutgifter kan være både frivillige og ufrivillige kostnader, og er derfor vanskelig å behandle i utgiftsutjevningen. Eksempel på ”ufrivillige” lønnskostnader er ansiennitet hos ansatte. Samtidig kan også

lønnsnivået reflektere inntektsnivået i kommunen og kommunens egne valg. Det er derfor i dagens inntektssystem valgt å ikke kompensere for variasjon i faktorpriser.

Andre forhold ved kommunen som kan gi seg utslag i høyere enhetskostnader er bosettingsmønster og graden av spredtbygdhet, som for eksempel påvirker hvordan kommunen innretter skolestrukturen. Dette er forhold det korrigeres for i utgiftsutjevningen, gjennom egne bosettingskriterier. Enhetskostnadene kan også variere på grunn av kommunestørrelse (innbyggertall). Enten kan dette være smådriftsulemper (utgiftene per produsert enhet øker når produksjonen går ned) eller stordriftsfordeler (besparelser oppnås når produksjonen øker). I dagens inntektssystem er dette behandlet som en ufrivillig kostnad, som det kompenseres for gjennom basiskriteriet. Det kan imidlertid diskuteres om det er rimelig å anta at kommunestørrelse er ufrivillig. Denne problemstillingen er nærmere omtalt i kapittel 5.

De to siste faktorene som har betydning for enhetskostnadene, er variasjoner i effektivitet og variasjoner i kvalitet. Som nevnt skal det ikke kompenseres for disse kostnadsvariasjonene gjennom utgiftsutjevningen, siden begge forholdene skyldes lokale valg og resultater av egne prioriteringer, og er frivillige kostnadsfaktorer.

Variasjonen i etterspørsel etter tjenester vil i stor grad kunne forklares med variasjoner i befolkningssammensetningen i kommunene. Om en kommune for eksempel har mange barn i grunnskolealder, vil de måtte tilby flere skoleplasser enn en kommune som har få barn. Tilsvarende vil antallet eldre i kommunen langt på vei bestemme behovet for sykehjemsplasser og antallet hjemmetjenester. Alderskriteriene er kriterier som på en god måte gir uttrykk for etterspørsel etter tjenester. Aldersfordelingen i kommunen har en systematisk effekt på kommunenes utgiftsbehov. Ved siden av at befolkningens alder til enhver tid er dokumentert i offentlig statistikk, er alderskriteriene også objektive i den forstand at kommunene i beskjeden grad kan påvirke alderssammensetningen i egen kommune.

Alderssammensetningen i kommunene vil ikke fange opp hele etterspørselen etter kommunale tjenester, også andre trekk ved befolkningen vil spille inn. Særlig relevant er kriterier som uttrykker forskjeller i levekår og sosiale forhold. Trekk ved befolkningen som helsetilstand og sosioøkonomiske forhold i kommunen som for eksempel antallet fattige, er relevante kriterier for å fange opp etterspørselen etter både barnevern, helsetjenester og sosialtjenester. Variasjoner i etterspørselen fanges i hovedsak opp gjennom to typer kriterier i kostnadsnøkklene:

- alderskriterier
- sosiale kriterier

### **3.3 Hvilke sektorer skal inngå i utgiftsutjevningen?**

I dagens kostnadsnøkkel inngår sektorene grunnskole, barnehage, pleie og omsorg, kommunehelse, sosialhjelp, barnevern samt administrasjon, landbruk og miljø i utgiftsutjevningen. Variasjoner i kommunenes utgiftsbehov i disse sektorene fanges opp av delkostnadsnøkler på den enkelte sektor. Oppgaver som skal omfattes av utgiftsutjevningen i



inntektssystemet er velferdstjenester av nasjonal karakter, og tjenester det er knyttet sterke nasjonale føringer til. Utgiftsutjevningen bør omfatte oppgaver som kommunene er pålagt å drive, eller der sterke nasjonale målsettinger er knyttet til standard og omfang av tjenestene.

Det har tidligere vært drøftet om kommunale veier burde omfattes av utgiftsutjevningen, blant annet av Inntektssystemutvalget (NOU 2005:18). Kommunale veier er viktig infrastruktur for innbyggerne og kommunene, og kan i noen grad betraktes som en del av den nasjonale infrastrukturen. Men i motsetning til for riks- og fylkesveiene finnes det ikke nasjonale standarder for kommunale veier. Det er ikke en tjeneste der det stilles store krav til likhet mellom kommuner, i motsetning til for eksempel i grunnskolesektoren. Det finnes mange ulike typer kommunale veier, og kostnadsforskjellene ved disse ulike typene er det vanskelig å fange opp i utgiftsutjevningen. Kommunene vurderer selv behovet for type kommunal vei, avhengig av trafikkmengde og andre forhold. Dette gjør også at for eksempel lengde kommunal vei er et vanskelig kriterium i inntektssystemet. Kravene til kriteriene i kostnadsnøkkelen er at disse skal være objektive og ikke direkte påvirkbare for kommunene selv. Siden kommunene selv kan bestemme hva som er en kommunal vei og standarden på denne er det et kriterium som vil bryte med prinsippene i utgiftsutjevningen.

Departementet vurderer kommunale veier som en sektor det er vanskelig å inkludere i utgiftsutjevningen, og anbefaler ikke at denne sektoren tas inn. Det er ikke klart at dette er en nasjonal velferdstjeneste som bør inkluderes i utgiftsutjevningen, og i tillegg er det vanskelig å finne gode, objektive kriterier i kostnadsnøkkelen. Hensynet til enkelhet tilsier også at kommunale veier ikke inkluderes i utgiftsutjevningen. Departementets forslag til ny kostnadsnøkkel inneholder som dagens kostnadsnøkkel delkostnadsnøkler for grunnskole, barnehage, pleie og omsorg, kommunehelse, sosialhjelp, barnevern, landbruk, administrasjon og miljø.

### **3.4 Analyseopplegg**

I denne revisjonen av kostnadsnøkkelen benyttes i stor grad de samme metoder og analyseopplegg som i forrige revisjon av kostnadsnøkkelen<sup>5</sup>. I dette avsnittet redegjøres det for ulike typer analyser og analysemetoder som kan benyttes for å fastsette kriterier og vekten av disse i kostnadsnøkkelen. Metoden som er benyttet i denne revisjonen av kostnadsnøkkelen er nærmere omtalt under de ulike delkostnadsnøklerne i kapittel 4.

#### **3.4.1 Normative og statistiske analyser**

Når ulikheter i utgiftsbehovet mellom kommuner skal tallfestes må ufrivillige kostnads- og etterspørselsforhold identifiseres, for å kunne fastsette kriterier og vekter i kostnadsnøkkelen. Metodisk kan en skille mellom to hovedtilnærminger for selve analysen:

- statistisk metode
- normativ metode

---

<sup>5</sup> Prop. 124 S (2009-2010) *Kommuneproposisjonen 2011*.

Forskjellen mellom disse metodene er hvilket informasjonsgrunnlag man benytter i tallfesting av utgiftsbehovet. Normative modeller etablerer kriterier for utjevning basert på normer for tjenestetilbudet (normerte dekningsgrader og normert ressursinnsats). Statistiske modeller tar utgangspunkt i analyser av det faktiske tjenestetilbudet (basert på blant annet brutto driftsutgifter i kommuneregnskapet og faktiske dekningsgrader).

### ***Normativ metode***

I en normativ modell rendyrkes objektive, ufrivillige kostnader, ved at man tar utgangspunkt i fastsatte normer og standarder og deretter beregner kostnaden ved å tilby samme nivå på tjenestene i alle kommuner. Dette krever at det er fastsatt normer og retningslinjer for dekningsgrader, det vil si hvilke innbyggere som skal få ulike tjenester. Det må også fastsettes en normert ressursinnsats, altså hvilken standard tjenesten skal ha. Foruten fastsettelse av ønsket dekningsgrad, kvalitet og standard, vil en slik norm også kreve at det fastsettes krav til tilgjengelighet, for eksempel må det bestemmes i hvilken avstand fra innbyggerens bolig tjenestene skal lokaliseres. Kommunene vil i en normativ modell bli tildelt midler etter de samme forutsetningene om innholdet i tjenesteytingen, både når det gjelder dekningsgrad og normert ressursinnsats per innbygger som mottar tjenester. Samtidig settes en effektivitetsnorm for kommunene. Om en kommune produserer dyrere enn det den fastlagte standarden gir rom for, må de selv ta regningen.

Å utvikle normative modeller er imidlertid krevende. Et problem er at eksisterende lover og regelverk bare unntaksvis er tilstrekkelige for å danne utgangspunkt for en slik modell. Problemet blir derfor at metoden må suppleres med normer som kun benyttes i analysearbeidet. På noen områder vil det være svært vanskelig å fastsette slike normer, for eksempel hvilke forutsetninger som skal legges til grunn for ressurstildelingen på barnevernområdet. Disse ”normene” som blir liggende til grunn for ressurstildelingen vil bli svært synlige. De kan i kommunene oppfattes som normer fastlagt av staten, både av kommunene selv og innbyggere, noe som lett vil gripe inn i prioriteringsdiskusjonen i kommunene. Dette bryter med et viktig mål med rammefinansieringen av kommunale tjenester, at det er de lokale prioriteringene som skal være styrende for ressursbruken i kommunene. Selv om normer er fastsatt, kan det også være ressurskrevende og metodisk utfordrende å ”omsette” disse til operasjonelle kostnadsnøkler.

### ***Statistisk metode***

I statistiske modeller etableres kriterier for utjevning basert på det faktiske tjenestetilbudet i kommunene. Statistiske analyser brukes for å avdekke systematiske sammenhenger mellom faktisk ressursbruk og ufrivillige etterspørsels- og kostnadsforhold. På bakgrunn av disse empiriske sammenhengene etableres kriterier og vekter i kostnadsnøkkelen. Det er kommunenes gjennomsnittlige tilpasning til eksisterende regelverk (dvs. hvilke forhold som forklarer den faktiske tjenesteytingen) som avdekkes gjennom analysene. Det forutsettes slik lik kvalitet og lik effektivitet mellom kommunene, det vil si ut ifra kommunenes gjennomsnittlige ressursbruk.

Styrken til de statistiske metodene er derfor at en slipper å etablere normer på områder der slike normer ikke finnes, eller er vanskelige å fastsette. Kriteriene blir avledet gjennom de normer og verdier som er nedfelt i gjennomsnittlig, faktisk ressursbruk. Samtidig er

statistiske metoder enkle å utføre og enkle å etterprøve, sammenlignet med å utvikle normative modeller.

### **3.4.2 Analysemetoder**

På samme måte som i dagens kostnadsnøkkel, og på linje med Inntektssystemutvalgets utredning (NOU 2005:18), er statistiske metoder lagt til grunn for fastsetting av kriterier og vektingen av disse i forslaget til ny kostnadsnøkkel. Kostnadsnøkkelen er basert på analyser av det faktiske tjenestetilbudet i kommunene, i motsetning til i normative metoder der kriteriene fastsettes ut fra normer på tjenestetilbudet. En styrke ved statistiske metoder er at den ikke griper inn i kommunenes prioriteringer, men omfordeler tilskudd på bakgrunn av gjennomsnittlig, faktisk ressursbruk. Per i dag er ikke normative modeller et godt alternativ, siden det ikke finnes et tilstrekkelig regelverk for å etablere normative modeller.

I hovedsak er det benyttet regresjonsanalyser for å fastsette kriteriene og vektingen i kostnadsnøkkelen. På samme måte som i dagens kostnadsnøkkel er det i tillegg benyttet tall på ressursinnsatsen på ulike aldersgrupper fra IPLOS<sup>6</sup> for å fastsette vektingen av alderskriteriene i delkostnadsnøkkelen for pleie og omsorg. Også på andre sektorer med klart definerte målgrupper, slik som grunnskole og barnehage, er det antall personer i de ulike aldersgruppene som i stor grad forklarer variasjoner i etterspørsel etter kommunale tjenester. Kommuner med en høy andel eldre har et annet behov innenfor pleie- og omsorgstjenester enn kommuner med en lav andel eldre.

Hovedtyngden av kriteriene i kostnadsnøkkelen er alderskriterier. Men også andre forhold enn alderssammensetning påvirker variasjonene i etterspørsel. Kostnadsnøkkelen suppleres derfor med ulike sosiale kriterier som ivaretar at etterspørselen, i tillegg til alder, avhenger av blant annet levekår og helsetilstand i befolkningen. Ut over dette er en viktig del av kostnadsnøkkelen kriterier som ivaretar variasjonen i enhetskostnader, slik som bosettingskriteriene og basiskriteriet.

#### *Regresjonsanalyser*

I analysene av de ulike sektorene er regresjonsanalyser benyttet for å avdekke betydningen av både kostnadsforhold og etterspørselsfaktorer. Ut fra en regresjonsanalyse kan man si noe om hvilke forhold som bidrar til å forklare utgiftsvariasjonene mellom kommuner. Det er benyttet multippel regresjonsanalyse, som vil si at alle forklaringsvariabler som antas å kunne påvirke kommunenes ressursinnsats på et bestemt område inkluderes samtidig i analysen. Med denne metoden kan man isolere betydningen av hver enkelt forklaringsfaktor, og få et mål på nettoeffekten av de ulike kriteriene på forskjellene i kostnader (målt per innbygger) mellom kommunene.

Variablene som har forklaringskraft i disse analysene benyttes deretter videre som kriterier i kostnadsnøkkelen, og vektingen til kriteriet avgjøres ut fra hvor mye av variasjonen i utgifter (målt per innbygger) kriteriet forklarer. I alle analyser er det i tillegg kontrollert for

---

<sup>6</sup> Lovbestemt helseregister for kommunale helse- og omsorgstjenester.

kommunens frie inntekter<sup>7</sup>, siden kommunene ikke skal kompenseres for å ha høye utgifter på grunn av høye inntekter. Forskjeller i inntektsnivå er viktige for å forklare utgiftsvariasjoner, men inntektsnivå kan ikke inngå som et kriterium i kostnadsnøkkelen.

Utgangspunktet for valg av kriterier er teoretiske hypoteser om sammenheng mellom variablene og utgiftsnivå innen sektoren. Det er ikke tilstrekkelig med statistiske sammenhenger dersom det ikke foreligger et teoretisk resonnement om de reelle årsakssammenhenger, dvs. hvorfor det er grunn til å tro at denne faktoren har betydning for utgiftene. Det er også viktig at de teoretiske hypotesene kan testes med offentlig statistikk av god kvalitet.

### ***Brukerstatistikk***

I tillegg til regresjonsanalyser er det benyttet tall på ressursinnsatsen på ulike aldersgrupper fra IPLOS for å fastsette vektingen av alderskriteriene i delkostnadsnøkkelen for pleie og omsorg, på samme måte som i dagens kostnadsnøkkel. Dette er en form for brukerundersøkelser, der en tar utgangspunkt i opplysninger om egenskaper ved innbyggere som mottar kommunale tjenester. Denne typen brukerstatistikk gir opplysninger om gjennomsnittlig alder på mottakerne av tjenestene og ressursinnsatsen knyttet til ulike aldersgrupper, og kan gi mer robuste resultater over ressursbruken enn regresjonsanalyse når forklaringsvariablene er sterkt korrelerte, noe alderskriterier ofte er.

IPLOS-data bidrar, sammen med resultater fra regresjonsanalysene, til å tallfeste alderskriteriene innen pleie- og omsorgssektoren. Svakheten ved brukerstatistikk er at denne typen statistikk gir lite opplysninger om andre forhold enn alder som forklarer variasjoner i kostnader ved kommunal tjenesteyting i kommunene. Det er derfor benyttet et gjennomsnitt av regresjonsanalyser og brukerstatistikk for å fastsette vektingen av alderskriteriene i delkostnadsnøkkelen for pleie og omsorg.

## **3.5 Simultane og partielle analyser**

For å fastsette kriteriene og vektingene ut fra regresjonsanalyser kan man enten analysere en og en sektor for seg, såkalte partielle analyser, eller analysere alle sektorer samlet ved hjelp av simultane analyser. I partielle analyser blir de enkelte sektorene behandlet og analysert enkeltvis. Et alternativ til partielle analyser av den enkelte sektor er å estimere kommunenes utgiftsbehov i en simultan modell, innenfor et simultant ligningssystem. I et simultant ligningssystem blir flere sektorer behandlet under ett, og det tas hensyn til sammenhenger som gjelder på tvers av sektorer.

Inntektssystemutvalget (NOU 2005:18) vurderte de to metodene i sin utredning, og mente begge metoder hadde både styrker og svakheter. Fordelen med partielle metoder er at man kan gå i dybden på en sektor, og dermed foreta separate analyser av kostnads- og etterspørselsforhold. Samtidig mente utvalget at det var en fare for å undervurdere effektene av forhold som er felles for flere sektorer når hver sektor analyseres hver for seg. Denne typen effekter mente utvalget simultane analyser var bedre til å avdekke. På den andre siden

---

<sup>7</sup> Korrigerede frie inntekter inkl. eiendomsskatt og konsesjonskraftsinntekter.

er det også svakheter ved simultane analyser. Selv om en gjennom denne typen analyser har mulighet til å analysere flere sektorer under ett, øker også problemene rundt feilspesifisering av analysemodellen og mulige feil i datagrunnlaget. En feil på ett område, som ikke nødvendigvis inngår i kommunenes utgiftsutjevning, vil kunne gi feil i modellresultater på alle sektorer. Slik er analyseresultatene mer sårbare fra simultane modeller enn fra partielle modeller. Utvalget anbefalte en kombinasjon av disse modellene, der den simultane modellen benyttes for å avdekke betydningen av kostnadsforhold som er felles for flere tjenester, for eksempel bosettingsmønster og kommunestørrelse, og partielle analyser brukes på øvrige områder.

Statistisk sentralbyrå (SSB) har utviklet en simultan modell der man analyserer alle sektorer under ett, den såkalte KOMMODE-modellen<sup>8</sup>. Innenfor KOMMODE-modellen estimeres kommunenes utgiftsbehov innenfor sektorene administrasjon, grunnskole, barnehager, helsestell, sosiale tjenester, pleie- og omsorgstjenester, kultur og infrastruktur innenfor et simultant ligningssystem. I modellen forsøker man å skille mellom variasjoner som er et resultat av variasjoner i utgiftsbehov (kostnads- og etterspørselsforhold) og variasjoner som er et resultat av kommunenes egne valg. Modellen er utformet i overensstemmelse med regnskapsmessige sammenhenger mellom inntekter, utgifter og netto driftsresultat, slik at disse sammenhengene per definisjon er oppfylt. Det var denne modellen Inntektssystemutvalget anbefalte å legge til grunn i sin anbefaling. Når utvalget kom med sin anbefaling var det kun resultater fra en enkelt årgang tilgjengelig, slik at det ikke kunne vurdere stabiliteten i modellen over tid.

I forrige revisjon av kostnadsnøkkelen<sup>9</sup> ble anbefalingen fra Inntektssystemutvalget fulgt, og KOMMODE-modellen ble benyttet for å fastsette vektingen av bosettingskriteriene (sone- og nabokriteriet) og effekten av kommunestørrelse (basiskriteriet). I årene etter Inntektssystemutvalgets utredning har resultatene fra KOMMODE-modellen variert en del over tid. Resultatene fra KOMMODE-modellen over alle år fra 2001 til 2008 viste at regresjonskoeffisientene, det vil si størrelsen på effekten av den enkelte variabel, varierte til dels betydelig fra år til år. På grunn av noe usikkerhet knyttet til disse resultatene, og om modellen overvurderte resultatene på basiskriteriet og bosettingskriteriene, ble det i forrige revisjon av kostnadsnøkkelen benyttet en kombinasjon av resultatene fra modellen og fra departementets egne analyser for å fastsette vektingen av basiskriteriet og bosettingskriteriene.

SSB har på oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet oppdatert denne modellen med tall til og med 2013<sup>10</sup>. Resultatene fra KOMMODE-modellen varierer fortsatt betydelig fra år til år, og på noen sektorer har det vært en relativt sterk økning i de anslåtte

---

<sup>8</sup> Langørgeren, A. og R. Aaberge (2001): KOMMODE II estimert på data for 1998. Notat 2001/6, Statistisk sentralbyrå.

<sup>9</sup> Prop. 124 S (2009-2010) *Kommuneproposisjonen 2011*.

<sup>10</sup> Langørgeren, A., S. Løkken og R. Aaberge (2015): Kommunenes bundne kostnader 2011-2013: Estimer fra modellen KOMMODE. Notat 2015/43, Statistisk sentralbyrå.

effektene over tid. Departementet er derfor usikker på om noen effekter kan overvurderes enkelte år, og på påliteligheten til modellen. For å redusere disse svingningene har departementet i forslaget til kostnadsnøkkel benyttet et gjennomsnitt av effekten i KOMMODE for årene 2011-2013, og resultatene fra egne analyser når det gjelder basiskriteriet og bosettingskriteriene. Dette er parallelt med hvordan resultatene fra KOMMODE er benyttet i dagens kostnadsnøkkel. Hvordan resultatene fra KOMMODE-modellen er benyttet i de enkelte delkostnadsnøkklene er nærmere omtalt i kapittel 4.

## 4 Kostnadsnøkkelen i utgiftsutjevningen

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har gjennomgått og oppdatert alle delkostnadsnøkklene i inntektssystemet for kommunene. Departementet har tatt utgangspunkt i dagens kostnadsnøkler, og har utført nye analyser av de ulike sektorene med et oppdatert datagrunnlag. I dette kapitlet redegjør departementet for arbeidet med de ulike delkostnadsnøkklene og departementets forslag til nye delkostnadsnøkler og forslag til ny samlet kostnadsnøkkel. Analysene forslagene baserer seg på er dokumentert i vedlegg 2.

For å fastsette kriterier og vektingen av disse er det benyttet statistiske analyser av variasjoner i kommunenes utgifter til de ulike sektorene. I hovedsak er det benyttet regresjonsanalyser, og departementet har gjennomført regresjonsanalyser på hver enkelt sektor. I tillegg er det benyttet tall for ressursinnsatsen på ulike aldersgrupper fra IPLOS for å fastsette vektingen av alderskriteriene i delkostnadsnøkkelen for pleie og omsorg. For å fastsette effekten av bosettingsmønsteret, og effekten av kommunestørrelse, er det også benyttet tall fra SSBs KOMMODE-modell<sup>11</sup>. KOMMODE er en simultan analysemodell hvor alle sektorer analyseres under ett. Denne modellen er egnet til å analysere effekten av forhold man antar virker inn på flere sektorer, som bosettingsmønster og kommunestørrelse.

Kriteriene i kostnadsnøkkelen kan i grove trekk deles opp i tre grupper; alderskriterier, sosiale kriterier og strukturelle kriterier. Alderskriterier og sosiale kriterier sier noe om trekk ved befolkningen i kommunene som påvirker etterspørselen etter kommunale tjenester. Strukturelle kriterier sier noe om variasjoner i kostnadsforhold ved kommunen som kan forklare deler av variasjonen i kommunene sine utgifter, som kommunestørrelse og bosettingsmønster.

Smådriftsulemper knyttet til kommunestørrelse fanges i dag opp av basiskriteriet. Basiskriteriet er lik verdien én for alle kommuner, og gjennom dette kriteriet får alle kommuner et likt beløp per kommune gjennom utgiftsutjevningen. I dag ivaretas variasjoner i bosettingsmønster i inntektssystemet gjennom kriteriene sone og nabo. Sone- og nabokriteriene sier noe om avstandsforhold innad i kommunen, og fanger opp at for enkelte tjenesteområder er det merkostnader knyttet til en spredt bosettingsstruktur. Begge kriteriene tar utgangspunkt i grunnkretsene alle kommuner er inndelt i, men fanger opp litt ulike forhold ved bosettingsmønsteret i kommunene. Sonekriteriet fanger opp reiseavstander innad i en sone. En sone er et geografisk sammenhengende område av grunnkretser, som opprinnelig dannet geografiske enheter som tilsvarer en naturlig organisering av grunnskoletilbudet i en kommune. Nabokriteriet måler innbyggernes reiseavstand fra senteret i egen grunnkrets til senteret i nærmeste nabokrets, for alle kommunens innbyggere.

I departementets regresjonsanalyser er det brukt konserntall på regnskapsførte utgifter fra KOSTRA fra 2014.

Se kapittel 3 for en nærmere gjennomgang av forutsetninger og analysemetoder. Analysene som er lagt til grunn for forslagene til delkostnadsnøkler i dette kapitlet er vist i vedlegg 2.

---

<sup>11</sup> Se omtale av KOMMODE-modellen i kapittel 3.

## 4.1 Grunnskole

### 4.1.1 Generelt om sektoren

Kommunenes utgifter til det som inngår i delkostnadsnøkkelen for grunnskole føres på 6 funksjoner i KOSTRA: 202 Grunnskole, 213 Voksenopplæring, 215 Skolefritidstilbud, 222 Skolelokaler, 223 Skoleskyss og 383 Musikk- og kulturskoler. Totalt var kommunenes brutto driftsutgifter til grunnskole om lag 74,7 mrd. kroner i 2014.

Tabell 4.1 Brutto driftsutgifter til grunnskole i 2014 (1 000 kroner)

Funksjon	Brutto driftsutgifter 2014 (1 000 kr)
202 Grunnskole	53 558 818
213 Voksenopplæring	3 275 282
215 Skolefritidstilbud	4 270 602
222 Skolelokaler	10 398 765
223 Skoleskyss	1 249 881
383 Musikk- og kulturskoler	1 909 853
Sum grunnskole	74 663 201

### 4.1.2 Dagens delkostnadsnøkkel

Delkostnadsnøkkelen for grunnskole har vært uendret siden 2011. Variasjoner i kommunenes grunnskoleutgifter kan hovedsakelig forklares av variasjoner i antall innbyggere i grunnskolealder (6-15 år), og dette kriteriet utgjør i underkant av 90 pst. av dagens delkostnadsnøkkel. I tillegg inngår kriterier som fanger opp variasjoner i enhetskostnader som følge av spredt bosettingsmønster (reiseavstand innen sone og reiseavstand til nabosone) og kommunestørrelse (basiskriteriet), og variasjoner i enhetskostnader som følge av at noen kommuner har høye utgifter til opplæring av minoritetsspråklige elever (innvandrerbarn 6-15 år og norskfødte barn 6-15 år med innvandrerforeldre).

I dagens delkostnadsnøkkel er bosettingskriteriene og basiskriteriet vektet inn med et gjennomsnitt av resultatene fra departementets egne analyser og resultatene fra SSBs KOMMODE-modell. Kriteriene innvandrerbarn 6-15 år og norskfødte barn 6-15 år med innvandrerforeldre ble tatt inn i kostnadsnøkkelen etter at Senter for økonomisk forskning (SØF) viste at dette påvirket variasjonen i kommunens utgifter til grunnskole<sup>12</sup>. Disse kriteriene ble vektet inn ut fra andelen av årstimene i grunnskolen som ble brukt til undervisning av minoritetsspråklige elever. 90 prosent av denne vekten er lagt på kriteriet innvandrerbarn 6-15 år, og 10 prosent er lagt på kriteriet norskfødte 6-15 år med innvandrerforeldre.

<sup>12</sup> Borge, Lars-Erik og Per Tovmo (2008): Analyser av kommunenes utgiftsbærehov i grunnskolen. SØF-rapport nr 02/2008. Senter for økonomisk forskning.



Tabell 4.2 Dagens delkostnadsnøkkel for grunnskole

Kriterium	Kriterievekt
Innbyggere 6-15 år	0,8988
Sonekriteriet	0,0254
Nabokriteriet	0,0254
Basiskriteriet	0,0184
Innvandrere 6-15 år, ekskl. Skandinavia	0,0288
Norskfødte 6-15 år med innvandrerforeldre, ekskl. Skandinavia	0,0032
Sum	1,0000

#### 4.1.3 Analyser og vurderinger

Departementets analyser av kommunenes grunnskoleutgifter i 2014 gir i stor grad de samme resultatene som i forrige gjennomgang av kostnadsnøkkelen. Innbyggere 6-15 år forklarer en stor del av variasjonen, og det er fortsatt både smådriftsulemper og kostnadsforskjeller knyttet til spredt bosettingsmønster. De to bosettingskriteriene i dagens delkostnadsnøkkel, sone og nabo, har begge effekt i analysene. Det er metodiske problemer med å inkludere begge disse variablene sammen i en analyse, siden kriteriene er høyt korrelert med hverandre. Departementet har derfor valgt å vekte inn disse kriteriene i delkostnadsnøkkelen på samme måte som i 2011, der vekten til det ene kriteriet (sone) fra analysene blir fordelt på de to kriteriene sone og nabo. Selv om de to kriteriene er relativt like (samvarierer i stor grad) er det også noen forskjeller i hva de fanger opp, slik at det vurderes som riktig å ha med begge kriteriene i delkostnadsnøkkelen. På samme måte som i 2011 er bosettingskriteriene og basiskriteriet vektet inn som et gjennomsnitt av resultatene fra egne analyser og SSBs KOMMODE-modell.

Barn med innvandrerbakgrunn har fortsatt statistisk utsagnskraftig effekt i analysene av kommunenes utgifter. Det er en sammenheng mellom antall innvandrerbarn i aldersgruppen 6-15 år og økte utgifter til grunnskole. Vi finner ikke en statistisk signifikant sammenheng mellom norskfødte barn 6-15 år med innvandrerforeldre og økte utgifter til grunnskole. Departementet anbefaler derfor kun å benytte kriteriet innvandrerbarn 6-15 år som kriterium i kostnadsnøkkelen.

I løpet av de siste årene har antall timer til spesialundervisning i grunnskolen økt. Utgiftene varierer en del mellom kommuner, men departementet har ikke funnet gode kriterier som kan forklare hvorfor utgiftene til spesialundervisning varierer.

#### 4.1.4 Forslag til ny delkostnadsnøkkel

Sammenliknet med dagens delkostnadsnøkkel for grunnskole får bosettingskriteriene sone og nabo redusert vektning, mens vektningen av basiskriteriet øker noe. Barn 6-15 år med innvandrerbakgrunn får også redusert vekt, fra totalt 3,2 pst. i dagens delkostnadsnøkkel til 2,75 pst. i forslaget til ny delkostnadsnøkkel. Totalt sett reduseres de øvrige kriteriene, slik at en høyere andel fordeles etter antall barn 6-15 år enn i dagens delkostnadsnøkkel.

Tabell 4.3 Forslag til ny delkostnadsnøkkel for grunnskole

Kriterium	Kriterievekt
Antall barn 6-15 år	0,9154
Innvandrere 6-15 år, ekskl. Skandinavia	0,0275
Sonekriteriet	0,0187
Nabokriteriet	0,0187
Basiskriteriet	0,0197
Sum	1,0000

## 4.2 Pleie og omsorg

### 4.2.1 Generelt om sektoren

Kommunenes utgifter til pleie- og omsorgssektoren føres på fire ulike funksjoner i KOSTRA: 234 Aktiviserings- og servicetjenester overfor eldre og personer med funksjonsnedsettelse, 253 Helse- og omsorgstjenester i institusjon, 254 Helse- og omsorgstjenester til hjemmeboende og 261 Institusjonslokaler. Brutto driftsutgifter til pleie- og omsorgstjenester var i 2014 på om lag 101 mrd. kroner, noe som gjør dette til den klart største sektoren i utgiftsutjevningen for kommunene.

Tabell 4.4 Brutto driftsutgifter til pleie og omsorg i 2014 (1 000 kr)

Funksjon	Brutto driftsutgifter 2014 (1000 kr)
234 Aktiviserings- og servicetjenester overfor eldre og personer med funksjonsnedsettelse	5 456 035
253 Helse- og omsorgstjenester i institusjon	41 489 100
254 Helse- og omsorgstjenester til hjemmeboende	49 694 826
261 Institusjonslokaler	4 390 878
Sum	101 030 839

### 4.2.2 Dagens delkostnadsnøkkel

Delkostnadsnøkkelen for pleie- og omsorg har vært uforandret siden ny kostnadsnøkkel ble lagt fram i kommuneproposisjonen 2011, og er vist i tabell 4.5. Alderskriterier utgjør over halvparten av vektingen i dagens delkostnadsnøkkel, med høyest vekting av de eldste aldersgruppene (over 67 år). Vektingen av de ulike aldersgruppene er bestemt ut fra et gjennomsnitt av resultatene fra egne regresjonsanalyser og brukerstatistikk fra IPLOS<sup>13</sup> (lovbestemt helseregister som danner grunnlag for nasjonal statistikk for helse- og omsorgssektoren). For å fastsette vektingen fra brukerstatistikken benyttes tall for ressursbruk

<sup>13</sup> Lovbestemt helseregister som danner grunnlag for nasjonal statistikk for helse- og omsorgssektoren.

(utgifter) i hhv. hjemmetjenester og institusjon fra IPLOS, fordelt på brukernes alder. Regresjonsanalyser alene vil kunne gi et skjevt bilde av effektene av de ulike aldersgruppene, siden det er vanskelig å skille alderseffektene fra hverandre. En svakhet ved å basere vektingen av alderskriteriene kun på ressursfordelingen vil også gi skjevheter, siden man ikke får kontrollert for andre forhold enn alder som påvirker utgiftene (slik som bosettingsmønster og kommunestørrelse). Derfor er det i dagens delkostnadsnøkkel benyttet et gjennomsnitt mellom regresjonsanalyser og ressursfordeling.

Tabell 4.5 Dagens delkostnadsnøkkel for pleie og omsorg

Kriterium	Kriterievekt
Innbyggere 0-66 år	0,1150
Innbyggere 67-79 år	0,1102
Innbyggere 80-89 år	0,1971
Innbyggere 90 år og over	0,1383
Psykisk utviklingshemmede 16 år og over	0,1397
Ikke-gifte 67 år og over	0,1323
Dødelighet	0,1323
Sone	0,0116
Nabo	0,0116
Basiskriteriet	0,0120
Sum	1,0000

Helse- og omsorgstjenester i institusjon og til hjemmeboende er en stor del av pleie- og omsorgstjenestene, og det er i stor grad eldre innbyggere som er brukere av disse tjenestene. De siste årene har man imidlertid også sett en stor vekst i antallet yngre brukere (under 67 år), og det er derfor to kriterier for å fange opp dette. Disse kriteriene er dødelighetskriteriet<sup>14</sup>, som sier noe om helsetilstanden i befolkningen, og antall psykisk utviklingshemmede 16 år og over. I tillegg har det tidligere vært påvist kostnadsforskjeller knyttet til bosettingsmønster (spredt bosetting) og smådriftsulemper, som fanges opp av sonekriteriet, nabokriteriet og basiskriteriet.

Etter forrige revisjon av kostnadsnøkkelen ble det satt ut et forskningsprosjekt for å gå gjennom pleie- og omsorgssektoren, og se på mulige alternative utforminger av delkostnadsnøkkelen. Dette prosjektet ble utført av Senter for økonomisk forskning (SØF) på oppdrag fra departementet, og ble ferdigstilt i 2013<sup>15</sup>. SØF finner at kriteriene i dagens delkostnadsnøkkel i hovedsak fortsatt er statistisk utsagnskraftige. SØF diskuterer også

<sup>14</sup> Alders- og kjønnsstandardisert dødelighet for hele befolkningen, gjennomsnitt for årene 2010–2014. Statistikk fra SSB, utarbeidet for Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

<sup>15</sup> Borge, Lars Erik, Marianne Haraldsvik, Knut Løyland og Ole Henning Nyhus (2013): Delkostnadsnøkkelen for pleie og omsorg: Analyser av enhetskostnader, dekningsgrader, utgifter og brukerbetaling. SØF-rapport 04/13, Senter for økonomisk forskning.

hvordan alderskriteriene best mulig kan vektes inn i delkostnadsnøkkelen, og konkluderer med at det er vanskelig å oppnå presis vekting av disse basert på regresjonsanalyser. Blant annet på grunn av høy korrelasjon mellom de ulike aldersgruppene (67-79 år, 80-89 år og 90 år og over) vil en ressursfordeling fordelt på ulike aldersgrupper gi mer presis vekting enn kun regresjonsanalyser. De anbefaler derfor at vektingen av alderskriterier helt eller delvis bør baseres på ressursfordelingen fordelt på aldersgrupper fra IPLOS (brukerstatistikk).

### 4.2.3 Analyser og vurderinger

I arbeidet med delkostnadsnøkkelen er det tatt utgangspunkt i både dagens delkostnadsnøkkel og prosjektet som ble utført av SØF, og i tillegg er andre alternative variabler vurdert og testet i analysene. I hovedsak viser resultatene det samme som i forrige revisjon, og departementet anbefaler derfor ingen store endringer i delkostnadsnøkkelen for pleie og omsorg. Forslaget til ny delkostnadsnøkkel benytter derfor samme metode som dagens delkostnadsnøkkel, men vektingen av de ulike kriteriene er oppdatert i tråd med de nye analysene. Disse endringene er omtalt under.

#### *Alderskriterier*

Departementet mener det fortsatt er riktig å basere vektingen av alderskriteriene på et gjennomsnitt av effektene fra egne regresjonsanalyser og en ressursfordeling fra IPLOS. SØF foreslo i sin rapport noen mindre justeringer i beregningene av ressursfordelingen på aldersgrupper i forhold til den som ligger til grunn i dagens delkostnadsnøkkel. For det første bør det tas hensyn til brukere på korttidsopphold i institusjon, som ikke er med i dagens ressursfordeling. For det andre bør definisjonen av hjemmetjeneste begrenses til mottakere av hjemmesykepleie og praktisk bistand. Det vil si at andre tjenester som støttekontakt, matombæring og trygghetsalarm ikke inkluderes. Departementet har i dialog med Helse- og omsorgsdepartementet valgt å følge anbefalingen fra SØF, og benytte deres framgangsmåte for å beregne ressursfordelingen fordelt på aldersgrupper.

Tabell 4.6 viser vektingen av alderskriteriene basert på ressursfordelingen fra IPLOS (kolonne 1), vekting fra analyseresultatene (kolonne 2) og gjennomsnittet av de to metodene som er det som benyttes videre i delkostnadsnøkkelen (kolonne 3). Ressursfordelingen basert på IPLOS summerer seg i utgangspunktet til 1, men denne er nedskalert i forhold til effekten av øvrige kriterier i delkostnadsnøkkelen (ikke-alderskriterier). I regresjonsanalysene er det kun de eldste aldersgruppene som har effekt i analysene. Om lag 60 pst. av vekten i delkostnadsnøkkelen for pleie og omsorg er fordelt etter alderskriterier.

Tabell 4.6 Vekting av aldersgrupper, ulike metoder

Kriterium	Ressurs- fordeling	Regresjons- analyser	Gjennom- snitt
Innbyggere 0-17 år	0,0097		
Innbyggere 18-49 år	0,1489		
Innbyggere 50-66 år	0,0866		
Innbyggere 67-79 år	0,0901	0,1287	0,10940
Innbyggere 80-89 år	0,1585	0,2438	0,20116

### ***Bosettingsmønster og kommunestørrelse***

På samme måte som i dagens delkostnadsnøkkel legger departementet KOMMODE-modellen til grunn for å fastsette effekten av bosettingskriterier og smådriftsulemper. I KOMMODE-modellen inngår kun ett mål på bosettingsmønster (sonekriteriet). På samme måte som på grunnskolesektoren mener vi de to kriteriene i dagens kostnadsnøkkel (sone- og nabokriteriet) fanger opp litt ulike forhold ved kommunenes bosettingsmønster slik at begge kriteriene bør beholdes. I tillegg finner SØF i sine analyser tendenser til at det er en svak positiv effekt av nabokriteriet på kommunenes utgifter.

Bosettingskriteriene gir ikke statistisk signifikante utslag i departementets egne regresjonsanalyser, og dette kan tolkes som om effekten er lik null. Dette er også i tråd med analysene fra SØF, som i liten grad fant effekter av bosettingsmønster. På samme måte som på øvrige sektorer er vektingen av bosettingskriteriene bestemt som et gjennomsnitt av resultatene i KOMMODE-modellen for 2011-2013 og departementets egne analyser. I motsetning til på øvrige sektorer er det ingen effekt av sonekriteriet/nabokriteriet i departementets egne analyser. På grunn av usikkerheten rundt denne effekten, og de svake utslagene i SØF sine analyser, mener departementet det nå er riktig å regne med en effekt på null slik at den totale vektingen av bosettingskriteriene halveres i forhold til resultatene i KOMMODE-modellen. I gjennomgangen i 2011 ble det heller ikke funnet effekt av bosettingskriteriene i departementets egne analyser, men da ble det lagt til grunn et gjennomsnitt av resultatene i KOMMODE, uten å vekte inn verdien 0 fra egne analyser. De oppdaterte resultatene fra KOMMODE-modellen gir nesten en dobling av effekten av sonekriteriet på pleie- og omsorgssektoren i forhold til de tilgjengelige tallene i 2011. Etter departementets vurdering virker ikke dette rimelig, da man forventer at denne typen effekter jevnt over bør være stabile over tid. Sett i lys av at departementet ikke fant signifikante effekter i sine analyser og at SØF kun fant spor av utslag av bosettingskriteriene, mener departementet at det ikke er riktig å benytte samme metode som i dagens delkostnadsnøkkel for å vekte inn bosettingskriteriene, fordi effektene trolig vil være overvurdert. I stedet blir det benyttet et gjennomsnitt mellom egne analyser og resultatene fra KOMMODE på samme måte som på øvrige sektorer.

Som i dagens delkostnadsnøkkel fordeles den beregnede vektingen til sonekriteriet med halvparten på sonekriteriet og halvparten på nabokriteriet. Også basiskriteriet vektet inn som et gjennomsnitt av resultatene fra egne analyser og KOMMODE-modellen for 2011-2013.

### ***Kriteriet antall psykisk utviklingshemmede 16 år og over***

Helt siden innlemmingen av øremerket tilskudd til psykisk utviklingshemmede i rammetilskuddet i 1998 har antall psykisk utviklingshemmede 16 år og over vært et kriterium i delkostnadsnøkkel for pleie og omsorg. Kriteriet ble opprinnelig gitt en vekt som tilsvarte størrelsen på det øremerkede tilskuddet, og tilskuddets andel av samlede utgifter til pleie og omsorg. Senere analyser av pleie- og omsorgssektoren har vist at dette kriteriet ikke har hatt en like stor effekt på variasjonen i utgiftene som denne vektingen skulle tilsi.

I forrige gjennomgang av delkostnadsnøkkelen ble vektingen av dette kriteriet vurdert både ut fra analyseresultatene og toppfinansieringsordningen for ressurskrevende tjenester. Verdien en psykisk utviklingshemmet over 16 år gir av tilskudd i inntektssystemet trekkes ut når kommunenes egenandel i toppfinansieringsordningen skal beregnes. En reduksjon i vektingen av kriteriet i utgiftsutjevningen vil dermed gi økte utgifter i toppfinansieringsordningen. En vesentlig andel av mottakerne av ressurskrevende tjenester er psykisk utviklingshemmede, og enkeltkommuner kan ha svært høye utgifter knyttet til personer med psykisk utviklingshemming.

På samme måte som tidligere viser departementets oppdaterte analyser en mye lavere effekt av kriteriet (om lag 4 pst.) enn dagens vekting av kriteriet (13,97 pst.). Også resultatene i rapporten fra SØF viser samme tendens som resultatene i departementets analyser. Siden det er et relativt lavt antall psykisk utviklingshemmede totalt og utgiftene til disse utgjør en relativt liten andel av utgiftene til pleie og omsorg, kan det være at vi i disse analysene ikke greier å fange opp hele effekten av dette kriteriet.

SSB har i sin modell (KOMMODE) et høyere anslag på vektingen til dette kriteriet enn vi finner i noen av våre analyser, men lavere enn i analyseresultatene som ligger til grunn for dagens delkostnadsnøkkel. Etter en samlet vurdering foreslår departementet at vektingen av kriteriet antall psykisk utviklingshemmede 16 år og over som sist fastsettes på grunnlag av resultatene fra KOMMODE-modellen, og at vi benytter et gjennomsnitt for de siste tre årene modellen er beregnet for (2011-2013). Dette gir en vekting av kriteriet på 9,72 pst. I forhold til dagens delkostnadsnøkkel reduseres vektingen på kriteriet antall psykisk utviklingshemmede fra 13,97 pst. til 9,72 pst. Kommunene kan som følge av dette få økte tilskudd gjennom toppfinansieringsordningen for ressurskrevende tjenester, gitt dagens ordning.

#### *Øvrige kriterier*

For å fange opp eventuelle andre forhold som påvirker etterspørselen etter pleie- og omsorgstjenester er mange ulike variabler testet ut i analysene, slik som antall uføre, lavinntektskriteriet, antall arbeidsledige. Kriteriene i dagens delkostnadsnøkkel, ikke-gifte over 67 år og dødelighet har begge statistisk signifikante effekter når de inkluderes hver for seg i analysene, men effektene varierer noe når de inngår i samme analyse. Dette er samme tendens som i forrige revisjon av kostnadsnøkkelen, og tyder på at disse to variablene fanger opp noe av de samme bakenforliggende faktorene. Departementet velger derfor å beholde begge disse kriteriene i delkostnadsnøkkelen, og vekte dem inn på samme måte som i dagens delkostnadsnøkkel. Vektingen til kriteriene fastsettes som vekten til kriteriet dødelighet, og deretter fordeles denne med halvparten av vekten på ikke-gifte 67 år og over og dødelighet.

#### **4.2.4 Forslag til ny delkostnadsnøkkel**

Sammenlignet med dagens delkostnadsnøkkel beholdes de samme kriteriene, men vektingen til kriteriene endres noe. Totalt sett øker vektingen av alderskriteriene noe, mens vektingen av de eldste og yngste eldre reduseres noe. Endringen i vektingen av aldersgruppene har også sammenheng med utviklingen i antall innbyggere i disse aldersgruppene. Bosettingskriteriene (sone og nabo) og kriteriet antall psykisk utviklingshemmede 16 år og over får en lavere vekt

enn i dagens delkostnadsnøkkel, mens basiskriteriet vektet noe høyere. Dødelighet og ikke-gifte 67 år over vektet om lag som i dagens nøkkel. En lavere vektning av kriteriet psykisk utviklingshemmede 16 år og over kan gi økte utgifter i toppfinansieringsordningen for ressurskrevende tjenester.

Tabell 4.7 Forslag til delkostnadsnøkkel for pleie og omsorg

Kriterium	Kriterievekt
Innbyggere 0-66 år	0,1846
Innbyggere 67-79 år	0,1094
Innbyggere 80-89 år	0,2012
Innbyggere over 90 år	0,1061
Psykisk utviklingshemmede 16 år og over	0,0972
Ikke-gifte 67 år og over	0,1305
Dødelighet	0,1305
Sonekriteriet	0,0111
Nabokriteriet	0,0111
Basiskriteriet	0,0183
Sum	1,0000

## 4.3 Barnehage

### 4.3.1 Generelt om sektoren

Barnehager grupperes på tre funksjoner i kommuneregnskapene: 201 Førskole, 211 Styrket tilbud til førskolebarn og 221 Førskolelokaler og skyss. Totalt var brutto driftsutgifter til barnehage 45,8 mrd. kroner i 2014.

Tabell 4.8 Brutto driftsutgifter til barnehage i 2014, eksklusive avskrivninger (kommunekonsern)

Funksjon	Brutto driftsutgifter 2014 (1 000 kr)
201 Førskole	40 141 758
211 Styrket tilbud til førskolebarn	3 051 528
221 Førskolelokaler og skyss	2 567 712
Sum barnehage	45 760 998

### 4.3.2 Dagens delkostnadsnøkkel

Delkostnadsnøkkelen for barnehage ble innført i 2011 samtidig med innlemmingen av de øremerkede tilskuddene til barnehager. Delkostnadsnøkkelen bygger på analyser utført av Senter for økonomisk forskning (SØF) i rapporten "Barnehager i inntektssystemet for

kommunene" fra 2010<sup>16</sup>. I følge SØF var den beste modellen for å forklare variasjonen i kommunenes utgifter til barnehage en modell med antall barn, antall innbyggere med høyere utdanning og barn uten kontantstøtte. Ved innlemmingen ble det sett på som viktig å velge modellen med høyest forklaringskraft for å få en best mulig fordeling av midlene som ble innlemmet (om lag 30 mrd. kroner), slik at kommunene skulle kunne møte etterspørselen etter barnehageplasser i kommunen og tilby de som ønsker det en plass.

Tabell 4.9 Delkostnadsnøkkelen for barnehage 2011 - 2016

Kriterium	Delkostnadsnøkkel	
	2011 - 2012	fra og med 2013
Innbyggere 3 – 5 år	0,5286	
Barn 1 – 2 år uten kontantstøtte	0,3572	
Utdanningsnivå	0,1142	0,1142
Innbyggere 2 – 5 år		0,7056
Barn 1 år uten kontantstøtte		0,1802

Etter innføringen av delkostnadsnøkkelen ble nøkkelen justert som følge av at kontantstøtten for 2-åringer ble avvirket fra og med august 2012. Kriteriet barn 1-2 år uten kontantstøtte ble endret til barn 1 år uten kontantstøtte. Kriteriet antall barn ble endret fra antall barn 3-5 år til antall barn 2-5 år. Vektingen av kriteriene ble justert ut fra andelen barn i de ulike aldersgruppene, slik at kontantstøttekriteriet fikk en lavere vekting (færre barn mottok kontantstøtte) og alderskriteriet fikk en høyere vekting.

Etter 2011 har departementet gjort nye analyser med oppdaterte tall jevnlig. Disse analysene har alle vist at dagens delkostnadsnøkkel har holdt seg godt, og alle kriteriene har vært stabile og statistisk signifikante i hele perioden. Det har siden innføringen av delkostnadsnøkkelen i 2011 blitt stilt spørsmål ved om utdanningskriteriet er et godt kriterium til å forklare forskjeller i kommunenes utgifter til barnehage. Kriteriet har til dels blitt oppfattet som et normativt kriterium. Alle analyser siden 2011 har imidlertid vist at dette er et godt kriterium for å fange opp faktiske kostnadsforskjeller mellom kommunene.

Dagens delkostnadsnøkkel bygger på analyser av tall fra 2008. En av hypotesene fra forrige gjennomgang av barnehagenøkkelen var at etterspørselskriteriene ville få mindre og mindre betydning, etter hvert som dekningsgradene ble høyere. Dekningsgraden har imidlertid fortsatt å øke også etter 2008. Andelen barn i alderen 1-5 år med barnehageplass har økt fra 87,1 pst. i 2008 til 90,2 pst. i 2014. Størst økning har det vært i dekningsgraden for de yngste barna (1-2 år), fra 74,7 pst. i 2008 til 80,1 pst. i 2014. Selv om dekningsgraden på landsbasis nå er relativt høy er det fortsatt en god del variasjon mellom kommunene, særlig blant de

<sup>16</sup> Borge, Lars-Erik, Anne Borge Johannesen og Per Tovmo (2010): Barnehager i inntektssystemet for kommunene. SØF-rapport nr. 02/10, Senter for økonomisk forskning.



yngste barna. I tillegg til en økning i dekningsgraden har det også vært en økning i oppholdstid i barnehage i perioden. Andelen av barna som har en oppholdstid på 33 timer eller mer har økt fra 88,8 pst. i 2008 til 96,5 pst. i 2014.

### 4.3.3 Analyser og vurderinger

Departementet har i gjennomgangen av delkostnadsnøkkelen for barnehage testet flere ulike modeller, for å se om dagens modell fortsatt er den beste modellen, eller om andre modeller er bedre eller like gode for å forklare kostnadsforskjeller mellom kommunene. Tidligere analyser har vist at det, i tillegg til variasjoner i antall barn, i stor grad er forskjeller i etterspørsel som gir forskjeller i kommunenes utgifter til barnehage. Det har ikke vært påvist forskjeller i enhetskostnader på grunn av for eksempel spredt bosetting eller kommunestørrelse i barnehagesektoren. Departementet har testet både etterspørsels- og kostnadsfaktorer, og de viktigste resultatene er omtalt under.

Dagens delkostnadsnøkkel er fremdeles analysemodellen med høyest forklaringskraft<sup>17</sup>, selv om forskjellene mellom modellene er relativt små. Alle kriteriene i dagens delkostnadsnøkkel er fortsatt klart statistisk signifikante. Effekten av utdanningsnivå er svært stabil, og det er ikke noe som tyder på at effekten av utdanningsnivå har blitt mindre over tid. Effekten av barn uten kontantstøtte er redusert betraktelig, noe som kan ha sammenheng med endringene i kontantstøtten i perioden og reduksjonen i antall mottakere som følge av at kontantstøtten for 2-åringer ble avviklet. Antall kontantstøttmottakere svinger gjennom året og gjennomsnittlig antall mottakere gjennom året har derfor blitt benyttet som kriterium.

Et alternativ til dagens modell med utdanningskriteriet er en modell med antall barn 1-5 år og antall heltidsansatte i alt. Forklaringskraften til denne modellen er noe lavere enn dagens modell, men vurderes som en faglig god modell. Et annet alternativ som er testet er en modell med antall barn 1-5 år og antall heltidsansatte kvinner. Denne modellen har statistisk om lag samme forklaringskraft som modellen med heltidsansatte i alt, men heltidsansatte i alt vurderes som et bedre kriterium enn antall heltidsansatte kvinner siden sistnevnte ikke er et kjønnsnøytralt kriterium.

I tillegg til å vurdere ulike etterspørselsfaktorer har departementet også vurdert om det er kostnadsforhold som påvirker enhetskostnadene i barnehagesektoren, slik som bosettingsmønster og kommunestørrelse. I likhet med tidligere analyser gir ikke departementets analyser stabile effekter av bosettingsmønster i analysene, og effektene varierer betydelig mellom ulike modeller. Basiskriteriet, som er et mål på kommunestørrelse, har heller ikke effekt i analysene, og resultatene varierer mellom ulike spesifikasjoner av modellen. På bakgrunn av dette mener departementet det ikke er grunnlag for å ta inn bosettingskriterier eller kommunestørrelse som kriterium i delkostnadsnøkkelen for barnehage.

---

<sup>17</sup> Forklaringskraften til modellen sier noe om hvor stor andel av variasjonen i utgiftene den aktuelle modellen kan forklare.

Kommuner med en høy andel barn med minoritetsbakgrunn eller barn med spesielle behov kan ha høyere utgifter enn andre kommuner. Departementet har derfor vurdert ulike variabler som mål på dette, blant annet barn med innvandrerbakgrunn, barn i barnehage med innvandrerbakgrunn og barn med grunn- og/eller hjelpestønad. Ingen av disse variablene har hatt stabile og signifikante effekter på utgiftene, og det har heller ikke ført til store endringer i modellens samlede forklaringskraft å inkludere disse kriteriene. Det gis et øremerket tilskudd til bedre språkforståelse blant barn i barnehage, og antall barn med innvandrerbakgrunn vil trolig være et mer aktuelt kriterium dersom dette tilskuddet innlemmes i rammetilskuddet. En rekke andre variabler som fanger opp sosioøkonomiske forhold er også testet i analysene, slik som arbeidsledige, barn med enslig forsørger, personer med lav inntekt og flyktninger, men ingen av disse har hatt effekt i analysene.

I 2015 er det innført et nasjonalt minstekrav til redusert foreldrebetaling i barnehage for familier med lav inntekt og gratis kjernetid for fire- og femåringer fra lavinntektsfamilier. Fra 2016 blir ordningen med gratis kjernetid utvidet til også å gjelde treåringer fra høsten 2016. Disse ordningene medfører isolert sett at kommuner med høy andel lavinntektsfamilier vil måtte dekke en høyere andel av barnehageutgiftene enn kommuner med en lavere andel lavinntektsfamilier. Effekten av disse moderasjonsordningene er ikke fanget opp i analysene siden analysene bygger på kommunale regnskapstall for 2014. På sikt vil det være aktuelt å utføre nye analyser for å se om sosioøkonomiske faktorer har effekt på utgiftene.

Det er ulike krav til bemanning og areal i barnehagen for barn i ulike aldersgrupper (over og under 3 år), noe som tilsier økte enhetskostnader for den yngste aldersgruppen. Dette tilsier at barn i aldersgruppen 1-2 år skulle hatt en høyere vektning i delkostnadsnøkkelen enn antall 3-5åringer. Samtidig er etterspørselen etter barnehage betydelig høyere blant de eldste barna, slik at kommunen har høyere kostnader til barnehage på grunn av at flere går i barnehage. Resultatene tyder på at disse to effektene i stor grad motvirker hverandre, og at det er lite ekstra å tilføye modellen ved å splitte opp alderskriteriene. Dette er også i tråd med anbefalingene fra SØF-rapporten i 2010.

#### **4.3.4 Forslag til ny delkostnadsnøkkel**

På grunnlag av nye, oppdaterte analyser er departementets vurdering at dagens delkostnadsnøkkel for barnehage fortsatt er den beste for å forklare variasjonen i utgifter til barnehage mellom kommunene. Etter en helhetlig vurdering av utdanningskriteriet og analyseresultatene kan det også forsvares å erstatte dagens kriterier med en ny delkostnadsnøkkel for barnehage som består av kriteriene antall barn 1-5 år og antall heltidsansatte. Denne modellen har noe lavere forklaringskraft enn dagens modell, men vurderes også som et godt alternativ. Modellen i tabell 4.10 inneholder ikke kriteriet barn 1 år uten kontantstøtte, siden dette kriteriet antas å fange opp noe av de samme bakenforliggende etterspørselsforholdene som kriteriet heltidsansatte 20-44 år.

Tabell 4.10 Forslag til delkostnadsnøkkel for barnehage

Kriterium	Kriterievekt
Barn 2 – 5 år	0,7816
Barn 1 år uten kontantstøtte	0,1042
Utdanningsnivå	0,1142
Sum	1,0000

Tabell 4.11 Alternativ delkostnadsnøkkel for barnehage

Kriterium	Kriterievekt
Barn 1 – 5 år	0,8093
Antall heltidsansatte 20 – 44 år	0,1907
Sum	1,0000

## 4.4 Kommunehelsetjeneste

### 4.4.1 Generelt om sektoren

Kommunenes utgifter til kommunehelsetjenesten føres på tre funksjoner i KOSTRA: 232 Forebygging, skole- og helsestasjonstjeneste, 233 Annet forebyggende helsearbeid og 241 Diagnose, behandling og rehabilitering. Totalt utgjør brutto driftsutgifter i underkant av 15 mrd. kroner i 2014. Funksjon 241 utgjør den største delen av utgiftene til kommunehelse, og inneholder blant annet kommunenes utgifter til allmennlegetjenesten, kommunale legekontor, legevakt og kommunalt ansatte fysioterapeuter.

Tabell 4.12 Brutto driftsutgifter til kommunehelse 2014 (1 000 kr)

Funksjon	Brutto driftsutgifter 2014 (1000 kr)
232 Forebygging, skole- og helsestasjonstjeneste	3 045 226
233 Annet forebyggende helsearbeid	1 199 825
241 Diagnose, behandling og rehabilitering	10 713 083
Sum	14 958 134

### 4.4.2 Dagens delkostnadsnøkkel

Delkostnadsnøkkelen for kommunehelse har vært uendret siden 2011, og består av alderskriterier, dødelighet, bosettingskriteriene sone og nabo samt basiskriteriet. Utgiftene på funksjon 232 er i hovedsak knyttet til helsestasjonstjenester og skolehelsetjeneste, som retter seg spesielt mot personer i aldersgruppen 0-19 år, og denne aldersgruppen (utvidet til 0-22 år for å passe til aldersgrupper som allerede ligger inne i kostnadsnøkkelen) er derfor vektet inn i dagens nøkkel ut fra hvor stor andel funksjon 232 utgjør av de totale utgiftene til kommunehelse. Basiskriteriet, sonekriteriet og nabokriteriet er bestemt ut fra et gjennomsnitt

av KOMMODE-modellen og departementets egne analyser, mens vektingen av dødelighetskriteriet er hentet fra departementets analyser.

Tabell 4.13 Dagens delkostnadsnøkkel for kommunehelse

Kriterium	Kriterievekt
Innbyggere 0 – 22 år	0,3449
Innbyggere over 22 år	0,4481
Dødelighet	0,0546
Sonekriteriet	0,0478
Nabokriteriet	0,0478
Basiskriteriet	0,0568
Sum	1,0000

#### 4.4.3 Analyser og vurderinger

De oppdaterte analysene av kommunenes utgifter til kommunehelsetjenesten viser fortsatt at det er kostnadsulemper knyttet til både spredt bosetting og kommunestørrelse, både i KOMMODE-modellen og i departementets egne analyser. I forrige revisjon av delkostnadsnøkkelen for kommunehelse ble dødelighet tatt inn som kriterium. Kriteriet sier noe om helsetilstanden/levetår i kommunen, og det var en tendens til at det er en statistisk sammenheng mellom dødeligheten i kommunen og økte helseutgifter. Det var imidlertid noe usikkerhet knyttet til effekten, men det ble vurdert som et bedre kriterium enn andre variabler som ble testet.

I de oppdaterte analysene er både dødelighet og andre levekårskriterier testet i analysene for å se om det kan forklare noe av variasjonen mellom kommunene. En rekke variabler er testet uten at de har statistisk signifikante utslag på utgiftene, slik som antall arbeidsledige, lavinntektskriteriet, antall flyktninger, eneforsørgere og uføre. Variabler som har hatt signifikant effekt i analysene er antall innbyggere i de eldste aldersgruppene, dødelighet og antall ikke-gifte over 67 år. Effekten av dødelighet varierer relativt mye mellom de ulike modellene. Siden dødelighetskriteriet er standardisert etter alders- og kjønnsfordelingen i befolkningen, endres effekten av kriteriet relativt mye når ulike aldersgrupper også tas med i samme analyse. Dette gjør det også vanskelig å tolke effekten av kriteriet.

Eldre innbyggere benytter seg i større grad av helsetjenestene enn yngre aldersgrupper. Blant annet betaler en høyere andel av eldre aldersgrupper så mye i egenandeler at de får frikort for helsetjenester. Det er rimelig å anta at kommuner med en høy andel innbyggere i de eldste aldersgruppene har høyere utgifter til kommunehelsetjenesten. Antall eldre innbyggere slår positivt ut i analysene og er i større grad enn dødelighet stabile i ulike analysemodeller. De eldste eldre er i større grad brukere av pleie- og omsorgstjenestene enn de yngre eldre, noe som taler for at kriteriet i delkostnadsnøkkelen for kommunehelse også bør inkludere de yngste eldre. Andel ikke-gifte over 67 år slår også positivt ut i analysene, men ikke i modeller sammen med andel innbyggere i de eldste aldersgruppene. Disse kriteriene samvarierer i stor grad slik at de måler mye av det samme. Antall innbyggere i eldre aldersgrupper favner

bredere og vurderes som et mer stabilt kriterium enn både dødelighet og antall ikke-gifte over 67 år.

Departementets vurdering er at innbyggere 67 år og over bør inkluderes i delkostnadsnøkkelen for helsetjenester, for å fange opp at etterspørselen etter helsetjenester varierer mellom kommuner. Kriteriet erstatter kriteriet dødelighet, som foreslås tatt ut. Kriteriet er vektet inn i delkostnadsnøkkelen ut fra effekten i regresjonsanalysene.

På samme måte som i dagens delkostnadsnøkkel vektet basiskriteriet inn som et gjennomsnitt mellom egne analyser og KOMMODE 2011-2013, og det samme gjelder sone- og nabokriteriet. Siden sone- og nabokriteriet ikke kan inkluderes sammen i analysene, er vektningen bestemt ut fra effekten av sonekriteriet (både i KOMMODE-modellen og i departementets egne analyser) og deretter fordelt likt mellom de to kriteriene siden de begge har effekt når de inkluderes hver for seg. Innbyggere 0-22 år får i utgangspunktet samme vekt som andelen av de totale helseutgiftene som går til barn og ungdom, mens resterende vekt er fordelt på innbyggere i alt.

#### 4.4.4 Forslag til ny delkostnadsnøkkel

Tabell 4.14 Forslag til delkostnadsnøkkel kommunehelse

Kriterium	Kriterievekt
Innbyggere 0 – 22 år	0,2815
Innbyggere 23 – 66 år	0,3011
Innbyggere over 67 år	0,2911
Sonekriteriet	0,0284
Nabokriteriet	0,0284
Basiskriteriet	0,0695
Sum	1,0000

## 4.5 Barnevern

### 4.5.1 Generelt om sektoren

Kommunenes utgifter til barnevern grupperes på KOSTRA-funksjonene 244 Barneverntjeneste, 251 Barnevernstiltak når barnet ikke er plassert av barnevernet og 252 Barnevernstiltak når barnet er plassert av barnevernet. I 2014 utgjorde kommunenes brutto driftsutgifter til barnevernet 11,3 mrd. kroner, noe som er en økning på om lag 5,2 mrd. kroner (85 pst.) fra forrige gjennomgang av kostnadsnøklene i 2008.

Tabell 4.15 Brutto driftsutgifter til barnevern 2014 (1 000 kr)

Funksjon	Brutto driftsutgifter 2014 (1 000 kr)
244 Barneverntjeneste	3 772 548

251 Barnevernstiltak når barnet ikke er plassert av barnevernet	1 171 887
252 Barnevernstiltak utenfor familien	6 320 666
<b>Sum barnevern</b>	<b>11 265 101</b>

Barneverntjeneste omfatter oppfølging av vedtak som gjennomføres med ansatte eller personell engasjert i barneverntjenesten, barnevernberedskap og utgifter til sakkyndig bistand til utredning og saksbehandling. Barnevernstiltak når barnet ikke er plassert av barnevernet omfatter utgifter til tiltak i hjemmet som for eksempel råd- og veiledning, besøks- og avlastningshjem osv. Barnevernstiltak når barnet er plassert av barnevernet inkluderer alle tiltak som innebærer plassering utenfor foreldrehjemmet, som fosterhjem, barneverninstitusjoner og så videre, inkludert hjelpetiltak iverksatt i tillegg til plassering.

#### 4.5.2 Dagens delkostnadsnøkkel

Dagens delkostnadsnøkkel ble innført ved omleggingen av inntektssystemet i 2011, og består av alderskriteriet innbyggere 0-22 år, barn 0-15 år med enslig forsørger og personer med lav inntekt<sup>18</sup>.

Tabell 4.16 Dagens delkostnadsnøkkel for barnevern

Kriterium	Kriterievekt
Barn 0-15 år med enslig forsørger	0,3590
Personer med lav inntekt	0,1926
Innbyggere 0-22 år	0,4485
<b>Sum</b>	<b>1,0000</b>

#### 4.5.3 Analyser og vurderinger

En utfordring med delkostnadsnøkkel for barnevern er at modellen har lav forklaringskraft, lavere enn 10 pst. i de fleste analyser. Det betyr at modellen forklarer en liten del (om lag 10 pst.) av variasjonene i kommunenes utgifter til barnevern. Etter forrige revisjon av kostnadsnøkkel satte departementet ut et eksternt forskningsprosjekt for å evaluere dagens delkostnadsnøkkel og for å se på mulighetene for andre modeller som gir økt forklaringskraft.

<sup>18</sup> Personer med lav inntekt er definert som personer med inntekt som er lavere enn halvparten av medianinntekten. Det er tatt utgangspunkt i husholdningsstatistikk for inntekt etter skatt, eksklusiv sosialhjelp, og det er benyttet regionspesifikke lavinntektsgrenser for å ta hensyn til at boligprisene og de økonomiske kostnadene ved å delta i samfunnslivet er avhengig av bosted. Kriteriet er utarbeidet av SSB, og er nærmere omtalt i rapporten *Sammenligning av simultane og partielle analyser av kommunenes økonomiske atferd* (Langørgen m.fl. (2005)).

I dette prosjektet vurderte Telemarksforskning delkostnadsnøkkelen for barnevern, og utførte analyser på data fra 2004 til 2011<sup>19</sup>. Telemarksforskning testet dagens modell, og deres vurdering var at modellen er god og robust, og at den står seg godt. For å gi modellen bedre forklaringskraft foreslo Telemarksforskning i tillegg å utvide dagens modell med et rus- og psykiatrikriterium. Dette kriteriet er bygget opp av data fra diagnosestatistikk i NAV (diagnose knyttet til 8 ulike NAV-tytelser). Departementet har foretatt en vurdering av kriteriet Telemarksforskning foreslår, og er kommet fram til at det er flere problematiske forhold ved å bruke denne diagnosestatistikken i kostnadsnøkkelen, slik som statistikken foreligger i dag. Det er et viktig prinsipp at kriteriene i kostnadsnøkkelen bør baseres på tilgjengelig statistikk som oppdateres jevnlig, og som kommunene kan etterprøve. Dataene som lå til grunn i Telemarksforskning sine analyser er fra perioden 2004-2009.

Diagnosedataene bygger på sensitive opplysninger på individnivå. Dette er data hvor man må sørge for at enkeltindivider ikke kan identifiseres. I mindre kommuner der det er få diagnoser, må data prikkes slik at vi ikke får oppgitt den eksakte verdien på kriteriet. Telemarksforskning foreslo å slå sammen rus- og psykiatridiagnoser, for å omgå problemstillingen med prikking av data. Det er også grunn til å tro at diagnosedataene inneholder et stort mangfold av diagnoser, fra eksempelvis "utbrenthet" til "schizofreni". Det er derfor grunn til å stille spørsmål ved treffsikkerheten til kriteriet når det gjelder å fange opp variasjoner i kommunenes utgifter til barnevern (og eventuelt sosialhjelp). Departementet vil arbeide videre for å se om det er mulig å konstruere et kriterium som kan brukes i delkostnadsnøkkelen på sikt, men per nå er ikke datakvaliteten på tilgjengelige data god nok.

Departementet har foretatt nye regresjonsanalyser på utgiftsdata fra 2014. Resultatene av analysene går hovedsakelig i samme retning som dagens kostnadsnøkkel. Telemarksforskings analyser på tidsseriedata fra 2004 til 2011 viste samme resultat; at dagens modell er solid. I departementets analyser har kriteriet barn 0-15 år med enslig forsørger positiv effekt på utgiftene til barnevern. Kriteriet ble innført i 2011 og erstattet da variabelen skilte og separerte. Departementet foreslår at kriteriet videreføres, fordi det antas å ha høy gyldighet og er et målrettet kriterium for å fange opp variasjoner i utgifter til barnevern.

På samme måte som i analysene i 2011 og Telemarksforskning sine analyser, viser de oppdaterte analysene en tydelig effekt av lavinntektskriteriet. Dette tilsier at personer med lav inntekt også bør videreføres som kriterium i kostnadsnøkkelen for barnevern. Det er i tråd med nyere forskning innenfor barnevern der fattigdom anses som en bakenforliggende faktor<sup>20</sup>.

Departementet har testet andre uavhengige variabler inkludert i hovedmodellen; antall innvandrere, urbanitetskriteriet, flyktninger uten integreringstilskudd, utdanningskriteriet,

---

<sup>19</sup> Løyland, Knut, Lars-Erik Borge og Trond Erik Lunder (2013): Utgiftsutjevningen i inntektssystemet – Delkostnadsnøkkel for barnevern. TF-rapport nr.329, Telemarksforskning og Senter for økonomisk forskning (SØF).

<sup>20</sup> Se f. eks Frønes, Ivar (2015): Økning i antall tilmeldte til barnevernet. Rapport, juni 2015. Atferdssenteret.

arbeidsledige og antall uførepensjonister 18-49 år. Det er kun antall uførepensjonister som har effekt i modellen. Dersom antall uførepensjonister inkluderes i tillegg til lavinntektskriteriet og antall barn med enslig forsørger i dagens modell, øker forklaringskraften til modellen noe. Lavinntektskriteriet vil også omfatte uføre med lav inntekt, og slik sett fange opp noen av de samme bakenforliggende årsakssammenhengene. Det er usikkerhet rundt hvilke bakenforliggende faktorer antall uføre fanger opp, som ikke fanges opp av kriteriet personer med lav inntekt. I 2011 ble lavinntektskriteriet vurdert som et mer gyldig kriterium i å fange opp forskjeller i utgifter til barnevern. Utover dette er det modellen med kriteriene i dagens kostnadsnøkkel som har høyest forklaringskraft, og som fortsatt vurderes som den beste modellen.

Som i dagens kostnadsnøkkel foreslår departementet å legge restvekten på alderskriteriet innbyggere 0-22 år, fordi barnevernloven omfatter tiltak for barn og unge opp til fylte 23 år.

#### 4.5.4 Forslag til ny delkostnadsnøkkel

Tabell 4.17 Forslag til ny delkostnadsnøkkel for barnevern

Kriterium	Kriterievekt
Barn 0-15 år med enslig forsørger	0,4122
Personer med lav inntekt	0,2577
Innbyggere 0-22 år	0,3301
Sum	1,0000

## 4.6 Sosialhjelp

### 4.6.1 Generelt om sektoren

Kommunenes utgifter til sosialhjelp føres på følgende funksjoner i KOSTRA: 242 Råd, veiledning og sosialt forebyggende arbeid, 243 Tilbud til personer med rusproblemer, 276 Kvalifiseringsordningen og 281 Økonomisk sosialhjelp. Samlede brutto driftsutgifter til sosialhjelp var på 14,1 mrd. kroner i 2014.

Tabell 4.18 Brutto driftsutgifter til sosialhjelp i 2014 (1 000 kr)

Funksjon	Brutto driftsutgifter 2014 (1 000 kr)
242 Råd, veiledning og sosialt forebyggende arbeid	5 020 232
243 Tilbud til personer med rusproblemer	2 244 393
276 Kvalifiseringsordningen	1 232 495
281 Økonomisk sosialhjelp	5 651 365
Sum	14 148 485



#### 4.6.2 Dagens delkostnadsnøkkel

Dagens delkostnadsnøkkel består av flere levekårs-kriterier, slik som antall uføre, antall flyktninger uten integreringstilskudd og opphopningsindeksen. Opphopningsindeksen ble utviklet av Borgeutvalget, og er et kriterium sammensatt av antall skilte/separerte, antall arbeidsledige og antall personer med lav inntekt. I opphopningsindeksen multipliseres kriteriene med hverandre, og fanger slik opp at levekårsproblemene virker sammen og forsterker hverandre der de inntreffer samtidig. I tillegg inngår urbanitetskriteriet i dagens delkostnadsnøkkel. Dette kriteriet er lik innbyggertallet i kommunen opphøyd i 1,2.

Tabell 4.19 Dagens delkostnadsnøkkel for sosialhjelp

Kriterium	Kriterievekt
Uførepensjonister 18-49 år	0,0924
Flyktninger uten integreringstilskudd	0,0948
Opphopningsindeks	0,2793
Urbanitetskriteriet	0,3575
Innbyggere 16-66 år	0,1760
Sum	1,0000

Urbanitetskriteriet ble inkludert i kostnadsnøkkelen i 2004, fordi man mente at det fanger opp forhold rundt rus og psykiatri, som er vanskelig å fange opp gjennom andre kriterier. Kriteriet har god forklaringskraft, og samvarierer i stor grad med utgiftene. Et problem med kriteriet er imidlertid at det ikke er valid i den forstand at det er knyttet opp til en vekst i underliggende forhold som vil slå ut i utgiftene.

Borgeutvalget foreslo to ulike modeller for delkostnadsnøkkelen for sosialhjelp; en med urbanitetskriteriet og en med opphopningsindeksen. I forrige revisjon av kostnadsnøkkelen ble urbanitetskriteriet beholdt, samtidig som opphopningsindeksen ble tatt inn som kriterium.

En mulig erstatning for urbanitetskriteriet er antall rus- og psykiatridiagnoser, som foreslått av Telemarksforskning i delkostnadsnøkkelen for barnevern. Som nevnt under punkt 4.5.3 er det klare svakheter med dette kriteriet, og vi er usikre på datakvaliteten på tallene som finnes per i dag. Departementet har derfor valgt ikke å gå videre med dette kriteriet i denne revisjonen av kostnadsnøkkelen, men mener dette er noe som kan vurderes på sikt.

#### 4.6.3 Analyser og vurderinger

Departementet har testet flere ulike modeller som alternativ til dagens modell. Den modellen som gir høyest forklaringskraft er en ren oppdatering av dagens modell. På grunn av at urbanitetskriteriet har svakheter ved at det ikke er knyttet til underliggende forhold som påvirker kommunenes utgifter til sosialhjelp, har det vært ønskelig å finne alternative modeller til dagens modell. Den beste alternative modellen uten urbanitetskriteriet er en modell med de øvrige kriteriene i dagens delkostnadsnøkkel, samt kriteriet antall aleneboende 30-66 år. Dette kriteriet fanger opp en del av utgiftsvariasjonen i utgifter til sosialhjelp siden en betydelig andel av sosialhjelpsmottakerne er aleneboende. Ved å avgrense kriteriet til aldersgruppen 30-66 år blir kriteriet mer treffsikkert enn ved å ta med alle aldersgrupper,

siden studenter og alderspensjonister blir holdt utenom. En ytterligere innsnevring av aldersgruppen for kriteriet, f.eks til aldersgruppen 30-44 år, bidrar ikke positivt til modellens forklaringskraft.

Departementet har også undersøkt om andre kriterier kan bidra til å forklare variasjonen i kommunenes utgifter til sosialhjelp. Blant annet har kriterier som antall arbeidsledige, personer på arbeidsmarkedstiltak, personer som mottar arbeidsavklaringspenger, personer med lav inntekt, enslige forsørgere, antall innvandrere (ekskl. fra Europa og Nord-Amerika), samt indikatoren for dødelighet blitt undersøkt i analysene. Etter departementets vurdering er den alternative modellen med aleneboende 30-66 år en bedre modell enn dagens modell med urbanitetskriteriet. Forklaringskraften er noe lavere, men forskjellen er ikke veldig stor. Siden vi vet at det er en tydelig sammenheng mellom antall aleneboende og sosialhjelpsmottakere, vurderes dette som et treffsikkert kriterium til å fange opp variasjoner i utgifter til sosialhjelp. Dette kriteriet fanger også opp andre bakenforliggende faktorer enn dagens kostnadsnøkkel. Den resterende vekten foreslås på samme måte som i dag lagt på innbyggere 16-66 år.

#### 4.6.4 Forslag til ny delkostnadsnøkkel

Tabell 4.20 Forslag til ny delkostnadsnøkkel for sosialhjelp

Kriterium	Kriterievekt
Uføre 18-49 år	0,1126
Flyktninger uten integreringstilskudd	0,1459
Opphopningsindeks	0,1658
Aleneboende 30-66 år	0,3371
Innbyggere 16-66 år	0,2386
Sum	1,0000

## 4.7 Administrasjon, landbruk og miljø

### 4.7.1 Generelt om sektoren

I utgiftsutjevningen er kommunenes utgifter til administrasjon, landbruk og miljøoppgaver samlet i en felles delkostnadsnøkkel. Tabellen under viser funksjonene i KOSTRA som inngår i analysegrunnlaget på delkostnadsnøkkel for administrasjon, landbruk og miljø per i dag.

Tabell 4.21 Brutto driftsutgifter administrasjon, landbruk og miljø 2014 (1 000 kr)

Funksjon	Brutto driftsutgifter 2014 (1000 kr)
100 Politisk styring	1 781 223
110 Kontroll og revisjon	559 848
120 Administrasjon	17 228 706
121 Forvaltningsutgifter i eiendomsforvaltningen	1 226 877

130 Administrasjonslokaler	1 876 515
180 Diverse fellesutgifter	893 809
329 Landbruksforvaltning og landbruksbasert næringsutvikling	747 063
Sum administrasjon, landbruk og miljø	24 314 041

#### 4.7.2 Dagens delkostnadsnøkkel

Dagens delkostnadsnøkkel for administrasjon, landbruk og miljø ble opprettet etter at de øremerkede tilskuddene til kommunal landbruksforvaltning og kommunale miljøvernledere ble innlemmet i inntektssystemet i 1997. Analyser av tilskuddene viste at kommunenes utgifter til miljø i hovedsak kunne forklares med variasjoner i antall innbyggere, og at mindre kommuner hadde smådriftsulemper som kunne fanges opp av basiskriteriet. Det ble utformet et eget landbrukskriterium, sammensatt av flere delkriterier, som fanget opp variasjonene i kommunenes utgifter til landbruksforvaltning. På grunn av at det var vanskelig å skille disse utgiftene fra kommunenes administrasjonsutgifter ble de tre sektorene sett under ett, og er også i dag inkludert i en felles delkostnadsnøkkel. Som de øvrige delkostnadsnøkklene ble også denne delkostnadsnøkkel revidert i 2011.

Dagens delkostnadsnøkkel for administrasjon, landbruk og miljø består av tre kriterier; antall innbyggere (85,2 pst.), basiskriteriet (11,7 pst.) og landbrukskriteriet (3,1 pst.).

Landbrukskriteriet er igjen sammensatt av 4 kriterier; antall landbrukseiendommer, totalt areal i kommunen, antall driftsenheter og dyrket areal. Landbrukskriteriets vektning i delkostnadsnøkkel for administrasjon, landbruk og miljø ble holdt uendret i revisjonen av kostnadsnøkkel i 2011.

#### 4.7.3 Analyser og vurderinger landbruk

Fra og med 2008 ble det innført en egen funksjon i KOSTRA for kommunenes utgifter til landbruk. Denne funksjonen er nå godt innarbeidet, og i 2014 var brutto driftsutgifter til landbruk i underkant av 750 mill. kroner. VISTA Analyse utførte i 2013 et prosjekt på oppdrag fra LMD for å se nærmere på kommunenes utgifter til landbruksforvaltning, og hvordan en delkostnadsnøkkel for landbruk kan utformes.<sup>21</sup> Formålet med undersøkelsen var å få fram et bedre kunnskapsgrunnlag om hva som påvirker kommunenes utgifter til landbruk, og forslag til hvordan utgiftsvariasjonene på en best mulig måte kan fanges opp i utgiftsutjevningen i det kommunale inntektssystemet. Departementet har oppdatert disse analysene med nyere tall, og vurdert de ulike modellene fra denne rapporten i tillegg til dagens landbrukskriterium.

Den beste modellen ut fra departementets analyser er en modell med kriteriene i dagens delkostnadsnøkkel, utenom dyrket areal. I sin rapport fra 2013 anbefalte VISTA en modell med kriteriene antall jordbruksbedrifter og produktivt skogareal. Denne modellen har noe lavere forklaringskraft, og modellen vil gi en kostnadsnøkkel som legger nesten all vekt på antall driftsenheter. Verdien av å legge til et nytt kriterium (skogareal) vil dermed i praksis

<sup>21</sup> Simen Pedersen (2013): Analyse av utgiftsbehovet i kommunal landbruksforvaltning. Rapport 2013/34, Vista analyse.

være veldig liten. Basert på dette foreslår departementet et landbrukskriterium med disse kriteriene:

- Antall jordbruksbedrifter i kommunen (67,9 %)
- Antall landbrukseiendommer i kommunen (27,6 %)
- Kommunens areal (4,5 %).

De ulike variablene vektet inn i landbrukskriteriet ut fra hvor stor del av variasjonen de forklarer i analysene.

#### 4.7.4 Forslag til ny delkostnadsnøkkel landbruk

Siden det nå er mulig å skille ut kommunenes utgifter til landbruk fra de øvrige administrasjonsutgiftene, foreslår departementet å behandle landbrukskriteriet som en egen delkostnadsnøkkel når de ulike nøklene skal vektet sammen til en felles kostnadsnøkkel. Landbruksutgiftene utgjorde om lag 0,2 pst. av de totale netto driftsutgiftene i 2014.

Tabell 4.22 Forslag til ny delkostnadsnøkkel for landbruk (landbrukskriteriet)

Kriterium	Kriterievekt
Antall jordbruksbedrifter i kommunen	0,6790
Antall landbrukseiendommer i kommunen	0,2760
Kommunens areal	0,0450
Sum	1,0000

#### 4.7.5 Analyser og vurderinger administrasjon og miljø

Kommunene spiller en nøkkelrolle i arbeidet med å nå nasjonale miljømål. Kommunenes miljøoppgaver favner vidt, blant annet har kommunene ansvar innenfor klima, naturmangfold, miljøvern og forurensning<sup>22</sup>. Karakteristisk for miljøoppgavene er at de griper inn i og er en integrert del av flere av kommunenes ansvarsområder.

I 2009 gjorde Telemarksforskning, på oppdrag fra det daværende Miljøverndepartementet, en vurdering av om det finnes kriterier som fanger opp kommunenes utgifter innen miljøområdet på en bedre måte enn dagens kriterier<sup>23</sup>. Her ble det blant annet påpekt at spesifikke natur- og miljøoppgaver trolig er ført på mange funksjoner i KOSTRA, og at det er vanskelig å skille disse utgiftene fra andre utgifter.

Det har etter 2009 ikke vært noen vesentlige endringer i regnskapsføringen av natur- og miljøoppgaver i KOSTRA. Miljøoppgaver er sektorovergripende, og det finnes ikke noe konkret grunnlag for å analysere hvilke faktorer som eventuelt kan fange opp variasjonen i kommunenes miljøutgifter. Departementet legger til grunn at miljøoppgaver behandles på

<sup>22</sup> <http://www.miljokommune.no/>

<sup>23</sup> Telemarkforskning (2009): *Miljøoppgaver i kommunenes utgiftsutjevning – tentative beregninger*. TF-notat nr. 21/2009 og *Statlig styring og finansiering av kommunale miljøvernoppgaver*. TF-notat nr. 25/2009.

samme måte som tidligere i utgiftsutjevningen. Det vil si at miljøvern fremdeles er en del av administrasjonsnøkkelen, hvor det tas utgangspunkt i utgifter til funksjonene 100-130 og 180 i KOSTRA. I departementets analyser forklarer en modell med basiskriteriet (i tillegg til kontrollvariabelen frie inntekter) om lag 88 pst. av variasjonen i kommunenes utgifter til administrasjon. Andre variabler som er testet i disse analysene er ulike mål på bosettingsmønsteret i kommunen og kommunens areal. Disse kriteriene har litt usikre effekter på variasjonene i utgifter, og det er også vanskelig å gi en tolkning av hvorfor for eksempel kommunenes areal har innvirkning på administrasjonskostnadene.

På samme måte som på andre sektorer er vektingen av basiskriteriet beregnet som et gjennomsnitt av resultatene i departementets egne analyser og et gjennomsnitt av resultatene i KOMMODE-modellen i perioden 2011-2013. Resterende vekting i delkostnadsnøkkelen legges som i dag på antall innbyggere i alt.

#### **4.7.6 Forslag til ny delkostnadsnøkkel administrasjon og miljø**

Tabell 4.23 Forslag til ny delkostnadsnøkkel for administrasjon og miljø

Kriterium	Kriterievekt
Basiskriteriet	0,1173
Antall innbyggere i alt	0,8827
Sum	1,0000

## **4.8 Samlet kostnadsnøkkel**

### **4.8.1 Sektorenes vekt i samlet kostnadsnøkkel**

De ulike delkostnadsnøkklene vektet til slutt sammen til en samlet kostnadsnøkkel, basert på størrelsen til de ulike sektorene. Den enkelte sektors andel av totalen er bestemt av sektorens andel av totale netto driftsutgifter til sektorene som inngår i utgiftsutjevningen. Utgiftstallene er hentet fra KOSTRA 2014, som er siste tilgjengelige tall, og deretter er tallene korrigert for oppgaveendringer og innlemminger etter 2014 som påvirker sektorenes størrelse. Det er korrigert for oppgaveendringer og innlemminger til og med forslag til statsbudsjett for 2016. Tabell 4.24 viser hvor stor andel de ulike delkostnadsnøkklene utgjør av den samlede kostnadsnøkkelen i forslaget til kostnadsnøkkel i dette høringsnotatet. Vektingen av de ulike delkostnadsnøkklene i den samlede kostnadsnøkkelen vil oppdateres i kommuneproposisjonen for 2017.

Tabell 4.24 Delkostnadsnøklenes andel av samlet kostnadsnøkkel (sektorvekter)

Delkostnadsnøkkel	Nøkkelandel
Administrasjon og miljø	8,1 %
Landbruk	0,2 %
Grunnskole	25,9 %
Pleie og omsorg	34,8 %
Sosialhjelp	5,2 %
Barnevern	3,9 %
Kommunehelse	4,9 %
Barnehage	17,0 %
<b>Sum</b>	<b>100,0 %</b>

Nøkkelandelene (sektorvektene) blir justert hvert år i tråd med endringer i rammetilskuddet som korrigeres på den enkelte kostnadsnøkkel. Det beregnes imidlertid ikke nye nøkkelandeler med oppdaterte netto driftsutgifter fra KOSTRA hvert år, og dette ble sist gjort i 2011. Departementet vil i kommuneproposisjonen for 2017 gi en vurdering av hvor ofte nøkkelandelene (sektorvektene) skal oppdateres med utgiftsandeler.

#### 4.8.2 Forslag til samlet kostnadsnøkkel for kommunene

Kriteriene i de ulike delkostnadsnøkler vektet deretter sammen til en samlet kostnadsnøkkel, der kriteriets vekt i den enkelte delkostnadsnøkkel multipliseres med sektorens andel av den samlede kostnadsnøkkel. For kriterier som inngår i flere delkostnadsnøkler summeres vektingen for de ulike sektorene. Tabell 4.25 viser dagens kostnadsnøkkel og forslag til ny kostnadsnøkkel. I forslaget til ny kostnadsnøkkel utgjør alderskriterier om lag 71,9 pst., mot om lag 69,6 pst. i dag. Basiskriteriet får også en noe høyere vekting, mens bosettingskriteriene, sonekriteriet og nabokriteriet, får mindre betydning enn i dag.

Tabell 4.25 Dagens kostnadsnøkkel og forslag til ny kostnadsnøkkel

Kriterium	Vekt i dagens kostnads- nøkkel	Vekt i forslag til ny kostnads- nøkkel
Andel innbyggere 0-1 år	0,0055	0,0056
Andel innbyggere 2-5 år	0,1268	0,1445
Andel innbyggere 6-15 år	0,2880	0,2659
Andel innbyggere 16-22 år	0,0210	0,0233
Andel innbyggere 23-66 år	0,0938	0,1101
Andel innbyggere 67-79 år	0,0453	0,0549
Andel innbyggere 80-89 år	0,0693	0,0762
Andel innbyggere 90 år og over	0,0464	0,0384
Basiskriteriet	0,0226	0,0244
Sonekriteriet	0,0132	0,0101
Nabokriteriet	0,0132	0,0101
Landbrukskriteriet	0,0029	0,0022
Innvandrere 6-15 år, ekskl. Skandinavia	0,0083	0,0071
Psykisk utviklingshemmede 16 år og over	0,0461	0,0339
Ikke-gifte 67 år og over	0,0437	0,0455
Dødelighet	0,0460	0,0455
Uføre 18-49 år	0,0046	0,0058
Flyktninger uten integreringstilskudd	0,0047	0,0076
Opphopningsindeks	0,0139	0,0086
Aleneboende 30-66 år		0,0174
Barn 0-15 år med enslig forsørger	0,0115	0,0159
Lavinntektskriteriet	0,0062	0,0099
Andel barn 1 år uten kontantstøtte	0,0296	0,0177
Innbyggere med høyere utdanning	0,0188	0,0194
Urbanitetskriteriet	0,0177	
Norskfødte 6-15 år med innvandrerforeldre, ekskl. Skandinavia	0,0009	
Sum	1,0000	1,0000

## 5 Kompensasjon for smådriftsulemper i utgiftsutjevningen

Gjennom utgiftsutjevningen i inntektssystemet kompenseres kommunene *fullt ut* for *ufrivillige* kostnadsforskjeller i kommunal tjensteproduksjon. I dag gjelder dette prinsippet også for smådriftsulemper. I tillegg til full kompensasjon for smådriftsulempene gjennom basiskriteriet i utgiftsutjevningen gis det også et ekstra tilskudd til de minste kommunene gjennom småkommunetilskuddet, begrunnet med regionalpolitiske målsettinger.

Begrunnelsen for at det i dag gis full kompensasjon for smådriftsulemper i utgiftsutjevningen er hensynet til utjevning, og at små kommuner skal settes i stand til å kunne gi et likeverdig tjenestetilbud til sine innbyggere. Basiskriteriet er utformet slik at det fordeler et fast beløp per kommune til alle kommuner, og ikke per innbygger. For den enkelte kommune utløser dermed basiskriteriet et høyere beløp målt per innbygger jo færre innbyggere kommunen har. Større kommuner får et betydelig lavere beløp per innbygger etter basiskriteriet enn små kommuner. Dette svekker nøytraliteten i inntektssystemet og gir et insentiv for å opprettholde en kommunestruktur med mange små kommuner. Dette er uheldig i lys av behovet for sterkere kommuner som kan løse dagens og morgendagens velferdsoppgaver.

Kostnadsnøklerne skal utjevne ufrivillige kostnadsforskjeller mellom kommunene, eksempelvis kostnader knyttet til antall barn og antall eldre i kommunen. Kommunestørrelse er i mange tilfeller en frivillig kostnadsulempe og det bør derfor ikke gis full kompensasjon for utgifter til å administrere kommunen. Full kompensasjon for smådriftsulemper knyttet til å administrere en kommune går på bekostning av at inntektssystemet skal være nøytralt med hensyn til hvordan kommunene innretter seg. Dette er ikke en ny problemstilling i inntektssystemet, men er tidligere belyst av både Rattsøutvalget (NOU 1996:1) og Inntektssystemutvalget (NOU 2005:18).

Inntektssystemutvalget pekte blant annet på at smådriftsulemper i noen grad kan ses på som noe den enkelte kommune selv kan påvirke for eksempel ved å slå seg sammen med andre kommuner, og at inntektssystemet i utgangspunktet skal være nøytralt i forhold til kommunestørrelse i den grad smådriftsulemper er "frivillige". I dag behandles kommunene ulikt avhengig av hvordan de søker å begrense smådriftsulemper i tjensteproduksjonen. Kommuner som begrenser smådriftsulempene gjennom kommunesammenslutninger får reduserte overføringer etter en overgangsperiode, mens interkommunalt samarbeid ikke påvirker overføringene fra staten.

I denne gjennomgangen av inntektssystemet er behandlingen av smådriftsulemper i utgiftsutjevningen ett av flere elementer som blir vurdert. I dette kapitlet redegjøres det for dagens kompensasjon for smådriftsulemper og ulike typer smådriftsulemper. Departementet foreslår at det gjøres endringer i kompensasjonen for smådriftsulemper i inntektssystemet på kommunenivå. Det foreslås at det fortsatt skal gis kompensasjon for smådriftsulemper på tjenestenivå. I avsnitt 5.3 skisseres en modell for hvordan man kan skille mellom frivillige og ufrivillige smådriftsulemper, og dermed differensiere kompensasjonen for smådriftsulemper ut fra graden av frivillighet på smådriftsulempene. Det legges ikke fram en konkret modell for dette i høringsnotatet, men det beskrives hvordan dette prinsipielt sett bør endres og



skisserer hvordan en slik modell kan utformes. Endelig modell vil bli presentert i kommuneproposisjonen for 2017.

## **5.1 Om smådriftsulemper i kommunal tjenesteproduksjon**

Smådriftsulempene i kommunal tjenesteproduksjon kan deles i to ulike typer: smådriftsulemper på kommunenivå (som skyldes få innbyggere) eller på tjenestenivå (små skoler, små sykehjem).

På *kommunenivå* er smådriftsulempene i hovedsak knyttet til administrasjon, men det kan også være ekstra kostnader i andre sektorer knyttet til lavt innbyggertall i seg selv. Det kan argumenteres for at smådriftsulempene på kommunenivå i hovedsak er frivillige, trolig i litt varierende grad (avhengig av geografi og avstander). En kommune kan velge å slå seg sammen og slik fjerne smådriftsulemper, eller inngå i interkommunale samarbeid på en del tjenester for å kunne utnytte stordriftsfordeler.

Smådriftsulempene på *tjenestenivå* bestemmes i stor grad av bosettingsmønsteret i kommunen. Kommunen kan ikke direkte påvirke hvor folk er bosatt, det kan være vanskelig å regulere bosettingen. Dette gjør at kommunene i mange tilfeller må organisere tjenestetilbudet i mindre og mer desentraliserte enheter enn det som er mest effektivt. Slike smådriftsulemper på tjenestenivå kan ses på som ufrivillige kostnader. Kommuner med et spredt bosettingsmønster må for eksempel ha en mer spredt skolestruktur med flere små skoler, enn mer tettbygde kommuner, for at ikke elevenes skolevei skal bli for lang. For smådriftsulemper på tjenestenivå vil mål på bosettingsmønster/reiseavstander innad i kommunen være variabler som kan brukes for å fange opp denne typen smådriftsulemper. I tilfeller der kommunen driver mer desentralisert og ineffektivt enn bosettingsmønsteret skulle tilsi, kan man si at en del av smådriftsulempene er frivillige.

## **5.2 Dagens kompensasjon for smådriftsulemper i utgiftsutjevningen**

I inntektssystemet i dag legges det til grunn at smådriftsulemper er en ufrivillig kostnad for kommunene. Denne kostnaden kompenseres fullt ut gjennom utgiftsutjevningen, på lik linje med andre ufrivillige kostnadsforskjeller mellom kommunene. Dette er begrunnet ut fra hensynet til utjevning, og at alle kommuner skal settes i stand til å kunne gi et likeverdig tjenestetilbud til sine innbyggere. Man har derfor beholdt full kompensasjon for smådriftsulempene i inntektssystemet.

Kompensasjonen for smådriftsulemper gis gjennom basiskriteriet i kostnadsnøkkelen. Dette kriteriet har verdien én for alle kommuner, og fanger opp kostnadene ved å være en kommune ut fra eksisterende bosettingsstruktur. Alle kommuner har samme verdi på kriteriet, og kriteriet utløser dermed et likt beløp per kommune. I 2016 er dette beløpet om lag 13,2 mill. kroner per kommune, og utgjør i sum om lag 5,6 mrd. kroner. De minste kommunene får med dette et høyere beløp per innbygger enn de større kommunene. For eksempel utgjør dette nærmere 64 000 kroner per innbygger for Utsira, mens det utgjør 20 kroner per innbygger for Oslo.

Gjennom basiskriteriet kompenseres kommunene fullt ut for smådriftsulemper, hovedsakelig knyttet til administrasjon av kommunen. I tillegg kompenseres kommunene for smådriftsulemper på *tjenestenivå* gjennom bosettingskriteriene i kostnadsnøkkelen (slik som en skolestruktur med mange små skoler). Disse kriteriene ivaretar kommuner med store avstander, uavhengig av kommunestørrelsen.

I tillegg til kompensasjonen som gis gjennom utgiftsutjevningen får kommuner med færre enn 3 200 innbyggere et småkommunetilskudd. Småkommunetilskuddet er begrunnet ut fra regionalpolitiske målsettinger, og er ikke direkte knyttet til smådriftsulemper.

### ***Smådriftsulemper og kommunestruktur***

I dag kompenseres kommunene fullt ut for alle smådriftsulemper i kommunal tjenesteproduksjon, uavhengig av om de ses på som frivillige eller ufrivillige. Det er særlig to ulemper knyttet til at det kompenseres for smådriftsulemper som i noen grad er frivillige. For det første svekkes insentivene til frivillige kommunesammenslutninger når kostnadsgevinsten ved en sammenslutning trekkes inn av staten i form av reduserte overføringer.

For det første blir kommunene behandlet forskjellig avhengig av hvordan de søker å begrense smådriftsulemper i tjenesteproduksjonen. Kommuner som begrenser smådriftsulemper gjennom kommunesammenslutninger får reduserte overføringer, mens interkommunalt samarbeid ikke påvirker overføringene fra staten. For det andre svekkes insentivene til frivillige kommunesammenslutninger når kostnadsgevinsten ved en sammenslutning trekkes inn av staten i form av reduserte overføringer.

### ***Departementets vurdering av kompensasjonen for smådriftsulemper i utgiftsutjevningen***

Etter departementets vurdering bør ikke kommuner kompenseres for frivillige smådriftsulemper. Inntektssystemet bør være mest mulig nøytralt i forhold til kommunestruktur, og kommunene skal ikke kompenseres for kostnader de frivillig velger å ha. Et tilskudd som i større grad fordeles per innbygger vil også gi kommunene en mer likeverdig mulighet for å tilby gode tjenester.

Smådriftsulempene på kommunenivå, knyttet til lavt innbyggertall i seg selv, kan i mange tilfeller reduseres ved en sammenslåing, og dette kan dermed i stor grad ses på som en frivillig kostnad. Smådriftsulemper på tjenestenivå er av en annen karakter enn smådriftsulempene på kommunenivå. Bosettingsmønster og geografiske forhold vil ha til dels stor betydning for om kommunene kan hente ut stordriftsfordeler ved en sammenslåing eller om disse kostnadene i sin helhet er ufrivillige. Kostnadene fanges opp gjennom bosettingskriteriene i kostnadsnøkkelen, og det foreslås ingen endringer i dette utover at vektingen av kriteriene oppdateres i revisjonen av kostnadsnøkkelen.

For å skille mellom frivillige og ufrivillige kostnadsulemper knyttet til kommunestørrelse, og dermed kunne gradere kompensasjonen for smådriftsulemper i utgiftsutjevningen, har departementet valgt å gå videre med en modell som ble utviklet av Inntektssystemutvalget. Utvalget utredet en modell der basiskriteriet i kostnadsnøkkelen differensieres mellom kommunene ved hjelp av et kriterium som definerer graden av frivillighet/ufrivillighet i smådriftsulempene. Utvalget fikk Statistisk sentralbyrå (SSB) til å lage et slikt kriterium,

strukturkriteriet, som sier noe om avstandene for å nå et gitt antall innbyggere i de enkelte kommunene. I sin utredning skisserte utvalget hvordan et slikt kriterium kunne benyttes for å gradere kompensasjonen for smådriftsulemper i inntektssystemet. Utvalget klarte imidlertid ikke å operasjonalisere kriteriet, noe som blant annet hadde sammenheng med tilgjengelig statistikk og databaser.

På oppdrag fra departementet har SSB oppdatert beregningene av strukturkriteriet med nyere tall. Metodene og grunnlagstallene bygger på produksjonen av bosettingskriteriene som benyttes i inntektssystemet i dag, og i tillegg er både maskinkapasiteten og programvaren bedre enn når kriteriet ble utviklet i 2002. De nye beregningene, som blant annet er basert på nyere informasjon om bosetting og reiseavstander, viser at kriteriet på en god måte skiller mellom kommuner med store geografiske utfordringer og kommuner i mer tettbygde strøk. Departementets vurdering er at strukturkriteriet er godt egnet til å si noe om graden av frivillighet når det gjelder smådriftsulemper. Kriteriet er godt egnet til å benyttes videre for å differensiere basiskriteriet mellom kommunene, slik at kommuner som er frivillig små ikke lenger vil motta full kompensasjon for smådriftsulemper på kommunenivå. Det redegjøres for departementets skisse til modell i neste avsnitt.

### **5.3 Differensiering av kompensasjonen for smådriftsulemper i utgiftsutjevningen**

I dette avsnittet skisseres en modell for hvordan kompensasjonen for smådriftsulemper i utgiftsutjevningen kan graderes mellom kommunene, ut fra graden av frivillighet i smådriftsulempene.

Det redegjøres det for oppbygningen av strukturkriteriet, og hvordan det kan benyttes for å skille mellom frivillige og ufrivillige smådriftsulemper. Ved hjelp av strukturkriteriet er det utviklet en modell for å gradere basiskriteriet i utgiftsutjevningen, for å differensiere kompensasjonen for smådriftsulemper mellom kommuner med frivillige og ufrivillige smådriftsulemper. Høringsnotatet gir en omtale av hvordan modellen kan bli utformet og noen konsekvenser av dette. En endelig modell vil bli presentert i kommuneproposisjonen for 2017.

#### **5.3.1 Om strukturkriteriet**

Strukturkriteriet er et mål på bosettingsmønsteret i kommunen og områdene rundt, og sier noe om avstander og spredtbygdhet i regionen. Formålet med kriteriet er å måle reiselengde uavhengig av kommunestørrelse og kommunegrenser, til forskjell fra de tradisjonelle bosettingskriteriene som er avgrenset innad i kommunen.

Strukturkriteriet beskriver gjennomsnittlig reiseavstand per innbygger i en kommune for å nå et bestemt antall personer, uavhengig av kommunegrensen. Det er lagt til grunn en gjennomsnittlig reiseavstand for å nå 5 000 innbyggere. Bakgrunnen for denne grensen er forskning som viser at det i hovedsak er kommuner med færre enn 5 000 innbyggere som har

smådriftsulempet knyttet til lavt innbyggertall. Ekspertutvalget for kommunereform<sup>24</sup> viste blant annet til at administrasjonskostnadene per innbygger synker kraftig med økende kommunestørrelse opp til om lag 5 000 innbyggere, mens Langørgen m.fl.<sup>25</sup> fant at stordriftsfordeler innenfor administrasjon, helse og grunnskole i stor grad er uttømt ved 5 000 innbyggere.

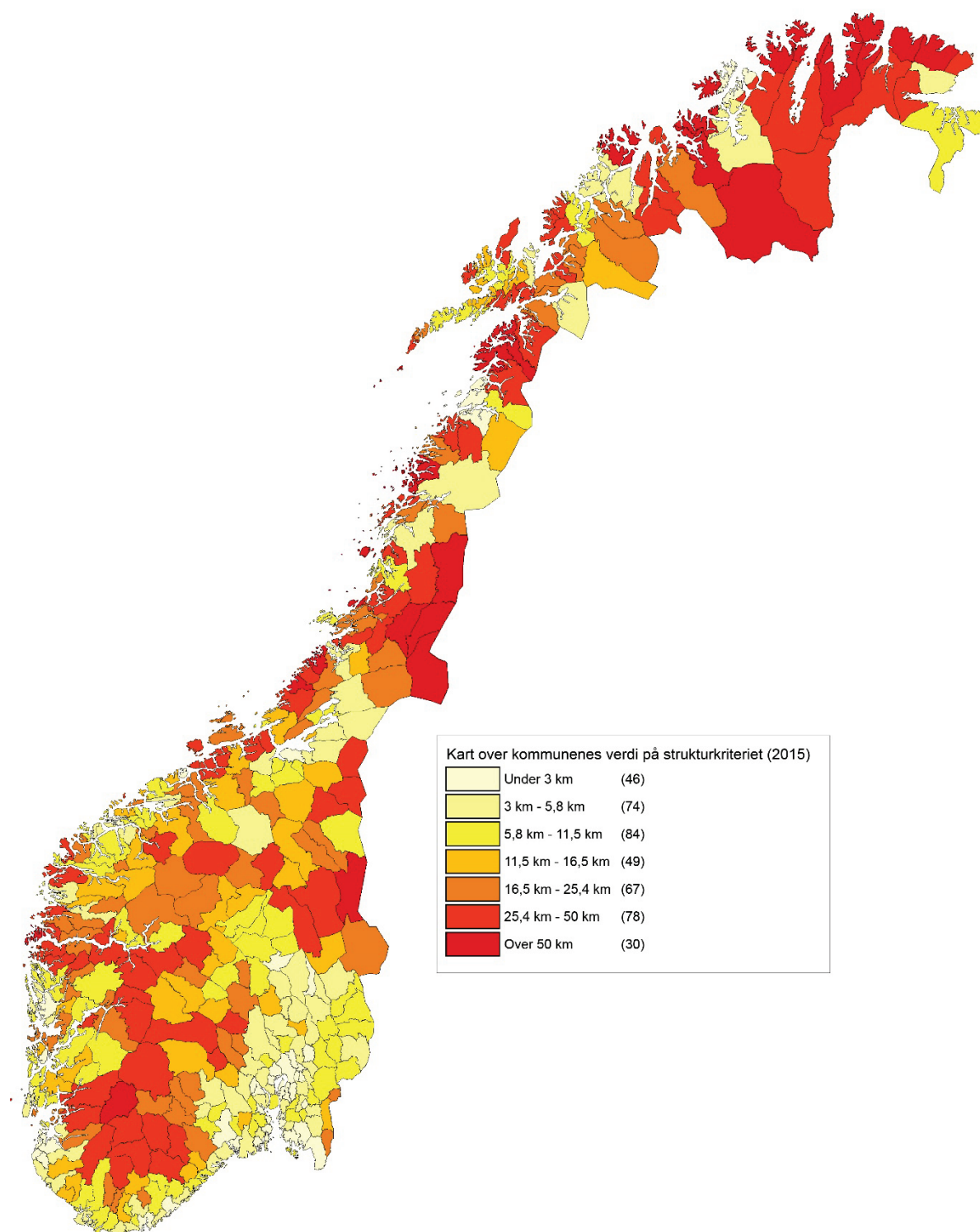
Strukturkriteriet beregnes ved å ta utgangspunkt i grunnkretsene i hver kommune og befolkningstyngdepunktet innen hver grunnkrets, på samme måte som i de eksisterende bosettingskriteriene i inntektssystemet. En grunnkrets er den minste geografiske enheten SSB benytter til å lage kommunestatistikk. Alle kommuner består av flere grunnkretser, og ingen grunnkretser strekker seg utover mer enn én kommune. Totalt er landet delt inn i om lag 14 000 grunnkretser. For hver grunnkrets beregnes et befolkningstyngdepunkt i grunnkretsen, ut fra koordinatene for bebodde adresser i grunnkretsen. For innbyggerne i hver grunnkrets beregnes deretter minste reiseavstand for å nå et bestemt antall personer (5 000), ut fra befolkningstyngdepunktet i grunnkretsen. I beregningene utnyttes også informasjon om vei- og rutenett, slik at det legges inn korreksjonsfaktorer (høyere verdier) hvis man for eksempel er avhengig av ferge for å nå det gitte antall personer.

---

<sup>24</sup> Delrapport fra ekspertutvalg: *Kriterier for god kommunestruktur* (2014).

<sup>25</sup> Langørgen, A., T.A. Galloway, M. Mogstad og R. Aaberge (2005): *Sammenlikning av simultane og partielle analyser av kommunenes økonomisk atferd*. Rapport 2005/25, Statistisk sentralbyrå.

Figur 5.1 Kommunenes verdi på strukturkriteriet (2015). Antall kommuner i hver kategori i parentes. SSB/KMD.



Beregningene av reiselengde er uavhengig av kommunegrensene, slik at kommunestrukturen kun har betydning for hvordan reiselengden fordeler seg mellom kommunene. Siden strukturkriteriet måler reiseavstander også til personer bosatt utenfor kommunen har kriteriet klare svakheter når det gjelder å beregne kostnadsulempen ved tjenesteytingen som skyldes bosettingsmønsteret innad i kommunen, men dette vil fanges opp av de øvrige bosettingskriteriene i kostnadsnøkkelen (sonekriteriet og nabokriteriet). Strukturkriteriet fanger opp avstander til kommunene rundt, og sier noe om kommunen ligger i sentrale eller mindre sentrale områder. Lange reiseavstander på strukturkriteriet vil være en indikasjon på at reiseavstander til nabokommunene kan være til hinder for at kommunene slår seg sammen, mens det antas å være enklere for kommuner med korte avstander for å nå 5 000 innbyggere å slå seg sammen. Spørsmålet om ny kommunestruktur må imidlertid vurderes i en mer helhetlig sammenheng, der det også legges vekt på kommunens evne til å ivareta sitt ansvar for å levere gode tjenester, og til å ivareta rollen som myndighetsutøver, samfunnsplanlegger og lokaldemokratisk arena.

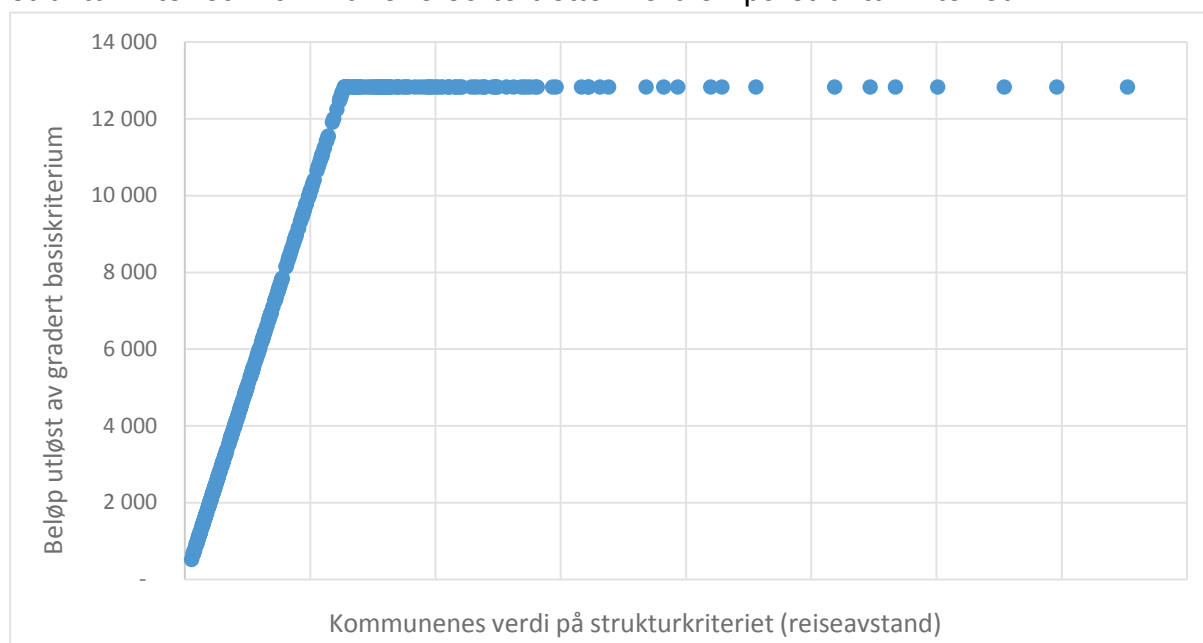
### **5.3.2 Gradering av basiskriteriet i kostnadsnøkkelen**

Kommunenes verdi på strukturkriteriet (dvs. reiseavstandene) gir en indikasjon på i hvilken grad smådriftsulempene kan ses på som frivillige eller ufrivillige. Der avstandene er store er smådriftsulempene i større grad ufrivillige, mens det for kommuner med korte avstander kan argumenteres for at smådriftsulempene er frivillige. Strukturkriteriet kan dermed benyttes for å differensiere basiskriteriet i utgiftsutjevningen, slik at ikke alle kommuner lenger får full kompensasjon for smådriftsulempen.

Med denne metoden antas det at kommuner med gjennomsnittlig reiselengde over et visst nivå har ufrivillige kostnadsulempen, og dermed skal ha full kompensasjon for smådriftsulempen som i dag. Kommuner med reiselengde under dette nivået får en gradvis reduksjon i basiskriteriet bestemt av nivået på strukturkriteriet. Kommuner med kortere reiselengde for å nå 5 000 innbyggere får en lavere verdi på basiskriteriet, og dermed en lavere grad av kompensasjon for smådriftsulempen gjennom kostnadsnøkkelen. Kommuner med lange reiseavstander vil fortsatt få full kompensasjon, mens kommuner med kortere reiseavstander vil få lavere kompensasjon.

Kommunens verdi på basiskriteriet trappes gradvis (lineært) ned fra den øverste verdien, slik at alle kommuner får en verdi på basiskriteriet høyere enn null. Kommunene med de høyeste verdiene på strukturkriteriet (lange avstander) får den høyeste verdien på basiskriteriet, og dermed høyere grad av kompensasjon for smådriftsulempene. På denne måten beholdes full kompensasjon for smådriftsulempen gjennom basiskriteriet for de kommunene som har reiseavstander over en viss grense. Samtidig får vi en gradvis nedtrapping av kommunenes verdi på basiskriteriet, og dermed graden av kompensasjon for smådriftsulempen, jo kortere avstandene blir. Modellen er illustrert i figur 5.2.

Figur 5.2 Illustrasjon av gradert kompensasjon for smådriftsulemper, etter strukturkriteriet. Kommunene sortert etter verdien på strukturkriteriet.



For å fastsette en grenseverdi på strukturkriteriet for når en kommune får full verdi på basiskriteriet (lik 1), og når nedtrappingen skal starte, er det etter departementets vurdering fornuftig å knytte den øvre grenseverdien opp til en gjennomsnittsverdi i datamaterialet. Alternativet er å fastsette et visst antall kilometer som en definisjon på hvor stor avstand det må være før smådriftsulemper er frivillige. Inntektssystemutvalget vurderte en grense for full verdi på basiskriteriet lik gjennomsnittlig reiselengde for å nå 5 000 innbyggere for kommuner med færre enn 5 000 innbyggere. De begrunnet dette med at det først og fremst er kommuner med færre enn 5 000 innbyggere som har smådriftsulemper, og at det derfor vil være rimelig å knytte grenseverdien til gjennomsnittsverdien for disse kommunene.

### 5.3.3 Konsekvenser av gradert basiskriterium

Verdien på strukturkriteriet brukes til å fastsette hvor høy kompensasjon kommunen skal få for smådriftsulempene, gjennom å fastsette verdien på basiskriteriet. Kommuner med en verdi på strukturkriteriet som er høyere enn grenseverdien vil få beholde full verdi på basiskriteriet (full kompensasjon), som i dag. Kommuner med verdier under grenseverdien vil få en lavere verdi på basiskriteriet, og andelen vil være bestemt av verdien på strukturkriteriet.

Kommunens verdi på basiskriteriet vil bli bestemt som kommunens verdi på strukturkriteriet, som andel av grenseverdien (verdi strukturkriteriet/grenseverdi). Hvis grenseverdien settes lik 25,4 km vil for eksempel en kommune med verdien 22,4 km på strukturkriteriet få en verdi lik 0,88 på basiskriteriet, mens en kommune med verdien 14,2 km på strukturkriteriet vil få en verdi lik 0,56 på basiskriteriet. Kommuner med en verdi på strukturkriteriet tett opptil grenseverdien vil dermed få en høyere verdi på det graderte basiskriteriet enn kommuner med en lavere verdi på strukturkriteriet. Dette gjenspeiler graden av frivillighet i

smådriftsulempene. Jo lavere den øvre grenseverdien settes, jo flere kommuner vil beholde full verdi på basiskriteriet.

Tabell 5.1 Antall kommuner med full verdi på basiskriteriet, høy og lav andel.

	Antall kommuner med full verdi på basiskriteriet (lik 1)	Antall kommuner med verdi på basiskriteriet mellom 1 og 0,5	Antall kommuner med verdi på basiskriteriet under 0,5
Grenseverdi lik 25,4 km	108	103	217
Grenseverdi lik 16,5 km	175	91	162
Grenseverdi lik 13,3 km	206	83	139

På samme måte som i dag vil vektingen av basiskriteriet bestemmes ut fra regresjonsanalyser som inkluderer dagens basiskriterium ut fra eksisterende kommunestruktur, og det vil beregnes hva fullt basiskriterium utgjør for hver kommune. Deretter erstattes basiskriteriet for den enkelte kommune med det graderte basiskriteriet, der en del av kommunene får en lavere verdi på kriteriet enn med det tidligere basiskriteriet (verdi under 1). Når dagens basiskriterium erstattes av et gradert basiskriterium vil det totale beløpet basiskriteriet utløser gjennom kostnadsnøkkelen totalt sett reduseres, gitt at størrelsen på hva et fullt basiskriterium utgjør per kommune (størrelsen på smådriftsulempen) holdes uendret i forhold til i dag. For at ikke verdien av fullt basiskriterium skal øke for den enkelte kommune etter innføringen av gradert basiskriterium må vektingen av basiskriteriet reduseres i tråd med dette, og de resterende kriteriene må vektet tilsvarende opp. Dette vil departementet komme nærmere tilbake til når endelig modell presenteres i kommuneproposisjonen for 2017.

#### **5.3.4 Departementets vurderinger og forslag til endring i kompensasjonen for smådriftsulempen**

Departementet tar sikte på å innføre en modell der det skilles mellom frivillige og ufrivillige smådriftsulempen, og der ikke alle kommuner lenger mottar full kompensasjon for smådriftsulempene. Smådriftsulempen på tjenestenivå vil fortsatt bli behandlet som en ufrivillig kostnad, og vil bli kompensert fullt ut gjennom bosettingskriteriene i kostnadsnøkkelen som i dag. Smådriftsulempen på kommunenivå er derimot av en annen karakter, og er ikke fullt ut ufrivillige. Etter departementets vurdering bør derfor ikke disse smådriftsulempene kompenseres fullt ut.

For å differensiere kompensasjonen for smådriftsulempen mellom kommunene foreslår departementet å innføre en modell med gradering av basiskriteriet ved hjelp av strukturkriteriet. Med modellen som er skissert i dette høringsnotatet, vil kommuner med høye avstander målt ved strukturkriteriet beholde full kompensasjon som i dag, mens kommuner med lavere verdi på strukturkriteriet får noe mindre kompensasjon for smådriftsulempene enn i dagens system.

En slik modell vil også i større grad være nøytral med hensyn til kommunesammenslutninger, selv om modellen ikke er helt nøytral. Kommuner som slår seg sammen vil fortsatt kunne



tape noe gjennom basiskriteriet ved en sammenslåing, men med en lavere verdi vil også tapet bli mindre enn i dag.

Kommuner som slår seg sammen får gjennom inndelingstilskuddet beholde basistilskudd og eventuelle regionalpolitiske tilskudd de mister som følge av sammenslåingen i 15 år uavkortet etter sammenslåingen, før tilskuddet trappes ned over 5 år. Dette vil gi forutsigbarhet og god tid til omstilling for disse kommunene. I tillegg får de reformstøtte og dekning av engangskostnader ved sammenslåingen.

#### *Forslag til endringer i kompensasjonen for smådriftsulemper i utgiftsutjevningen*

1. Smådriftsulemper til tjenester vil fortsatt kompenseres fullt ut.
2. Smådriftsulemper på kommunenivå vil ikke lenger bli sett på som en fullt ut ufrivillig kostnad, og blir dermed ikke kompensert fullt ut for alle kommuner.
3. Strukturkriteriet benyttes for å skille mellom frivillige og ufrivillige smådriftsulemper, og graden av frivillighet.
4. Ved hjelp av strukturkriteriet differensieres kompensasjonen for smådriftsulemper i utgiftsutjevningen for kommunene.

Endelig utforming av en slik modell blir presentert i kommuneproposisjonen for 2017. I høringsrunden ønskes det innspill og kommentarer til innretningen på denne modellen, og den prinsipielle vurderingen av om alle smådriftsulemper i kommunal tjenesteproduksjon bør kompenseres fullt ut gjennom utgiftsutjevningen i inntektssystemet. Den enkelte kommunes verdi på strukturkriteriet er vist i vedlegg 1.

## 6 Regionalpolitiske tilskudd

I dagens inntektssystem er fem tilskudd regionalpolitisk begrunnet; småkommunetilskuddet, distriktstilskudd Sør-Norge, Nord-Norge- og Namdalstilskuddet, veksttilskuddet og storbytilskuddet. Totalt utgjør disse tilskuddene om lag 3,1 pst. av det totale rammetilskuddet til kommunene, men for noen kommuner utgjør tilskuddene en betydelig større del av rammetilskuddet. De regionalpolitiske tilskuddene har vært begrunnet med at de skal være et virkemiddel for å nå regional- og distriktspolitiske målsettinger, blant annet å opprettholde bosettingsmønsteret og bevare levedyktige lokalsamfunn.

I dag får alle kommuner i Nord-Norge og 14 kommuner i Nord-Trøndelag Nord-Norge- og Namdalstilskudd med et fast beløp per innbygger. Kommuner i Sør-Norge kan motta distriktstilskudd Sør-Norge hvis kommunen har distriktsutfordringer målt ved distriktsindeksen, og dette tilskuddet gis delvis med et beløp per kommune og delvis med et beløp per innbygger. Kommuner med færre enn 3 200 innbyggere, både i Nord- og Sør-Norge, får småkommunetilskudd med et fast beløp per kommune. Kommuner i Nord-Norge kan motta både Nord-Norge- og Namdalstilskudd og småkommunetilskudd, mens kommuner i Sør-Norge mottar enten småkommunetilskudd eller distriktstilskudd Sør-Norge.

Formålet med endringene i de regionalpolitiske tilskuddene som presenteres i dette høringsnotatet er å forenkle tilskuddsstrukturen, knytte de regionalpolitiske tilskuddene tettere opp til øvrig distriktspolitikk og gjøre tilskuddene mer nøytrale i forhold til kommunesammenslutninger.

Regionalpolitiske tilskudd skal fortsatt være en viktig del av inntektssystemet, og benyttes som et virkemiddel i distriktspolitikken for å oppnå næringsutvikling i distriktene og en god samfunnsmessig utvikling. For at disse tilskuddene skal bli mer målrettet foreslås det i dette høringsnotatet noen endringer i innretningen på enkelte elementer i tilskuddene.

Den viktigste endringen som foreslås er å samle de tre tilskuddene Nord- Norge- og Namdalstilskuddet, distriktstilskudd Sør-Norge og småkommunetilskuddet i to nye tilskudd; ett for Nord-Norge og ett for Sør-Norge. Småkommunetilskuddet foreslås videreført innenfor de to nye tilskuddene, som et eget småkommunetillegg. Småkommunetillegget knyttes tettere opp til distriktspolitikken enn dagens småkommunetilskudd, ved at satsene på tillegget differensieres i forhold til distriktsindeksen. På den måten blir også graden av distriktsutfordringer, og ikke bare innbyggertall, avgjørende for størrelsen på småkommunetillegget. For å bidra til en mer rettferdig fordeling og for å gjøre de regionalpolitiske tilskuddene mer nøytrale i forhold til kommunesammenslutninger foreslås det at en noe høyere andel av tilskuddene fordeles per innbygger, og mindre per kommune. Dette vil gi kommunene en mer likeverdig mulighet for å tilby gode tjenester til sine innbyggere.

Veksttilskuddet har vært endret de senere årene, senest i forslaget til statsbudsjett for 2016<sup>26</sup>, og tilskuddet skal videreføres i sin nåværende innretning. I tillegg til tilskuddene nevnt over er også deler av skjønnstilskuddet regionalpolitisk begrunnet. Departementet legger opp til en

---

<sup>26</sup> Prop. 1 S (2015-2016) for Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

egen prosess for skjønnstilskuddet i forbindelse med fastsetting av skjønnsrammen for 2017. Skjønnstilskuddet og veksttilskuddet er derfor holdt utenom i denne gjennomgangen. Fram mot kommuneproposisjonen for 2017 vil regjeringen vurdere nærmere om veksttilskuddet skal innlemmes i inndelingstilskuddet.

I dette kapitlet diskuteres dagens regionalpolitiske tilskudd, og de begrunnelser og målsettinger som ligger til grunn for tilskuddene. Til slutt i dette kapitlet skisseres endringer i innretningen på tilskuddene. Konkrete modeller vil bli presentert i kommuneproposisjonen for 2017.

## 6.1 Dagens regionalpolitiske tilskudd

### 6.1.1 Distriktstilskudd Sør-Norge

Distriktstilskudd Sør-Norge ble innført som et nytt tilskudd i inntektssystemet fra og med 2009, og bygger på Sørheimutvalgets<sup>27</sup> forslag til nytt distriktstilskudd. Tilskuddet ble innført for å ivareta kommuner i Sør-Norge med en svak samfunnsmessig utvikling. Dette gjaldt blant annet utfordringer knyttet til fraflytting, store avstander innad i kommunen og til regionale sentra, få nyetableringer av arbeidsplasser i kommunen og lav yrkesaktivitet. Distriktstilskudd Sør-Norge ble i større grad enn de eksisterende tilskuddene koblet opp mot kriteriene som ble benyttet i den øvrige distriktpolitikken, gjennom at man benyttet distriktsindeksen som kriterium for å motta tilskuddet. Distriktsindeksen er et uttrykk for graden av distriktsutfordringer i en kommune (jo lavere verdi, jo større utfordringer), og indeksen består av indikatorer som sentralitet, reiseavstand, befolkningstetthet, befolkningsstruktur og -utvikling, status for arbeidsmarkedet og inntektsnivå<sup>28</sup>.

Distriktstilskudd Sør-Norge går til kommuner i Sør-Norge som:

- har en distriktsindeks på mellom 0 og 46,
- har gjennomsnittlig skatteinntekt de siste tre årene som er lavere enn 120 pst. av landsgjennomsnittet (målt per innbygger), og
- ikke mottar Nord-Norge- og Namdalstilskudd eller småkommunetilskudd.

Tilskuddet gis delvis med en sats per kommune og delvis med en sats per innbygger, der satsene varierer etter kommunenes verdi på distriktsindeksen. Satsene i 2016 er vist i tabell 6.1.

Tabell 6.1 Distriktstilskudd Sør-Norge, 2016

Indeks	Sats per kommune (1 000 kr)	Sats per innbygger (kroner)
0-35	3 487	693
36-38	2 366	556

<sup>27</sup> Rapport: *Forslag til forbedring av overføringssystemet for kommunene* (2007).

<sup>28</sup> Distriktsindeksen omtales nærmere i kapittel 6.2.

39-41	1 777	416
42-44	1 185	279
45-46	593	140

### 6.1.2 Nord-Norge- og Namdalstilskudd

Nord-Norgetilskuddet (t.o.m. 2008) var en videreføring av skatteutjevningsordningen som eksisterte før innføringen av inntektssystemet. Før 1994 ble kommunene i Nord-Norge gitt en høyere grad av inntektsutjevning enn de øvrige kommunene, noe som ga kommuner i Nord-Norge et høyere inntektsnivå enn kommuner i resten av landet. Denne ordningen var historisk begrunnet, dels med at en heving av inntektsnivået i landsdelen var nødvendig på grunn av det lave utbyggingsnivået etter andre verdenskrig, og dels med at kommuner i Nord-Norge hadde merkostnader knyttet til klimatiske og strukturelle forhold som ikke ble fanget opp gjennom utgiftsutjevningen. I 1994 gikk man bort fra å behandle Nord-Norge spesielt gjennom inntektsutjevningen, og Nord-Norgetilskuddet ble opprettet som kompensasjon for dette. I 2009 ble Nord-Norgetilskuddet utvidet til også å omfatte 14 kommuner i Namdalen i Nord-Trøndelag. Begrunnelsen var at disse kommunene i stor grad har de samme utfordringene som kommuner i Nordland.

Nord-Norge- og Namdalstilskuddet gis med en fast sats per innbygger til alle kommuner i Finnmark, Troms, Nordland og deler av Nord-Trøndelag (Namdalen). Satsene er differensiert mellom de ulike fylkene, og i tillegg skilles det mellom kommuner innenfor og utenfor tiltakssonen i Troms. Satsene for kommunene i tiltakssonen i Nord-Troms ble økt fra og med 2010. Inntil da var det en lik sats for alle kommuner i Troms. Satsene i 2016 er vist i tabell 6.2.

Tabell 6.2 Nord-Norge- og Namdalstilskudd, 2016

Kommuner i:	Sats per innbygger (kroner)
Nordland og Namdalen	1 689
Troms (utenfor tiltakssonen)	3 239
Tiltakssonen i Troms	3 816
Finnmark	7 909

### 6.1.3 Småkommunetilskudd

Dagens småkommunetilskudd ble innført ved omleggingen av inntektssystemet i 1997<sup>29</sup>. I denne omleggingen ble kompensasjonen for smådriftsulemper i kommunal administrasjon i utgiftsutjevningen kraftig redusert, gjennom en halvering av vekten av basiskriteriet. Dette medførte en betydelig omfordeling fra små kommuner til større kommuner. For å sikre at små kommuner skulle kunne opprettholde sitt tjenestetilbud ble de kompensert for dette tapet gjennom innføringen av et regionaltilskudd (dagens småkommunetilskudd). Dette nye regionaltilskuddet ble begrunnet med at regjeringen mente det var nødvendig å sikre at små

<sup>29</sup> St.prp. nr. 55 (1995-1996) *Kommuneøkonomiproposisjonen for 1997*.

utkantkommuner fortsatt hadde mulighet til å opprettholde et bedre tjenestetilbud enn øvrige kommuner. Tilskuddet går til kommuner i hele landet, så lenge kravene til innbyggertall er oppfylt, og har dermed ikke noen klar distriktpolitisk forankring. Ved å gi tilskuddet gjennom et fast beløp til alle kommuner som oppfylte kravene sikret man at tilskuddet fikk størst betydning per innbygger for de minste kommunene.

I dagens inntektssystem er smådriftsulemper fullt ut kompensert gjennom utgiftsutjevningen, og småkommunetilskuddet kommer i tillegg til denne kompensasjonen. Tilskuddet går til kommuner som har færre enn 3 200 innbyggere, og har gjennomsnittlig skatteinntekt de siste tre årene som er lavere enn 120 pst. av landsgjennomsnittet (målt per innbygger).

Tilskuddet gis med en sats per kommune. Kommunene i tiltakssonen i Nord-Troms og Finnmark får tilskudd etter en forhøyet sats. I perioden 2003 til 2009 fikk kommuner med færre enn 3 000 innbyggere tilskuddet etter full sats, mens kommuner med mellom 3 000 og 3 200 innbyggere fikk tilskudd etter en redusert sats (trappetrinnsmodell). Denne ordningen ble avvirket i 2009, slik at alle kommuner med færre enn 3 200 innbyggere får småkommunetilskudd etter full sats. Satsene i 2016 er vist i tabell 6.3.

Tabell 6.3 Småkommunetilskudd, 2016

Kommunegruppe	Sats per kommune (1000 kr)
Kommuner i tiltakssonen i Nord-Troms og Finnmark	11 857
Øvrige kommuner	5 475

#### 6.1.4 Veksttilskudd

Veksttilskudd tildeles kommuner med særlig høy befolkningsvekst. Tilskuddet er begrunnet med at kommuner med høy befolkningsvekst på kort og mellomlang sikt kan ha problemer med å tilpasse tjenestetilbudet til en raskt voksende befolkning. Det kan være vanskelig å finansiere de nødvendige investeringene uten at det virker inn på tjenestetilbudet.

Veksttilskuddet tildeles kommuner som har hatt en gjennomsnittlig årlig befolkningsvekst høyere enn 1,5 pst. de siste tre årene. I tillegg må kommunene ha skatteinntekter som er lavere enn 140 pst. av landsgjennomsnittet de siste tre år, målt per innbygger. Veksttilskuddet gis som et fast beløp per innbygger ut over vekstgrensen. Satsen i 2016 er 56 485 kroner. Veksttilskuddet har vært endret de senere årene. Fra og med 2015 ble tilskuddet styrket til å omfatte flere kommuner. Grensen for å motta veksttilskudd er foreslått satt ned fra 1,6 til 1,5 pst. fra og med 2016. Det foreslås ingen endringer i veksttilskuddet i denne gjennomgangen av inntektssystemet. Fram mot kommuneproposisjonen for 2017 vil regjeringen vurdere nærmere om veksttilskuddet skal innlemmes i inndelingstilskuddet.

#### 6.1.5 Storbytilskudd

Storbytilskuddet ble innført i 2011, og erstattet det tidligere hovedstadstilskuddet som ble innført i 2009. Begrunnelsen for innføringen av storbytilskuddet var da at de største kommunene hadde særlige utfordringer knyttet til urbanitet og høy befolkningskonsentrasjon,

som ikke ble fanget godt nok opp i kostnadsnøkkelen. Dette gjaldt særlig sosiale forhold og levekår, rus og psykiatri og tilrettelegging av infrastruktur og arealbruk.

Storbytilskuddet går til de fire største kommunene (Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger), og blir fordelt med et likt beløp per innbygger. Satsen per innbygger i 2016 er 371 kroner.

## **6.2 Om distriktsindeksen**

Distriktsindeksen er et uttrykk for graden av distriktsutfordringer i en kommune eller region. Indeksen fanger opp ulike dimensjoner ved utviklingen i en kommune eller region knyttet til geografi (sentralitet, reisetid, befolkningstetthet), demografi (befolkningsvekst, kvinneandel, andel eldre), arbeidsmarked (sysselsettingsvekst, andel yrkesaktive) og levekår (inntekt).

Indeksen varierer fra 0 til 100, der kommuner med den laveste indeksen har de største distriktsutfordringene. Kvænangen kommune har verdien 0 på indeksen for 2015, mens Rælingen, Vestby, Klepp og Ullensaker og har høyest verdi på indeksen (93).

Distriktsindeksen brukes for å kunne sammenlikne kommuner og regioner. Indeksen brukes i dag i ulike sammenhenger, blant annet i forbindelse med fordelingen av dagens distriktstilskudd Sør-Norge, som et verktøy i avgrensingen av det distriktpolitiske virkeområdet og i ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift. Indeksen er konstruert slik at den er etterprøvable. Dette innebærer at det er mulig å rekonstruere indeksen med de data og de metoder som benyttes når distriktsindeksen lages. Kommunal- og moderniseringsdepartementet utarbeider indeksen, alle data er offentlig tilgjengelig statistikk, og indeksen oppdateres årlig.

I dagens distriktstilskudd Sør-Norge benyttes distriktsindeksen til å differensiere tilskuddet. Kommuner med indeks over 46 mottar ikke tilskudd, mens kommuner med indeks under 35 får tilskudd etter høyeste sats. Tilskuddet differensieres ytterligere for kommuner med indeks mellom 35 og 46. Grenseverdiene er basert på anbefalinger fra Sørheimutvalget, som valgte grensen på 46 etter skjønnsmessige vurderinger.

## **6.3 Vurdering av dagens tilskudd**

### **6.3.1 Begrunnelse og målsettinger**

Inntektssystemet brukes som et virkemiddel for å nå regional- og distriktpolitiske målsettinger om å opprettholde bosettingsmønsteret og å bevare levedyktige lokalsamfunn. De regionalpolitiske tilskuddene gjenspeiler ulike politiske prioriteringer og målsettinger. En sentral begrunnelse for både småkommunetilskuddet og Nord-Norge- og Namdalstilskuddet har vært at disse tilskuddene skal gi små kommuner og kommuner i Nord-Norge og Namdalen mulighet til å ha et bedre kommunalt tjenestetilbud enn andre kommuner, og dermed bidra til å opprettholde hovedtrekkene i bosettingsmønsteret og til å sikre gode levekår i distriktene. Distriktstilskudd Sør-Norge er begrunnet i ønsket om å ivareta kommuner i Sør-Norge med en svak samfunnsmessig utvikling.

Regionalpolitiske tilskudd er et viktig virkemiddel for å legge til rette for bosetting og gode tjenester i hele landet. Regjeringen ønsker å gjøre tilskuddene mer målrettede, slik at de blir

mer treffsikre med hensyn til distriktpolitiske målsettinger og områder med reelle distriktpolitiske utfordringer.

### 6.3.2 Størrelse og omfang

De regionalpolitiske tilskuddene utgjør i sum om lag 3,9 mrd. kroner i 2016, og 321 av 428 kommuner mottar ett eller flere tilskudd. De regionalpolitiske tilskuddene finansieres innenfor rammetilskuddet. Det totale rammetilskuddet fastsettes ved at innbyggertilskuddet fastsettes som totalt rammetilskudd fratrukket de øvrige tilskuddene. Dette betyr at 107 kommuner som ikke mottar regionalpolitiske tilskudd i 2016 bidrar med finansiering av tilskuddene gjennom et lavere innbyggertilskudd. Dersom alle regionalpolitiske tilskudd hadde vært fordelt som innbyggertilskudd i 2016 ville innbyggertilskuddet økt med i underkant av 750 kroner per innbygger for alle kommuner.

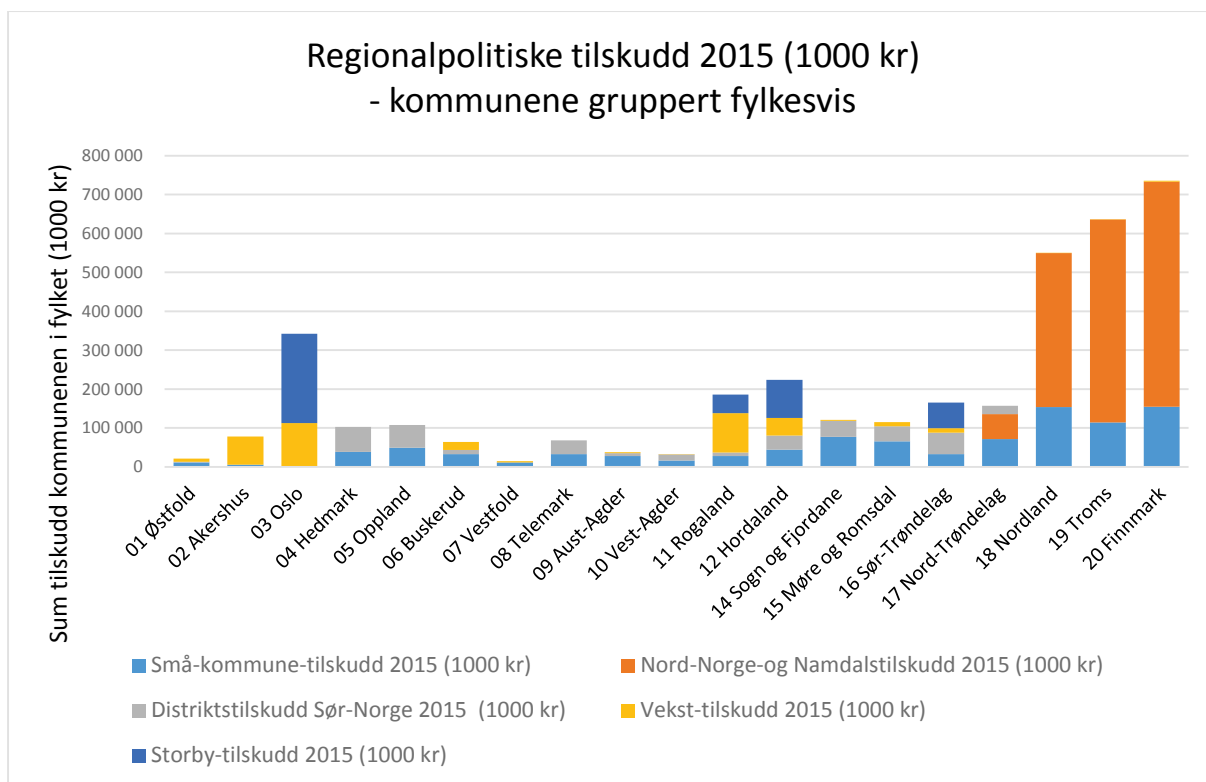
Tabell 6.4 viser størrelsen på de ulike tilskuddene og antall kommuner som mottar tilskuddene i statsbudsjettet for 2016. Nord-Norge- og Namdalstilskuddet og småkommunetilskuddet er de klart største regionalpolitiske tilskuddene, både når det gjelder totalt beløp og antall kommuner som mottar tilskudd.

Tabell 6.4 Regionalpolitiske tilskudd, 2016 (1 000 kroner og antall mottakere)

Tilskudd	Beløp i 2016	Antall kommuner med tilskudd i 2016
Innbyggertilskudd	119 052 870	
Distrikstilskudd Sør-Norge	408 811	77
Nord-Norge- og Namdalstilskudd	1 611 747	101
Skjønnstilskudd	1 854 000	
Småkommunetilskudd	963 501	155
Veksttilskudd	440 616	64
Storbytilskudd	459 985	4

Det er i dag store forskjeller mellom kommuner og kommunegrupper med hensyn til regionalpolitiske tilskudd. De ulike tilskuddene er resultat av ulike politiske prioriteringer, og er innført for å møte et behov hos enkeltkommuner eller grupper av kommuner.

De ulike tilskuddene er ujevnt fordelt mellom de ulike fylkene. Figur 6.1 viser summen av regionalpolitiske tilskudd (i 1 000 kroner) for kommunene gruppert fylkesvis. De store forskjellene skyldes i stor grad Nord-Norge- og Namdalstilskuddet som kun gis til de nordligste fylkene, og med differensiert sats mellom kommunene i de fylkene som mottar tilskuddet.

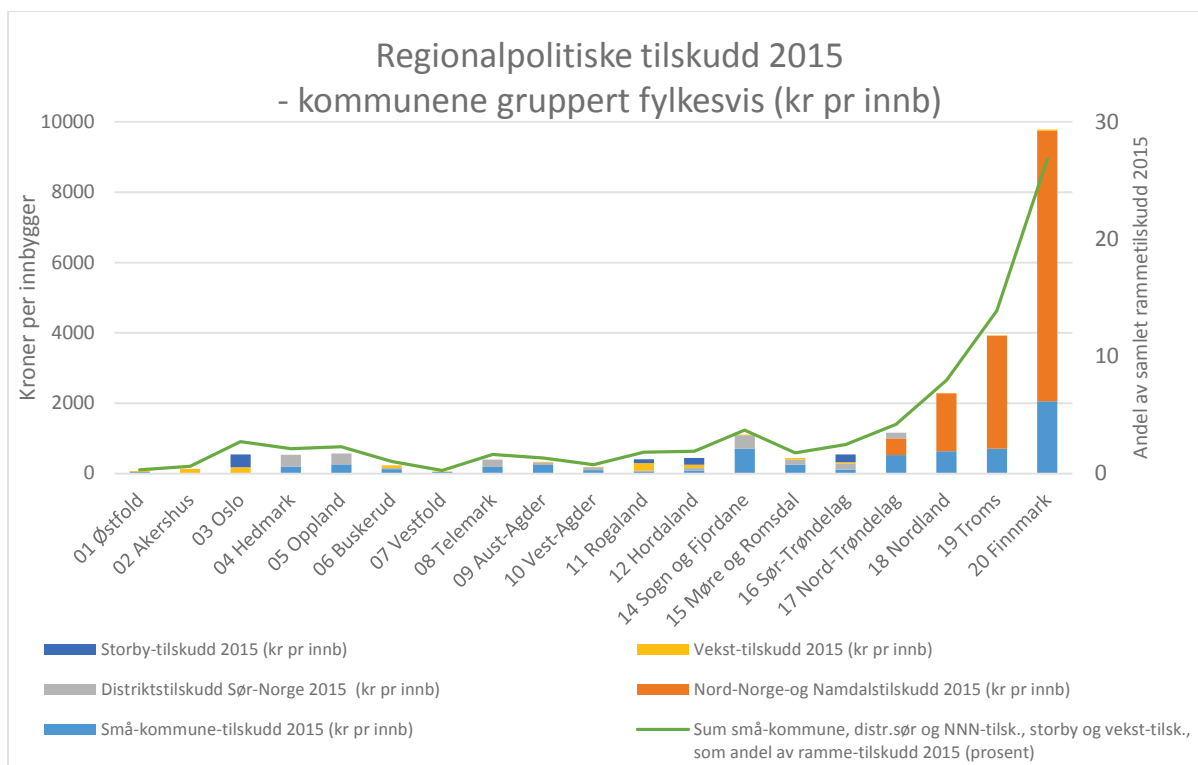


Figur 6.1 Geografisk fordeling regionalpolitiske tilskudd 2015 (1000 kr). Sum per fylke.

Figur 6.2 viser regionalpolitiske tilskudd for kommuner gruppert fylkesvis, i kroner per innbygger. Kommunene i Østfold mottar i snitt i underkant av 100 kroner per innbygger i regionalpolitiske tilskudd, mens kommunene i Finnmark mottar nærmere 10 000 kroner per innbygger.

Selv om de regionalpolitiske tilskuddene totalt sett er relativt små som andel av rammetilskuddet viser den blå linjen i figur 6.2 at denne andelen varierer betydelig mellom kommuner i de ulike fylkene. For kommunene i Finnmark utgjør i snitt de regionalpolitiske tilskuddene om lag 30 pst. av rammetilskuddet i 2015, mens tilsvarende tall er 1 pst. for kommunene i Østfold.





Figur 6.2 Geografisk fordeling regionalpolitiske tilskudd 2015 (kr pr innb.)

### Departementets vurdering

Departementet mener det bør være et overordnet mål at størst mulig andel av kommunenes inntekter skal fordeles gjennom innbyggertilskuddet. Det er likevel behov for at en del av tilskuddene er regionalpolitisk begrunnet, for å styrke områder i landet med svak distriktsutvikling. Rammene for de regionalpolitiske tilskuddene vil bli vurdert i de årlige budsjettprosessene.

Småkommunetilskuddet, Nord-Norge- og Namdalstilskuddet og distriktstilskudd Sør-Norge er i ulik grad nøytrale i forhold til kommunesammenslutninger. Nøytralitet i forhold til kommunesammenslutning er avhengig av i hvor stor grad tilskuddene fordeles som tilskudd per kommune eller per innbygger. Med tilskudd som fordeles per kommune vil deler av tilskuddet falle bort hvis to kommuner slår seg sammen. Per i dag kompenseres kommunene for dette bortfallet av inntekt gjennom inndelingstilskuddet i de første 20 årene etter en sammenslutning.

Småkommunetilskuddet, som gis som et beløp per kommune, er ikke nøytralt i forhold til kommunesammenslutninger. Nord- Norge- og Namdalstilskuddet gis i sin helhet med en fast sats per innbygger og er derfor nøytralt (så lenge sammenslutningen ikke skjer på tvers av fylkesgrenser med ulike satser på tilskuddet). Distriktstilskudd Sør-Norge gis delvis med en sats per kommune og delvis per innbygger, og er dermed bare delvis nøytralt i forhold til kommunesammenslutninger. Et tilskudd som i større grad baseres på antall innbyggere og i mindre grad tildeles per kommune vil gi kommunene en mer likeverdig mulighet for å gi sine innbyggere gode tjenester.

Ved at overføringer gis som tilskudd per kommune svekkes særlig de minste kommunenes insentiv til å slå seg sammen, siden tilskuddet da vil utgjøre en betydelig sum målt i kroner per innbygger for kommunen. Når to kommuner som begge mottar tilskuddet slår seg sammen vil den nye kommunen kun beholde ett tilskudd, og tilskuddet vil dermed halveres i forhold til om kommunene fortsetter som to kommuner. Til tross for at kommunene kompenseres for dette bortfallet gjennom inndelingstilskuddet kan det svekke insentivene til at å slå seg sammen. Et tilskudd som gis per innbygger vil ikke påvirkes av en sammenslåing, og er dermed nøytralt i forhold til sammenslåinger.

Inntektssystemet bør i størst mulig grad være nøytralt i forhold til kommunesammenslutninger, slik at ikke innretningen på inntektssystemet er det som avgjør hvorvidt kommuner skal slå seg sammen eller ikke. Samtidig er det slik at mange små kommuner er svært avhengig av tilskuddene som i dag gis per kommune. En gradvis endring i fordelingen av de regionalpolitiske tilskuddene til et system der mer fordeles per innbygger og mindre per kommune vil gjøre inntektssystemet mer nøytralt i forhold til endringer i kommunestrukturen.

#### **6.4 Forslag til endringer i de regionalpolitiske tilskuddene**

Departementets forslag til nytt inntektssystem vil også inneholde regionalpolitisk begrunnede tilskudd. Dette er viktige virkemidler for å legge til rette for å legge til rette for bosetting i hele landet, bevare levedyktige lokalsamfunn og ivareta kommuner med særskilte utfordringer.

De tre tilskuddene Nord-Norge- og Namdalstilskuddet, Distriktstilskudd Sør-Norge og småkommunetilskuddet er alle begrunnet ut fra regionalpolitiske målsettinger. Disse regionalpolitiske tilskuddene skal tilføre kommuner i områder med distriktsutfordringer ekstra tilskudd og høyere inntekter, slik at disse skal kunne ha et bedre kommunalt tjenestetilbud som et virkemiddel for å opprettholde bosetting, og drive nærings- og samfunnsutvikling. Det legges ikke opp til at de regionalpolitiske tilskuddene skal være basert på analyser av objektive ulemper som en del distriktskommuner har, som smådriftsulemper og store avstander. Smådriftsulemper og avstandsulemper håndteres gjennom utgiftsutjevningen i inntektssystemet.

For å forenkle tilskuddsstrukturen noe foreslås det å erstatte de tre tilskuddene Nord-Norge- og Namdalstilskuddet, Distriktstilskudd Sør-Norge og småkommunetilskuddet med to nye tilskudd, ett for Nord-Norge og ett for Sør-Norge. I tillegg foreslås det endringer i innretningen på tilskuddene, slik at de i større grad knyttes opp til distriktpolitikken for øvrig gjennom distriktsindeksen og at tilskuddene blir noe mer nøytrale i forhold til kommunesammenslutninger ved at en større andel av tilskuddene gis med en sats per innbygger.

I tillegg vurderes en alternativ modell for småkommunetilskuddet, der dette graderes ut fra kommunenes verdi på strukturkriteriet<sup>30</sup>. Med en slik modell vil småkommunetilskuddet

---

<sup>30</sup> Strukturkriteriet er nærmere omtalt i avsnitt 5.3.

graderes i forhold til gjennomsnittsavstanden for innbyggerne i kommunen for å nå 5 000 innbyggere (uavhengig av kommunegrenser). Dette vil medføre at kommuner i relativt tettbygde og sentrale strøk vil kunne få redusert småkommunetilskudd, mens kommuner i mer spredtbygde områder i større grad vil skjermes.

Storbytilskuddet går i dag til de fire største kommunene, og gis med et likt beløp per innbygger til disse kommunene. Departementet vil vurdere å endre omfang og innretning på dette tilskuddet, slik at det i større grad knyttes opp mot andre forhold enn bare innbyggertall i seg selv.

## **6.5 Departementets forslag til endringer**

Departementet foreslår å etablere to nye regionalpolitiske tilskudd; ett for kommuner i Nord-Norge og ett for kommuner i Sør-Norge. Dagens småkommunetilskudd videreføres innenfor de to nye tilskuddene, som et særskilt tillegg til små kommuner. Hovedtrekkene i dagens Nord-Norge og Namdalstilskudd og distriktstilskudd Sør-Norge videreføres i de nye tilskuddene. Alle kommuner i Nord-Norge (inkludert de 14 kommunene i Namdalen som i dag mottar tilskudd etter samme vilkår som kommunene i Nordland) vil fortsatt få et særskilt Nord-Norgetilskudd. Hovedtrekkene i dagens distriktstilskudd Sør-Norge videreføres i det nye tilskuddet for Sør-Norge, slik at tilskuddet på samme måte som i dag er knyttet opp til distriktsindeksen.

Dagens småkommunetilskudd er i liten grad distriktpolitisk begrunnet, og tildeles kommuner kun ut fra kommunestørrelse. Gjennom kostnadsnøkkelen i utgiftsutjevningen kompenseres kommunene fullt ut for smådriftsulemper i kommunal tjenesteproduksjon. Småkommunetilskuddet kommer dermed som et tillegg til de minste kommunene, etter at smådriftsulempene allerede er kompensert gjennom kostnadsnøkkelen i utgiftsutjevningen. Departementet mener at også småkommunetillegget i større grad enn i dag bør kobles til distriktpolitikken for øvrig, gjennom distriktsindeksen, og foreslår derfor at småkommunetillegget innenfor de to nye tilskuddene kobles opp mot distriktsindeksen. Dermed er det graden av distriktsutfordringer, og ikke bare antall innbyggere, som blir avgjørende for størrelsen på småkommunetillegget. Tillegget vil fortsatt gå til kommuner med færre enn 3 200 innbyggere som i dagens småkommunetilskudd, men vil bli differensiert ut fra kommunenes verdi på distriktsindeksen. Departementet mener det er riktig å koble distriktsindeksen til fordelingen av småkommunetillegget. Regionalpolitikken innenfor inntektssystemet blir med dette mer helhetlig og kobles opp mot distriktpolitikken for øvrig. Det er store forskjeller mellom de små kommunene når det gjelder samfunnsmessig utvikling. Innretningen på dagens småkommunetilskudd, der tilskuddet i sin helhet gis med et beløp per kommune, innebærer at kommuner med flere innbyggere får et lavere tilskudd pr innbygger. Dette er også med på å dempe mindre kommuners insentiv til sammenslutning. For at tilskuddene skal bli mer nøytrale i forhold til kommunesammenslutninger foreslås det at en noe høyere andel av tilskuddene fordeles per innbygger, og noe mindre per kommune.

Oppsummering av forslag til endringer:

5. Nord-Norge- og Namdalstilskuddet videreføres, og slås sammen med småkommunetilskuddet for disse kommunene til et nytt Nord-Norgetilskudd.
6. Distriktstilskudd Sør-Norge og småkommunetilskuddet for kommunene i Sør-Norge slås sammen til et nytt Sør-Norgetilskudd.
7. Småkommunetilskuddet videreføres som et eget småkommunetillegg innenfor de to tilskuddene; Nord-Norgetilskuddet og Sør-Norge tilskuddet.
8. Satsene på småkommunetillegget differensieres i forhold til kommunenes verdi på distriktsindeksen, slik at tilskuddet graderes etter denne på samme måte som satsene innenfor dagens Distriktstilskudd Sør-Norge.
9. Det vil bli gjort justeringer i tilskuddene slik at mer enn i dag fordeles per innbygger.

Forslag til satser for de nye tilskuddene vil bli lagt fram i kommuneproposisjonen for 2017. Samlet bevilgning for tilskuddene vil bli bestemt i forbindelse med de årlige budsjettprosessene.

### **6.5.1 Konsekvenser av forslagene**

Med departementets forslag til endringer i de regionalpolitiske tilskuddene vil kommuner i Nord-Norge og små kommuner i hele landet fortsatt ha et betydelig høyere inntektsnivå enn andre kommuner. Fordelingsprofilen i regionalpolitikken i inntektssystemet vil i hovedsak bli som i dag, selv om småkommunetillegget knyttes til distriktsindeksen. Retningen i politikken er en forsiktig dreining der mer knyttes til reelle distriktsutfordringer og mindre til størrelsen på kommunen.

## 7 Skatteelementer i inntektssystemet

### 7.1 Innledning

Et av prinsippene for finansieringen av kommunesektoren er hensynet til det lokale selvstyret. Dette innebærer at kommunesektoren bør ha økonomisk selvstendighet og mulighet for å beholde en andel av inntekter og verdier som skapes i eget lokalsamfunn. Dette tilsier at en andel av inntektene bør komme fra lokale skatter. Et annet prinsipp er at kommunene skal settes i stand til å gi likeverdige tjenester til sine innbyggere, noe som tilsier at det ikke bør være for store forskjeller i inntekter mellom kommunene. I skatteelementene i inntektssystemet tas det hensyn til begge prinsipper. Mekanismer som regulerer fordelingen av skatteinntekter mellom kommunene er hvilke skatter kommunene får beholde en andel av, hvor stor andel skatteinntektene utgjør av samlede inntekter og i hvor stor grad skatteinntektene blir utjevnet mellom kommunene.

Kommunenes skatteinntekter omfatter i dag skatt på inntekt og formue fra personlige skattytere, naturressursskatt fra kraftselskaper, eiendomsskatt og andre produksjonsskatter, dvs. konsesjonsavgift som betales til kommuner som er berørt av vannkraftutbygging eller -regulering. I perioder har også kommunene beholdt deler av selskapsskatten. I statsbudsjettet for 2016 er kommunenes samlede skatteinntekter anslått til 155,360 mrd. kroner, herav utgjør skatt på inntekt og formue, inkl. naturressursskatt, 144,8 mrd. kroner. Eiendomsskatt og andre produksjonsskatter er anslått til 10,56 mrd. kroner.

De enkelte skatteartene fordeler seg ulikt mellom kommunene. For eksempel er kommuner med høye inntekter fra personskatt stort sett kommuner i det sentrale østlandsområdet og Stavangerområdet, og de største bykommunene. Innenfor personskatten er formuesskatten mer ujevnt fordelt enn skatt på inntekt. Kommuner med høye inntekter fra naturressursskatt er kommuner med lave innbyggertall i mindre sentrale strøk.

For 2015 er skattøren for alminnelig inntekt 27 pst., og fordeles på kommuner, fylkeskommuner og fellesskatt. I kommuneopplegget i statsbudsjettet bestemmes hvert år hvor stor del av skatt på inntekt og formue fra personlige skattytere som skal tilfalle kommunesektoren. Dette skjer i praksis gjennom vedtak om den kommunale (og fylkeskommunale) maksimalskattøren. I 2015 er satsen for kommunene 11,35 pst. og for fylkeskommunene 2,6 pst. Skattørene settes med utgangspunkt i ønsket skatteandel, dvs. hvor stor del av kommunesektorens samlede inntekter som skal utgjøres av skatt. Skatteandelen er i dag 40 pst. I skatteandelen inngår alle kommunale skatter, men vedtak om maksimalskattøren gjelder personskatten. Størrelsen på naturressursskatt, eiendomsskatt og konsesjonsavgift anslås i kommuneopplegget, men eventuelle endringer krever endringer i skattelovgivningen.

Skatteandelen settes innenfor en gitt totalramme på kommunesektorens inntekter på landsnivå. En økning i skatteandelen vil øke den kommunale skattøren og fortrenge andelen rammetilskudd. Tilsvarende vil en redusert skatteandel medføre en økt andel rammetilskudd. Rammetilskuddet er i utgangspunktet fordelt med et likt beløp per innbygger, mens

skattegrunnlaget varierer mye fra kommune til kommune. Skatteandelen påvirker derfor fordelingen av frie inntekter mellom kommunene.

Fordelingen av inntektene mellom kommunene påvirkes også av i hvor stor grad skatteinntektene blir utjevnet mellom kommunene, dvs. inntektsutjevningen. Kommunenes inntekter fra personskatt og naturressursskatt inngår i inntektsutjevningen. I de periodene kommunene har beholdt deler av selskapsskatten, har denne også blitt utjevnet. Det er frivillig om kommunene vil innføre eiendomsskatt, og denne blir ikke utjevnet mellom kommunene.

Dagens inntektsutjevning er en symmetrisk modell hvor kommuner med skatteinntekter under landsgjennomsnittet, målt per innbygger, blir kompensert for 60 pst. av differansen mellom egen skatteinngang og landsgjennomsnittet. Kommuner med skatteinntekter over landsgjennomsnittet blir trukket for 60 pst. av differansen mellom egen skatteinngang og landsgjennomsnittet. I tillegg blir kommuner med skatteinngang under 90 pst. av landsgjennomsnittet kompensert for 35 pst. av differansen mellom egne skatteinntekter og 90 pst. av landsgjennomsnittet. Gjennom skatteutjevningen ble det i 2014 omfordelt 7,6 mrd. kroner. Før utjevningen varierte kommunenes skatteinntekter fra personskatt og naturressursskatt per innbygger mellom 53 og 281 pst. av landsgjennomsnittet, mens etter utjevning varierte skatteinntektene mellom 93 og 171 pst.

Innretningen av skatteelementene i inntektssystemet vil være en vurdering av balansen mellom hensynet til lokal forankring av inntektene og hensynet til likeverdige tjenester. Hensynet til likeverdige tjenester tilsier en lavere skatteandel og/eller høyere utjevning av skatteinntektene, mens hensynet til lokal forankring tilsier en høyere skatteandel og/eller lavere utjevning. Skatteandelen og graden av skatteutjevning fastsettes hvert år i tilknytning til kommuneopplegget i statsbudsjettet. Eventuelle endringer i skatter utenfor personskatter må gjøres utenfor kommuneopplegget, dvs. det krever endringer i skattelovgivningen.

Videre i dette kapitlet redegjøres det for hvordan skatteelementene har blitt behandlet i inntektssystemet fram til i dag.

## **7.2 Skatteandelen**

Andelen skatt av samlede inntekter har variert over tid. Fra innføringen av inntektssystemet i 1986 og utover på 1990-tallet lå skatteandelen på rundt 45 pst. Prinsippet var lik vekst i skatteinntekter og rammetilskudd. Rattsøutvalget foretok på midten av 1990-tallet to delutredninger angående inntektssystemet. Den første delutredningen dreide seg om en helhetlig gjennomgang av inntektssystemet (NOU 1996:1), og førte til omlegginger av inntektssystemet i 1997. Den andre delutredningen handlet om finansiering av kommunesektoren (NOU 1997:8). Denne tok blant annet for seg kommunesektorens skatteinntekter. Utvalget anbefalte å øke skatteandelen fra 45 til 50 pst. for å gi en større lokal forankring av kommunenes inntekter. Utvalget anbefalte også å avvikle selskapsskatten og formuesskatten. I oppfølgingen av Rattsøutvalgets andre delutredning i kommuneproposisjonen for 1999 støttet regjeringen Bondevik I avvikling av selskapsskatten, men ikke formuesskatten. Bortfall av selskapsskatt ble blant annet kompensert ved en økning i naturressursskatten til kraftkommunene. Regjeringen støttet også en opptrapping av

skatteandelen. Dette ble imidlertid ikke fulgt opp før i behandlingen av kommuneproposisjonen for 2001, hvor Kommunal- og regionaldepartementet foretok en gjennomgang av inntektssystemet, basert på erfaringene etter omleggingen av inntektssystemet i 1997. Stortinget la da til grunn en økning i skatteandelen fra 44 til 50 pst. Skatteandelen ble gradvis trappet opp under Bondevik II-regjeringen, og nådde en topp i 2005 og 2006 da målet var en andel på 50 pst.

Senere har skatteandelen avtatt. Under Stoltenberg II-regjeringen var en av målsettingene en sterkere utjevning av kommunenes inntekter. I 2009 ble skatteandelen redusert til 45 pst., samtidig som selskapsskatten ble tatt bort som kommunal inntekt og det ble besluttet en opptrapping av skatteutjevningen. Som ledd i endringene i inntektssystemet i 2011 ble skatteandelen ytterligere trappet ned til 40 pst. Siden 2011 har skatteandelen ligget rundt dette nivået.

Skatteandelen settes ut fra anslag på skatteinntekter i statsbudsjettet. Det betyr at den faktiske skatteandelen kan avvike fra intensjonen i statsbudsjettet. Tabell 7.1 viser skatteandel som er satt i statsbudsjettet for hvert enkelt år. Tabell 7.2 viser den endelige skatteandelen.

Tabell 7.1 Skatteinntektenes andel av kommunesektorens samlede inntekter, i statsbudsjettet. Prosent.

År	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Skatteandel	48	49	49	50	50	49	45	45	43	40	39	40	40	40

Kilde: Prop. 1 S for det enkelte budsjettår.

Tabell 7.2 Skatteinntektenes andel av kommunesektorens samlede inntekter, endelige tall. Prosent

År	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Skatteandel	47,2	47,6	47,3	47,1	47,7	45,4	44,6	43,3	42,7	39,7	39,6	39,8	39,0	39,2*

\*Anslag

Kilde: Statistisk sentralbyrå

### 7.3 Inntektsutjevningen

Siden innføringen av inntektssystemet har personskatten (inntekt og formue) og naturressursskatten inngått i skatteutjevningen mellom kommunene. Selskapsskatten har også inngått i skatteutjevningen de årene det har vært en kommunal inntekt. Fram til og med 1996 ble kommuner med skatteinntekter under et visst nivå per innbygger tildelt inntektsutjevningstilskudd via skattefordelingsfondet. Fra 1997 ble inntektsutjevningen en del av innbyggertilskuddet, og det ble også innført et trekk for skatterike kommuner. Utjevningen var basert på to år gamle skattetall.

I 2000 ble det innført løpende inntektsutjevning, dvs. at inntektsutjevningen beregnes fortløpende gjennom budsjettåret. Dette skjer i praksis ved at innbyggertilskuddet blir justert i de terminvise utbetalingene. Samtidig ble inntektsutjevningen utformet som en ren omfordeling mellom kommunene. Dette året ble kommunene kompensert med 91 pst. av forskjellen mellom egen skatt per innbygger og et referansenivå på 108 pst. av landsgjennomsnittet, mens kommuner som lå over 140 pst. av landsgjennomsnittet ble trukket 50 pst. av skatteinntektene over 40 pst. Utjevningen var selvfinansierende, ved at alle kommuner ble trukket for et likt beløp per innbygger. På bakgrunn av gjennomgangen av inntektssystemet i kommuneproposisjonen for 2001 sluttet Stortinget seg til regjeringens forslag om en jevnere inntektsfordeling gjennom økt inntektsutjevning. Målsettingen var en gradvis nedtrapping av trekknivået for skatterike kommuner fra 140 til 130 pst. av landsgjennomsnittet. Fram mot 2004 ble trekknivået redusert til 134 pst. Samtidig økte referansenivået for kommuner som fikk kompensasjon for lave skatteinntekter til 110 pst. av landsgjennomsnittet, mens kompensasjonsgraden gikk ned til 90 pst.

Inntektsutjevningen ble lagt om i 2005. Dette var basert på Bondevik II-regjeringens forslag i kommuneproposisjonen for 2005 om på ny å tilbakeføre en andel av selskapskatten for å styrke insentivvirkningene i inntektssystemet. Samtidig ble inntektsutjevningen lagt om til en mer symmetrisk modell for å redusere omfordelingsvirkningene ved selskapskatten. En symmetrisk utjevning innebærer at kommuner med skatteinntekter under landsgjennomsnittet for skatt per innbygger blir kompensert for en like stor andel per innbygger som kommuner med skatteinntekter over landsgjennomsnittet blir trukket for per innbygger. I 2005 var kompensasjonsgraden 55 pst. I tråd med Stoltenberg II-regjeringens ønske om en jevnere inntektsfordeling mellom kommunene, ble utjevningsgraden gradvis trappet opp til 60 pst. fra 2009 til 2011.

I tillegg til symmetrisk inntektsutjevning ble det i 2005 innført en tilleggskompensasjon for å ivareta kommuner med ekstra lave skatteinntekter. Denne gis til kommuner med skatteinntekter under 90 pst. av landsgjennomsnittet, og tilsvarer 35 pst. av differansen mellom egne skatteinntekter og 90 pst. av landsgjennomsnittet. Finansieringen av tilleggskompensasjonen skjer ved at hver kommune trekkes med et likt beløp per innbygger. Det har ikke vært endringer i tilleggskompensasjonen siden 2005.

## **7.4 Betydningen av endringer i skatteelementene**

Endringer i skatteandelen påvirker fordelingen av personskatt mellom kommunene. Når nivået på de frie inntektene holdes konstant vil en økning i skatteandelen gi en tilsvarende reduksjon i samlet rammetilskudd. Dette kommer skatterike kommuner til gode. Kommuner med lave skatteinntekter vil på sin side få en nedgang i de frie inntektene. Tilsvarende vil en reduksjon i skatteandelen gi lavere frie inntekter for kommuner med høye skatteinntekter, mens kommuner med lave skatteinntekter vil få økte frie inntekter. Endringer i skatteandelen påvirker ikke naturressursskatten.

Mens skatteandelen har betydning for fordelingen av personskatt, påvirker utformingen av inntektsutjevningen både fordelingen av personskatt og naturressursskatt mellom kommunene. Inntektsutjevningen kan tenkes utformet på flere måter, blant annet endringer i



utjevningsgraden. En lavere utjevningsgrad gjør at kommuner med høye skatteinntekter – både kommuner med mye personskatt og naturressursskatt – får beholde mer av sine skatteinntekter. Kommuner med lave skatteinntekter får på samme måte tilført mindre via skatteutjevningen. Tilsvarende vil en økning i utjevningsgraden gjøre at skatterike kommuner blir trukket mer i skatteutjevningen, mens kommuner med lavere skatteinntekter blir tilført mer.

Økning i skatteandel og redusert skatteutjevning har stort sett de samme fordelingsvirkningene: skatterike kommuner kommer ut med gevinst og skattesvake kommuner kommer ut med et tap. Unntaket er kommuner som har høye inntekter fra naturressursskatten.

## **7.5 Selskapsskatt**

Fra og med 2017 vil kommunene bli tilført inntekter via en ny modell for selskapsskatt. Denne modellen er basert på vekst i lokal verdiskapning, og skal gi kommunene et sterkere insentiv til å legge til rette for næringsutvikling. Samtidig vil deler av verdiskapningen føres tilbake til lokalsamfunnet. Kommuner med vekst i lønssummen i private foretak over en periode på fire år vil motta en andel av den nye selskapsskatten. Den nye selskapsskatten skal inngå i skatteutjevningen. Departementet kommer tilbake til selskapsskatten i kommuneproposisjonen for 2017.

## 8 Høringsinstanser

Alle departementene

Sametinget

Kommuner

Fylkeskommuner

Fylkesmenn

Akademikerne

Arbeidsgiverforeningen Spekter

Arbeids- og velferdsdirektoratet (NAV)

Barneombudet

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet

Bedriftsforbundet

Brønnøysundregistrene

Datatilsynet

Delta

Den norske kirke

Den norske Revisorforening

Direktoratet for forvaltning og IKT

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap

Elevorganisasjonen

Fagforbundet

Fellesforbundet

Finansnæringens Hovedorganisasjon

Forbrukerombudet

Forbrukerrådet

Forbund for kommunal økonomiforvaltning og skatteinnfordring

Foreldreutvalget for grunnskolen

Funksjonshemmedes fellesorganisasjon

Handels- og servicenæringens hovedorganisasjon

Helsedirektoratet

Innovasjon Norge

Innvandrerne Landsorganisasjon, INLO

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, IMDi

Kommunalbanken

Kommunal landspensjonskasse

Konkurransetilsynet

Kredittilsynet

KS - Kommunesektorens arbeidsgiver- og interesseorganisasjon

Landsorganisasjonen i Norge

Landsrådet for norske barne- og ungdomsorganisasjoner

Landssammenslutningen for vertskommuner

Likestillings- og diskrimineringsnemnda

Likestillings- og diskrimineringsombudet  
Likestillingscenteret  
MIRA-senteret  
Nasjonalforeningen for folkehelsen  
Naturviterne  
Norges Bank  
Norges Blindeforbund  
Norges handikapforbund  
Norges juristforbund  
Norges kommunerevisorforbund  
Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU)  
Norges Teknisk-naturvitenskapelige Universitet (NTNU)  
Norsk Forbund for utviklingshemmede  
Norsk forening for bolig- og byplanlegging  
Norsk pasientforening  
Norsk pensjonistforbund  
Norsk rådmannsforum  
Norsk Studentorganisasjon  
Norsk sykepleierforbund  
Næringslivets hovedorganisasjon  
Private barnehagers landsforbund  
Riksarkivet  
Riksrevisjonen  
Samarbeidsforumet av funksjonshemmedes organisasjoner SAFO  
Sametingets ungdomspolitiske utvalg, SUPU  
Sivilombudsmannen  
Skattedirektoratet  
Statens helsetilsyn  
Statens Kartverk  
Statens pensjonskasse  
Statens råd for likestilling av funksjonshemmede  
Statens seniorråd  
Statistisk sentralbyrå  
Sysselmannen på Svalbard  
Unio  
Universitetet i Agder  
Universitetet i Bergen  
Universitetet i Nordland  
Universitetet i Oslo  
Universitetet i Stavanger  
Universitetet i Tromsø – Norges arktiske universitet  
Utdanningsdirektoratet  
Utdanningsforbundet  
Utlendingsdirektoratet

Yrkesorganisasjonenes sentralforbund

## Vedlegg 1 Kommunenes verdi på strukturkriteriet

Tabellforklaring:

- Kolonne 1: Innbyggertall per 1.1.2015
- Kolonne 2: Kommunenes verdi på strukturkriteriet (gjennomsnittlig reiseavstand for å nå 5 000 innbyggere. Km.

Kommune	Innbyggere per 1.1.15	Gjennomsnittlig reiseavstand for å nå 5000 innbyggere (km)
	<i>kol. 1</i>	<i>kol. 2</i>
0101 Halden	30 328	2,9
0104 Moss	31 802	1,4
0105 Sarpsborg	54 192	2,4
0106 Fredrikstad	78 159	2,3
0111 Hvaler	4 480	11,2
0118 Aremark	1 406	20,0
0119 Marker	3 613	13,0
0121 Rømskog	672	24,9
0122 Trøgstad	5 346	7,4
0123 Spydeberg	5 692	3,7
0124 Askim	15 513	1,9
0125 Eidsberg	11 353	3,7
0127 Skiptvet	3 731	7,5
0128 Rakkestad	8 020	5,3
0135 Råde	7 206	4,3
0136 Rygge	15 242	2,9
0137 Våler	5 100	7,9
0138 Hobøl	5 343	5,9
0211 Vestby	16 310	3,1
0213 Ski	29 775	2,3
0214 Ås	18 503	2,7
0215 Frogn	15 656	2,3
0216 Nesodden	18 372	2,9
0217 Oppegård	26 580	1,8
0219 Bærum	120 685	1,4
0220 Asker	59 571	2,1
0221 Aurskog-Høland	15 726	7,3
0226 Sørumsund	17 089	3,9
0227 Fet	11 199	4,2
0228 Rælingen	17 185	2,2
0229 Enebakk	10 760	4,5

Kommune	Innbyggere per 1.1.15	Gjennomsnittlig reiseavstand for å nå 5000 innbyggere (km)
	<i>kol. 1</i>	<i>kol. 2</i>
0230 Lørenskog	35 139	1,4
0231 Skedsmo	51 725	1,4
0233 Nittedal	22 706	2,3
0234 Gjerdrum	6 326	3,4
0235 Ullensaker	33 310	2,5
0236 Nes	20 410	5,8
0237 Eidsvoll	23 238	3,8
0238 Nannestad	11 882	4,6
0239 Hurdal	2 752	13,8
0301 Oslo	647 676	1,0
0402 Kongsvinger	17 881	5,1
0403 Hamar	29 847	1,8
0412 Ringsaker	33 603	4,8
0415 Løten	7 552	4,4
0417 Stange	20 013	4,5
0418 Nord-Odal	5 128	10,2
0419 Sør-Odal	7 800	7,7
0420 Eidskog	6 219	7,9
0423 Grue	4 853	10,0
0425 Åsnes	7 561	8,2
0426 Våler	3 790	10,6
0427 Elverum	20 794	4,0
0428 Trysil	6 569	17,6
0429 Åmot	4 456	14,4
0430 Stor-Elvdal	2 619	30,9
0432 Rendalen	1 885	33,0
0434 Engerdal	1 359	54,5
0436 Tolga	1 656	19,3
0437 Tynset	5 562	11,7
0438 Alvdal	2 418	16,1
0439 Folldal	1 597	34,1
0441 Os	1 991	16,7
0501 Lillehammer	27 300	2,8
0502 Gjøvik	30 063	3,8
0511 Dovre	2 745	17,8
0512 Lesja	2 059	27,0
0513 Skjåk	2 245	21,8
0514 Lom	2 356	18,5

Kommune	Innbyggere per 1.1.15	Gjennomsnittlig reiseavstand for å nå 5000 innbyggere (km)
	<i>kol. 1</i>	<i>kol. 2</i>
0515 Vågå	3 675	13,4
0516 Nord-Fron	5 754	9,0
0517 Sel	5 965	11,7
0519 Sør-Fron	3 204	8,8
0520 Ringeby	4 459	10,7
0521 Øyer	5 065	8,5
0522 Gausdal	6 210	8,8
0528 Østre Toten	14 796	5,3
0529 Vestre Toten	13 152	3,8
0532 Jevnaker	6 599	4,3
0533 Lunner	9 003	7,0
0534 Gran	13 685	5,3
0536 Søndre Land	5 772	12,8
0538 Nordre Land	6 740	9,8
0540 Sør-Aurdal	3 094	21,7
0541 Etnedal	1 402	20,1
0542 Nord-Aurdal	6 466	8,2
0543 Vestre Slidre	2 180	13,6
0544 Øystre Slidre	3 199	15,5
0545 Vang	1 619	25,6
0602 Drammen	67 016	1,3
0604 Kongsberg	26 711	3,2
0605 Ringerike	29 712	5,8
0612 Hole	6 698	6,4
0615 Flå	1 033	29,4
0616 Nes	3 414	12,4
0617 Gol	4 588	8,4
0618 Hemsedal	2 344	22,0
0619 Ål	4 716	12,5
0620 Hol	4 471	14,5
0621 Sigdal	3 520	19,0
0622 Krødsherad	2 268	18,6
0623 Modum	13 685	4,5
0624 Øvre Eiker	18 039	3,7
0625 Nedre Eiker	24 154	2,1
0626 Lier	25 378	3,3
0627 Røyken	21 038	3,3
0628 Hurum	9 365	6,5

Kommune	Innbyggere per 1.1.15	Gjennomsnittlig reiseavstand for å nå 5000 innbyggere (km)
	<i>kol. 1</i>	<i>kol. 2</i>
0631 Flesberg	2 671	16,4
0632 Rollag	1 375	26,0
0633 Nore og Uvdal	2 541	30,4
0701 Horten	26 903	1,9
0702 Holmestrand	10 661	2,6
0704 Tønsberg	41 920	1,9
0706 Sandefjord	45 281	1,8
0709 Larvik	43 506	3,2
0711 Svelvik	6 601	5,3
0713 Sande	9 149	4,9
0714 Hof	3 114	8,4
0716 Re	9 253	6,1
0719 Andebu	5 860	7,6
0720 Stokke	11 506	3,4
0722 Nøtterøy	21 483	2,3
0723 Tjøme	4 962	5,2
0728 Lardal	2 463	11,8
0805 Porsgrunn	35 755	2,0
0806 Skien	53 745	2,2
0807 Notodden	12 599	4,3
0811 Siljan	2 361	9,7
0814 Bamble	14 140	4,7
0815 Kragerø	10 636	4,9
0817 Drangedal	4 111	22,2
0819 Nome	6 630	8,6
0821 Bø	5 977	4,5
0822 Sauherad	4 346	8,3
0826 Tinn	5 913	15,1
0827 Hjartdal	1 594	19,7
0828 Seljord	3 002	16,8
0829 Kviteseid	2 466	18,8
0830 Nissedal	1 439	33,8
0831 Fyresdal	1 298	39,4
0833 Tokke	2 252	24,8
0834 Vinje	3 689	27,6
0901 Risør	6 909	6,2
0904 Grimstad	22 098	2,9
0906 Arendal	44 219	3,2



Kommune	Innbyggere per 1.1.15	Gjennomsnittlig reiseavstand for å nå 5000 innbyggere (km)
	<i>kol. 1</i>	<i>kol. 2</i>
0911 Gjerstad	2 481	13,4
0912 Vegårshei	2 018	16,2
0914 Tvedestrand	6 048	8,0
0919 Froland	5 532	8,0
0926 Lillesand	10 340	4,1
0928 Birkenes	5 035	9,6
0929 Åmli	1 832	27,9
0935 Iveland	1 315	16,9
0937 Evje og Hornnes	3 567	12,7
0938 Bygland	1 189	27,8
0940 Valle	1 251	49,2
0941 Bykle	933	56,2
1001 Kristiansand	87 446	2,1
1002 Mandal	15 437	3,4
1003 Farsund	9 596	5,2
1004 Flekkefjord	9 069	6,0
1014 Vennesla	14 095	4,7
1017 Songdalen	6 354	6,4
1018 Søgne	11 217	3,4
1021 Marnardal	2 294	15,1
1026 Åseral	925	32,4
1027 Audnedal	1 750	18,4
1029 Lindesnes	4 880	10,5
1032 Lyngdal	8 335	6,3
1034 Hægebostad	1 693	19,8
1037 Kvinesdal	5 948	10,9
1046 Sirdal	1 838	34,9
1101 Eigersund	14 916	3,8
1102 Sandnes	73 624	1,9
1103 Stavanger	132 102	1,3
1106 Haugesund	36 538	1,5
1111 Sokndal	3 309	13,8
1112 Lund	3 247	14,9
1114 Bjerkreim	2 861	15,5
1119 Hå	18 528	3,8
1120 Klepp	18 741	2,3
1121 Time	18 306	2,4
1122 Gjesdal	11 600	5,0

Kommune	Innbyggere per 1.1.15	Gjennomsnittlig reiseavstand for å nå 5000 innbyggere (km)
	<i>kol. 1</i>	<i>kol. 2</i>
1124 Sola	25 708	2,8
1127 Randaberg	10 556	2,4
1129 Forsand	1 208	17,5
1130 Strand	12 395	4,0
1133 Hjelmeland	2 785	26,8
1134 Suldal	3 892	31,2
1135 Sauda	4 756	8,1
1141 Finnøy	3 147	21,1
1142 Rennesøy	4 794	10,5
1144 Kvitsøy	534	42,0
1145 Bokn	865	20,4
1146 Tysvær	10 857	8,5
1149 Karmøy	42 062	3,0
1151 Utsira	206	83,9
1160 Vindafjord	8 765	12,4
1201 Bergen	275 112	1,9
1211 Etne	4 103	14,4
1216 Sveio	5 509	11,0
1219 Bømlo	11 761	9,1
1221 Stord	18 685	2,8
1222 Fitjar	3 093	12,0
1223 Tysnes	2 782	23,7
1224 Kvinnherad	13 234	10,5
1227 Jondal	1 100	30,2
1228 Odda	6 952	7,1
1231 Ullensvang	3 411	23,6
1232 Eidfjord	950	32,1
1233 Ulvik	1 107	27,4
1234 Granvin	921	18,9
1235 Voss	14 347	6,4
1238 Kvam	8 539	9,2
1241 Fusa	3 838	19,7
1242 Samnanger	2 443	14,5
1243 Os	19 097	4,2
1244 Austevoll	5 012	18,1
1245 Sund	6 752	8,0
1246 Fjell	24 427	4,0
1247 Askøy	27 858	4,1

Kommune	Innbyggere per 1.1.15	Gjennomsnittlig reiseavstand for å nå 5000 innbyggere (km)
	<i>kol. 1</i>	<i>kol. 2</i>
1251 Vaksdal	4 096	17,3
1252 Modalen	378	40,2
1253 Osterøy	7 842	9,8
1256 Meland	7 736	5,6
1259 Øygarden	4 733	9,9
1260 Radøy	5 014	8,8
1263 Lindås	15 402	8,0
1264 Austrheim	2 856	10,9
1265 Fedje	563	38,0
1266 Masfjorden	1 704	31,8
1401 Flora	11 862	5,5
1411 Gulen	2 335	36,7
1412 Solund	800	78,7
1413 Hyllestad	1 405	30,8
1416 Høyanger	4 169	25,2
1417 Vik	2 678	30,2
1418 Balestrand	1 304	32,8
1419 Leikanger	2 276	14,9
1420 Sogndal	7 677	6,6
1421 Aurland	1 738	34,1
1422 Lærdal	2 146	28,9
1424 Årdal	5 429	9,0
1426 Luster	5 118	18,7
1428 Askvoll	3 008	32,8
1429 Fjaler	2 823	20,6
1430 Gaular	2 960	17,5
1431 Jølster	3 026	17,5
1432 Førde	12 801	4,1
1433 Naustdal	2 777	14,3
1438 Bremanger	3 890	35,1
1439 Vågsøy	6 082	7,8
1441 Selje	2 752	25,5
1443 Eid	5 987	8,9
1444 Hornindal	1 221	19,8
1445 Gloppen	5 751	13,7
1449 Stryn	7 155	15,2
1502 Molde	26 392	4,1
1504 Ålesund	46 316	2,3

Kommune	Innbyggere per 1.1.15	Gjennomsnittlig reiseavstand for å nå 5000 innbyggere (km)
	<i>kol. 1</i>	<i>kol. 2</i>
1505 Kristiansund	24 507	2,7
1511 Vanylven	3 258	21,3
1514 Sande	2 635	19,4
1515 Herøy	8 934	6,1
1516 Ulstein	8 292	3,7
1517 Hareid	5 065	4,7
1519 Volda	8 977	6,1
1520 Ørsta	10 589	6,5
1523 Ørskog	2 294	9,0
1524 Norddal	1 676	27,4
1525 Stranda	4 605	15,4
1526 Stordal	1 043	20,1
1528 Sykkylven	7 707	5,2
1529 Skodje	4 465	7,0
1531 Sula	8 855	3,4
1532 Giske	7 924	6,1
1534 Haram	9 120	14,1
1535 Vestnes	6 708	10,7
1539 Rauma	7 445	12,8
1543 Nesset	2 975	21,9
1545 Midsund	2 068	22,8
1546 Sandøy	1 262	41,2
1547 Aukra	3 466	13,3
1548 Fræna	9 787	9,6
1551 Eide	3 463	10,8
1554 Averøy	5 794	11,5
1557 Gjemnes	2 580	18,1
1560 Tingvoll	3 090	24,2
1563 Sunndal	7 155	7,3
1566 Surnadal	5 976	12,3
1567 Rindal	2 038	19,8
1571 Halså	1 563	29,7
1573 Smøla	2 146	49,7
1576 Aure	3 549	30,8
1601 Trondheim	184 960	1,5
1612 Hemne	4 254	15,0
1613 Snillfjord	982	31,5
1617 Hitra	4 569	22,9

Kommune	Innbyggere per 1.1.15	Gjennomsnittlig reiseavstand for å nå 5000 innbyggere (km)
	<i>kol. 1</i>	<i>kol. 2</i>
1620 Frøya	4 634	19,1
1621 Ørland	5 183	7,5
1622 Agdenes	1 770	26,0
1624 Rissa	6 676	13,5
1627 Bjugn	4 715	11,8
1630 Åfjord	3 248	31,4
1632 Roan	977	51,3
1633 Osen	1 010	47,8
1634 Oppdal	6 852	5,5
1635 Rennebu	2 567	21,5
1636 Meldal	3 967	11,4
1638 Orkdal	11 722	4,5
1640 Røros	5 593	9,6
1644 Holtålen	2 014	26,1
1648 Midtre Gauldal	6 336	14,8
1653 Melhus	15 916	6,0
1657 Skaun	7 668	6,7
1662 Klæbu	5 995	5,9
1663 Malvik	13 498	3,2
1664 Selbu	4 078	15,4
1665 Tydal	863	42,2
1702 Steinkjer	21 650	5,6
1703 Namsos	13 026	4,7
1711 Meråker	2 558	27,3
1714 Stjørdal	22 957	4,4
1717 Frosta	2 624	13,8
1718 Leksvik	3 506	20,3
1719 Levanger	19 474	5,1
1721 Verdal	14 809	4,8
1724 Verran	2 547	17,1
1725 Namdalseid	1 644	22,3
1736 Snåsa	2 153	25,1
1738 Lierne	1 394	85,7
1739 Røyrvik	475	76,4
1740 Namsskogan	892	55,9
1742 Grong	2 489	18,1
1743 Høylandet	1 252	26,7
1744 Overhalla	3 751	12,2

Kommune	Innbyggere per 1.1.15	Gjennomsnittlig reiseavstand for å nå 5000 innbyggere (km)
	<i>kol. 1</i>	<i>kol. 2</i>
1748 Fosnes	630	37,4
1749 Flatanger	1 119	54,2
1750 Vikna	4 363	10,4
1751 Nærøy	5 081	19,4
1755 Leka	574	59,3
1756 Inderøy	6 770	9,6
1804 Bodø	50 185	3,0
1805 Narvik	18 853	5,0
1811 Bindal	1 482	45,7
1812 Sømna	2 063	21,9
1813 Brønnøy	7 934	7,3
1815 Vega	1 225	55,1
1816 Vevelstad	510	46,6
1818 Herøy	1 737	31,1
1820 Alstahaug	7 454	5,5
1822 Leirfjord	2 188	17,8
1824 Vefsn	13 352	5,0
1825 Grane	1 458	35,4
1826 Hattfjelldal	1 533	52,5
1827 Dønna	1 407	35,8
1828 Nesna	1 871	38,7
1832 Hemnes	4 528	21,3
1833 Rana	26 078	4,8
1834 Lurøy	1 917	103,7
1835 Træna	486	231,8
1836 Rødøy	1 269	73,6
1837 Meløy	6 454	22,6
1838 Gildeskål	2 014	39,5
1839 Beiarn	1 058	43,1
1840 Saltdal	4 734	13,1
1841 Fauske	9 622	6,5
1845 Sørfold	1 953	25,4
1848 Steigen	2 507	64,5
1849 Hamarøy	1 811	58,7
1850 Tysfjord	1 996	47,8
1851 Lødingen	2 160	46,2
1852 Tjeldsund	1 280	25,5
1853 Evenes	1 385	21,9

Kommune	Innbyggere per 1.1.15	Gjennomsnittlig reiseavstand for å nå 5000 innbyggere (km)
	<i>kol. 1</i>	<i>kol. 2</i>
1854 Ballangen	2 581	24,7
1856 Røst	545	221,5
1857 Værøy	780	139,2
1859 Flakstad	1 358	21,8
1860 Vestvågøy	11 140	7,4
1865 Vågan	9 285	9,4
1866 Hadsel	8 057	11,6
1867 Bø	2 642	32,3
1868 Øksnes	4 563	15,1
1870 Sortland	10 166	5,9
1871 Andøy	4 991	26,0
1874 Moskenes	1 070	43,8
1902 Tromsø	72 681	3,9
1903 Harstad	24 676	4,0
1911 Kvæfjord	3 076	15,3
1913 Skånland	2 988	19,3
1917 Ibestad	1 410	43,9
1919 Gratangen	1 137	28,4
1920 Lavangen	1 008	24,8
1922 Bardu	4 078	14,7
1923 Salangen	2 219	20,0
1924 Målselv	6 693	16,6
1925 Sørreisa	3 451	10,9
1926 Dyrøy	1 154	25,0
1927 Tranøy	1 544	27,9
1928 Torsken	884	49,5
1929 Berg	905	44,2
1931 Lenvik	11 535	10,9
1933 Balsfjord	5 720	22,6
1936 Karlsøy	2 289	63,3
1938 Lyngen	2 922	40,8
1939 Storfjord	1 898	33,8
1940 Kåfjord	2 182	40,0
1941 Skjervøy	2 895	42,2
1942 Nordreisa	4 882	18,9
1943 Kvænangen	1 226	53,7
2002 Vardø	2 128	47,4
2003 Vadsø	6 239	4,5

Kommune	Innbyggere per 1.1.15	Gjennomsnittlig reiseavstand for å nå 5000 innbyggere (km)
	<i>kol. 1</i>	<i>kol. 2</i>
2004 Hammerfest	10 417	2,7
2011 Kautokeino	2 914	67,7
2012 Alta	19 898	5,5
2014 Loppa	989	109,4
2015 Hasvik	1 041	150,5
2017 Kvalsund	1 049	38,8
2018 Måsøy	1 241	113,4
2019 Nordkapp	3 278	64,4
2020 Porsanger	3 925	39,0
2021 Karasjok	2 708	49,9
2022 Lebesby	1 343	130,8
2023 Gamvik	1 116	120,2
2024 Berlevåg	1 020	91,2
2025 Tana	2 909	43,2
2027 Nesseby	934	32,2
2028 Båtsfjord	2 235	66,3
2030 Sør-Varanger	10 221	9,7
<b>Hele landet</b>	<b>5 165 802</b>	



# Vedlegg 2 Dokumentasjon av analyser til forslag til ny kostnadsnøkkel

## 1 Innledning

I dette vedlegget dokumenteres analysene som departementet selv har gjennomført, og som har blitt benyttet i forslaget til ny kostnadsnøkkel for kommunene. I tillegg er det lagt til grunn oppdaterte resultater fra SSBs KOMMODE-modell, og disse er vist i avsnitt 9.3 i dette vedlegget.

Siden forrige revisjon av kostnadsnøkkelen i kommuneproposisjonen for 2011 er det utarbeidet flere eksterne forskningsrapporter som er brukt i arbeidet med delkostnadsnøkklene. Disse er:

- Borge, L-E., M. Haraldsvik, K. Løyland og O.H. Nyhus (2013). Delkostnadsnøkkelen for pleie og omsorg: Analyser av enhetskostnader, dekningsgrader, utgifter og brukerbetaling. SØF-rapport 04/13. Senter for økonomisk forskning.
- Løyland, K., L-E. Borge og T.E. Lunder (2013). Utgiftsutjevningen i inntektssystemet – Delkostnadsnøkkelen for barnevern. TF-rapport nr. 329. Telemarksforskning.
- Pedersen, S. (2013). Analyse av utgiftsbehovet i kommunal landbruksforvaltning. Rapportnummer 2013/34, Vista Analyse AS.
- Langørgen, A., Løkken, S. og Aaberge, R. (2015): *Kommunenes bundne kostnader 2011-2013: Estimer fra modellen KOMMODE*. SSB-notat 2015/43.

## 2 Datagrunnlag

I analysene av variasjonene i kommunenes utgifter har departementet brukt regnskapstall fra KOSTRA (Kommune-Stat-Rapportering), publisert av Statistisk sentralbyrå på [ssb.no](http://ssb.no). Som mål på kommunenes utgifter på de ulike sektorene er det brukt brutto driftsutgifter, fratrukket avskrivninger. Det er benyttet tall for kommunekonsern fra den endelige KOSTRA-rapporteringen for 2014.

De fleste kriteriene som er benyttet i analysene er basert på data som er tilgjengelig i Statistikkbanken til SSB, mens noen av kriteriene er basert på data departementet har bestilt særskilt fra SSB. Innbyggertall fordelt på ulike aldersgrupper er hentet fra SSBs befolkningsstatistikk. I analysene er det brukt innbyggertall per 1. juli 2014. Bosettingskriteriene (sone- og nabokriteriet) er utviklet av SSB på oppdrag fra departementet, og oppdateres årlig.

Kriteriet antall psykisk utviklingshemmede er basert på opplysninger Helsedirektoratet har fått innrapportert fra kommunene, og brukes årlig i beregningene av rammetilskuddet til kommunene. I analysene av pleie- og omsorgssektoren er det benyttet data om mottakere av pleie- og omsorgstjenester fra IPLOS, som er et lovbestemt helseregister for kommunale helse- og omsorgstjenester.

### 3 Resultater fra KOMMODE-modellen 2011-2013

KOMMODE-modellen er en modell utviklet av Statistisk sentralbyrå (SSB) for å analysere variasjoner i kommunenes utgiftsbehov. I modellen analyseres kommunenes utgiftsbehov på ulike sektorer innenfor en simultan analysemodell. I KOMMODE-modellen forsøker man å tallfeste hvilke effekter endringer i inntekter eller demografiske, sosiale og geografiske variabler har på kommunenes utgifter til ulike tjenester.

Sektorer som inngår i modellen er administrasjon, grunnskole, barnehage, øvrig utdanning, helsestell, sosialhjelp, barnevern, pleie og omsorg, kultur, kommunale veier, vann, avløp og renovasjon, og øvrig infrastruktur. Estimaten fra modellen for årene 2011 til 2013 er dokumentert i notat 2014/43 fra SSB<sup>31</sup>.

Departementet har benyttet effekter fra KOMMODE-modellen for å fastsette vektingen av basiskriteriet, sonekriteriet, nabokriteriet, samt antall psykisk utviklingshemmede over 16 år.

Tabell 1: Kostnadsvekter basert på KOMMODE-modellen 2011-2013.

Kriterier fordelt på sektor	2011	2012	2013	Gjennomsnitt 2011-2013
<i>Grunnskole</i>				
Basiskriteriet	0,0212	0,0318	0,0321	0,0284
Sonekriteriet	0,0636	0,0471	0,0508	0,0538
<i>Pleie og omsorg</i>				
Basiskriteriet	0,0152	0,0342	0,0347	0,0280
Sonekriteriet	0,0508	0,0483	0,0344	0,0445
Antall psykisk utviklingshemmede over 16 år	0,1222	0,0872	0,0822	0,0972
<i>Kommunehelsetjenesten</i>				
Basiskriteriet	0,0810	0,0987	0,1034	0,0944
Sonekriteriet	0,0980	0,0616	0,0896	0,0831
<i>Administrasjon og miljø</i>				
Basiskriteriet	0,1402	0,1615	0,1611	0,1543

### 4 Analyseresultater delkostnadsnøkler

Kriteriene og vektene i de enkelte delkostnadsnøklerne er bestemt ut fra statistiske analyser av variasjonene i kommunenes utgifter, målt per innbygger, på de ulike sektorene.

Departementet har i hovedsak benyttet multiple regresjonsanalyser for å finne hvilke kriterier som kan forklare variasjonene i kommunenes utgifter. I tillegg er det benyttet tall på ressursinnsatsen på ulike aldersgrupper innenfor pleie- og omsorgssektoren. Innenfor sektorer med klart definerte målgrupper, slik som grunnskole og barnehage, er antall personer i de ulike aldersgruppene viktige kriterier.

<sup>31</sup> Langørgen, A., Løkken, S. og Aaberge, R. (2015): *Kommunenes bundne kostnader 2011-2013: Estimer fra modellen KOMMODE*. SSB-notat 2015/43.

Vektingen av kriteriene i delkostnadsnøkklene er i hovedsak bestemt ut fra hvor mye av variasjonen i utgifter de ulike kriteriene forklarer i regresjonsanalysene. Gjennom analysene er det ikke mulig å forklare hele variasjonen, og den resterende vekten (restvekten) er da fordelt på en annen måte. Restvekten er på noen tjenestoområder fordelt på målgruppen for tjenesten. For grunnskole er for eksempel restvekten lagt på kriteriet antall barn 6–15 år. I andre tilfeller legges den resterende vekten på antall innbyggere, som betyr at deler av nøkkelen fordeles med et likt beløp per innbygger.

I dette avsnittet dokumenteres de analysene som ligger til grunn for departementets forslag til delkostnadsnøkler, som er nærmere omtalt i kapittel 4 i dette høringsnotatet. Regresjonskoeffisienten sier noe om hvor mye av variasjonen i kommunenes utgifter som kan forklares av det enkelte kriteriet, mens t-verdien sier noe om sammenhengen er statistisk signifikant. For en nærmere omtale av analysemetoder og analyseopplegget vises det til kapittel 3.

#### 4.1 Delkostnadsnøkkel grunnskole

Tabell 2 viser resultatene fra departementets analyse av kommunenes utgifter til grunnskole som er lagt til grunn for forslaget til ny delkostnadsnøkkel for grunnskole. I analysene er tre kommuner utelatt på grunn av ekstremverdier i utvalget, og disse tre er Modalen, Bykle og Utsira.

I tillegg til den valgte modellen er det utført analyser av en rekke andre modeller, men dette er den modellen som ble vurdert som den beste i å forklare variasjoner i kommunenes utgifter til grunnskole. I tillegg til departementets egne analyser er det tatt utgangspunkt i SSBs KOMMODE-modell for å fastsette vektingen av basiskriteriet, sonekriteriet og nabokriteriet. Dette er nærmere omtalt i kapittel 4.1.

Tabell 2: Estimeringsresultater. Avhengig variabel er brutto driftsutgifter til grunnskole i 2014, ekskl. avskrivninger. Estimeringsmetode er vanlig miste kvadraters metode. Alle variabler er målt per innbygger.

Variabel	Regresjonskoeffisient	t-verdi
Konstantledd	-1 817	-2,2
Antall barn 6-15 år	67 630	12,6
Innvandrere 6-15 år, ekskl. Skandinavia	40 961	2,2
Norskfødte 6-15 år med innvandrerforeldre, ekskl. Skandinavia	-120 888	-5,1
Sonekriteriet	63	5,7
Basiskriteriet (1/ant. innb. per 1.7.2014)	1 580 642	5,0
Frie inntekter 2014 (inkl. eiend.skatt og kons.kraft) (kr per innb.)	0,1171	13,5
R <sup>2</sup> -justert		0,7420
Antall observasjoner		425

#### 4.2 Delkostnadsnøkkel pleie og omsorg

I forslaget til delkostnadsnøkkel for pleie og omsorg er det benyttet både regresjonsanalyser, brukerstatistikk fra IPLOS og resultater fra KOMMODE-modellen for å bestemme kriterier og vektingen av disse. Dette er nærmere omtalt i kapittel 4.2.

Tabell 3 viser resultatene fra regresjonsanalysen som er benyttet i forslaget til ny delkostnadsnøkkel for pleie og omsorg. I tillegg til den valgte modellen er det utført analyser av en rekke andre modeller, men modellen under er vurdert som den beste i å forklare variasjonen i kommunenes utgifter til pleie og omsorg. I analysene er seks kommuner utelatt på grunn av ekstremverdier i utvalget, disse er Utsira, Modalen, Bremanger, Aurland, Lurøy og Kvæfjord.

Tabell 3: Estimeringsresultater. Avhengig variabel er brutto driftsutgifter til pleie og omsorg i 2014, ekskl. avskrivninger. Estimeringsmetode er vanlig minste kvadraters metode. Alle variabler er målt per innbygger.

Variabel	Regresjons- koeffisient	t-verdi
Konstantledd	-8,23	-7,17
Frie inntekter 2014 (inkl. eiend.skatt og kons.kraft) (i 1000 kr per innb.)	0,18	12,8
Mottakere av toppfin.ordningen for ressurskrevende tjenester	1 656,72	12,1
Psykisk utviklingshemmede i vertskommuner	1 431,06	9,32
Psykisk utviklingshemmede 16 år og over	256,16	4,08
Innbyggere 67-79 år	26,0	2,75
Innbyggere 80-89 år	136,32	7,07
Innbyggere over 90 år	241,94	5,8
Dødelighet (snitt 2009-2013)	819,64	5,91
Sonekriteriet	0,03	1,02
Basiskriteriet (1/ant. innb. per 1.7.2014)	2 025,24	3,5
R <sup>2</sup> -justert		0,8613
Antall observasjoner		422

For å fastsette vekten av alderskriteriene i delkostnadsnøkkel for pleie og omsorg er det i tillegg til resultatene fra regresjonsanalysen brukt en ressursfordeling fra IPLOS. På bakgrunn av informasjon fra IPLOS er kommunenes utgifter til pleie og omsorg i 2014 fordelt på ulike aldersgrupper etter ressursbruk. Tabell 4 viser gjennomsnittlig ressursbruk for mottakere av pleie- og omsorgstjenester i de ulike aldersgruppene.

I beregningene er det lagt til grunn at utgiftene på KOSTRA-funksjonene 253 og 261 klassifiseres som utgifter til institusjonstjenester, og funksjon 234 og 254 som utgifter til hjemmetjenester. Basert på regnskapstall for 2014 gir dette en fordeling av utgiftene med 55,2 pst. til hjemmetjenester og 44,8 pst. til institusjonstjenester.

For å anslå hvor stor andel av utgiftene til hjemmetjenester og institusjonstjenester som går til de ulike aldersgruppene er det benyttet tall fra IPLOS over antall mottakere av de ulike tjenestene<sup>32</sup>. For hjemmetjenester er det i IPLOS tilgjengelig tall på fordelingen av timeinnsats til mottakere av hjemmetjenester fordelt på aldersgrupper. Tilsvarende tall på ressursinnsatsen i institusjoner foreligger ikke, og det er derfor tatt utgangspunkt i

<sup>32</sup> Tabell 06969 i statistikkbanken, SSB.no.

aldersfordelingen til beboere på institusjoner for å fordele ressursinnsatsen på de ulike aldersgruppene.

Kolonne 1 og 2 i tabell 4 viser hvor stor andel av utgiftene til hhv. hjemmetjenester og institusjonstjenester som kan tilskrives de ulike aldersgruppene. Ressursfordelingen på henholdsvis hjemmetjenester og institusjonstjenester er vektet sammen ut fra hvor stor andel av de samlede utgiftene til pleie og omsorg de to tjenesteområdene utgjør. Gjennom toppfinansieringsordningen for ressurskrevende tjenester blir kommunene kompensert for særlig høye kostnader knyttet til enkelte mottakere av pleie- og omsorgstjenester. Dette tilskuddet er holdt utenom i beregningene av ressursandeler fordelt på aldersgrupper. Kolonne 4 i tabell 4 viser den beregnede ressursfordeling som benyttes videre i fastsettingen av vektingen av alderskriteriene i forslaget til ny delkostnadsnøkkel for pleie og omsorg.

Tabell 4: Ressursfordeling fordelt på aldersgrupper (IPLOS).

Aldersgruppe	Andel av utgiftene til hjemmetjenester	Andel av utgiftene til institusjonstjenester	Andel av tilskuddet til ressurskrevende tjenester	Andel av ressursene til pleie og omsorg (ekskl. tilskudd til mottakere av ressurskrevende tjenester)
0-17 år	0,0107	0,0074	0,1135	0,0162
18-49 år	0,2405	0,0148	0,6370	0,2476
50-66 år	0,1221	0,0238	0,2403	0,1440
67-79 år	0,0642	0,0829	0,0092	0,1499
80-89 år	0,0757	0,1828	0,0000	0,2637
90 år og over	0,0389	0,1362	0,0000	0,1786
Sum	0,5521	0,4479	1,0000	1,0000

### 4.3 Delkostnadsnøkkel barnehage

Tabell 5 viser resultatene fra departementets analyse av kommunenes utgifter til barnehage som er lagt til grunn for forslaget til ny delkostnadsnøkkel. I analysene er Modalen kommune utelatt på grunn av ekstremverdi i utvalget. I tillegg til den valgte modellen er det utført analyser av en rekke andre modeller, men dette er den modellen som vurderes som den beste modellen til å forklare variasjoner i kommunenes utgifter til barnehage.

På samme måte som for øvrige sektorer er kommunenes utgifter til barnehage definert som brutto driftsutgifter til barnehage, fratrukket avskrivninger. I barnehagesektoren er det imidlertid et stort innslag av private barnehager og egenbetaling fra foreldrene. Siden foreldrebetalingen behandles forskjellig i kommunale og ikke-kommunale barnehager er det et spørsmål om dette gir en skjevhet i KOSTRA-tallene, og dermed påvirker resultatene. Departementet har testet dette ved å utføre analyser på flere ulike utgiftsbegrep, blant annet brutto driftsutgifter til barnehage fratrukket avskrivninger og foreldrebetaling. Resultatene viste at dette ikke påvirket resultatene. De samme variablene var statistisk signifikante, effektene av dem relativt lik, og det var den samme modellen som ble vurdert som den beste

til å forklare variasjoner i kommunenes utgifter til barnehage. Delkostnadsnøkkelen for barnehage er omtalt i kapittel 4.3.

Tabell 5: Estimeringsresultater. Avhengig variabel er brutto driftsutgifter til barnehage i 2014, ekskl. avskrivninger. Estimeringsmetode er vanlig miste kvadraters metode. Alle variabler er målt per innbygger.

Variabel	Regresjons- koeffisient	t-verdi
Konstantledd	-2 365	-6,28
Antall 1-åringer uten kontantstøtte	121 824	6,55
Innbyggere med høyere utdanning	4 480	4,38
Antall barn 2-5 år	144 668	26,75
Frie inntekter inkl. eiend.skatt og kons.kraft 2014 (i kr per innb)	0,0395	12,96
R <sup>2</sup> -justert		0,7273
Antall observasjoner		427

#### 4.4 Delkostnadsnøkkel kommunehelsetjeneste

Tabell 6 viser resultatene fra departementets analyse av kommunenes utgifter til kommunehelsetjenester, som er lagt til grunn for forslaget til ny delkostnadsnøkkel for kommunehelse.

I analysene er 3 kommuner utelatt på grunn av ekstremverdier i utvalget, dette er Utsira, Lurøy og Rødøy. I tillegg til den valgte modellen er det utført analyser av en rekke andre modeller, men dette er den modellen som ble vurdert som den beste til å forklare variasjoner i kommunenes utgifter til kommunehelsetjenesten. I tillegg til departementets egne analyser er det tatt utgangspunkt i SSBs KOMMODE-modell for å fastsette vektingen av basiskriteriet, sonekriteriet og nabokriteriet. Dette er nærmere omtalt i kapittel 4.4.

Tabell 6: Estimeringsresultater. Avhengig variabel er brutto driftsutgifter til kommunehelse i 2014, ekskl. avskrivninger. Estimeringsmetode er vanlig miste kvadraters metode. Alle variabler er målt per innbygger.

Variabel	Regresjons- koeffisient	t-verdi
Konstantledd	-1,06	-2,57
Sonekriteriet	0,02	1,88
Basiskriteriet (1/ant. innb. per 1.7.2014)	1560,13	6,28
Innbyggere over 67 år	4,56	2,25
Frie inntekter inkl. eiend.skatt og kons.kraft (i kr per innb i 1000 kr)	0,06	10,43
R <sup>2</sup> -justert		0,6827
Antall observasjoner		425

#### 4.5 Delkostnadsnøkkel barnevern

Tabell 7 viser resultatene fra departementets analyse av kommunenes utgifter til barnevern, som er lagt til grunn for forslaget til ny delkostnadsnøkkel for barnevern.

I analysene er 6 kommuner utelatt på grunn av ekstremverdier i utvalget, dette er Oslo, Hvaler, Utsira, Granvin, Nesna og Hamarøy. I tillegg til den valgte modellen er det utført analyser av en rekke andre modeller, men dette er den modellen som ble vurdert som den beste til å forklare variasjoner i kommunenes utgifter til barnevern. Delkostnadsnøkkelen for barnevern er omtalt i kapittel 4.5.

Tabell 7: Estimeringsresultater. Avhengig variabel er brutto driftsutgifter til barnevern i 2014, ekskl. avskrivninger. Estimeringsmetode er vanlig miste kvadraters metode. Alle variabler er målt per innbygger.

Variabel	Regresjons- koeffisient	t-verdi
Konstantledd	0,52	2,07
Barn 0-15 år med enslig forsørger	28,01	4,18
Antall personer med lav inntekt	12,31	3,14
Frie inntekter inkl. eiend.skatt og kons.kraft (i kr per innb.)	0,0000038	1,58
R <sup>2</sup> -justert		0,0786
Antall observasjoner		422

#### 4.6 Delkostnadsnøkkel sosialhjelp

Tabell 8 viser resultatene fra departementets analyse av kommunenes utgifter til sosialhjelp, som er lagt til grunn for forslaget til ny delkostnadsnøkkel for sosialhjelp.

I analysene er 10 kommuner utelatt på grunn av ekstremverdier i utvalget, dette er Oslo, Rollag, Kvitsøy, Utsira, Stranda, Sandøy, Osen, Nærøy, Vadsø og Nesseby. I tillegg til den valgte modellen er det utført analyser av en rekke andre modeller, men dette er den modellen som ble vurdert som den beste til å forklare variasjoner i kommunenes utgifter til sosialhjelp. Delkostnadsnøkkelen for sosialhjelp er omtalt i kapittel 4.6.

Tabell 8: Estimeringsresultater. Avhengig variabel er brutto driftsutgifter til sosialhjelp i 2014, ekskl. avskrivninger. Estimeringsmetode er vanlig miste kvadraters metode. Alle variabler er målt per innbygger.

Variabel	Regresjons- koeffisient	t-verdi
Konstantledd	0,26	1,14
Uføre 18-49 år	16,40	2,9
Flyktninger med botid 6-30 år	16,93	4,48
Opphopningsindeks	14 356	5,07
Aleneboende 30-66 år	9,39	3,89
Flyktninger med botid 0-5 år	17,65	6,25
Frie inntekter inkl. eiend.skatt og kons.kraft (i kr per innb.)	0,0000003	0,14
R <sup>2</sup> -justert		0,3891

#### 4.7 Delkostnadsnøkkel administrasjon og miljø

I analysene av delkostnadsnøkkelen for administrasjon og miljø er det tatt utgangspunkt i kommunenes utgifter på funksjonene 100-130 og 180 i KOSTRA. Alle kommuner er inkludert i analysene. Tabell 9 viser resultatene fra departementets analyse av kommunenes utgifter til administrasjon og miljø. Denne analysen er lagt til grunn for forslaget til ny delkostnadsnøkkel for administrasjon og miljø.

I tillegg til departementets egne analyser er det tatt utgangspunkt i SSBs KOMMODE-modell for å fastsette vektingen av basiskriteriet. Dette er nærmere omtalt i kapittel 4.7.

Tabell 9: Estimeringsresultater. Avhengig variabel er brutto driftsutgifter til administrasjon og miljø i 2014, ekskl. avskrivninger. Estimeringsmetode er vanlig miste kvadraters metode. Alle variabler er målt per innbygger.

Variabel	Regresjons- koeffisient	t-verdi
Konstantledd	-4,06	-10,6
Basiskriteriet (1/ant. innb. per 1.7.2014)	4013,65	14,85
Frie inntekter inkl. eiend.skatt og kons.kraft (i kr per innb.)	0,16	22,28
R <sup>2</sup> -justert		0,8779
Antall observasjoner		428

#### 4.8 Delkostnadsnøkkel landbruk

I analysene av kommunenes utgifter til landbruk er det tatt utgangspunkt i kommunenes utgifter på funksjon 329 i KOSTRA. Ikke alle kommuner har rapportert inn utgifter på denne funksjonen, disse kommunene er ikke inkludert i analysen. I tillegg er 5 kommuner utelatt på grunn av ekstremverdier i datamaterialet, dette er Åseral, Granvin, Tydal, Leka og Hattfjelldal. Delkostnadsnøkkelen for landbruk er omtalt i kapittel 4.7.

Tabell 10: Estimeringsresultater. Avhengig variabel er brutto driftsutgifter til landbruk i 2014, ekskl. avskrivninger. Estimeringsmetode er vanlig miste kvadraters metode. Alle variabler er målt per innbygger.

Variabel	Regresjons- koeffisient	t-verdi
Konstantledd	-3,94	-10,3
Kommunens areal	104,43	2,25
Driftsenheter	11 275	10,32
Jordbrukseiendommer	1119,40	3,39
Frie inntekter inkl. eiend.skatt og kons.kraft 2014 (i kr pr innb.)	0,0041	2,95
R <sup>2</sup> -justert		0,5408
Antall observasjoner		378



## 5 Sektorenes andel av samlet kostnadsnøkkel

De ulike delkostnadsnøkklene vektet sammen til en samlet kostnadsnøkkel basert på sektorenes størrelse, målt ved netto driftsutgifter (ekskl. avskrivninger) i 2014. Utgiftstallene er hentet fra KOSTRA 2014, og deretter er tallene korrigert for oppgaveendringer og innlemminger etter 2014 som påvirker sektorenes størrelse. Det er korrigert for oppgaveendringer og innlemminger til og med forslag til statsbudsjett for 2016. Tabell 11 viser den enkelte sektorens andel av den totale kostnadsnøkkel, netto driftsutgifter i 2014 og korreksjonene som er gjort.

Pleie- og omsorgssektoren er korrigert for innlemmingen av tilskuddet til øyeblikkelig hjelp døgnopphold fra og med 2016, mens det har vært flere større og mindre oppgaveendringer på sektorene administrasjon og miljø, grunnskole, pleie og omsorg, barnevern og barnehage i årene etter 2014. I forhold til dagens sektorandeler utgjør pleie og omsorg, sosialhjelp, barnevern, kommunehelse og barnehage nå en høyere andel av totalen, mens grunnskole, administrasjon og miljø (inkludert landbruk) utgjør en lavere andel.

Tabell 11: Delkostnadsnøkklens vekt i samlet kostnadsnøkkel (2014-tall).

Delkostnadsnøkkel	KOSTRA-funksjoner	Netto driftsutg. ekskl. avskrivn. (1000 kr)	Korreksjoner	Innlemminger	Sum netto driftsutgifter, inkl. korreksjoner (1000 kr)	Nøkkelandel
Administrasjon og miljø	100, 110, 120, 121, 130, 180	19 944 914	-595 570		19 349 344	8,1 %
Landbruk	329	519 104			519 104	0,2 %
Grunnskole	202, 213, 215, 222, 223, 383	61 636 026	-86 441		61 549 585	25,9 %
Pleie og omsorg	234, 253, 254, 261	81 206 123	500 475	1 140 659	82 847 256	34,8 %
Sosialhjelp	242, 243, 276, 281	12 308 561			12 308 561	5,2 %
Barnevern	244, 251, 252	9 007 084	162 000		9 169 084	3,9 %
Kommunehelse	232, 233, 241	11 720 524			11 720 524	4,9 %
Barnehage	201, 211, 221	39 893 384	465 809		40 359 193	17,0 %
Sum		236 235 720	446 273	1 140 659	237 822 651	100,0 %



## Saksfremlegg

Utvalgssak	Utvalgsnavn	Møtedato
4/16	Kvæningen formannskap	27.01.2016
	Kvæningen kommunestyre	

### Budsjettvedtak for 2016 - Gjennomføring i etat for oppvekst og kultur

Henvisning til lovverk:

#### Administrasjonssjefens innstilling

1. Kommunestyrets vedtak om budsjett for 2016 er å forstå som styrende for skolenes virksomhet i skoleåret 2015/2016 uavhengig av vedtak om rammetimetall for skolene.
2. Administrasjonen gis fullmakt til å fordele ressurser for 2016 til den enkelte skole innenfor vedtatt budsjettramme.
3. Det utarbeides en ny ressursfordelingsmodell for Grunnskolen i Kvæningen kommune for skoleåret 2017/2018. Skolenes samarbeidsutvalg (SU) og fagforeningene involveres gjennom høring før ressurstildelingen legges frem for endelig beslutning i kommunestyret.

#### Saksopplysninger

Kommunestyret vedtok i sitt møte 21.12.2015 økonomiplan og budsjett for virksomhetsåret 2016. Våren 2015 ble det fattet vedtak om rammetimetall for skolene og det har oppstått diskusjon om hvilket av vedtakene som skal oppfattes som styrende.

#### Vurdering

Vedtaket om rammetimetall gir en mer spesifikk anvisning for ressursbruk enn budsjettvedtaket og for skoleåret 2015/2016 gir det rom for noe større ressursbruk enn en direkte forståelse av kommunestyrets vedtak om generell innsparing gjør. Administrasjonen har derfor lagt til grunn at begge skolenes ressurser må settes i forhold til de rammene som er lagt i budsjettvedtaket og at det unntas fra vedtaket om rammetimetall.

Administrasjonen oppfatter at rammegrunnlaget som er lagt i budsjettvedtaket overstyrer vedtaket om rammetimetall idet budsjettvedtaket bygger på et overordnet og samlet syn på ressursbruken på alle virksomhetsområdene, inkludert skole. Det kan ikke ses at det er gjort eksplisitte unntak, men bes om at det fattes et vedtak om administrasjonens oppfatning.

Vedtaket om rammetimetall har blitt fattet av kommunestyret gjennom lang tid, også etter at slike vedtak ikke lenger er hverken lovpålagt eller nødvendige. Avviket mellom et normalt virksomhets- og budsjettår og skoleåret lar seg nå enkelt styre gjennom vanlige vedtak om budsjett og aktivitet, eventuelt med budsjettreguleringer når det oppstår uventede forhold eller behov. I praksis betyr dette å avvike begrepet rammetimetall og kun operere med antall årsverk, noe som er hensiktsmessig når man skal beregne lønnskostnader. Dette er også den vanlige måten å gjøre det på ellers i kommunen.

Administrasjonen er av den oppfatning at det trengs en forenkling av arbeidet med fordeling av ressursene til skolene, i retning av faste og forutsigbare rammer. Hensikten med en ny ressursfordelingsmodell er å forenkle ressurstildelingen ved at ønsket netto total ramme fordeles den enkelte skole etter objektive parametere. Totalrammen til skolene danner grunnlaget for at skolelederne håndterer styring av egen skole innenfor tildelt ramme. En ny ressursfordelingsmodell vil fremover kunne gi beslutningstakerne i Kvæningen kommune innflytelse og tilbakemelding på viktige parametere som bl.a. voksentetthet i skolen på ulike trinn.

PS 5/16 Referatsaker



# Kvæningen kommune

Rådmannen

**Kulturkontoret Kvæningen kommune  
v/Rita Boberg Pedersen  
9161 BURFJORD**

## **Delegert vedtak Delegert Formannskap - nr. 3/16**

<b>Deres ref:</b>	<b>Vår ref:</b>	<b>Løpenr.</b>	<b>Arkivkode</b>	<b>Dato</b>
	2016/3-2	17/2016	U62	05.01.2016

### **Skjenkebevilling enkeltanledning, Kvæningen Flerbrukshus den 15.01.16.**

#### **Saksopplysninger:**

Viser til søknad fra Kvæningen kommune v/Kulturkontoret der de søker om skjenkebevilling til konsert på Kvæningen Flerbrukshus den 15.01.16. Ved vurderingen av en bevilling skal det legges vekt på antallet salgs- og skjenkesteder, stedets karakter, beliggenhet, målgruppe, trafikk- og ordensmessige forhold, næringspolitiske hensyn, hensynet til lokalmiljøet for øvrig og kommunens rusmiddelpolitiske plan. Ut fra disse momentene er det ingen ting i veien for å innvilge en slik søknad. Vi har fra tidligere praksis ansett slike søknader som kurante dersom det ikke har vært konkrete ting å sette fingeren på. Vi gjør derfor slikt

#### **Vedtak:**

Kvæningen kommune v/Kulturkontoret gis skjenkebevilling for alkohol gruppe 1 (tidligere øl) for enkeltanledning til konsert på Kvæningen Flerbrukshus den 15.01.16.

Skjenketiden settes til kl 0200 for alkohol gruppe 1.

Skjenkestyrer er Rita Boberg Pedersen.

Skjenkeavgiften settes til kr 340.

Bevillingen er gyldig under forutsetning av at skjenkeavgiften er betalt.

Med hilsen

Bjørn Ellefsæter  
Kontorsjef  
Tlf direkte 77 77 88 12

Kopi til Politiet v/Åsbjørg Johannessen (inngående søknad følger vedlagt).



# Kvæningen kommune

Rådmannen

**Burfjord IL - A laget**  
**v/Jan Helge Jensen**  
**9161 BURFJORD**

## **Delegert vedtak** **Delegert Formannskap - nr. 29/15**

<b>Deres ref:</b>	<b>Vår ref:</b>	<b>Løpenr.</b>	<b>Arkivkode</b>	<b>Dato</b>
	2015/5-96	3910/2015	U63	16.12.2015

### **Skjenkebevilling enkeltanledning, Flerbrukshuset den 26.12.15.**

#### **Saksopplysninger:**

Viser til søknad fra Burfjord IL v/A-laget der de søker om skjenkebevilling til fest på Kvæningen Flerbrukshus den 26.12.15. Ved vurderingen av en bevilling skal det legges vekt på antallet salgs- og skjenkesteder, stedets karakter, beliggenhet, målgruppe, trafikk- og ordensmessige forhold, næringspolitiske hensyn, hensynet til lokalmiljøet for øvrig og kommunens rusmiddelpolitiske plan. Ut fra disse momentene er det ingen ting i veien for å innvilge en slik søknad. Vi har fra tidligere praksis ansett slike søknader som kurante dersom det ikke har vært konkrete ting å sette fingeren på. Vi gjør derfor slikt

#### **Vedtak:**

Burfjord IL v/A-laget gis skjenkebevilling for alkohol gruppe 1 og 2 (tidligere øl og vin) for enkeltanledning til fest på Kvæningen Flerbrukshus den 26.12.15.

Skjenketiden settes til kl 0200 for alkohol gruppe 1 og 2.

Skjenkestyrer er Reidar Eilertsen med Jan Åge Jensen som stedfortreder.

Skjenkeavgiften settes til kr 310.

Bevillingen er gyldig under forutsetning av at skjenkeavgiften er betalt.

Med hilsen

Bjørn Ellefsæter  
Kontorsjef  
Tlf direkte 77 77 88 12

Kopi til Politiet v/Åsbjørg Johannessen (inngående søknad følger vedlagt).



# Kvænanen kommune

Rådmannen

**Helsedirektoratet**  
**Avdeling medisinsk nødmeldetjeneste**  
**v/Ellen M Dahlberg**

## **Delegert vedtak** **Delegert Oppvekst og Omsorg - nr. 70/15**

<b>Deres ref:</b>	<b>Vår ref:</b>	<b>Løpenr.</b>	<b>Arkivkode</b>	<b>Dato</b>
	2015/698-3	3931/2015	G21	17.12.2015

### **Plassering av legevaktsentral for Kvænanen**

#### **Saksopplysninger:**

Etter at vi valgte å gi opp forsøket på å ha egen legevaktsentral i kommunen ble det sendt forespørsel til 4 mulige samarbeidspartnere. Vi fikk positive svar fra 2 av dem. Etter en vurdering der det legges vekt på pris, kvalitet og sikkerhet samt en anbefaling fra HOD velger vi å gjøre slikt

#### **Vedtak:**

Vi inngår samarbeid om legevaktsentral med Tromsø kommune.

Med hilsen

Bjørn Ellefsæter  
Kontorsjef  
Direkte innvalg: 77778812  
E-post: [be@kvanangen.kommune.no](mailto:be@kvanangen.kommune.no)

Kopi til Frank P, Kjell N, Rolf Bjarne J, Ann Sofie J, Madeleine S, Kjell Kr J, Tromsø kommune og Nordreisa kommune.