



Faktagrunnlag

Kommunereformutredning i Øst-Finnmark

Oslo, 31.12.2015



INNHOLDSFORTEGNELSE

1. INNLEDNING	3
2. MANDAT OG METODE	4
2.1. PROSJEKTETS MANDAT	4
2.2. METODE.....	4
3. TJENESTEYTING - DAGENS STATUS	5
3.1. BARNEHAGESTRUKTUR I ØST-FINNMARK	5
3.2. GRUNNSKOLE	8
3.3. BEHOVS- OG KOSTRA-ANALYSE AV GRUNNSKOLEN	9
3.4. PLEIE OG OMSORG.....	12
3.5. BARNEVERN	18
3.6. SOSIALTJENESTEN	24
3.7. DEMOGRAFISK UTVIKLING OG FREMTIDENS BEHOV FOR TJENESTER	28
3.8. VÅRE BEMERKNINGER KNYTTET TIL STATUS VEDRØRENDE DAGENS TJENESTEPRODUKSJON OG FREMTIDENS BEHOV FOR TJENESTER	32
4. MYNDIGHETSUTØVING	34
4.1. BESKRIVELSE AV OMRÅDET	34
4.2. DAGENS STATUS.....	34
4.3. VÅRE BEMERKNINGER KNYTTET TIL KOMMUNENES ROLLE SOM MYNDIGHETSUTØVER	37
5. KOMMUNEREFORMEN - SAMISK PERSPEKTIV	39
6. ØKONOMI.....	42
6.1. DAGENS STATUS.....	42
6.2. EIENDOMSSKATT.....	45
7. SAMFUNNSUTVIKLING	47
7.1. GEOGRAFISKE AVSTANDER	47
7.2. FREMTIDENS ARBEIDSMARKED	48
7.3. SYsselSETTING OG PENDLING	49
7.4. HVORDAN NÆRINGS-LIVET OG NÆRINGSSTRUKTUREN SER UT I KOMMUNENE	51
7.5. KOMMUNENES ARBEID MED NÆRINGSUTVIKLING	53
8. LOKALDEMOKRATI	56
8.1. FUNN FRA FORSKNINGEN	56
8.2. UTFORDRINGER FOR LOKALDEMOKRATIET	57
8.3. KAN NEGATIVE SIDER VED SAMMENSLÅINGER MOTVIRKES?.....	58
8.4. ØST-FINNMARKS KOMMUNER I ET DEMOKRATIPERSPEKTIV.....	59

1. Innledning

Stortinget ga i forbindelse med behandlingen av kommuneøkonomiproposisjonen for 2015 sin tilslutning til at det gjennomføres en kommunereform. Reformen har til målsetting å styrke lokaldemokratiet og sette kommunene i bedre stand til å møte dagens og fremtidens velferdsoppgaver. Dette skal blant annet skje gjennom å etablere en ny kommunestruktur med færre og mer robuste kommuner. Dette prosjektet har tatt utgangspunkt i regjeringens mål for reformen og analysert dagens status vedrørende syv kommuner i Øst-Finnmark, med det formål å utarbeide et felles faktagrunnlag.

Oslo, 31.12. 2015

BDO AS

Morten Thuve
Oppdragsansvarlig partner

Sven-Erik Antonsen
Prosjektleder

Øistein Harsem
Utreder

2. Mandat og metode

2.1. Prosjektets mandat

I forbindelse med arbeidet med kommunereformen skal det gjennom syv kommuner i Øst-Finnmark (Sør-Varanger kommune, Vadsø kommune, Tana kommune, Båtsfjord kommune og Berlevåg kommune, Nesseby kommune og Vardø kommune) gjennomføres en prosess med hensikt å utrede, sonde/drøfte og innhente innbyggernes synspunkt i forhold til en ny kommunestruktur i Øst-Finnmark. Vadsø kommune fungerer som vertskommune for prosjektet.

Prosjektet har fire tydelig definerte faser:

- a) Planlegging og forankring av prosjektet
- b) Utredning av dagens situasjon med kjente utviklingstrekk
- c) Sondering og drøftinger
- d) Innhenting av innbyggernes meninger

Denne delen av prosjektet vil ta for seg utredningen av dagens status i kommunene med fokus på følgende:

- Kommunene som tjenesteprodusenter
- Kommunene som myndighetsutøver
- Kommunene som samfunns- og næringsutvikler
- Kommunene som lokalpolitisk arena

I tillegg vil det foretas analyser av den økonomiske situasjonen blant kommunene i regionen.

2.2. Metode

Vi har benyttet oss av et kvalitativt studiedesign med innslag av kvantitative analyser. Dette innebærer at kommunene i Øst-Finnmark i all hovedsak vil bli analysert ved hjelp av ulike data hvor vi kombinerer bruk av tall og tekstforståelse for å analysere prosjektets hoveddeler. Denne metodiske innfallsvinkelen gjør at vi kan beskrive og analysere komplekse fenomener som vanskelig lar seg generalisere. Rapporten kombinerer litteraturstudier, dokumentanalyser, samt økonomiske og statistiske analyser. I tillegg har vi gjennomført intervjuer med representanter fra kommunenes administrasjon.

Målsetningen med valget av metode har vært å maksimere validiteten i utredningen. Det vil si at vi søker å gjøre analysene så presise og gyldige som mulig. Begrensningen med metodene vi har valgt er derimot at funnene ikke lar seg generalisere utover den populasjonen vi har undersøkt. Men ettersom vårt mandat utelukkende omhandler kommunereformen i Øst-Finnmark mener vi metodene vi har valgt er hensiktsmessige for å få en fullstendig beskrivelse og forståelse av situasjonen i Øst-Finnmark.

3. Tjenesteyting - dagens status

I denne delen av rapporten vil vi foreta en gjennomgang av noen utvalgte tjenesteområder i kommunene. Dette omfatter barnehagedrift, grunnskole, helse- og sosialtjenester samt barnevern på basis av KOSTRA-tall, dokumenter fra kommunene, samtaler med rådmenn og enkelte andre nøkkelpersoner. Vi vil i all hovedsak benytte oss av tall fra 2014. Dette er fordi grunnlagstallene fra de foregående er mangelfulle for flere kommuner i regionen. I tillegg er det viktig å påpeke at bruken av KOSTRA-tall varierer for de ulike tjenesteområdene. Noen tjenester som barnehage og grunnskole er lettere å kvantifisere sammenlignet med eksempelvis sosialtjenesten og barnevernstjenesten. For de sistnevnte tjenesteområdene vil vi derfor legge mer vekt på kvalitative forhold som er basert på intervjuer og dokumentanalyser.

3.1. Barnehagestruktur i Øst-Finnmark

Ettersom befolkningsgrunnlaget i de ulike kommunene varierer er det også naturlig at antall barnehager varierer fra 1 i Nesseby til 12 i Sør-Varanger.

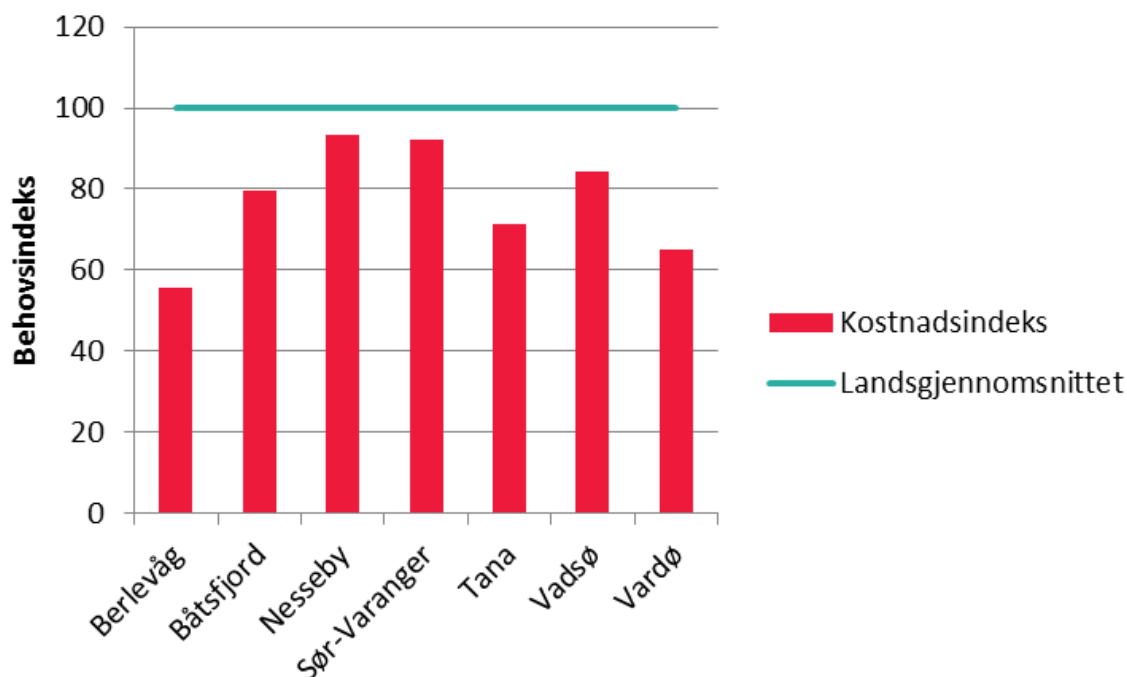
Kommune	Kommunale barnehager	Private Barnehager	Totalt antall barnehager	Gjennomsnittlig antall barn per barnehage korrigert for alder
Berlevåg	1	0	1	41
Båtsfjord	2	0	2	46
Nesseby	1	0	1	74
Sør-Varanger	12	3	15	50
Tana	4	2	6	25
Vadsø	7	0	7	60
Vardø	1	1	2	53

Tabell 1: Oversikt over antall kommunale og private barnehager og gjennomsnittlig antall barn per barnehage. Kilde:

Ettersom det gjennomsnittlige antall barn per barnehage varierer mellom de ulike kommunene så kan vi forvente at utgiftene målt i per innbygger mellom 1-5 år også varierer. Dette skyldes blant annet stordriftsfordelene knyttet til drift av den enkelte barnehage. Vi kan således forvente oss at kommuner som Berlevåg og Tana har de høyeste utgiftene til dette tjenesteområdet.

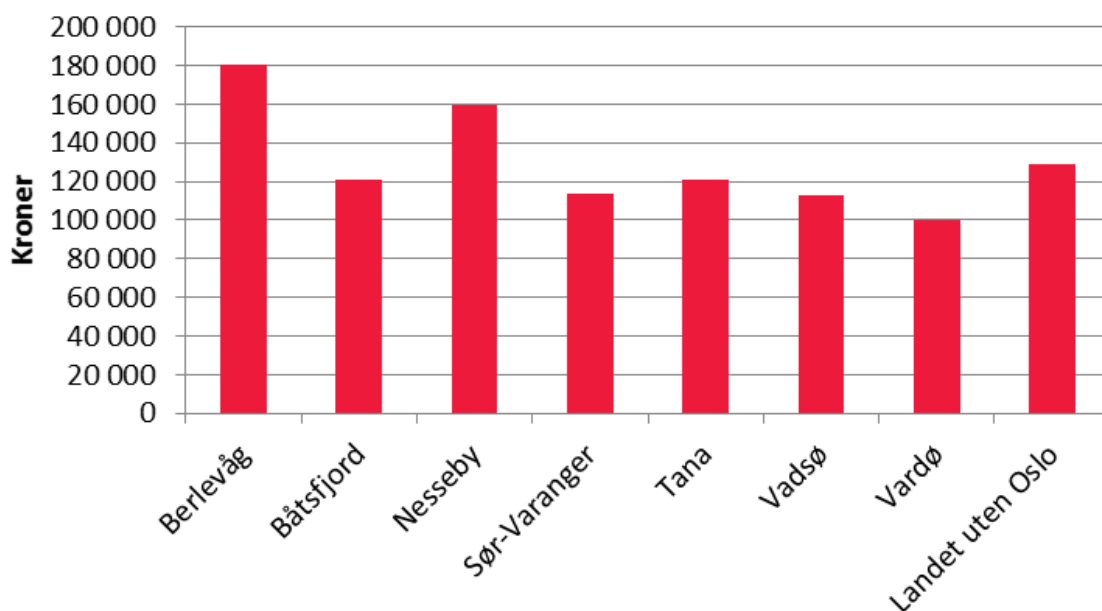
3.1.1. Behovs- og KOSTRA-analyser av barnehagene

Før vi analyserer og forklarer kostnadsforskjeller mellom kommunene innenfor dette tjenesteområdet har vi sett på behovet for barnehagetjenester for alle kommunene. I figuren under ser vi at alle kommuner i regionen har et lavere forventet behov for barnehagetjenester sammenlignet med landsgjennomsnittet. Dette skyldes i all hovedsak at kommunene i Øst-Finnmark har en lavere andel barn mellom 2-5 år sammenlignet med andre kommuner i landet. For dette spesifikke tjenesteområdet er det antall innbyggere mellom 2-5 år det viktigste delkriteriet.



Figur 1: Beregnet behovsindeks for alle kommunene innenfor barnehagesektoren, Kilde Grønt Hefte KMD

Det lave behovet for tjenester er således en forklaring på hvorfor flertallet av kommunene i regionen har et lavere utgiftsnivå per innbygger i aldersgruppen 1-5 år sammenlignet med landsgjennomsnittet. Til tross for dette har kommunene Berlevåg og Nesseby et betydelig høyere utgiftsnivå sammenlignet med gjennomsnittet for landet.



Figur 2: Netto driftsutgifter per innbygger 1-5 år i kroner, barnehager, konsern, Kilde KOSTRA

Ved hjelp av KOSTRA-statistikk har vi forsøkt å kunne forklare hovedårsaken mellom kommunene. Ifølge en nylig publisert rapport fra Utdanningsdirektoratet forklares forskjeller i ressursbruken til barnehagetjenester med blant annet dette:

- Avtalt oppholdstid
- Forskjeller i andel små og store barn (hvor andelen små barn er kostnadsdrivende)

- Kommuner med spredt befolkning bruker mer per barn i barnehage
- Kommuner med mange barn som får spesial- pedagogisk hjelp har høyere utgifter
- Kommuner med høy andel barn i private barnehager har lavere utgifter

Ut fra disse forklaringsvariablene vil vi se på hva som kan forklare utgiftsforskjellene mellom kommunene.

Kommune	Andel små barn	Andel barn med oppholdstid 33 timer eller mer per uke i kommunal barnehage	Andel barn som får ekstra ressurser til styrket tilbud til førskolebarn	Andel ansatte med barnehage-lærer-utdanning	Andel barn i kommunale barnehager i forhold til alle barn i barnehage
Berlevåg	36 %	100 %	25 %	36 %	100 %
Båtsfjord	43 %	95 %	30 %	32 %	100 %
Nesseby	31 %	92 %	10 %	23 %	100 %
Sør-Varanger	41 %	100 %	16 %	29 %	88 %
Tana	25 %	90 %	5 %	23 %	62 %
Vadsø	32 %	98 %	23 %	30 %	100 %
Vardø	28 %	93 %	1 %	17 %	81 %

Tabell 2: Oversikt over nøkkelindikatorer for Barnehagesektoren for 2014, Kilde KOSTRA

Tabellen viser at flertallet av kommunene i regionen har en høy andel barn med oppholdstid på over 33 timer. Vedrørende de resterende variablene så er det stor variasjon mellom de ulike kommunene. Dette vil vi kommentere i det neste avsnittet.

3.1.2. Analyse av de ulike kommunene

Som figur 2 viser så har Berlevåg de høyeste utgiftene målt i per innbygger mellom 1-5 år for dette tjenesteområdet. Dette skyldes i all hovedsak at kommunen har svært god kapasitet innenfor dette tjenesteområdet. Kommunen har sentralisert barnehagedriften og har per dags dato kun en barnehage i kommunen som har 45 plasser. Antall barn med barnehageplass har derimot variert. Dette har medført at kommunen i perioder har ledig kapasitet på dette området.

Den kommunen som har de nest høyeste utgiftene til barnehagesektoren er Nesseby. Kommunen har sentralisert tjenestetilbudet i bygg som også deles med grunnskole. De høye utgiftene kommunen har til dette tjenesteområdet kan i hovedsak forklares med at kommunen tilbyr gratis barnehage. Kommunen er i tillegg innenfor det samiske forvaltningsområdet. I følge kommunen medfører dette ekstra ressursbruk til bygg, personale, kompetanseheving, it og drift.

De resterende kommunene har alle utgifter som er under gjennomsnittet for landet. Regionens største kommuner Sør-Varanger og Vadsø har blant de laveste utgiftene knyttet til dette området. Sør-Varanger har sentralisert store deler av barnehage tjenestene i sentrum av kommunen noe som også har bidratt til å redusere kostnadene per barn.

Vadsø kommune de laveste utgiftene målt per innbygger i aldersgruppen. Dette skyldes blant annet at kommunen har gjennomført strukturendringer i form av sammenslåing av mindre barnehager. Kommunen har per dags dato kun en liten barnehage. I både et regionsperspektiv og om man sammenligner Vadsø med gjennomsnittet for landet så tyder det meste på at tjenesten drives forholdsvis effektivt.

Tana kommune har noe høyere utgifter sammenlignet med regionens to største kommuner, men har allikevel lavere kostnader sammenlignet med gjennomsnittet for landet. Kommunen har den største andelen private barnehager i regionen. At Tana kommunen har høyere utgifter sammenlignet med

Sør-Varanger kan skyldes at man har to små kommunale barnehager. I tillegg har kommunen ledig kapasitet i den samisk språklige barnehagen. Kommunen er en del av det samiske forvaltningsområdet, noe som bidrar til å forklare hvorfor man har høyere utgifter sammenlignet med Sør-Varanger.

Båtsfjord kommune har et lavere behov for tjenester enn gjennomsnittet for landet. Kommunen har også et lavere utgiftsnivå sammenlignet med gjennomsnittet for landet. Kommunen opplyser at de har svært god dekning innenfor dette tjenesteområdet, og at tjenesten er dyr grunnet en uhen-siktsmessig struktur. Man vurderer derfor å slå sammen de to kommunale barnehagene til en stor barnehage for å kunne redusere kostnadene knyttet til blant annet administrasjon og ledelse. Kommunen har i tillegg en høy andel barn med oppholdstid 33 timer eller mer per uke. Et element som kan være kostnadskrevende for kommunen er den relativt høye andelen med barn som får ekstraressurser. Dette skyldes blant annet høy innvandring, og ekstraressurser er derfor knyttet blant annet til språkopplæring. Fylkesmannen påpeker også at barnehagene synes å drive effektivt, men at man har et relativt lite fagmiljø.

Vardø kommune har ifølge tall fra KOSTRA en privat og en kommunal barnehage. Behovet for denne type tjenester er beregnet til å være under gjennomsnittet for landet. Kommunen har således et noe lavere utgiftsnivå sammenlignet med gjennomsnittet for landet (uten Oslo) og de andre kommunene i Øst-Finnmark. Årsakene til de relativt lave kostnadene skyldes at kommunen skårer relativt lavt på alle forklaringsvariabler som vi har inkludert i figuren over. Kommunen har en liten andel små barn, lav andel barn som oppholder seg i barnehagene mer enn 33 timer per uke og en lav andel barn som får ekstra ressurser. I tillegg er det viktig å påpeke at kommunen har gjennomført viktige strukturendringer innenfor dette tjenesteområdet. Man har blant annet omgjort en eldre skole til en barnehage, hvor både den kommunale og private barnehagen er samlokalisert. En sentralisering av tilbudet kan således også ha bidratt til de relativt lave kostnadene kommunen har til dette tjenesteområdet.

3.2. Grunnskole

3.2.1. Skolestruktur i Øst-Finnmark

Innenfor dette tjenesteområdet er det relativt sett store forskjeller mellom kommunene i regionen vedrørende antall skoler, elever og ansatte¹. Forskjellene mellom kommunene som er presentert i tabellen under kan i all hovedsak forklares ut i fra forskjeller i innbyggertall. I tillegg så ser vi at forskjeller også kan forklares på bakgrunn av ulik skolestruktur. Herunder skiller blant annet Tana seg ut med relativt sett mange skoler per innbygger og med et følgerlig gjennomsnittlig lavt antall elever per grunnskole.

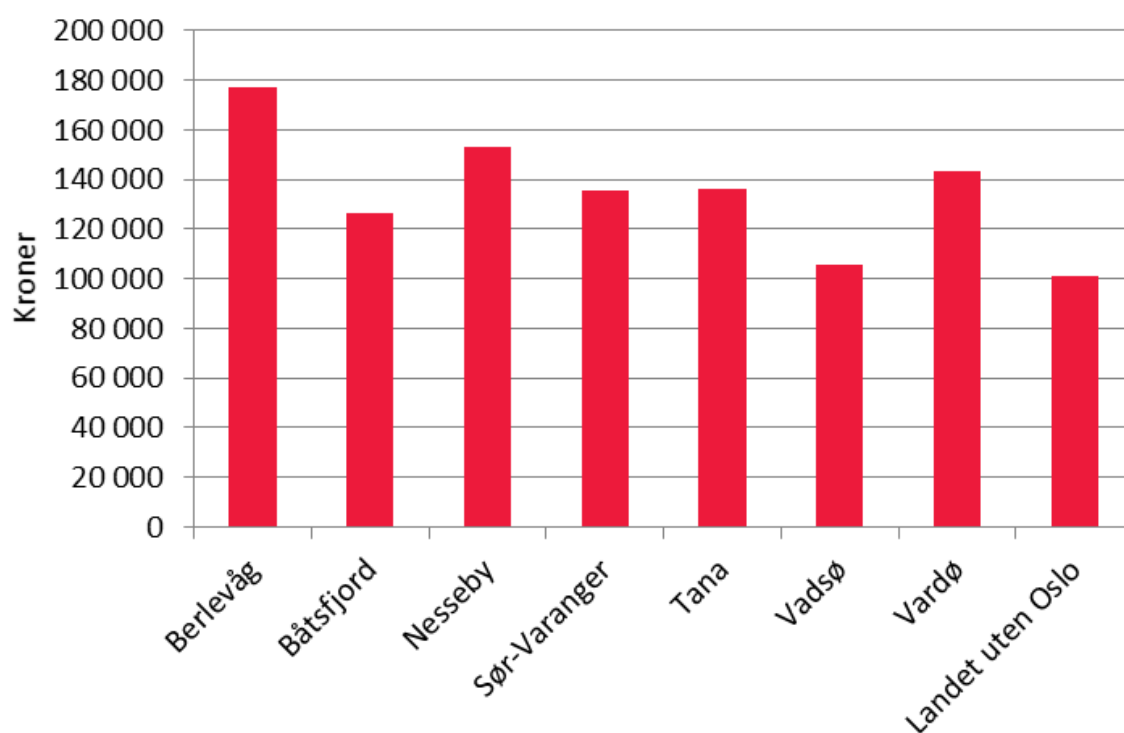
Kommune	Kommunale grunnskoler	Antall elever i kommunale grunnskoler	Elevtall per kommunale grunnskole	Avtalte årsverk grunnskole, konsern
Berlevåg	1	100	100	25,6
Båtsfjord	2	268	134	46,3
Nesseby	1	78	78	21,8
Sør-Varanger	11	1184	108	250,0
Tana	5	276	55	78,0
Vadsø	3	814	163	151,8
Vardø	1	184	184	44,1

Tabell 3: Oversikt over kommunale grunnskoler. Kilde:

¹ Avtalte årsverk er hentet fra KOSTRA og baserer seg på tall fra AA-registeret. Disse tallene forutsetter derfor at kommunenes inndeling av virksomheter i Enhetsregisteret er oppdaterte og at kommunene har kvalitetssikret opplysninger om arbeidsforhold i AA-registeret.

3.3. Behovs- og KOSTRA-analyse av grunnskolen

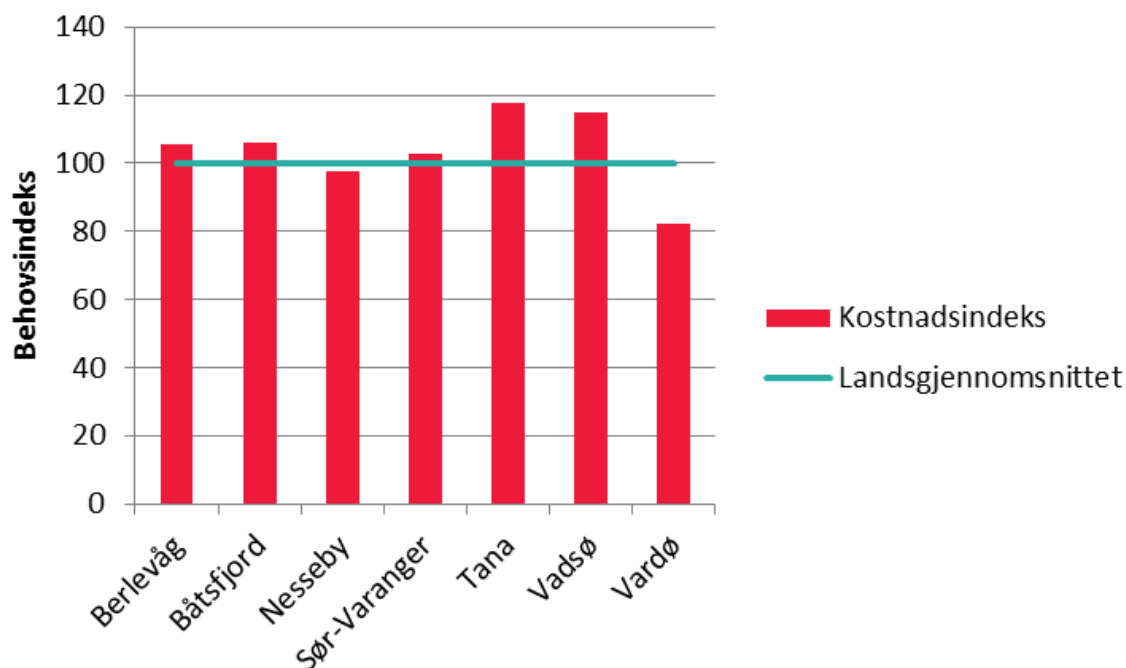
Overordnet så vil også skolestørrelse være en viktig forklaring på kostnadsforskjeller mellom kommunene. Figuren nedenfor viser også at de minste kommunene som Berlevåg, Nesseby og Tana har relativt sett høyere kostnader per innbygger mellom 6-15 år sammenlignet med de største kommunene Sør-Varanger og Vadsø. Vi ser derimot at en liten kommune som Båtsfjord har lavere kostnader knyttet til grunnskole tjenester sammenlignet med Sør-Varanger. I tillegg ser vi at det er relativt sett liten forskjell i kostnader per innbygger mellom 6-15 år mellom Tana og Sør-Varanger. Ettersom den førstnevnte kommunen har et betydelig lavere gjennomsnittlig elevtall per grunnskole innebærer dette at skolestørrelse alene ikke er en tilfredsstillende forklaringsvariabel på kostnadsforskjeller mellom kommunene i Øst-Finnmark.



Figur 3: Netto driftsutgifter til grunnskolesektor (202, 215, 222, 223), per innbygger 6-15 år, konsern, Kilde KOSTRA

For å videre kunne forklare kostnadene knyttet til denne sektoren har vi først sett på behovet for tjenester beregnet gjennom bruk av kostnadsnøklene fra utgiftsutjevningmodellen til Kommunal- og regionaldepartementet². Dette er synliggjort i den neste figuren.

² Behovsindeksen består av ulike delkriterier. Herunder finner vi basiskriteriet, innvandrere mellom 6-15 år, sone og nabo kriterier samt antall innbyggere mellom 6-15 år. Den sistnevnte kriteriet utgjør vektet høyest og er således det viktigste delkriteriet innenfor dette tjenesteområdet.



Figur 4: Beregnet behovsindeks for alle kommunene innenfor Grunnskolesektoren, Kilde Grønt Hefte KMD

Ut i fra figuren over ser vi at alle kommunene, med unntak av Nesseby og Vadsø, har et større behov for tjenester sammenlignet med landsgjennomsnittet. Dette er således en forklaring på hvorfor kommunene i regionen ligger over landsgjennomsnittet. Derimot er det lite samsvar mellom nivå på utgifter og behovet for tjenester. Det vil si at Tana, kommunen med største behovene for tjenester i regionen, ikke har det høyeste utgiftene målt i per innbygger mellom 6-15 år.

For derfor å ytterligere kunne forklare årsakene til kostnadsforskjeller mellom de ulike kommunene har vi tatt utgangspunkt i følgende forklaringsvariabler:

- Gjennomsnittlig gruppestørrelse per undervisningstrinn
- Andel elever i spesialundervisning
- Kompetanse blant lærerne (som er førende for lønnsnivået blant lærerne)

Kommune	Gjennomsnittlig gruppestørrelse, 1.-4.årstrinn	Gjennomsnittlig gruppestørrelse, 5.-7.årstrinn	Gjennomsnittlig gruppestørrelse, 8.-10.årstrinn	Andel elever i grunnskolen som får spesialundervisning	Andel lærere med universitets-/høgskoleutdanning og pedagogisk utdanning
Berlevåg	7,8	8,1	7,4	7 %	100 %
Båtsfjord	9,5	13,0	9,1	18 %	75 %
Nesseby	8,2	7,5	5,3	12 %	100 %
Sør-Varanger	9,3	7,9	8,9	10 %	85 %
Tana	8,0	7,2	7,9	12 %	79 %
Vadsø	7,7	9,2	12,2	6 %	79 %
Vardø	9,8	10,3	10,3	13 %	84 %

Tabell 4: Oversikt over nøkkelindikatorer for Grunnskolen for 2014, kilde KOSTRA

I denne tabellen har vi delt gjennomsnittlig gruppestørrelse inn i 3 kategorier. For å kunne analysere forskjellene mellom kommunene, er det viktig å merke seg at lærernes undervisningsplikt og elevenes uketimetall varierer mellom småskoletrinnet, mellomtrinnet og ungdomstrinnet i grunnskolen. Variasjonen i disse er slik at lærernes undervisningsplikt går ned jo eldre elever; dvs. at det kreves flere lærerressurser per elev. Videre går elevenes uketimetall opp jo eldre elever. For da å kunne undervise én gruppe elever i en uke, kreves det dermed flere årsverk lærerressurser i ungdomsskolen enn i mellomtrinnet, og enda flere enn i småskoletrinnet.

3.3.1. Analyser av de enkelte kommunene

Vi ser at Berlevåg har den laveste gjennomsnittlige gruppestørrelsen blant de yngste elevene. Kommunen har også en forholdsvis lav gjennomsnittlig gruppestørrelse i de andre årstrinnene. Disse faktorene sett i sammenheng med at Berlevåg har innrapportert den høyeste utdannede lærerstabben (sammen med Nesseby) kan forklare de relativt sett høye kostnadene til dette tjenesteområdet.

Mange av de samme faktorene er med på å forklare hvorfor Nesseby har et høyere utgiftsnivå enn det behovet skulle tilsi. Kommunen har en liten skole med en lav gjennomsnittlig gruppestørrelse på alle alderstrinn. Kommunen har også den høyeste andelen lærere med universitet og høyskoleutdanning. Nesseby har også egne samiske klasser, og dette påfører større kostnader i drift. I tillegg medfører dette at den gjennomsnittlige gruppestørrelsene blir mindre.

Sør-Varanger har et noe høyere kostnadsnivå enn det behovet for tjenester skulle tilsi. Kommunen har derimot en desentralisert skolestruktur som består av flere skoler med relativt få elever. Årsakene til denne skolestrukturen er blant annet store geografiske avstander. Dette forklarer således de relativt høye kostnadene knyttet til dette tjenesteområdet. Vi ser også fra KOSTRA-statistikk at kommunen har en lav gruppestørrelse blant elever mellom 5.-7. årstrinn.

Tana kommunen har det høyeste behovet for tjenester i regionen. Dette medfører således at kommunen har et høyere utgiftsnivå sammenlignet med landsgjennomsnittet. Kommunen har også en spredt skolestruktur med forholdsvis mange skoler per barn. I tillegg har kommunen to skoler som underviser på samisk som også er et forhold som er med på å øke kostnadene. Disse faktorene forklarer således kommunenes høye utgiftsnivå innenfor dette tjenesteområdet.

Vadsø kommune har det nest høyeste behovet for tjenester i regionen, men også de laveste utgiftene målt i per innbygger mellom 6-15 år. Årsakene til at kommunen driver dette tjenesteområdet relativt effektivt skyldes flere faktorer. Den viktigste årsaken er at man har investert i nye større skoler i sentrum av kommunen. Dette har medført at man har redusert behovet for undervisningspersonell med om lag 30 årsverk. Kommunen har den høyeste andelen elever per skole i regionen. Som følge av en strukturendring har også kommunen relativt store gjennomsnittlige gruppestørrelser på ungdomstrinnet. En annen årsak til de relativt sett lave utgiftene kan være en lav andel spesialundervisning. Kommunen opplyser også at per dags dato har alle ansatte godkjent utdanning. Tallene presentert i den siste kolonnen i tabell 4 er dermed ikke representative for dagen situasjon.

Båtsfjord kommune har et behov for grunnskoletjenester som er over gjennomsnittet for landet. Sammenlignet med de andre kommunene i regionen har de et noe lavere utgiftsnivå til dette tjenesteområdet. Kommunen bruker derimot mer enn gjennomsnittet for landet. At kommunen ligger over gjennomsnittet for landet kan skyldes at man har en høy andel elever som mottar spesialundervisning. Dette skyldes blant annet høy innvandring, og ekstraressurser som er knyttet til språkopplæring blant annet. Kommunen vurderer også om man skal slå sammen skolene for å kunne dra nytte av potensielle stordriftsfordeler. Om man derimot sammenligner med andre kommuner så har kommunen et over gjennomsnittlig antall elever per grunnskole.

Vardø har de tredje høyeste utgiftene til dette tjenesteområdet, målt i kroner per innbygger mellom 6-15 år, sammenlignet med de andre kommunene i regionen. Kommunen har også et vesentlig

høyere utgiftsnivå sammenlignet med landet. Dette utgiftsnivået kan ikke forklares med behovsanalysen som viser at kommunen har det laveste behovet for grunnskoletjenester av alle kommunene i regionen. Ved første øyekast så kan de store avvikene mellom utgifter og behov forklares med blant annet en høy andel elever som mottar spesialundervisning. I tillegg påpeker kommunen at de har høye kostnader knyttet til utenbyselver. I 2014 utgjorde disse kostnadene nær 2 200 000 mill. kr. Også innenfor dette tjenesteområdet har kommunen nytt fordel av en strukturendring i form av sentralisering grunnskoletilbudet. Kommunen viser til at man nå blant annet har 100 % kvalifiserte lærere. Tallene presentert i den siste kolonnen i tabell 4 er dermed ikke representative for dagen situasjon.

3.4. Pleie og omsorg

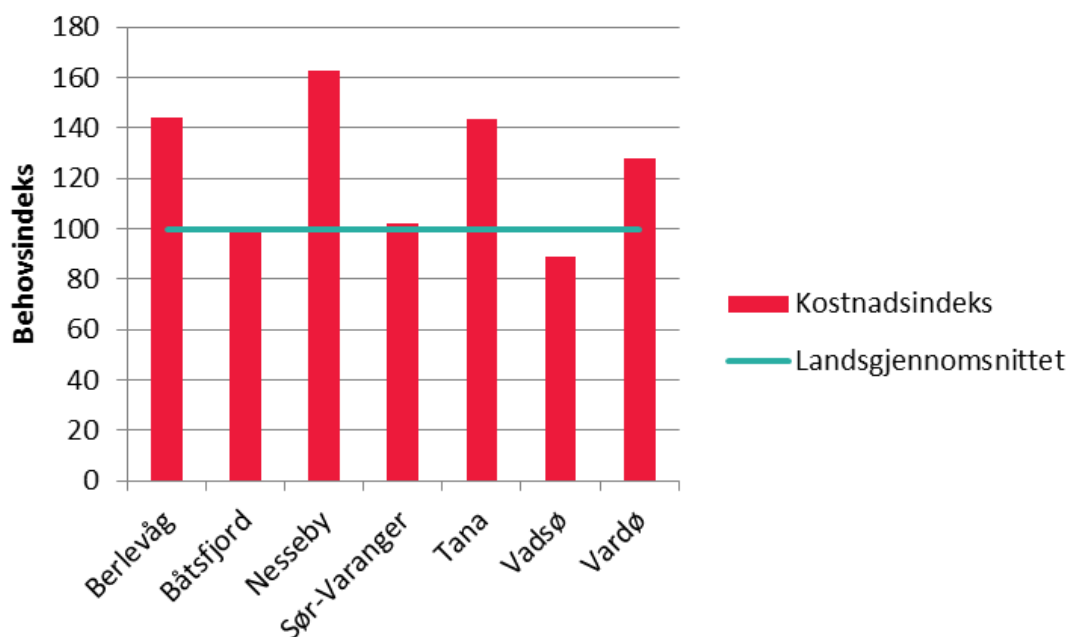
Pleie- og omsorgstjenester er samlet sett et av de tjenesteområdene som er mest ressurskrevende for kommunene.

For å videre analysere dette tjenesteområdet har vi valgt å se separat på hjemmetjenester og tjenester knyttet til institusjon. Dette er fordi årsaker til utgiftsforskjeller som antall brukere eller brukertyngde ikke fanges opp i de overordnede nøkkeltallene som er presentert i KOSTRA.

3.4.1. Behovsanalyser

Innenfor dette området, sammenlignet med grunnskole og barnehage, så består behovsindeksen av svært mange delkriterier. Herunder finner vi antall innbyggere over 67 år (delt inn i 3 kategorier) som de delkriteriene som er vektet høyest. I tillegg består viktige delkriterier av mål på generell dødelighet i befolkningen, antall psykisk utviklingshemmede og antall ikke gifte over 67 år.

Som oversikten viser så har alle kommunene i regionen, men unntak av Vadsø et høyere eller tilsvarende behov for pleie- og omsorgstjenester som gjennomsnittet for landet. Berlevåg, Tana og Nes-seby er verdt å merke seg ettersom de ligger over 40 prosent over landsgjennomsnittet. Vi kan således forvente at disse tre kommunene har et betraktelig høyere utgiftsnivå knyttet til pleie- og omsorgstjenester. Ettersom behovsindeksen innenfor pleie og omsorg består av svært mange delkriterier, hvor enkelte er rettet mot uvalgte tjenester, vil vi ved behov kommentere de enkelte delkriteriene i sammenheng med analyser av institusjonstjenester og hjemmetjenester.

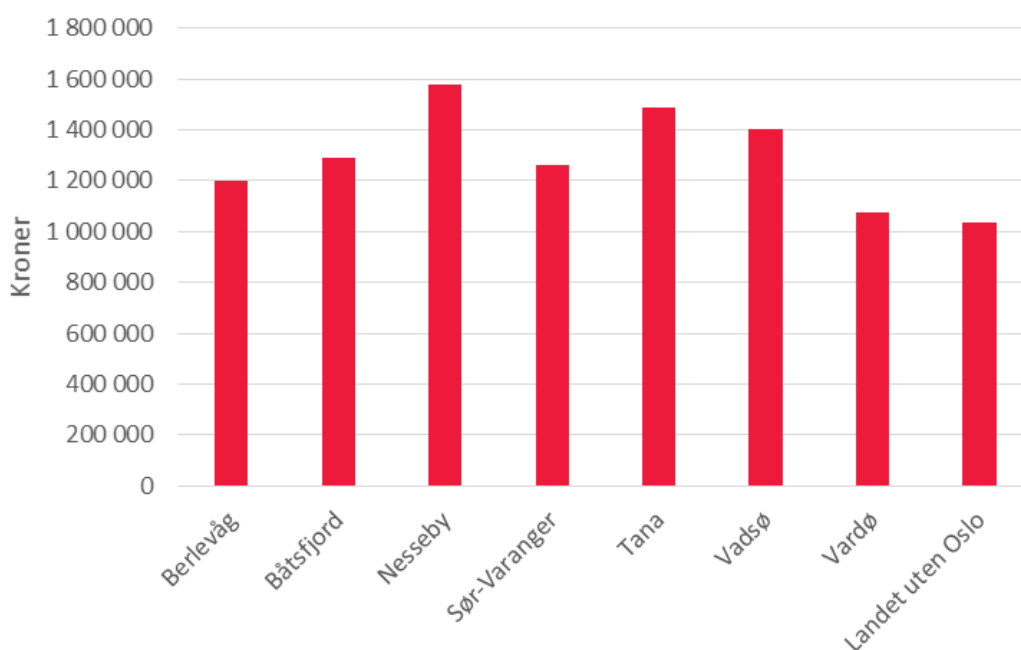


Figur 5: Beregnet behovsindeks for alle kommunene innenfor pleie og omsorg, Kilde Grønt Hefte KMD

3.4.2. KOSTRA-analyser av institusjonstjenester

Innenfor institusjonstjenester er det flere måter å beregne kostnader på. Vi har tatt utgangspunkt i korrigerede brutto driftsutgifter per institusjonsplass som utgangspunkt for å sammenligne produktiviteten ved tjenesten (se figuren under). Variabelen inkluderer avskrivninger ved egen tjenesteproduksjon korrigeret for viderefordeling av utgifter/internekjøp per plass registrert ved utgangen av året i institusjoner med kommunal drift.

Oversikten viser at alle kommunene i regionen har en høyere enhetskostnad sammenlignet med gjennomsnittet for landet.



Figur 6: Korrigerede brutto driftsutgifter, institusjon, pr. kommunal plass, konsern, Kilde KOSTRA

For å kunne forklare kostnadsforskjellene mellom de ulike kommunene har vi tatt utgangspunkt i dekningsgrader og indikatorer som blant annet synliggjør brukertyngden. Det sistnevnte er viktig ettersom kostnadene knyttet til ulike institusjonsplasser varierer på bakgrunn av behovet for bemanning. Eksempelvis vil en plass i skjermet avdeling være mer kostnadskrevende sammenlignet med en somatisk sykehjemsplass.

Kommune	Andel beboere i institusjon i forhold til antall innbygger over 80 år	Andel plasser i skjermet enhet for personer med demens	Andel institusjonsbeboere som har omfattende bistandsbehov
Berlevåg	17 %	29 %	73 %
Båtsfjord	25 %	41 %	83 %
Nesseby	29 %	21 %	88 %
Sør-Varanger	20 %	21 %	83 %
Tana	14 %	0 %	78 %
Vadsø	10 %	0 %	45 %
Vardø	22 %	23 %	83 %
Landet uten Oslo	19 %	24 %	74 %

Tabell 5: Oversikt over nøkkelindikatorer for institusjonstjenester innenfor pleie og omsorg for 2014, kilde KOSTRA

3.4.3. Analyser av de enkelte kommunene innenfor institusjonstjenester

Vi ser av oversikten over at Nesseby, kommunen med de høyeste enhetskostnadene, også har den høyeste dekningsgraden. I kommunen er nær 30 % av innbyggerne over 80 år beboere på institusjon. Kommunen har i tillegg relativt sett tunge brukere, med over 88 % prosent av institusjonsbeboere definert som å ha omfattende bistandsbehov. Vi har i tillegg fått opplyst at kommunen har en høy andel ansatte med fagutdanning, noe som er viktig for å ha god kvalitet på tjenestene, men som også er kostnadsdrivende. Det er også viktig å påpeke at de høye utgiftene til dette tjenesteområdet samsvarer med behovet for tjenester. Nesseby ligger særlig høyt innenfor delkriteriene antall innbygger over 80 år samt ikke gifte over 67 år.

Tana kommune har de nest høyeste enhetskostnadene til institusjonstjenester i Øst-Finnmark. Det kan i første omgang forklares med et høyt behov for pleie- og omsorgstjenester. I følge kommunen er feilregistrering i KOSTRA en forklaring på hvorfor kommunen ligger høyt på institusjonstjenester og tilsvarende lavere på hjemmetjenester³.

Om vi derimot ser nærmere på delkriteriene, så viser det at kommunen har en høy andel psykisk utviklingshemmede og en høy andel innbyggere mellom 67-79 år. Disse delkriteriene er mer rettet mot behovet for hjemmetjenester. Tana kommune har heller ikke en høy dekningsgrad innenfor dette tjenesteområdet. Disse faktorene skulle ikke tilsi at kommunen skulle ha et langt over gjennomsnittlig utgiftsnivå til institusjonstjenester. En forklaring på høye kostnader er derimot en høy andel brukere med omfattende bistandsbehov. Kommunen forteller at en forklaring på høye utgifter

³ I følge kommunen skyldes feilregistrering i KOSTRA for 2014 omorganisering og nedleggelse av institusjoner (253) og overgang til hjemmebaserte tjenester (254) fra 1.4.2014. Kommunen forteller at det er registrert for mye av lønnsutgifter etter 1.4.5 til funksjon 253. Dette medfører ifølge kommunen et feil bilde av kostnader per bruker for institusjonstjenester for 2014. I følge kommunens egne beregning er det rette tallet for enhetskostnader (brutto driftsutgifter per institusjonsplass) på 1,3 million kroner.

til pleie- og omsorgstjenester generelt er en høy andel eldre. Kommunen har sentralisert tjenestetilbudet gjennom bygging av et omsorgssenter. Kommunen har i tillegg 3 omsorgsboliger med døgnbemanning.

Berlevåg er blant kommunene som har det høyeste behovet for pleie- og omsorgstjenester. Kommunen har derimot de laveste utgiftene til institusjonstjenester i regionen. Dette kan følgelig skyldes at man har samlokalisert tjenestene med hjemmetjenestene. I tillegg til at man har lik andel institusjonsbeboere med omfattende bistandsbehov som gjennomsnittet for landet. Kommunen skårer derimot høyt på delkriteriene som tar for seg innbyggere over 80 år. Kommunen skårer også høyt på delkriteriene som måler dødelighet og antall personer over 67 år som ikke er gift. Kommunen har i tillegg en relativt høy andel personer i skjermet enhet for demens. Disse faktorene samlet sett kan forklare hvorfor kommunen ligger over gjennomsnittet for landet.

Sør-Varanger har et utgiftsnivå over gjennomsnittet for landet og et behov for tjenester som er rundt gjennomsnittet for landet. Kommunen har to sykehjem og relativt mange omsorgsboliger. Kommunen forteller at man har et mål om at de eldre skal bo lengst mulig hjemme. Høye utgifter kan forklares med blant annet en høy andel institusjonsbeboere med omfattende bistandsbehov og relativt høy dekningsgrad innenfor dette tjenesteområdet.

For Vadsø kommune så ser vi at behovet for pleie- og omsorgstjenester er lavere enn gjennomsnittet for landets kommuner. Om vi ser på behovskriterier som er rettet mot institusjonstjenester, som blant annet antall innbygger over 80 år så har kommunen en vesentlig lavere andel av denne befolkningsgruppen sammenlignet landet. Kommunen skårer derimot noe høyere kriteriet som tar for seg dødelighet blant kommunens innbyggere. På utgiftssiden så ligger derimot Vadsø over gjennomsnittet for landet. Årsaken til dette er vanskelig å forklare gjennom behovsanalyser og KOSTRA-tall ettersom kommunen er registrert med en lav dekningsgrad og relativt få ressurskrevende brukere. Vi får opplyst at kommunen tilbyr tjenester til personer med demens, men at disse beboerne ikke er knyttet til en definert skjermet avdeling. Dette kan således være en forklaring på hvorfor kommunen har relativt sett høyere kostnader til dette tjenesteområdet. I tillegg har vi fått opplyst at kommunen er rause med tjenester og tilbyr kommunenes innbyggere et omfattende tjenestetilbud.

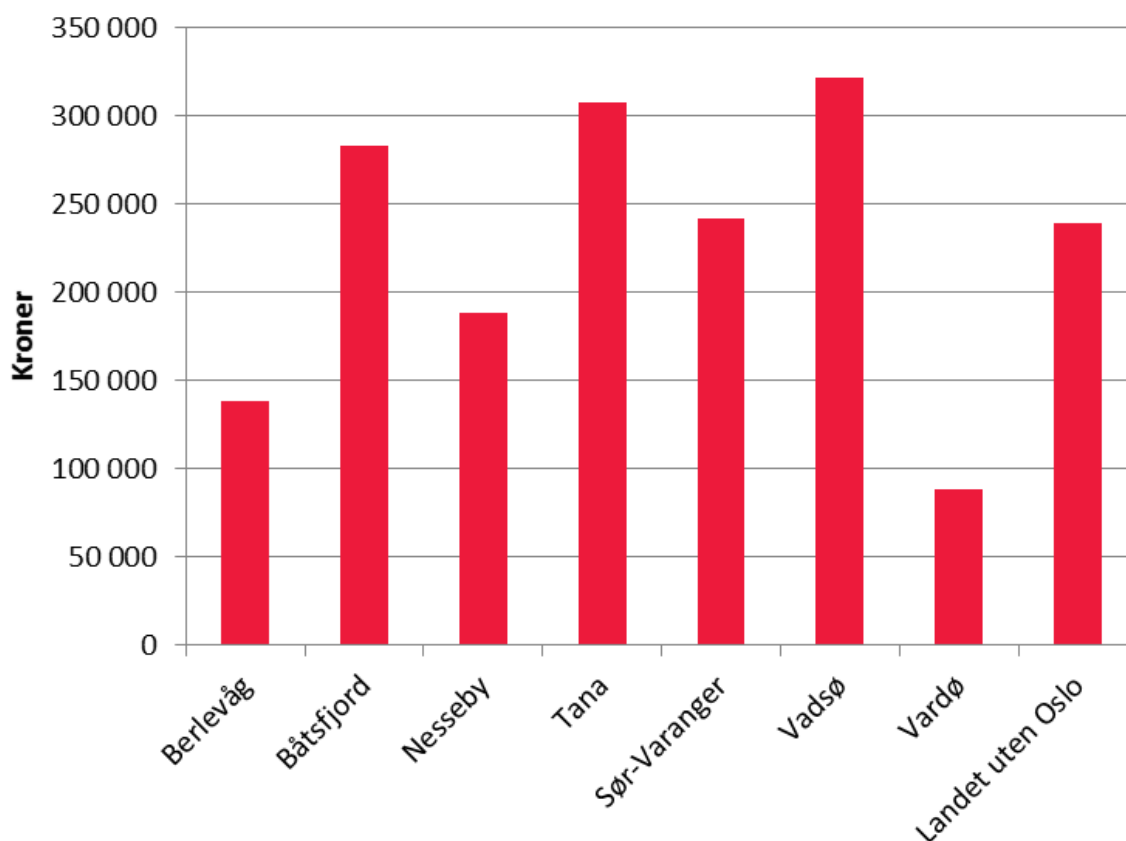
Båtsfjord kommune har et behov for pleie- og omsorgstjenester som er på nivå med gjennomsnittet for landet. Kommunen har derimot et noe høyere utgiftsnivå sammenlignet med gjennomsnittet for landet. Dette skyldes blant annet en høy dekningsgrad og en høy andel ressurskrevende brukere. Kommunen har også en høy andel personer i skjermet demens avdeling. Kommunen opplyser at kvaliteten på tjenesten er god og at man har vært rause i tildelingen av tjenester.

Vardø kommune, som behovsanalysen viser, har et høyere behov for pleie- og omsorgstjenester enn gjennomsnittet for landet. Kun Berlevåg og Tana har et høyere behov for pleie- og omsorgstjenester blant kommunene i regionen. Behovet for tjenester er blant annet drevet av en høy andel eldre. Kommunen skårer høyt på delkriteriene som måler antall innbyggere over 80 år. Kommunen har derimot et noe høyere utgiftsnivå sammenlignet med gjennomsnittet for landet uten Oslo. Dette kan til dels forklares med en høy andel institusjonsbeboere som har omfattende bistandsbehov. Kommunen forteller også at man har jobbet aktivt med å redusere andelen som bor på institusjon. En annen forklaring på de noe høye kostnadene er at kommunen har vernet botilbud for 4-5 brukere. Disse defineres som institusjonstjenester.

3.4.4. KOSTRA-analyse av hjemmetjenester

Innenfor hjemmetjenestene har vi tatt utgangspunkt i korrigerte brutto driftsutgifter per mottaker av hjemmetjenester som utgangspunkt for å sammenligne produktiviteten ved tjenesten (se figuren under). Variabelen inkluderer avskrivninger ved egen tjenesteproduksjon korrigert for viderefordeling av utgifter/internkjøp pr plass registrert ved utgangen av året i institusjoner med kommunal drift. En utfordring knyttet til denne funksjonen er blant annet at brukergruppen kan være svært ulik med tanke på omfang og brukertyngde.

Oversikten viser at flere av kommunene i regionen har en høyere enhetskostnad sammenlignet med gjennomsnittet for landet.



Figur 7: Korrigerte brutto driftsutgifter pr. mottaker av hjemmetjenester (i kroner), konsern, Kilde KOSTRA

For å kunne kontrollere for omfanget av særlig ressurskrevende brukere (eksempelvis psykisk utviklingshemmede) har vi inkludert en variabel som måler antall bruker under 66 år som mottar tjenester fra kommunen. Disse tallene vil naturlig også kunne inneholde andre brukergrupper enn psykisk utviklingshemmede, men det brukes ofte som et utgangspunkt for å vurdere omfanget av disse brukerne.

For ytterligere å kunne forklare utgiftsvariasjoner mellom kommunene, har vi inkludert en variabel som måler dekningsgrad i de ulike kommunene (hvor stor andel av befolkningen som mottar tjenester) og et mål på brukertyngde. Det vil si hvor mange mottakere av tjenesten over 67 år som har omfattende bistandsbehov.

Kommune	Mottakere av hjemmetjenester 0-66 år per. innb. 0-66 år	Andel hjemmetj.mottakere 67 år og over med omfattende bistandsbehov	Mottakere av hjemmetjenester 80 år og over per innb. i aldersgruppen.
Berlevåg	2,70 %	0 %	44 %
Båtsfjord	2,10 %	0 %	41 %
Nesseby	1,60 %	0 %	46 %
Tana	3,20 %	28 %	46 %
Sør-Varanger	2,30 %	21 %	44 %
Vadsø	2,30 %	23 %	45 %
Vardø	3,20 %	13 %	35 %
Landet uten Oslo	2,00 %	13 %	33 %

Tabell 6: Oversikt over nøkkelindikatorer for hjemmetjenester innenfor pleie og omsorg for 2014, kilde KOSTRA

3.4.5. Analyser av de enkelte kommunene innenfor hjemmetjenester

Berlevåg har de laveste utgiftene knyttet til dette tjenesteområdet. Kommunen ligger også langt under gjennomsnittet for landet. Dette kan forklares med at kommunen har svært få ressurskrevende brukere. Kommunen har også fortalt at man ikke har noen psykisk utviklingshemmede som mottar tjenester fra kommunen. I tillegg skårer kommunen lavt på delriterier som måler reiseavstand, som er avgjørende for en tjeneste som avhengig av transport til brukerne. Kommunen skårer derimot høyere enn landsgjennomsnittet for antall innbyggere mellom 67-79 år. Et annet forhold som kan bidra til de relativt lave kostnadene innenfor dette tjenesteområdet er det faktum at man har sentralisert tjenesten inn under et omsorgsbygg.

Nesseby kommune har som Berlevåg lavere utgifter til dette tjenesteområdet sammenlignet med gjennomsnittet for landet. Dette er til tross for at behovet for tjenester er høyt, også om man ser på delkriterier som er rettet mot hjemmetjenestene. Kommunen har en høy andel innbyggere mellom 67-79 år. Kommunen er også preget av store reiseavstander internt i kommunen og skårer høyt på kriteriene som måler dødelighet og andelen innbyggere over 67 år som ikke er gift. En årsak til at kommunen har lave utgifter til hjemmetjenester kan være en lav andel psykisk utviklingshemmede.

Sør-Varanger har et utgiftsnivå for hjemmetjenester som tilsvarer gjennomsnittet for landet. Behovet for tjenester innenfor de ulike delkriteriene er på nivå med gjennomsnittet for landet med unntak av spesielt reiseavstanden innad i kommunen. Etersom kommunen er geografisk stor så innebærer dette at hjemmetjenesten vil kunne bruke mye tid på å reise til brukerne. Denne forklaringsvariabelen har også blitt bekreftet av representanter fra kommunens administrasjon. Disse har fortalt at man kommunen bruker mye ressurser i distriktene som inkluderer relativt mye kjøring innenfor hjemmetjenestene. Kommunen har i tillegg en høy andel brukere med omfattende bistandsbehov sammenlignet med gjennomsnittet for landet.

Tana kommune har de nest høyeste utgiftene til dette tjenesteområdet av alle kommunene i regionen. Kommunen skårer høyt på behov, også for kriteriene som er rettet mot dette tjenesteområdet. Kommunen har lange reiseavstander og en høy dekningsgrad. Representanter fra kommunens administrasjon forteller at hjemmetjenesten også inkluderer flere omsorgsboliger. De påpeker også at de ansatte bruker mye tid på kjøring som er konsekvens av store geografiske avstander innad i kommu-

nen. Vi vil i tillegg opplyse om at det er feilføring i KOSTRA for 2014, ifølge kommunen, som innebærer at tallene også for hjemmetjenesten kan inneholde feil⁴.

Som nevnt tidligere har Vadsø kommune et lavere behov for pleie- og omsorgstjenester sammenlignet med gjennomsnittet for landet. Kommunen har derimot de høyeste utgiftene til hjemmetjenester i regionen. Om vi ser nærmere på behovsprofilen for Vadsø kommune så ser vi at kommunen skårer høyere på delkriteriet som måler andel innbyggere mellom 67-79 år. KOSTRA-variabler presentert i tabellen ovenfor kan også være med på å forklare hvorfor kommunen har høye utgifter til dette tjenesteområdet. Kommunen har en høy andel mottakere med omfattende bistandsbehov og en høy dekningsgrad innenfor dette tjenesteområdet. En annen vesentlig forklaring på de høye kostnadene er det faktum at kommunen har 34 omsorgsboliger som defineres som hjemmetjenester. Beboere på omsorgshjemmet mottar tjenester som er definert som hjemmetjenester, men i realiteten så får de ett omsorgstilbud på like linje med brukere som bor i institusjon ifølge kommunen.

Båtsfjord har også innenfor dette tjenesteområdet et noe høyt utgiftsnivå. Dette kan til dels forklares ved å se på delkriteriene innenfor behovsprofilen til kommunen. Kommunen har en noe høy andel personer mellom 67-79 år. Kommunen har også en høy andel mottakere målt som andel av befolkningen. Vi har fått opplyst at kommunen har ca. 100 personer som er mottakere av pleie- og omsorgstjenester. En annen forklaring på de høye utgiftene til hjemmetjenester er knyttet til forholdvis mange PU-brukere. Kommunen opplyser at man per dags dato har åtte brukere som bor i kommunal bolig, og at beboerne er ressurskrevende.

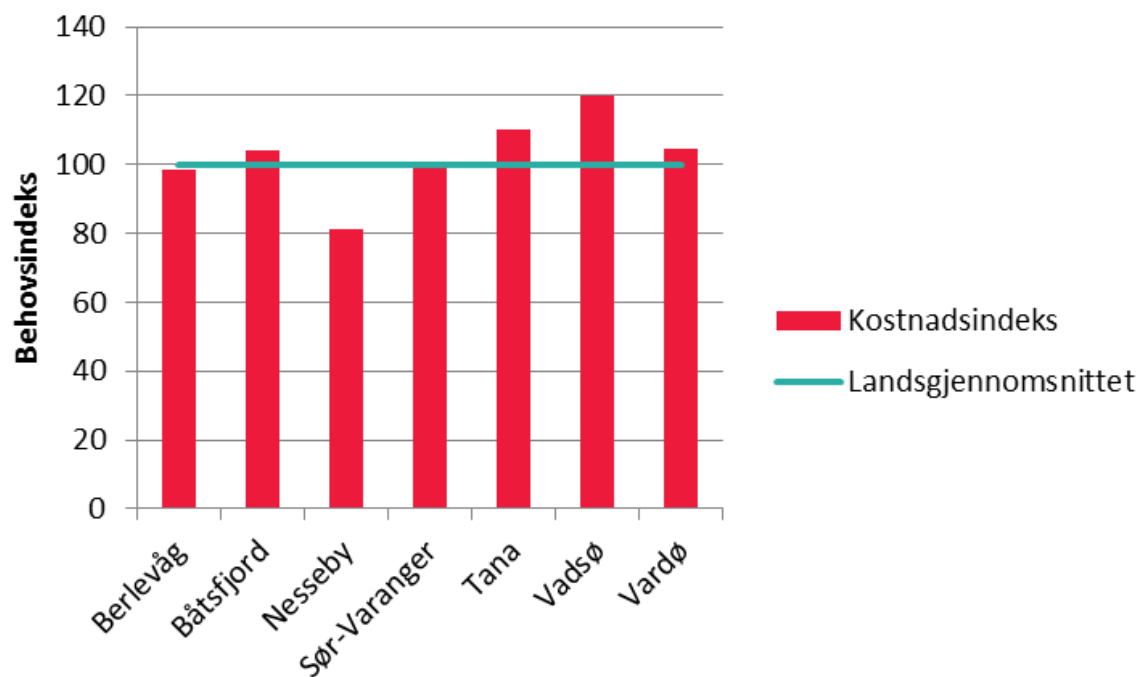
Vardø kommune har de laveste utgiftene av alle kommunene i regionen knyttet til dette tjenesteområdet. Kommunen har også et betydelig lavere utgiftsnivå sammenlignet med gjennomsnittet for landet. Om vi ser på forklaringsvariablene i tabellen over så kan ikke disse, i tilstrekkelig grad, forklare hvorfor kommunen har et lavt utgiftsnivå. Kommunen har en dekningsgrad og brukertyngde (rapportert i KOSTRA) som er på nivå med gjennomsnittet for landet. Et forhold som kan forklare de lave utgiftene er det faktum at kommunen har organisert pleie- og omsorgstjenester inn under en virksomhetsleder. Dette reduserer kostnadene til administrasjon noe. I tillegg er det små geografiske avstander i kommunen. Dette reduserer blant annet behovet for kjøring i hjemmesykepleien og hjemmehjelpstjenesten.

3.5. Barnevern

3.5.1. Behovs- og KOSTRA-analyser

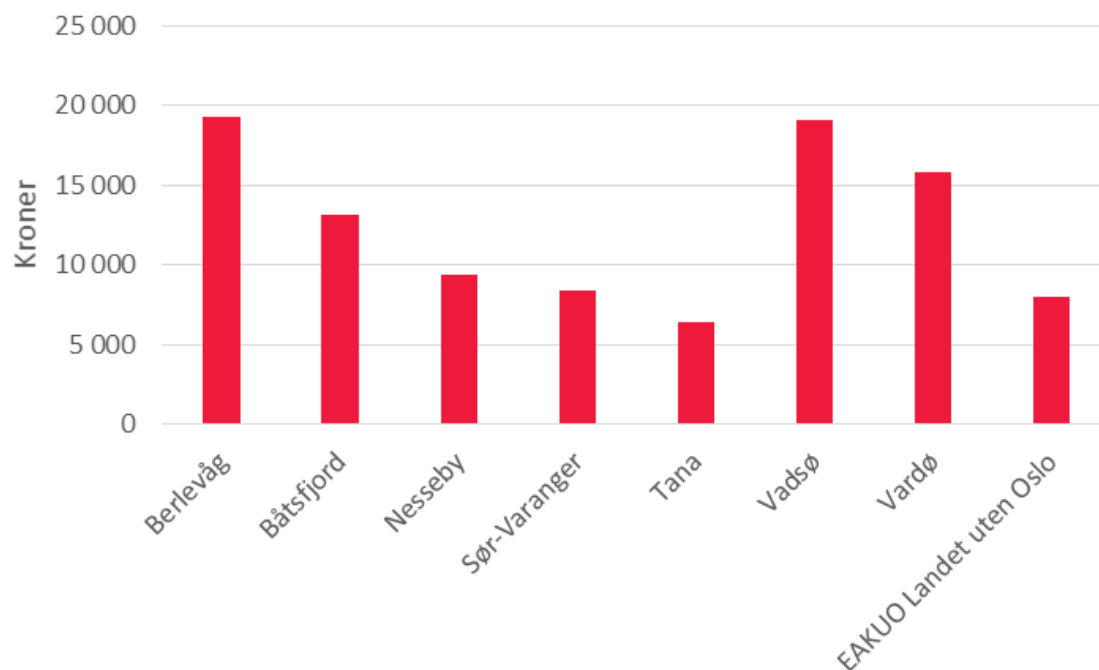
Kostnadsnøkkelen for barnevern består av flere kriterier. Herunder finner vi blant annet antall innbyggere i aldersgruppen 0-22 år, antall barn i aldersgruppen 0-15 år med enslig forsørger og antall i lavinntekt-gruppen. Av disse er det kriteriene knyttet til alderssammensetningen vektet tyngst, med andre ord det som forklarer mest av variasjonen i utgiftsbehovet på landsbasis. Vi ser av oversikten under at fire av kommunene i regionen har et høyere behov for tjenester sammenlignet med landet. Med unntak av Vadsø, som skårer høyt på andel innbyggere mellom 0-22 år, så er forklaringen på behovet at kommunene en høyere andel av barn med barn med enslige forsørgere.

⁴ I følge kommunen skyldes feilregistrering i KOSTRA for 2014 omorganisering og nedleggelse av institusjoner (253) og overgang til hjemmebaserte tjenester (254) fra 1.4.2014. Kommunen forteller at det er registrert for mye av lønnsutgifter etter 1.4.5 til funksjon 253. Dette medfører ifølge kommunen et feil bilde av kostnader per bruker for institusjonstjenester for 2014. I følge kommunens egne beregning er det rette tallet for enhetskostnader (brutto driftsutgifter per institusjonsplass) på 1,3 million kroner.



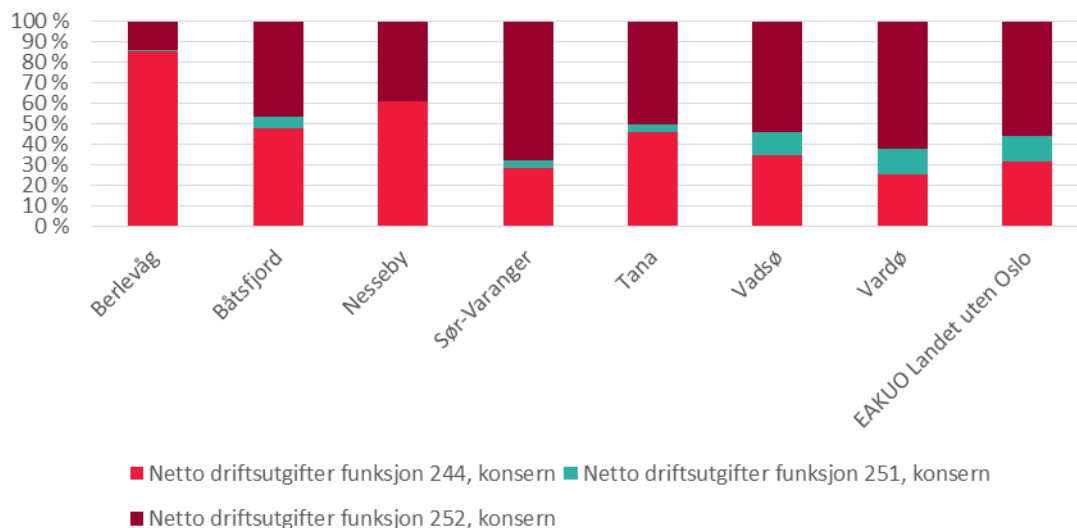
Figur 8: Beregnet behovsindeks for alle kommunene innenfor barnevernstjenesten, Kilde Grønt Hefte KMD

Om vi deretter ser på de overordnede netto driftsutgifter for barnevernstjenesten per innbygger mellom 0-17 år ser vi at alle kommunene, med unntak av Tana, har et høyere utgiftsnivå sammenlignet med landet.



Figur 9: Netto driftsutgifter per innbygger 0-17 år, barnevernstjenesten, konsern, Kilde KOSTRA

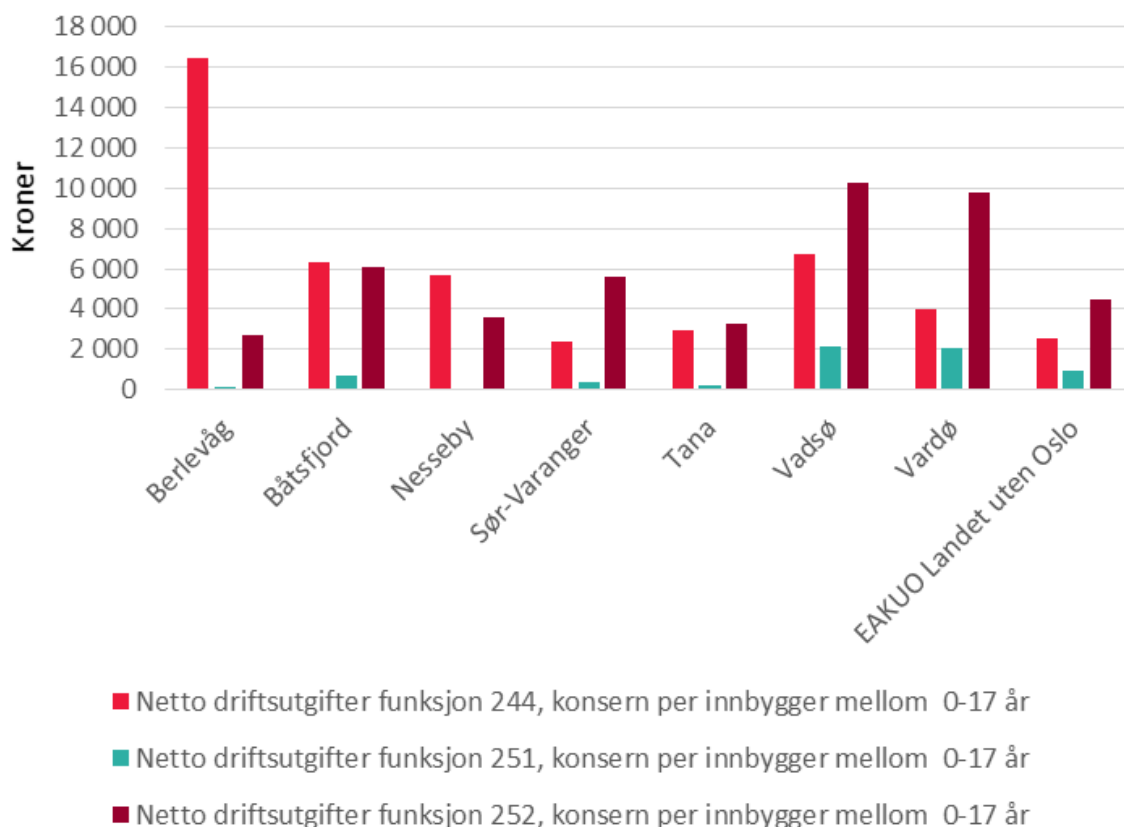
I KOSTRA er dette tjenesteområdet delt inn i tre funksjoner. Disse funksjonene omfatter henholdsvis administrasjon og saksbehandling (244), kostnader til barnevernstiltak for barn som ikke er plassert av barnevernet (251), og kostnader til tiltak som gjennomføres utenfor barnets opprinnelige familie (252). Av disse er det kostnader til tiltak utenfor barnets opprinnelige familie som er kostnadsdrivende for gjennomsnittet av norske kommuner. I tabellen under har vi vist den prosentvise fordelingen mellom de ulike KOSTRA-funksjonene vedrørende netto driftsutgifter.



Figur 10: Prosentvise fordelingen mellom KOSTRA funksjoner innenfor barnevernstjenester vedrørende netto driftsutgifter, kilde KOSTRA

Oversikten viser et interessant funn, flere av kommunene i regionen, særlig de små kommunene, brukere mest ressurser på kostnader knyttet til drift og administrasjon av barnevernet. De store kommunene i regionen, bruker derimot største delen av de netto driftsutgiftene på gjennomføring av tiltak utenfor opprinnelig familie.

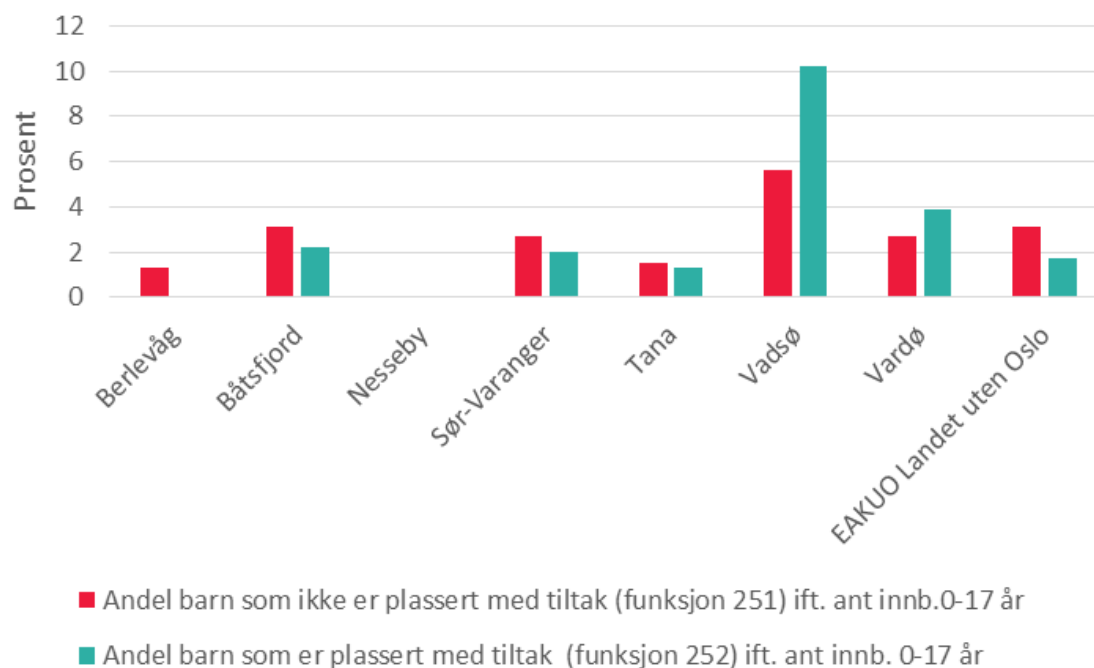
I resten av dette delkapittelet vil vi i all hovedsak fokusere på å forklare hvorfor det er ulikheter mellom de store og små kommunene i regionen vedrørende utgifter til barnevernet. I utgangspunktet vil en forklaring på hvorfor de små kommunene bruker forholdsvis mye på administrasjon og styring være knyttet til smådriftsulemper. For å kunne kontrollere for størrelsesforskjeller mellom kommunene har vi tatt utgangspunkt i netto driftsutgiftene til drift og administrasjon samt tiltak som gjennomføres utenfor hjemmet målt i per innbygger mellom 0-17 år.



Figur 11: Netto driftsutgifter per innbygger mellom 0-17 år for KOSTRA-funksjoner 244, 251 og 252

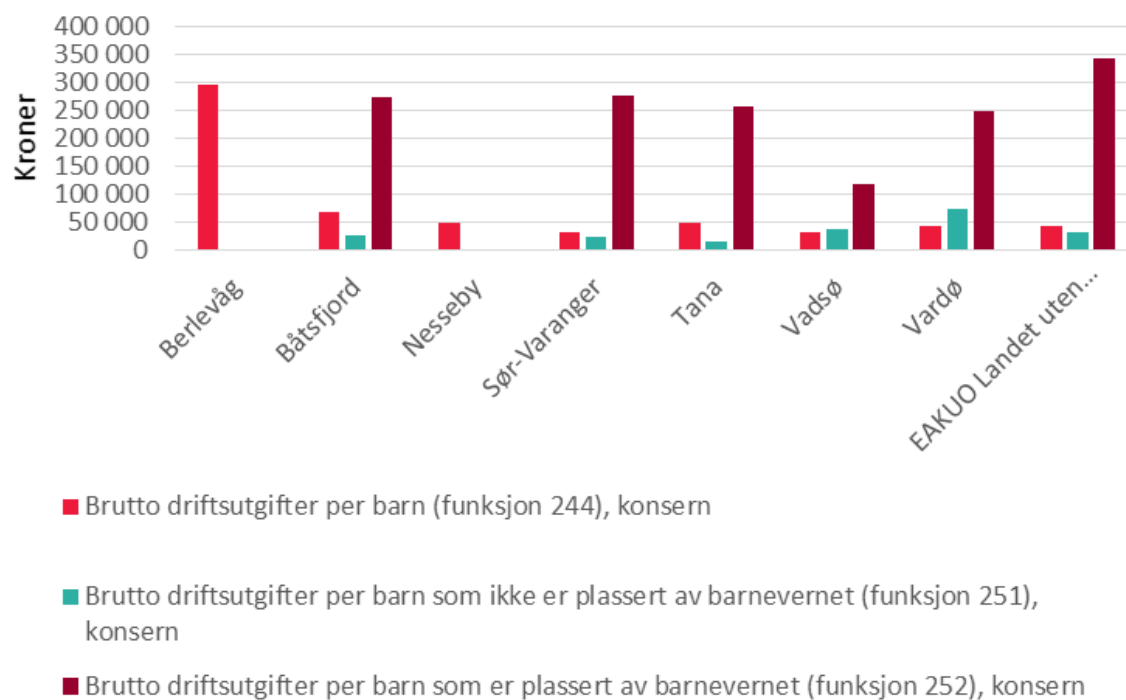
Figuren viser at alle kommunene i regionen har høyere utgifter til administrasjon og drift sammenlignet med gjennomsnittet for landet. Alle kommunen, med unntak av Tana, har også høyere utgifter til tiltak som gjennomføres utenfor hjemmet. Flertallet av kommunene i regionen har lavere utgifter knyttet til tiltak som gjennomføres innenfor opprinnelig familie og som følgelig ikke er plassert av barnevernet. For å videre kunne analysere årsaken til dette har vi tatt utgangspunkt i forklaringsvariabler som måler aktivitet og produktivitet. Det vil si antall barn, og kostnadene per barn med tiltak innenfor og utenfor familien.

Oversikten under viser at flere av kommunene har dekningsgrad sammenlignet med gjennomsnittet for landet. For noen kommuner derimot så er det registrert få eller ingen barn.



Figur 12: Oversikt over andelen barn som er plassert med og uten tiltak fra barnevernet, kilde KOSTRA

Ettersom det er flere kommuner som ikke har registrert antall barn med eller uten tiltak fra barnevernet vil det naturlig være vanskelig å overordnet kunne analysere produktivitet for alle kommunene innenfor alle tre nøkkelindikatorerne i KOSTRA.



Figur 13: Kostnader per barn vedrørende KOSTRA-funksjoner 255, 251 og 252, kilde KOSTRA

Vi har i denne analysen brukt begrepet brutto driftsutgifter per barn for å måle produktiviteten til kommunene fordelt på ulike KOSTRA funksjoner. Indikatoren viser de samlede driftsutgiftene inkludert avskrivninger korrigeret for dobbeltføringer som skyldes viderefordeling av utgifter/internkjøp mv. Indikatoren viser dermed bruttokostnadene målt pr. bruker for det aktuelle tjenesteområdet.

Alle kommunene, med unntak av Berlevåg og Nesseby hvor vi ikke har tall, har lavere brutto driftsutgifter per barn som er plassert av barnevernet sammenlignet med gjennomsnittet for landet. Fler-tallet av kommunene ligger på nivå med, eller litt under gjennomsnittet for landet. Vedrørende kostnader knyttet til administrasjon og drift (244) ligger de fleste av kommunene på gjennomsnittet for landet med unntak av Berlevåg som ligger svært høyt. Gjennom samtale med kommunen er det avklart at dette skyldes måten regnskapet blir ført på. Berlevåg fremstår i statistikken med samtlige utgifter og inntekter som påløper i samarbeidet.

3.5.2. Analyser av de enkelte kommunene

Berlevåg har de høyeste registrerte netto driftsutgiftene til dette tjenesteområdet per innbygger mellom 0-17 år, men dette er som forklart over ikke korrekt. Kommunen har felles barnevern med Båtsfjord, og det er i følge samarbeidsavtalen mellom kommunene Berlevåg som er vertskommune for samarbeidet. Avtalen innebærer at den enkelte kommune fortsatt har ansvaret for barneverntjenesten, men delegerer til vertskommunen å utføre oppgavene. Selve administrasjonen av barnevernstjenesten finner sted i Båtsfjord, og ifølge Båtsfjord kommune så har kommunen 70 % av utgiftene knyttet til administrasjon, og Berlevåg har 30 prosent av administrasjonskostnadene. Båtsfjord kommune har høye utgifter til tiltak utenfor opprinnelig familie, men lave kostnader knyttet til administrasjon av selve tjenesten. Kommunen har et noe høyere behov for tjenester sammenlignet med gjennomsnittet for landets kommuner. I følge KOSTRA-tall kan det synes om at de fleste saker som er registrert under funksjonen som tar for seg barn som er plassert av barnevernet (252) er ført av Båtsfjord kommune. Representanter fra Berlevåg kommunes administrasjon påpeker også at tjenesten har relativt få registrerte saker, men at hver enkelt sak er kostbar. Dette forklares blant annet med lange reiseavstander.

Nesseby har noe høyere kostnader til dette tjenesteområdet sammenlignet med gjennomsnittet for landet. I et regionsperspektiv er derimot utgiftene relativt sett lave. Ettersom det er relativt store mangler vedrørende aktivitet og kostnader knyttet til barn med og uten tiltak er det vanskelig å vurdere hva disse relativt høye kostnadene kan skyldes ved hjelp av KOSTRA-tall. Kommunen opplyser om feilrapportering av funksjon 244 og 251. Kommunen påpeker videre at det per dags dato er 1,5 årsverk som arbeider innenfor dette tjenesteområdet og at det er manglende rapportering på funksjon 251. Det er tiltaksarbeid til barn i familier, men det er ikke gjort deling på funksjon på ansatte. Dette kan forklare noe av avvikene. Samtidig er Nesseby en liten kommune, og naturlige variasjoner vil få regnskapsmessige konsekvenser. Eksempelvis vil omsorgsovertakelser gi store utslag i regnskapet.

For Tana kommune er bildet noe annerledes. Kommunen har et registrert behov som er over gjennomsnittet for landet, men har det laveste utgiftsnivået i regionen. Kommunen er den eneste i regionen som ligger under gjennomsnittet for landet. Årsakene til de relativt lave kostnadene kan skyldes mindre aktivitet sammenlignet med eksempelvis gjennomsnittet for landet. Kommunen har en lavere andel personer som er registrert med eller uten tiltak sammenlignet med regionen og gjennomsnittet for landet. Kommunen har også lavere kostnader per barn som plasseres av barnevernet utenfor opprinnelig familie. Kommunen forteller selv at de har 3,5 årsverk knyttet til dette tjenesteområdet og at man forsøker å få til et samarbeid med Nesseby kommune.

Om man sammenligner behovet for tjenester opp mot de samlede utgiftene målt i kroner per innbygger mellom 0-17 år ligger Sør-Varanger på et nivå med gjennomsnittet for landet. Kommunen har likt behov som gjennomsnittet for alle norske kommuner og har et litt høyere utgiftsnivå. Vedrøren-

de det sistnevnte er forskjellene relativt marginale. De noe høyere kostnadene til dette tjenesteområdet, sammenlignet med gjennomsnittet for landet, kan forklares med noe høyere aktivitet, men ettersom kostnadene per tiltak er lavere enn gjennomsnittet for landet forklarer ikke dette forskjellen i utgifter. Forskjellen kan i all hovedsak forklares med at kommunen har en aktiv bosetningspolitikk vedrørende flyktninger. Kommunen forteller at det er store utfordringer knyttet til å komme tidlig inn med hjelp i hjemmet. Disse faktorene kan således forklare de litt over gjennomsnittlige kostnadene til dette tjenesteområdet. Kommunen forteller i tillegg at man har utfordringer knyttet til rekruttering av personell.

Vadsø kommune har det høyeste behovet for tjenester av alle kommunene i regionen. Behovet for barnevernstjenester ligger således også 20 prosent over gjennomsnittet for norske kommuner. Dette kan således være med på å forklare at kommunen har netto driftsutgifter som er blant de høyeste i regionen og som er langt over gjennomsnittet for landet. En nærmere analyse av behovsprofilen til kommunen viser at man har en høy andel innbyggere mellom 16-22 år og en høy andel barn med enslig forsørger. Det sistnevnte delkriteriet er det enkeltkriteriet som er vektet tyngst for dette tjenesteområdet. Årsaken til at kommunen ligger høyt på utgiftssiden kan delvis forklares med KOSTRA-tall og delvis forklares gjennom informasjon fra samtaler med kommunens administrasjon. Om vi ser på KOSTRA-tall ser vi at kommunen ikke har høye enhetskostnader, det vil si høye kostnader per tiltak som gjennomføres utenfor opprinnelig familie. Vadsø kommune har derimot en svært høy andel innbyggere mellom 0-17 år som mottar tjenester. Med andre ord er aktiviteten innenfor dette tjenesteområdet en hovedforklaring på de relativt sett høye utgiftene til dette tjenesteområdet. Den høye aktiviteten er ifølge kommunen knyttet til at kommunen har svært mange flyktninger bosatt. Nær halvparten av alle tiltak utenfor hjemme er knyttet til flyktningbarn. Dette forklarer derfor de høye utgiftene til dette tjenesteområdet. Kommunen opplyser også at de har hatt interne utfordringer i selve organiseringen av tjenesten. Man har tidligere blant annet slitt med et stort sykefravær blant de ansatte.

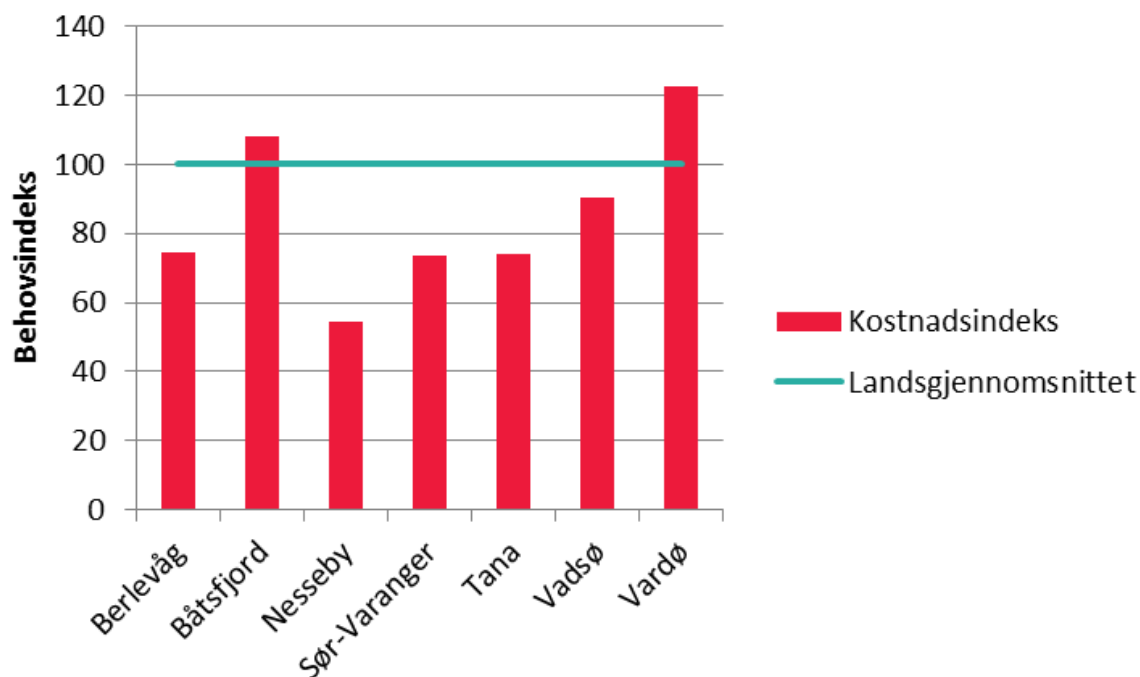
Vardø kommune har et beregnet behov for barnevernstjenester som er noe over gjennomsnittet for landet. Kommunen har derimot høye utgifter til dette området sammenlignet med gjennomsnittet for landet. De høye utgiftene per innbygger kan skyldes at man har en høy andel barn som er plassert av barnevernet med tiltak. Disse tiltakene som finner sted utenfor opprinnelig familie er kostnadskreven og vil således bidra til et høyt utgiftsnivå.

3.6. Sosialtjenesten

3.6.1. Behovs- og KOSTRA-analyser

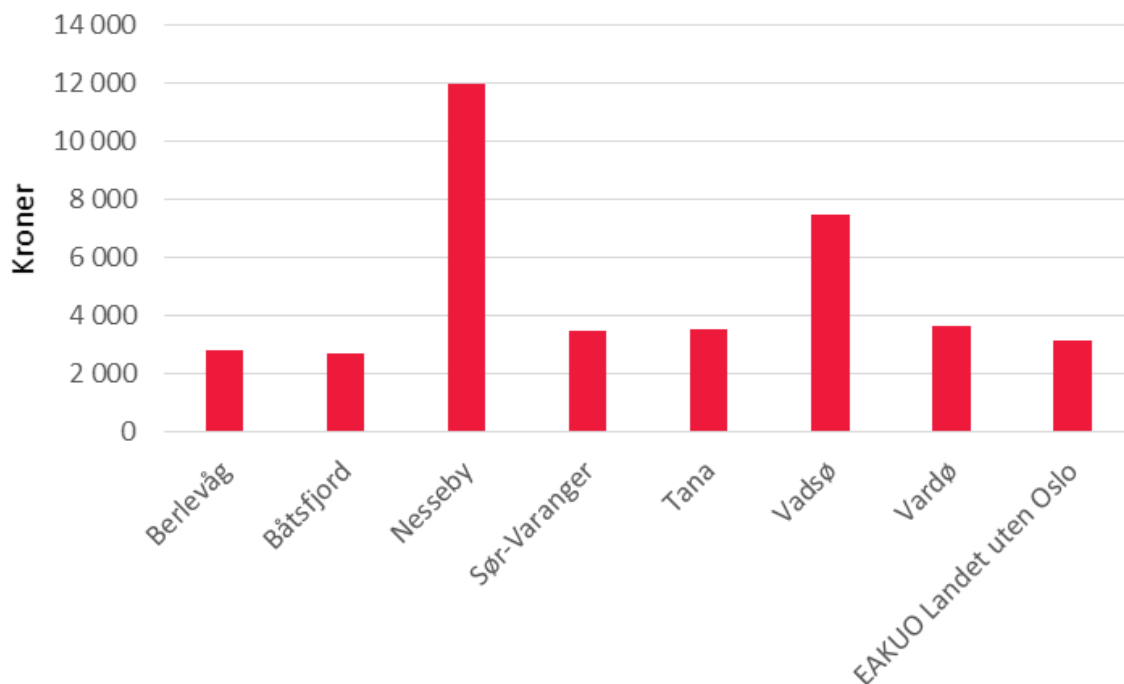
Kostnadsnøkkelen for sosialtjenesten består av flere kriterier. Herunder finner vi blant annet antall innbyggere i aldersgruppen 16-22 år og 23-66 år. I tillegg er opphopningsindeksen og urbanitetskriteriet viktige delkriterier innenfor dette tjenesteområdet. Opphopningsindeksen består av antall skilte, arbeidsledige og fattige⁵. Urbanitetskriteriet fanger opp storbyutfordringer og er innbyggertallet opphøyd i 1,2. Vi ser av oversikten under at to av kommunene i regionen har et høyere behov for tjenester sammenlignet med landet.

⁵ Fattige er her definert som personer med inntekt som er lavere enn halvparten av medianinntekten i regionen



Figur 14: Beregnet behovsindeks for alle kommunene innenfor sosialtjenesten, Kilde Grønt Hefte KMD

Om vi deretter ser på utgiftene til dette tjenesteområdet ser vi at det ikke er direkte en sammenheng mellom behovet for tjenester og netto driftsutgifter per innbygger mellom 20-66 år for alle kommunene i regionen. Nesseby og Vadsø som begge har et lavere behov for tjenester sammenlignet med landsgjennomsnittet har høyere utgifter sammenlignet med gjennomsnittet for befolkningen. De resterende kommunene i regionen ligger på nivå med gjennomsnittet for landet.



Figur 15: Netto driftsutgifter til sosialtjenesten pr. innbygger 20-66 år, konsern, Kilde KOSTRA

For å kunne forklare utgiftsnivået til dette tjenesteområdet har vi tatt utgangspunkt i KOSTRA-tall som forklarer aktivitet i form av dekningsgrader og stønadslengden. I tillegg har vi tatt utgangspunkt i mål på brukertyngde, det vil si hvor stor andel av mottakere av sosialhjelp som har dette som sin primære inntektskilde.

Kommune	Andelen sosialhjelps- mottakere i forhold til innbyggere i alderen 20-66 år	Gjennomsnittlig stønadslengde mottakere 25- 66 år	Andel mottakere med sosialhjelp som hovedinn- tektskilde
Berlevåg	5,5	3,6	60,0
Båtsfjord	5,8	3,6	47,6
Nesseby	5,6	3,2	32,3
Sør-Varanger	4,5	3,6	46,0
Tana	7,2	3,0	50,8
Vadsø	9,0	6,2	54,1
Vardø	8,1	4,8	61,5
EAKUO Landet uten Oslo	4,1		45,5

Tabell 7: Oversikt over nøkkelindikatorer for sosialtjenesten for 2014, kilde KOSTRA

Tabellen ovenfor viser at de fleste kommunene i regionen har en høyere andel sosialhjelpsmottakere sammenlignet med gjennomsnittet for landet. Andelen som mottar sosialhjelp som primær inntektskilde er også for alle kommunene, med unntak av Nesseby, høyere enn gjennomsnittet for landet.

3.6.2. Analyser av de enkelte kommunene

Vadsø kommune har et lavere behov for sosialtjenester sammenlignet med gjennomsnittet for landet. Dette skyldes i all hovedsak at kommunen skårer lavt på urbanitetskriteriet som står for 35 prosent av variasjonen innenfor dett tjenesteområdet. Ellers så skårer kommunen høyt på delkriteriet som måler flyktninger uten integreringstilskudd. Til tross for et beregnet lavt behov for tjenester så har kommunen de nest høyeste utgiftene målt i nettodriftsutgifter per innbygger mellom 20-66 år. De høye relative utgiftene kan forklares gjennom blant annet KOSTRA-tall (tabellen ovenfor) som viser at kommunen har høy andel mottakere av sosialhjelp, og en høy andel mottakere med sosialhjelp som primærinntektskilde. Omfanget av høy andel mottakere kan sees i sammenheng med høy andel flyktninger. En annen forklaring på de høye utgiftene er at mange av mottakerne er langtidsbrukere. I tillegg har vi blitt informert at kommunen har historisk utbetalt høyere tilskudd en statens minimumssatser. Dette har nå kommunen gått bort i fra, men ettersom KOSTRA-analysene baserer seg på 2014 tall så er denne tidligere ordningen en forklaring på de relativt høye utgiftene.

Nesseby er den kommunen som har det største spriket mellom behovet for tjenester og utgifter per innbygger. Kommunen har det laveste behovet som skyldes at man skårer under landsgjennomsnittet på alle delkriteriene. KOSTRA-tall viser at en høy andel brukere kan være en av forklaringene på hvorfor kommunen har relativt sett høye utgifter til dette tjenesteområdet. En stor del av dette skyldes feilrapportering ifølge kommune, som forteller at en del av dette skulle vært rapportert på funksjon 254. Om vi ser på kommunehelseprofilen for Nesseby så skårer man noe høyere på indikatorer som arbeidsledighet, variasjonen er derimot ikke tilstrekkelig til å forklare kostnadsforskjelle-

ne innenfor dette tjenesteområdet. Nesseby har et interkommunalt samarbeid med Tana på dette området, som blant annet innebærer felles ledelse.

Om vi deretter ser på utgifter og behovet for tjenester for Tana kommune så er bildet annerledes. Kommunen har et relativt lavt behov for tjenester, som blant annet skyldes at man skårer lavt på urbanitetskriteriet og opphopningsindeksen sammenlignet med landet. Kommunen har derimot noe høyere utgifter til dette tjenesteområdet sammenlignet med gjennomsnittet for landet. Forskjellene er derimot ikke veldig store. Årsakene til de noe høye utgiftene kan skyldes en høy dekningsgrad og en høy andel mottakere som har sosialhjelp som hovedinntektskilde. Folkehelseprofilen peker også på at andelen med videregående eller høyere utdanning er lavere enn landsnivået. Kommunen har i tillegg en betraktelig høyere andel arbeidsledige mellom 15-29 år sammenlignet med landsgjennomsnittet.

For Berlevåg kommune så er det mer samsvar mellom behovet for tjenester og netto driftsutgifter per innbygger mellom 20-66 år. Kommunen har noe lavere utgifter sammenlignet med gjennomsnittet for landet og har i tillegg et vesentlige lavere behov for tjenester. Dette skyldes i all hovedsak at kommunen skårer lavere på urbanitetskriteriet. Kommunen skårer derimot høyt på opphopningsindeksen som måler antall skilte, arbeidsledige og fattige. Kommunen har en høyere arbeidsledighet blant de unge sammenlignet med gjennomsnittet for landet. Kommunen har i tillegg en høyere andel sosialmottakere i forhold til antall innbyggere mellom 20-66 år, og videre en høy andel mottakere med sosialhjelp som hovedinntektskilde.

Sør-Varanger har noe høyere utgifter sammenlignet med gjennomsnittet for landet. Kommunen har derimot et betydelig lavere behov for tjenester, som blant annet skyldes at man skårer lavt på delkriteriet flyktninger uten integreringstilskudd, opphopningsindeksen og urbanitetskriteriet. De relativt sett høye utgiftene til dette tjenesteområdet kan forklares med en noe høyere andel mottakere av befolkningen mellom 20-66 år sammenlignet med gjennomsnittet for landet og et marginal høyere nivå på andelen mottakere med sosialhjelp som hovedinntektskilde. Kommunehelseprofilen viser også at kommunen har en høyere andel uføretrygdede og barn med enslige forsørgere sammenlignet med gjennomsnittet for landet. Kommunen forteller i tillegg at man har hatt utfordringer knyttet til unge menn som faller utenfor samfunnet.

Båtsfjord kommune har et over gjennomsnitt behov for sosialtjenester sammenlignet med gjennomsnittet for norske kommuner. Behovet er i all hovedsak drevet av at man skårer høyt på delkriteriet opphopningsindeksen, som måler antall skilte, arbeidsledige og fattige. Kommunen har derimot det laveste utgiftsnivået i regionen, og lavere enn gjennomsnittet for landet. Om vi ser på forklaringsvariabler som måler andelen mottakere og mottakere med sosialhjelp som hovedinntektskilde så kan ikke dette alene forklare hvorfor man ligger under gjennomsnittet for landet. Kommunen skårer på disse forklaringsvariablene tilsvarende likt, eller noe høyere sammenlignet med gjennomsnittet for landet.

For Vardø kommune er det mere samsvar med behovsprofilen og utgifter til dette tjenesteområdet. Kommunen har det høyeste behovet for sosialtjenester av kommunene i regionen. Behovet er i all hovedsak drevet av at man skårer høyt på delkriteriet opphopningsindeksen. Det høye behovet, sammen med en noe høy andel mottakere av sosialtjenesten og en høy andel mottakere med sosialhjelp som hovedinntektskilde, kan forklare hvorfor kommunen ligger noe over gjennomsnittet for landet.

3.7. Demografisk utvikling og fremtidens behov for tjenester

Befolkningsutviklingen er viktig for at lokalsamfunn, kommuner, regioner eller fylker skal utvikle seg videre. SSB publiserer hvert år oppdaterte befolkningsframskrivninger. Framskrivningene lages i flere ulike alternativer, der det legges inn ulike forutsetninger for de fire komponentene som bestemmer folketallsutviklingen.

- Barnetall per kvinne, det vil si frukt-barhet
- Levealder (dødelighet)
- Innenlandske flyttinger
- Nettoinnvandring (innvandring minus utvandring)

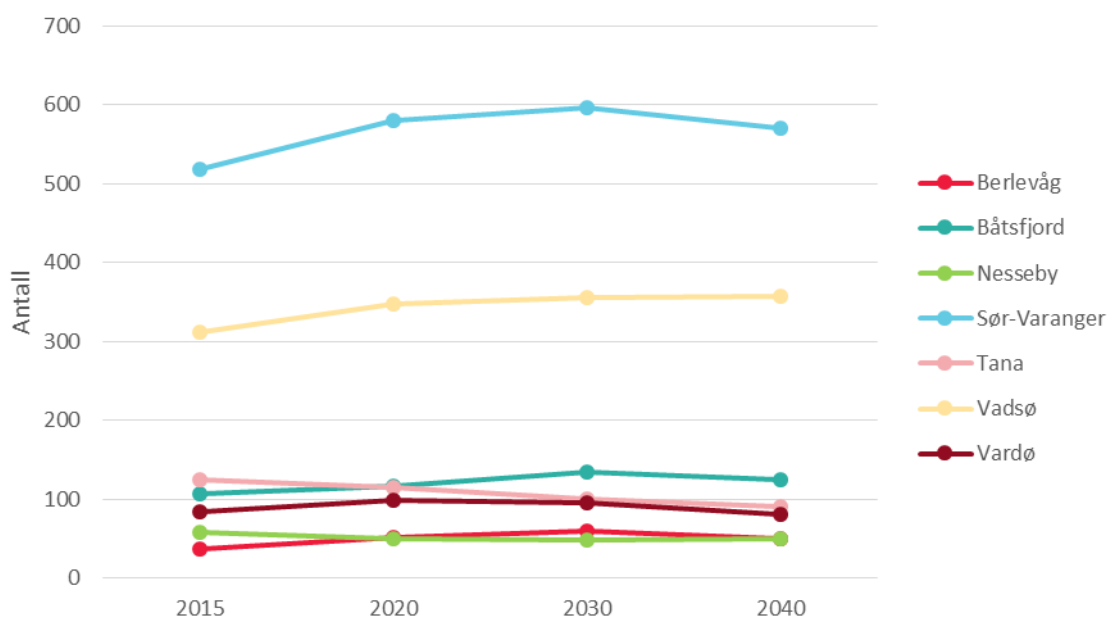
Middelalternativet (MMMM) er det som SSB kaller hovedalternativet, og det som er benyttet i denne analysen. MMMM viser at det er lagt til grunn middels utvikling innenfor alle de fire komponentene.

For regionen som helhet er det forventet en moderat befolkningsvekst. Fra 2015 til 2040 vil regionen ifølge middelalternativet til SSB forventes å vokse med om lag 3 %.

I de neste grafene har vi oppsummert befolkningsutviklingen for alle kommunene for utvalgte aldersgrupper.

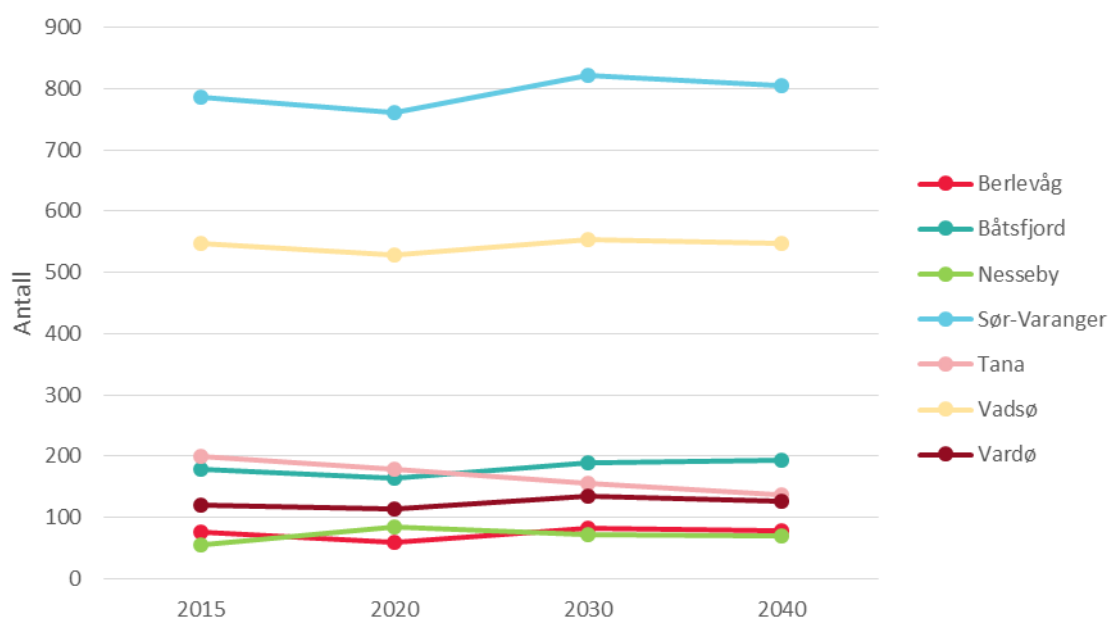
3.7.1. Stabilt utvikling blant de yngre befolkningsgruppene

For aldersgruppen 1-5 år ser vi at regionen som en helhet vil trolig ha et stabilt nivå frem mot 2040. Sør-Varanger vil ha den største utviklingen i antall barn og kan således forventes å få noe høyere behov for barnehageplasser. Et noe økt behov for barnehageplasser vil også trolig Vadsø få i årene frem mot 2040. For de andre kommunene så vil utviklingen i antall barn være liten fra 2015 til 2040.

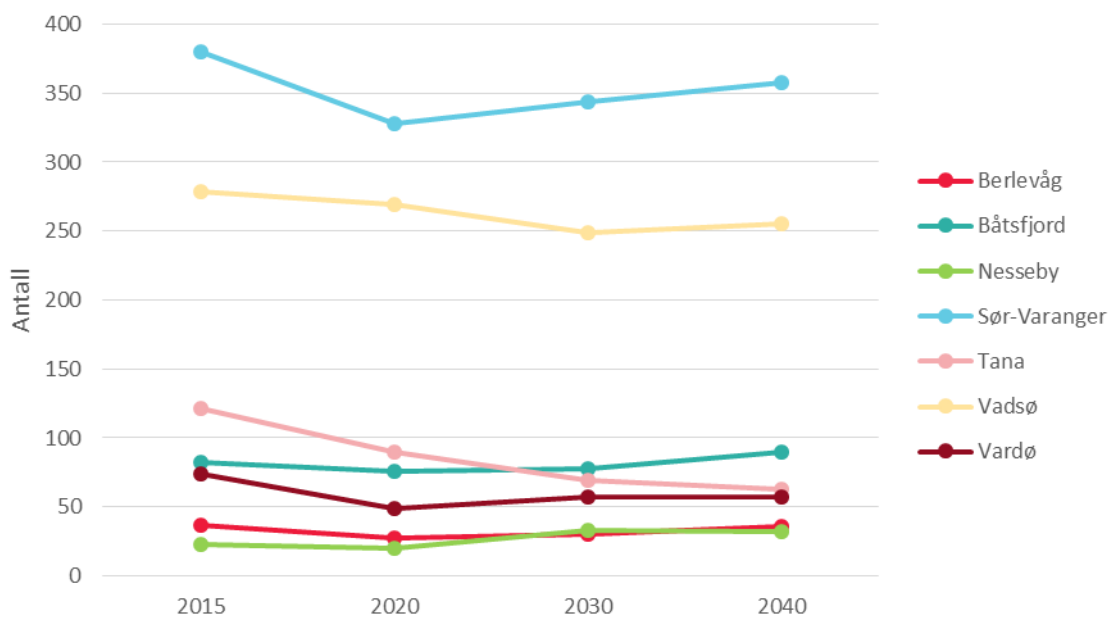


Figur 16: Utviklingen i aldersgruppen 1-5 år fra 2015 til 2040, kilde SSB

For de neste to aldersgruppene fra 6-12 og 13-15 vil være en svært liten vekst i regionen. Alle kommunene med unntak av Tana vil trolig ligge på dagens nivå. Tana derimot er forventet å ha en nedgang i antall barn mellom 6 og 12 år. Dette tilsier at for regionen som en helhet vil det trolig ikke være behov for økte investeringer knyttet til barneskoletjenester.



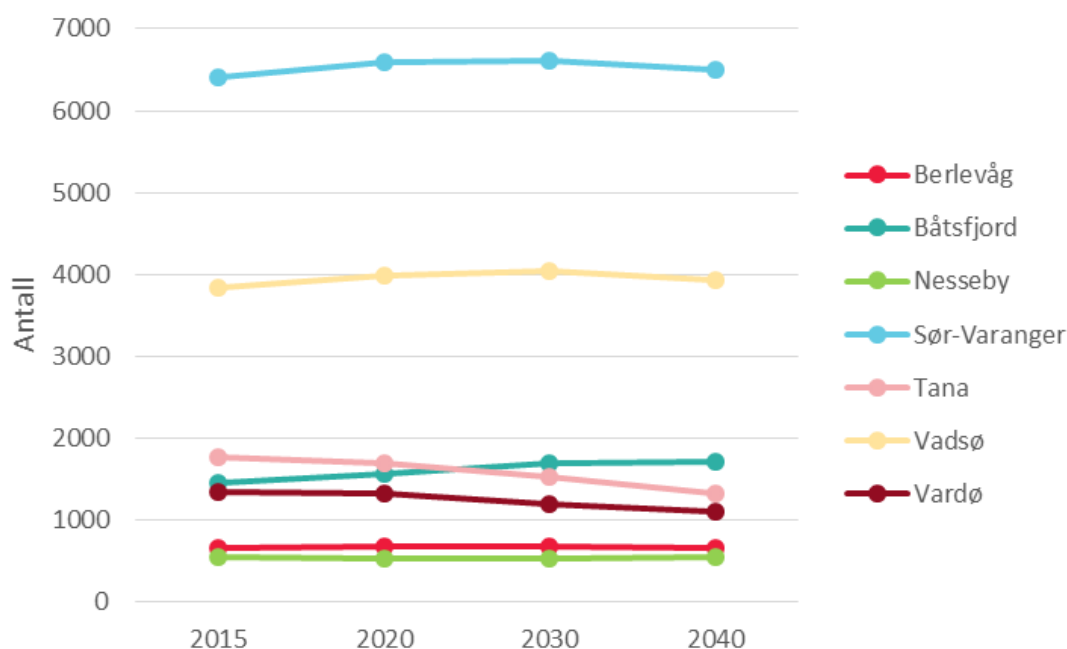
Figur 17: Utviklingen i aldersgruppen 6-12 år fra 2015 til 2040, kilde SSB



Figur 18: Utviklingen i aldersgruppen 13-15 år fra 2015 til 2040, kilde SSB

3.7.2. Stabil befolkningsutvikling blant personer i arbeidsfør alder

Den neste aldersgruppen mellom 20-66 år er i all hovedsak den gruppen som utgjør kommunenes arbeidsstokk. Også for denne gruppen så vil de aller fleste kommunene ligge på et nivå i 2040 som er tilsvarende dagens nivå. Unntaket er Tana og Vardø som er forventet å få en befolkningsnedgang innenfor denne gruppen.



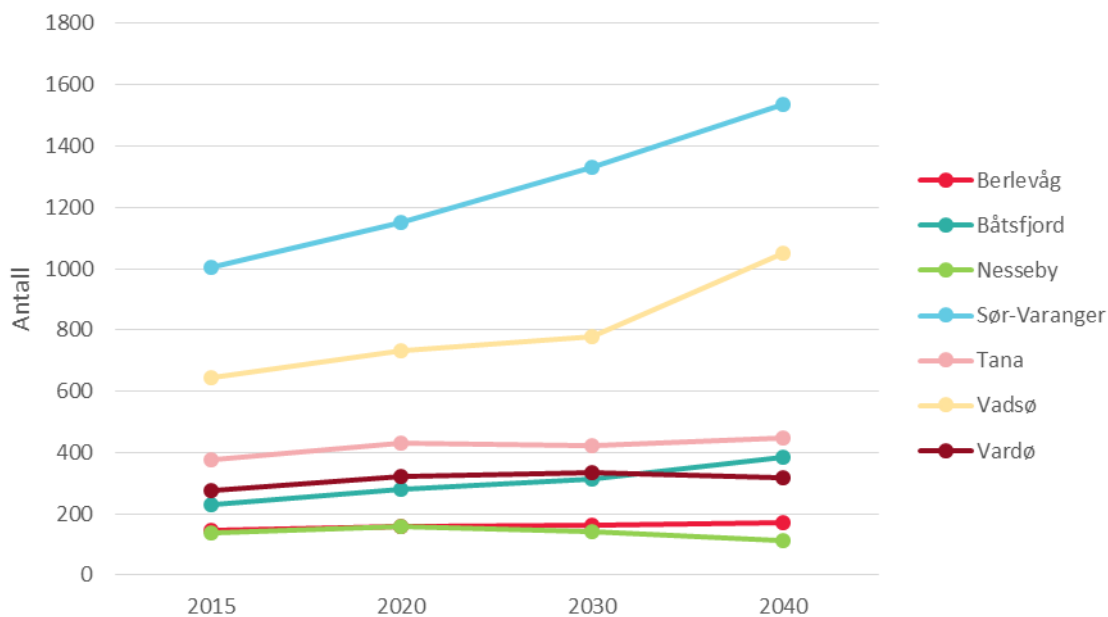
Figur 19: Utviklingen i aldersgruppen 20-66 fra 2015 til 2040, kilde SSB

3.7.3. En stor økning blant de eldre

Prognosene fra SSBs middelalternativ viser at det vil skje en markant økning i antall eldre i Øst-Finnmark. Ut fra statistikken ser det ut til at denne utviklingen vil skje som en tre-trinns utvikling. Den første store endringen har allerede begynt, og det er en forholdsvis stor endring i veksten av eldre i aldersgruppen 67-79 år. Dette er en gruppe som historisk sett har hatt et forholdsvis lavt behov for kommunale tjenester. Den neste store endringen ser ut til å skje rundt 2020. Da skjer det et skifte i utviklingstakten på antall eldre i gruppen 80-89 år. Dette er en gruppe som har større behov for kommunale omsorgstjenester, og vil kunne gi kommunene utfordringer med tanke på å dekke det økte behovet. Den siste endringen som ser ut til å inntreffe er en vekst i aldersgruppen over 90 år. Befolkningsprognosen synliggjør at denne trolig skjer rundt 2030.

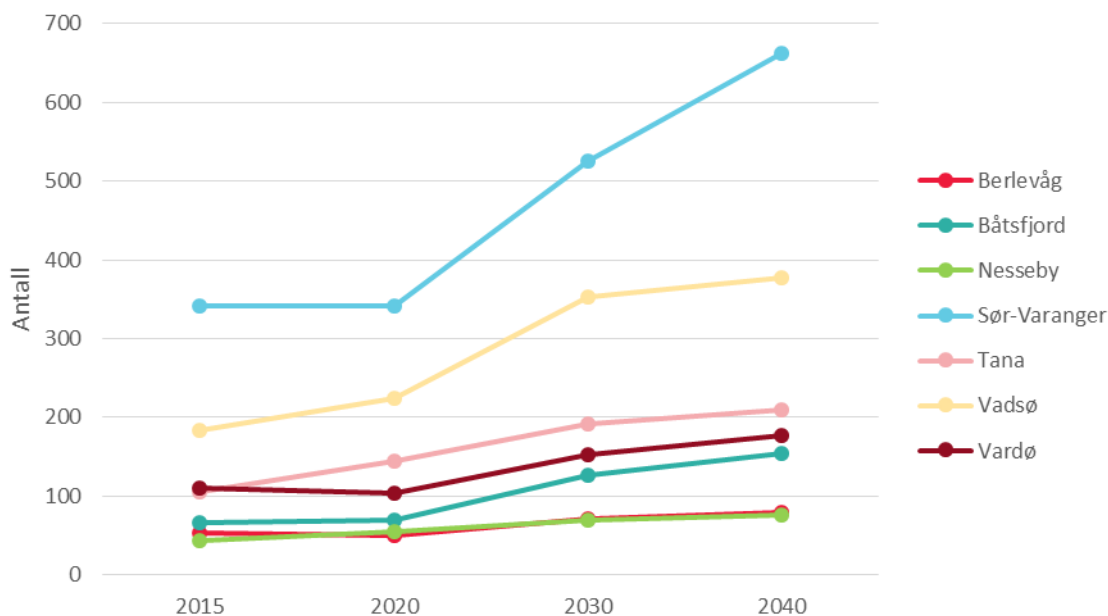
Samlet sett vil økningen i antall innbyggere over 67 år gi kommunene i Øst-Finnmark utfordringer med tanke på å dekke opp for det økte behovet for kommunale tjenester som vil komme, og mest sannsynlig må det foretas store investeringer i ulik boligmasse (tilrettelagte leiligheter, omsorgsboliger og sykehjem) i årene som kommer.

Om vi deretter ser på tallene per kommune så ser vi at det er variasjon mellom kommunene som det er viktig å påpeke. For aldersgruppen 67-79 år er det de to største kommunene Vadsø og Sør-Varanger som vil ha den største prosentvise økningen. For de resterende kommunene vil veksten være mer moderat. Det er også viktig å påpeke at for Nesseby kommune så viser prognosene er liten nedgang for denne aldersgruppen.

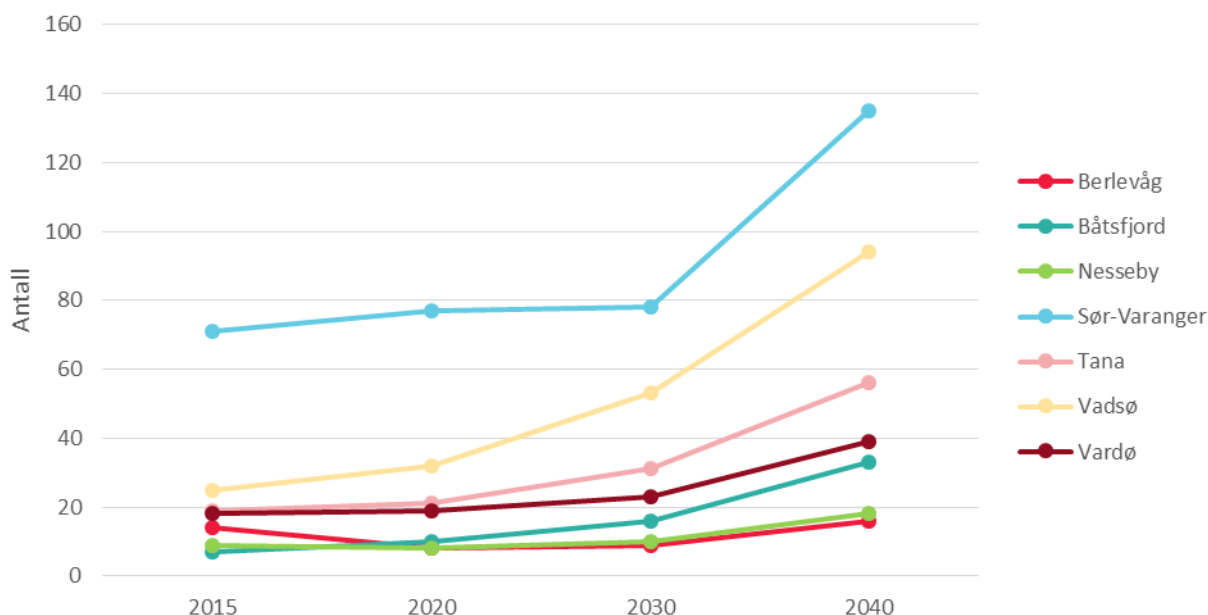


Figur 20: Utviklingen i aldersgruppen 67-79 år fra 2015 til 2040, kilde SSB

For gruppen mellom 80-89 år så vil alle kommunene ha en forventet økning. Båtsfjord, Vadsø og Sør-Varanger vil ha den største prosentvise økningen. For Nesseby og Berlevåg viser prognosene er svært liten endring for denne befolkningsgruppen.



Figur 21: Utviklingen i aldersgruppen 80-89 år fra 2015 til 2040, kilde SSB



Figur 22: Utviklingen i aldersgruppen 90 år eller eldre fra 2015 til 2040, kilde SSB

For den siste gruppen, personer over 90 år så vil alle kommunene ha prosentvis stor økning frem mot 2040. Igjen er det de største kommunene som vil ha den største økningen målt i antall, men også mindre kommuner som Tana vil ha en prosentvis stor økning. Berlevåg og Nesseby er de kommunene som vil ha den prosentvise laveste økningen i antall eldre fra 2015 til 2040.

3.8. Våre bemerkninger knyttet til status vedrørende dagens tjenesteproduksjon og fremtidens behov for tjenester

Dagens kommuner i regionen har store utfordringer knyttet til et høyt kostnadsnivå innenfor flere av kommunens primære tjenesteområder. Høye utgifter kan være et uttrykk for kvalitativt gode tjenester. Dette er også innenfor enkelte tjenesteområder påpekt av Fylkesmannen i Finnmark. Flere av kommunene har også i de siste årene gjennomført store strukturendringer innenfor flere tjenesteområder. Herunder kan vi nevne bygging av omsorgssenter, som blant annet inkluderer hjemmetjenester og institusjonstjenester. I tillegg har flere av kommunene gjennomført strukturendringer innenfor barnehagetjenester og grunnskoletjenester, som har resultert i nedleggelse av mindre barnehager til fordel for bygging av nye større sentrumsnære barnehager og grunnskoler. Dette har medført at flere kommuner har realisert potensielle stordriftsfordeler som følge av at man har investert i nye større bygg. Dette påpekes også av Fylkesmannen ovenfor noen kommuner at tjenesteproduksjonen tilsynelatende drives relativt effektivt. Et annet element som skiller Øst-Finnmark fra andre regioner er det tilsynelatende lite omfanget av interkommunale samarbeid innenfor kommunenes kjerneoppgaver.

Til tross for strukturendringene som er gjort i flere av kommunene har regionen utfordringer knyttet til tjenesteproduksjon. Innenfor barnehagetjenester og grunnskoletjenester så er det helt klart at det å være en del av det samiske forvaltningsområdet er kostnadskrevende. I tillegg så tilbyr fortsatt flere av kommunene tjenester utenfor befolkningstette områder. Et annet element som er verdt å påpeke er det store geografiske avstandene mellom kommunene og internt i de ulike kommunene. Dette gjør at eksempelvis tid til kjøring innenfor hjemmesykepleie og praktisk bistand blir forholdsvis høyt.

De generelle høye utgiftene til tjenesteområder som grunnskole og institusjon skyldes for noen kommuner et høyt behov for tjenester, men kanskje viktigst en uhensiktsmessig struktur ut fra et kostnadsperspektiv. Innenfor grunnskoletjenester har flesteparten av kommunene i regionen et relativt lav antall elever per skole og som følger en lav gjennomsnittlig gruppestørrelse per lærer.

Sosialtjenesten og barnevernstjenestene er noe som er utfordrende for flertallet av kommunene i regionen i et kostnadsøyemed. Kostnadene drives til dels av smådriftsulemper, men også av et relativt høyt behov for tjenester. Det høye behovet for tjenester drives av en relativ høy andel mottakere på sosialhjelp, en noe høy andel fattige, skilte og arbeidsledige.

I et fremtidsrettet perspektiv så vil kommunene måtte kunne justere tjenestetilbudet særlig til de eldre. Økningen i antall innbyggere over 67 år gi kommunene i Øst-Finnmark utfordringer med tanke på å dekke opp for det økte behovet for kommunale tjenester som vil komme, og mest sannsynlig må det foretas store investeringer i ulik boligmasse (tilrettelagte leiligheter, omsorgsboliger og sykehjem) i årene som kommer.

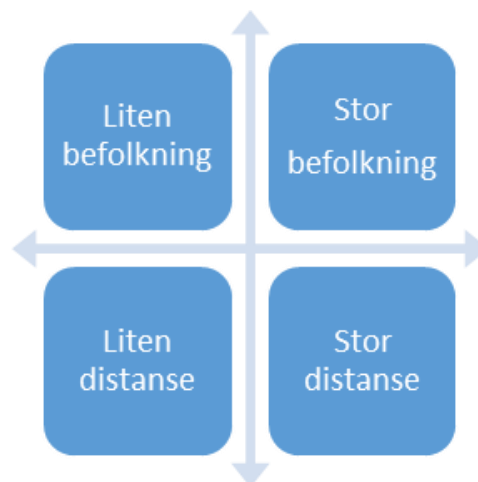
4. Myndighetsutøving

4.1. Beskrivelse av området

I diskusjonen av kommunenes rolle som myndighetsutøver er det naturlig å ta utgangspunkt i følgende tre begreper:

- Rettsikkerhet
- Habilitet
- Forsvarlig og effektiv saksbehandling

Disse begrepene er diskutert i detalj i ekspertutvalgets rapport og vi vil således ikke drøfte begrepene inngående. Vi vil derimot kort redegjøre for hvordan ekspertutvalget drøfter disse begrepene i sammenheng med kommunestørrelse. Vi vil her vise noen utvalgte tall fra KOSTRA som omhandler kommunenes rolle som myndighetsutøver.



I følge ekspertutvalget bør «forholdet mellom rettsikkerhet og kommunestørrelse ta utgangspunkt i kravene til kommunenes kompetanse, kapasitet, effektivitet og habile saksbehandlere ved behandling av enkeltavgjørelser» (Ekspertutvalget, 2014, s. 74).

Det er derimot begrenset med empiri knyttet til forskjellen mellom små og store kommuner vedrørende myndighetsutøvelse. Ekspertutvalget fremhever i denne forbindelse noen studier som har tatt for seg barnevernstjenestene. I følge Ekspertutvalget viser disse studiene at kommuner med under 5000 innbyggere oftere har utfordringer knyttet til rekruttering av ansatte med relevant barnevernspedagogisk utdanning. Det som derimot også fremheves er at det interne samarbeidet om utsatte grupper fungerer relativt godt i små kommuner.

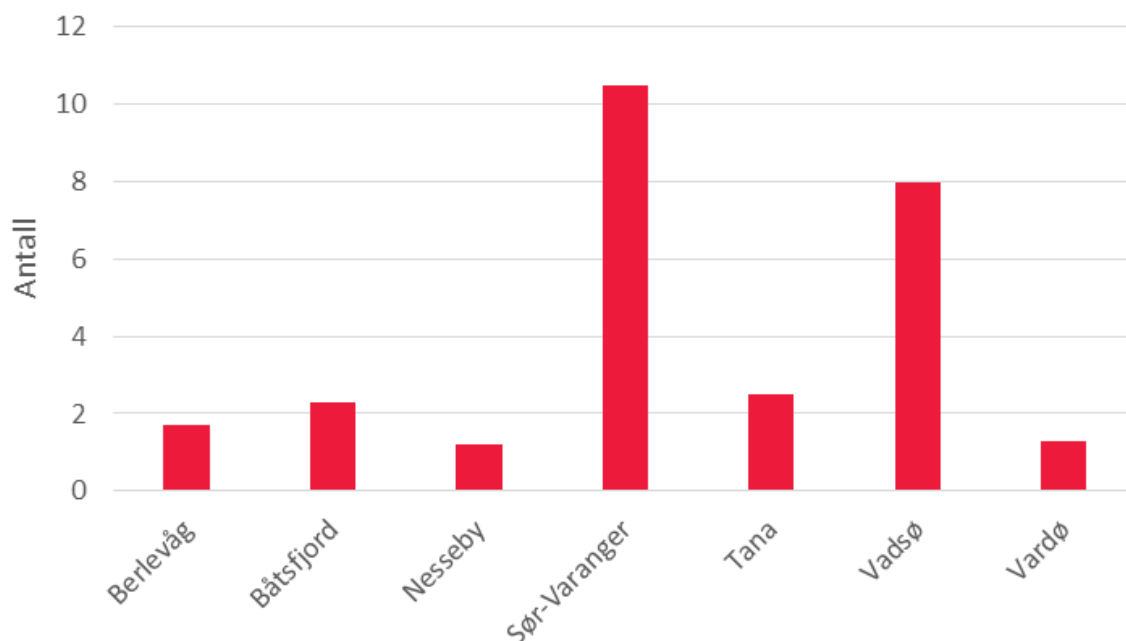
Små kommuner har derimot utfordringer knyttet til habilitet. En NIBR-rapport fra 2001 fant at det hyppigere fremkommer utfordringer og problemer knyttet til administrasjonens og politikernes inhabilitet i små kommuner (definert som kommuner med under 2000 innbyggere) sammenlignet med store (NIBR, 2001). Den samme undersøkelsen viste på den andre siden at mindre kommuner er mer gjennomsluktige, noe som igjen kan motvirke forskjellsbehandling.

Vi vil i denne delen av analysen vurdere kommunenes evne til å ivareta rollen som myndighetsutøver og vil blant annet fokusere på:

- Størrelse på fagmiljøer
- Kapasitet
- Saksbehandlingstid

4.2. Dagens status

Ser man på forskjellen mellom store og små kommuner vedrørende effektiv og forsvarlig saksbehandling er det heller ikke noe entydig svar å finne i litteraturen. Det man vet er at mangelfull fagekspertise kan svekke rettsikkerheten dersom eksempelvis beslutninger ikke treffes på et tilstrekkelig faglig grunnlag. Et annet aspekt som er viktig å påpeke omhandler kapasitet til å håndtere saker. KOSTRA-tall som tar for seg antall ansatte i barnevernstjenesten viser en tydelig sammenheng mellom kommunestørrelse og antall stillinger i Øst-Finnmark. Regionens største kommune har over 10 ansatte, mens regionens minste kommune har færre enn to ansatte.



Figur 23: Antall stillinger i barnevernet i 2014, kilde KOSTRA

Utfordringene knyttet til å ha for små fagmiljøer innenfor dette tjenesteområdet er også fremhevet av kommunene. Man peker på at man er sårbare i perioder med stor saksmengde og ved eventuell sykdom.

Fra statusbildet, utarbeidet av Fylkesmannen i Finnmark, til de ulike kommunene i regionen ser vi også at mangel på kapasitet problematiseres og at dette knyttes opp mot størrelse på fagmiljøer. Om små fagmiljøer skriver Fylkesmannen i Finnmark: «Et lite fagmiljø kan føre til ustabilitet, og det kan være fare for at en kommer for tett på brukerne (habilitetsproblematikk). Små fagmiljøer kan være sårbare ved uforutsette hendelser som sykdom og turnover. På den annen side kan små fagmiljøer være oversiktlige, det kan være lettere å få til tverrfaglig samarbeid og samarbeid vil lettere kunne tvinge seg fram⁶».

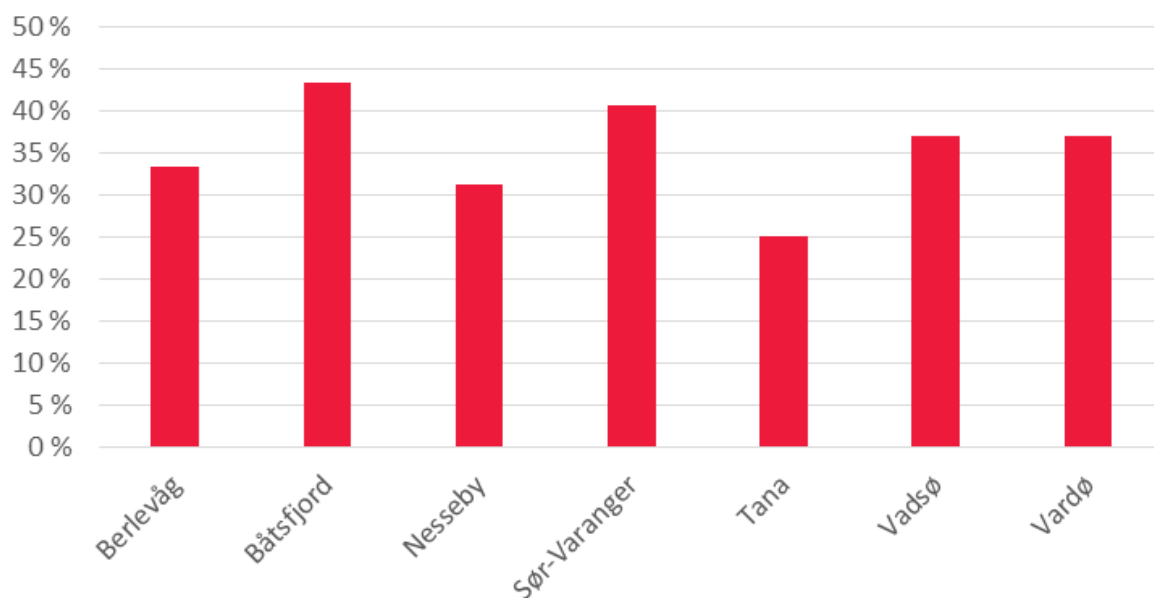
Vedrørende Fylkesmannens problematisering av for små fagmiljøer så er ikke alle kommunene i regionen enig i denne vurderingen. Noen hevder at kapasiteten i kommunen er relativt god. Kommunene påpeker også at man samarbeider innenfor myndighetsområder som eksempelvis innenfor arealplanlegging. Vedrørende habilitet så får vi opplyst fra de mindre kommunene i regionen at man ikke opplever de store utfordringene knyttet til inhabilitetsproblematikk.

For de større kommunene, som Fylkesmannen vurderer å ha mellomstore fagmiljøer skriver Fylkesmannen på generelt grunnlag: En mellomstor barneverntjeneste som kan ha potensiale både på kapasitets- og kompetansesiden. «Kommunen har utfordringer med fristoversittelser, manglende tiltaks og omsorgsplan og manglende oppfølging av fosterhjem⁷». Fra samtaler med disse kommunene så bekreftes det at man har hatt utfordringer til dette tjenesteområdet, men at dette ikke nødvendigvis skyldes for små fagmiljøer, men heller stor aktivitet som eksempelvis skyldes en stor andel asylmottakere.

⁶ Sitat er hentet fra Fylkesmannens statusbilde for de mindre kommunene i regionen

⁷ Sitat er hentet fra Fylkesmannens statusbilde for de større kommunene

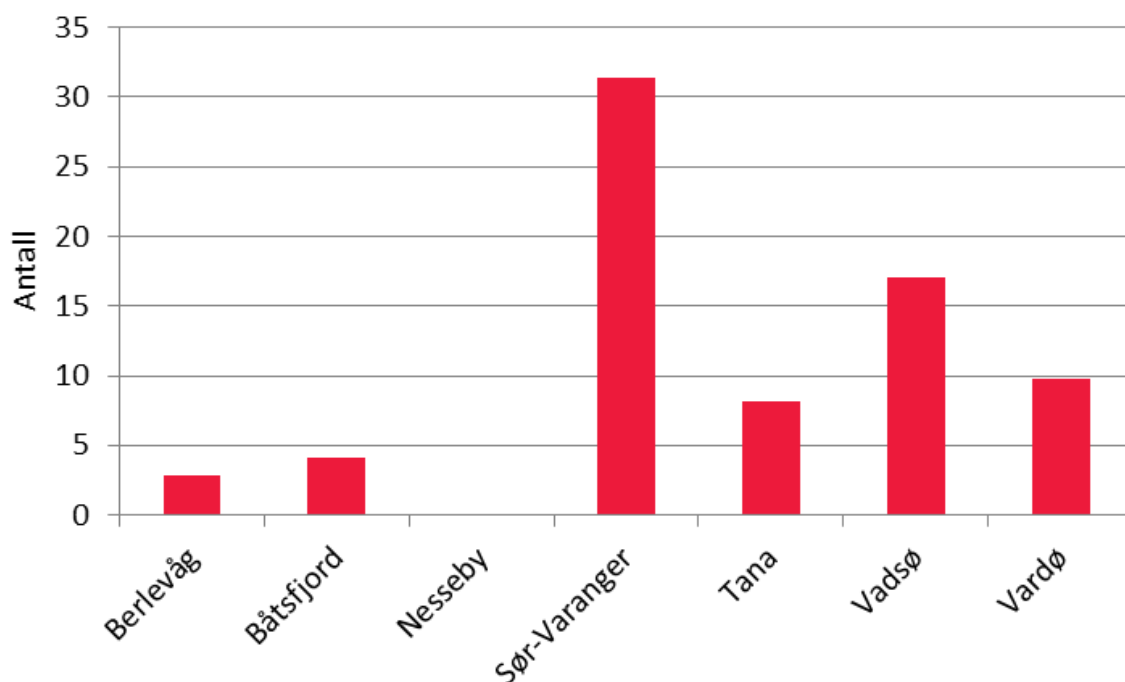
En studie fra NIBR (2001) om småkommuners evne til å ivareta generalistprinsippet, fant at mange mindre kommuner har mindre saks-behandlingsressurser, og at disse kommunene derfor kan ha utfordringer knyttet til å ivareta frister.



Figur 24: Andel undersøkelser med behandlingstid over 3 måneder 2014, kilde KOSTRA

Denne utfordringen kan også være relevant for enkelte små kommuner i regionen. I figuren over har vi sett på andelen undersøkelser med behandlingstid over 3 måneder innenfor barnevernstjenesten. Her ser vi derimot at regionens to største kommuner hadde store utfordringene med å oppfylle fristen på 3 måneders saksbehandling. I følge tall fra KOSTRA brukte Sør-Varanger kommune mer enn 3 måneder på over 40 % av alle saker de behandlet innenfor barnevernstjenesten i 2014.

Et annet tjenesteområde hvor kommunene er avhengig av å ha god kapasitet på saksbehandling er innenfor tekniske tjenester. Her igjen ser vi at de mindre kommunene i regionen er betydelig mer avhengig av enkeltpersoners kompetanse og kapasitet.



Figur 25: Antall avtalte årsverk i tekniske tjenester 2014, Kilde KOSTRA

Vi vil understreke at dette ikke nødvendigvis innebærer at de tjenestene som leveres per dags dato har lav kvalitet, men at man er mer sårbare i mindre kommuner for eventuell sykefravær eller andre uforutsette hendelser som stor saksbehandlingsmengde.

Flere av kommunene opplyser om store utfordringer innenfor dette tjenesteområdet, og særlig er dette gjeldende for de minste kommunene i regionen. Disse forteller at, i tillegg til mangel på relevant kompetanse, så er man svært sårbare for uforutsette hendelser. Kommunene forteller også at man har hatt utfordringer knyttet til å rekruttere personer med spisskompetanse innen eksempelvis samfunnsplanlegging, ingeniørfag og arealplanlegging. For å kunne håndtere dette har noen kommuner valgt å inngå i interkommunale samarbeid på området. Eksempelvis har Berlevåg kommune et interkommunalt samarbeid med Tana, hvor man kjøper tjenester innen landbruksforvaltning. Per i dag kjøper også Vadsø kommune landbruksfaglige tjenester fra Tana kommune. Andre kommuner som eksempelvis Vadsø har valgt å benytte seg av eksternt kompetanse knyttet til noen av disse områdene. Kommunen selv er opptatt av å ha tilstrekkelig bestillerkompetanse slik at man gjennomføre kjøp fra eksterne aktører på en mest mulig hensiktsmessig måte. Nesseby står oppført i KOSTRA-statistikken med 0 årsverk knyttet til tekniske tjenester. Dette skyldes en feilrapportering, og det er opplyst fra Nesseby kommune at de har 3,5 årsverk knyttet til dette tjenesteområdet.

4.3. Våre bemerkninger knyttet til kommunenes rolle som myndighetsutøver

I vår gjennomgang av dagens status innenfor myndighetsutøvelse har vi sett at flere kommuner i regionen har utfordringer knyttet til små fagmiljøer og begrenset kapasitet i egen organisasjon. Flere mindre kommuner i Norge som har utfordringer knyttet til kapasitet internt i egen organisasjon har løst dette ved å etablere interkommunale samarbeid innenfor eksempelvis barnevernstjenesten og tekniske tjenester. BDO har gjort en kartlegging av eksisterende samarbeid og eierskap gjennom søk i kommunenes regnskap og ved bruk av andre søkemotorer som Proff Forvalt. Dette er oppsummert i et vedlegg som er tatt med til slutt i rapporten. Overordnet vil vi bemerke at det ser

ut til at det er få eksempler på interkommunale samarbeid innenfor myndighetsoppgaver i regionen, med unntak av det som allerede er nevnt.

Fylkesmannen har for enkelte kommuner påpekt at det finnes habilitetsutfordringer knyttet til for små fagmiljøer, men kommunene mener at de løser slike utfordringer på en tilfredsstillende måte. Saksbehandlingen innenfor eksempelvis barnevernet og tekniske tjenester virker tilsynelatende å fungere, men flere kommuner påpeker at man har hatt utfordringer innenfor disse områdene.

5. Kommunereformen - samisk perspektiv

Kommunereformen berører mange samfunnsområder, og flere av disse vil ha direkte innvirkning på forvaltningsområder som berører samiske interesser. Samenes rettigheter til å sikre og videreutvikle sitt språk og kultur både er grunnlovsfestet⁸, og nedfelt i ILO-konvensjonene⁹, og det vil være viktig å være oppmerksom på disse i prosessen. I St.Meld nr. 14 vektlegges det da også at samiske språkbrukere ikke skal komme dårligere ut som følge av en eventuell endring i kommuneinndelingen¹⁰. Sametinget har i sin behandling av kommunereformen poengtert at det ikke er tilstrekkelig å si at samiske rettigheter ikke må svekkes ved en reform, men at kommunereformen bør bidra til å styrke samisk språk og kultur i kommunene¹¹. Sametinget er bekymret for hvilken innvirkning kommunereformen vil ha på samers rettigheter, særlig i det samiske språkforvaltningsområdet, men også i kommuner for øvrig hvor det er bosatt samer. Kommunesammenslåing vil også kunne føre til at samene i enkelte tilfeller vil utgjøre en lavere andel av den nye kommunens befolkning. Dette kan føre til mindre gjennomslag for samiske saker og den samiske befolkningen vil kunne få mindre innflytelse. Videre uttrykkes det bekymring rundt opplæringstilbudet i og på samisk, samt hvordan kommunereformen vil berøre helse- og sosialtilbudet til den samiske befolkning og næringsutviklingen i samiske områder. Samiske arealsaker vil også kunne bli påvirket.

Eventuell innlemmelse i forvaltningsområdet for samisk språk eller ikke

Det er fortsatt uklart hva som vil skje dersom et område som i dag er en del av forvaltningsområdet for samisk språk blir innlemmet i en ny kommune sammen med kommuner som ikke er en del av forvaltningsområder. Gitt at det regjeringsnedsatte utvalget som skal se på lovverk, tiltak og ordninger for de samiske språkene i Norge ikke leverer sin utredning før i februar i 2016¹² er det vanskelig å si noe om hva som legges i det at «samiske språkbrukere ikke skal komme dårligere ut» som det er uttalt i stortingsmeldingen. Fra regjeringens side har det kommet signaler om at det er de nye kommunene som selv skal avgjøre om den nye kommunen skal være en del av forvaltningsområdet eller ikke. Sametinget har på sin side gjort det klart at de forventer at forvaltningsområdet for samisk språk ikke skal innskrenkes. Med dette menes at eventuelle nye kommuner som inkluderer kommuner som tidligere var innlemmet i forvaltningsområdet i fremtiden skal regnes som nye kommuner i forvaltningsområdet for samisk språk.

5.1.1. Ivaretagelse av det samiske perspektivet i tjenestetilbudet generelt

Som nevnt tidligere står det klart i stortingsmeldingen at samiske språkbrukere ikke skal påvirkes negativt av kommunereformen. Dette er uavhengig av hvor i landet man måtte være bosatt, men gjør seg nok særlig gjeldende i nord der andelen samer er høyere. I Sametingets vedtak om det samiske perspektivet i kommunereformen uttrykkes det klare forventninger til ivaretagelse av dette og den samiske befolknings rettigheter i forbindelse med kommunereformen - både for samer bosatt i kommuner innlemmet i det samiske forvaltningsområdet, og i kommuner utenfor. Nedenfor har vi gjengitt de delene av vedtaket som omfatter kommunenes tjenestetilbud.

⁸ Grunnloven LOV-1814-05-17, § 108

⁹ ILO-konvensjon nr 169 *Om urfolk og stammefolk i selvstendige stater*

¹⁰ Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2015). *Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner*. (St.meld. nr. 14 2014-2015), s. 7.

¹¹ Sametinget, *Suohkanreforma - sámi bealit / Kommunereformen - samisk perspektiv*, SR 127/14, (2014).

¹² <https://www.regjeringen.no/nb/dep/kmd/org/styrer-rad-og-utvalg/Offentlig-utvalg-som-skal-utrede-lovverk-tiltak-og-ordninger-for-de-samiske-sprakene-i-Norge/id2008871/>

Primærhelsetjenesten og barnevern

Samiske pasienter har rett til en helse- og omsorgstjeneste som tar utgangspunkt i samisk språk og kultur. Samiske pasienter har rettigheter regulert i internasjonale konvensjoner og nasjonale lovgivning. Sametingets erfaring er at i arbeidet med helse- og sosialtjenester til den samiske befolkning må rettigheter og ansvaret for tilrettelegging komme klart til uttrykk i nasjonale føringer og lovtekst.

- *Samiske pasienters rettigheter kommer klart til uttrykk i nasjonale føringer og lovverk i forbindelse med fremtidig kommuneorganisering*
- *I dag har samiske barn innenfor forvaltningsområdet for samisk språk rett til å bli betjent på samisk i barnevernsinstitusjoner og i møte med barnevernstjenesten. Denne retten må påses videreført i kommunereformen.*

Barnehage

Lov om barnehager (2006) understreker at kommunen har ansvaret for at barnehage tilbudet til barn i samiske distrikter (forvaltningsområdet for samisk språk) bygger på samisk språk og kultur. Det samiske innholdet i barnehager utenfor forvaltningsområdet er langt svakere regulert. Her skal kommunene legge forholdene til rette for at samiske barn kan sikre og utvikle sitt språk og sin kultur.

- *Endringer som følge av kommunereformen skal ikke medføre at innholdet og kvalitet i etablerte samiske barnehage tilbud blir svekket, men at de heller styrkes.*
- *Eventuelle omorganiseringer av barnehager i kommunene, som følge av kommunereformen, skal ikke føre til at det samiske barnehage tilbud blir svekket, men at det heller styrkes.*

Opplæring

Sametinget forventer at myndighetene i arbeidet med kommunereformen legger til rette for at samiske barn og unge har tilgang til opplæring på grunnlag av sine egne kulturverdier og på sitt eget språk.

- *Opplæring i og på samisk og på grunnlag av samiske kulturverdier må styrkes.*
- *Kvaliteten på samisk undervisning, og hensynet til skoleelever skal veie tyngre enn eventuelle økonomiske fordeler i kommunereformen.*
- *Endringer i regi av kommunereformen skal ikke medføre at rettighetene og kvaliteten til opplæring i og på samisk svekkes, men at de heller styrkes.*

Samiske områder - befolknings- og samfunnsstruktur

I samiske bygder står samisk språk og kultur sterk, disse områdene er derfor viktige i revitaliseringen og styrkingen av samisk språk og kultur. Befolkningsutviklingen i samiske områder framover vil høyst sannsynlig ha den samme negative trend som det siste 10 året.

- *Arbeidsplasser som er viktige for opprettholdelsen av små samiske bygder skal ikke nedbemannes eller flyttes til sentrale strøk hvis dette vil ha negative konsekvenser for sysselsettingen i bygdene*

Samisk næringer og arealbruk

En sammenslåing av kommuner kan føre til at samer som tidligere var i flertall i enkelte kommuner blir i mindretall, eller at samer blir en minoritet i enda mer mindretall enn tidligere. Dette kan føre til mindre gjennomslag for samiske saker og samers syn.

- *Sametinget legger til grunn at Regjeringen må finne måter å sikre at folkerettslige forpliktelser for samene som urfolk også blir ivaretatt i eventuelle storkommuner etter kommunereformen*
- *De lovpålagte medvirkningsprosessene knyttet til kommunal planlegging og plikten for å hente inn lokalkunnskap og tradisjonskunnskap skal ikke bli svekket som resultat av kommunereformen.*
- *I prosessen med å utarbeide nye oppgaveløsninger i kommunene må det og vurderes hvordan man kan styrke arbeidet opp mot reindriftsnæringen i kommunen*

Oppsummert vil en endring i kommunestrukturen, som omfatter kommuner som er innenfor forvaltningsområdet for samisk språk, kunne ha innvirkning på den nye kommunenes forpliktelser overfor den samiske befolkningen.

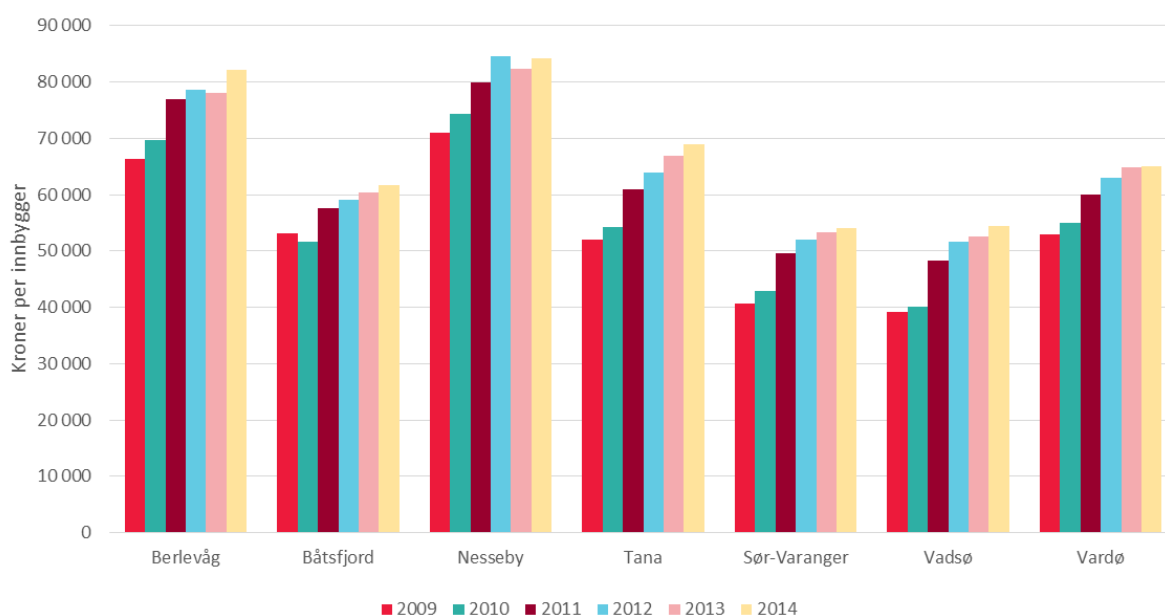
6. Økonomi

6.1. Dagens status

Kommunene i Øst-Finnmark har ulik handlingsfrihet. Noen har opparbeidet seg et økonomisk handlingsfrihet gjennom en lav lånegjeld og et netto driftsresultat som gjør det mulig for kommunen å sette av midler til fremtidige investeringer eller håndtering av uforutsette økonomiske forpliktelser. Den reelle handlingsfriheten vil også være avhengig av investeringsbehovet. Ideelt sett bør kommunenes skjulte forpliktelser, og på den andre siden merverdier av eiendommer, også fremkomme i en slik analyse. Skjulte forpliktelser gjelder blant annet vedlikeholdsetterlep, udekkede pensjonsforpliktelser og eventuelle andre forpliktelser som ikke er synlige i regnskapet.

Dagens inntektssituasjon

Kommunene har ulike inntektskilder. Rammetilskudd og skatt er de største, men kommunene får også store inntekter fra brukerbetaling, utbytte, eiendomsskatt og konsesjonskraftsinntekter. Rammetilskudd og skatt inngår i definisjonen av frie inntekter, og disse to elementene utgjør rundt 80 % av kommunenes inntekter.



Figur 26: Frie inntekter per innbygger. Kilde: SSB

Omfanget på det kommunale tjenestetilbudet er i stor grad styrt av kommunens økonomiske rammebetingelser.

Det er viktig å merke seg at Kommunal- og moderniseringsdepartementet har lagt opp til at inntektssystemet for kommunen skal gjennomgå i forbindelse med reformen. Både for å sikre samsvar mellom finansieringen og de oppgavene som kommunene skal løse, og for å endre dagens ordning med at små kommuner er særskilt kompensert for smådriftsulempene. Det må dog forventes at det i fremtiden vil bli endringer som i mindre grad tilgodeser de små kommunene, og at det uansett vil være et vedvarende press på kommuneøkonomien gjennom nye krav til tjenester, kvalitetsstandarder og investeringsbehov.

Netto driftsresultat i % av brutto driftsinntekter

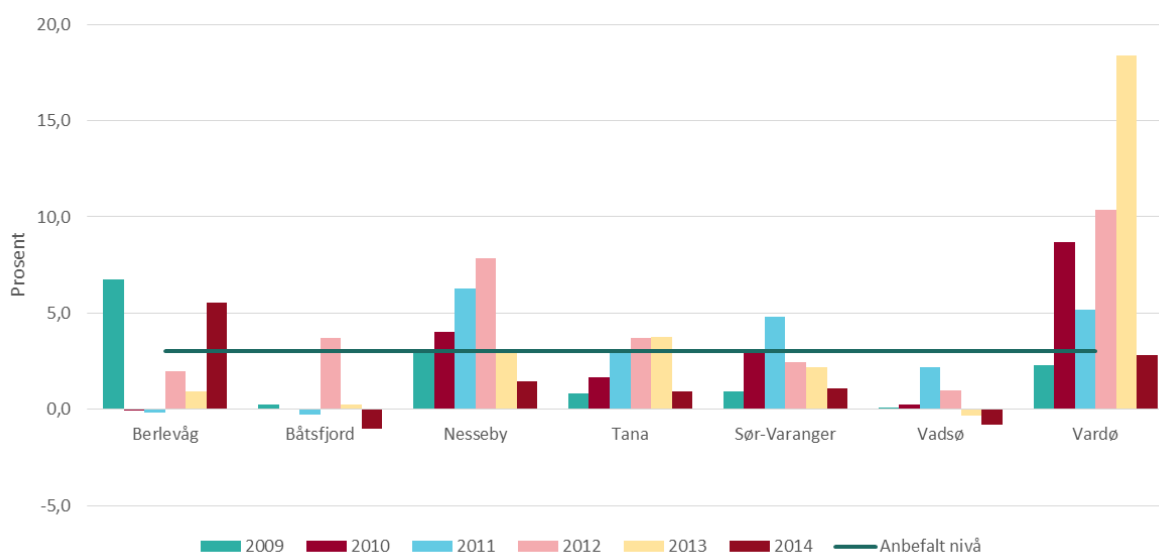
Det viktigste nøkkeltallet for regnskapsresultat i kommunesektoren er netto driftsresultat som andel (prosent) av brutto driftsinntekter. Netto driftsresultat er driftsutgifter, renter og avdrag minus

driftsinntekter. Teknisk Beregningsutvalg (TBU) har gjennom mange år anbefalt at netto driftsresultat bør ligge over tid på minimum 3 % for at en kommune skal ha et tilstrekkelig handlingsrom til å kunne håndtere uforutsette endelser. I sin siste rapport har TBU revurdert denne anbefalingen, og har konkludert med at et netto driftsresultat på 1,75 % bør være tilstrekkelig for at kommuner skal opprettholde en sunn økonomi.

Hovedbegrunnelsen for denne endringen er at kommunene i større grad egenfinansierer investeringene gjennom å benytte mva-kompensasjonen som finansieringskilde.

Man skal være klar over at 3 % netto driftsresultat vil, dersom man konverterer over til regnskapslovens standard, gi et regnskapsmessig resultat rundt 0. Årsaken til dette er at man i det kommunale regnskapet ikke tar med den regnskapsmessige implikasjonen av blant annet slitasje på bygninger, inventar og utstyr.

Et netto driftsresultat som ligger over 3 % vil medføre at kommunen bygger opp økonomisk robusthet til å håndtere uforutsette økte utgifter eller reduserte inntekter. Dette vil også medføre at man ikke trenger å korrigere aktivitetsnivået med en gang at det skjer endringer i rammebetingelsene som kommunen har. Vi ser på dette som et tegn på at kommunen har økonomisk handlefrihet.



Figur 27: Netto driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter. Kilde: SSB

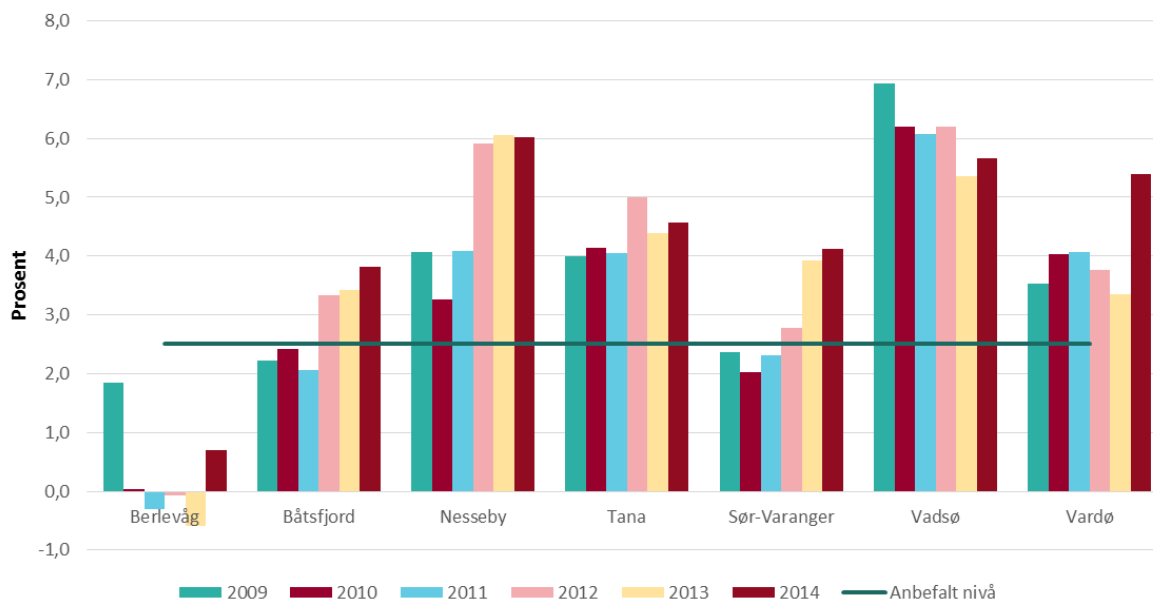
Som grafen viser er det stor forskjell mellom kommunene i regionen. Ingen av kommunene i regionen har over tid klart å opprettholde et netto driftsresultat på 3 % av brutto driftsinntekter med unntak av Vardø kommune.

BDO anbefaler at kommunen setter seg som et første mål å stabilisere driftsresultatet på 3 % (i fremtiden 1,75 %). Det er viktig å se til nivået på gjelden når dette målet fastsettes. Jo høyere lånegjeld, desto større behov for å ha et godt netto driftsresultat som kommunen kan bruke av dersom rammebetingelsene endrer seg. Gjennom å oppnå dette vil kommunen også ha større mulighet til å dekke fremtidige uforutsette utgifter og bidra til høyere grad av egenfinansiering av investeringer. Selv om TBU anbefaler 1,75 % fremover, er det vår vurdering at dette trolig ikke vil være tilstrekkelig, og må uansett ses opp mot den enkelte kommunes lånenivå, investeringsbehov og fremtidig finansieringsprofil på investeringene.

Netto finansutgifter og avdrag i % av brutto driftsinntekter

Et vedvarende høyt investeringsnivå, som i hovedsak er finansiert av lån vil binde opp en stor andel av driftsbudsjettet til finansutgifter og avdrag. Dette vil gå på bekostning av den løpende drift og fremtidig mulighet til å egenfinansiere nye prioriterte investeringer.

Dette nøkkeltallet viser summen av finansutgifter og avdrag i prosent av brutto driftsinntekter. Formålet med indikatoren er å vise hvor stor andel av driftsinntektene som er bundet opp til finans og avdrag, i hovedsak tilbakebetaling av lån.



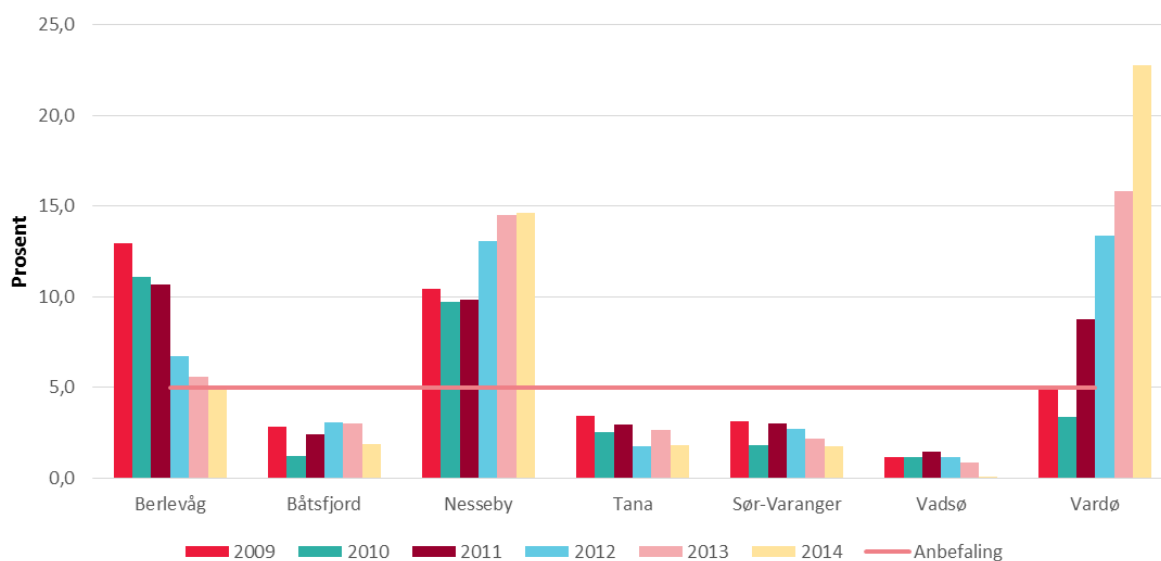
Figur 28: Netto finansutgifter og avdrag i prosent av brutto driftsinntekter. Kilde: SSB

Normalt bør ikke netto finansutgifter og avdrag utgjøre mer enn maksimalt 5 % av driftsinntektene. BDO anbefaler at dette legges på et maksimalt nivå på 2,5 %. Av grafen over ser vi at alle kommunene i regionen ligger over denne anbefalingen med unntak av Berlevåg. Det er verdt å merke seg at KOSTRA-tallene ikke har noe skille mellom investeringer som er gjennomført på et selvkostområde og de som skal dekkes av kommunens frie inntekter.

Disposisjonsfond i % av driftsinntektene

Kommunene bør til enhver tid ha en «buffer» til å møte uforutsette hendelser som svikt i inntekter eller økte utgifter (eksempelvis renteutgifter). Oppbygging av et disposisjonsfond kan også bidra til at kommunen i større grad kan opprettholde et tilstrekkelig økonomisk handlingsrom, samt kunne øke den kommunale egenfinansieringen av investeringene.

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



Figur 29: Disposisjonsfond i prosent av driftsinntektene. Kilde: SSB

Det er anbefalt at kommunen har et nivå på disposisjonsfondet som er minimum 5 % av brutto driftsinntekter. Grafen over viser at kun noen av kommunene har et nivå på avsetningene som gjør at de kan håndtere utfordringer økonomiske endringer uten at dette vil få direkte innvirkning på tjenestetilbudet.

6.2. Eiendomsskatt

I oversikten under har vi sammenstilt KOSTRA-tall vedrørende eiendomsskatt. Oversikten viser at det er forskjeller mellom kommune vedrørende hvorvidt kommunen har innført eiendomsskatt og hvordan eiendomsskatten benyttes.

Kommune	Har innført eiendomsskatt	Har eiendomsskatt både i områder utbygd på byvis og på verker og bruk	Generell skattesats (Promille)	Eiendomsskatt, totalt	Eiendomsskatt, annen eiendom	Eiendomsskatt, boliger og fritidseiendomer
Berlevåg	Ja	Nei	4	1 482	1 482	0
Båtsfjord	Nei	Nei	0	0	0	0
Nesseby	Ja	Nei	7	1 226	1 226	0
Sør-Varanger	Ja	Ja	7	34 119	16 362	17 757
Tana	Ja	Nei	2	2 181	958	1 223
Vadsø	Ja	Nei	7	14 066	6 330	7 736
Vardø	Ja	Nei	7	1 197	78	1 119

Tabell 8: Oversikt over eiendomsskatts variabler, kilde KOSTRA 2014

Som tabellen viser så har alle kommunene i regionen, med unntak av Båtsfjord, innført eiendomsskatt. Av de som har innført eiendomsskatt så benytter alle kommunene, med unntak av Berlevåg og

Tana, en skattesats på 7 promille som er statlig makssats. Berlevåg opererer med en skattesats på 4 promille og Tana kommune benytter 2 promille. Variabelen «eiendomsskatt, annen eiendom» referer til skatt på verker og bruk, næringseiendommer og annen fast eiendom. Alle kommunene som har innført eiendomsskatt har skatt på verker og bruk. Sør-Varanger, Tana, Vadsø og Vardø har i tillegg eiendomsskatt på boliger og fritidseiendommer.

7. Samfunnsutvikling

Kommunenes rolle som planlegger og samfunnsutvikler er i stadig endring. Generalistprinsippet stiller de samme krav til alle kommuner, og alle kommuner møtes derfor også av like forventninger til profesjonalitet i plan- og utviklerrollen. Samtidig vet vi at forutsetningene for å møte denne rollen er varierende. Store kommuner med god ressurstilgang, folketallsvekst og arealpress opplever andre utfordringer enn små avfolkingskommuner med god tilgang på arealer.

Endringer i kommunestruktur kan ha konsekvenser for utviklingen i bosettingsmønstre over tid. Dette innebærer at den både kan få konsekvenser i form av nye pendlingsmønstre, nye bosettingsmønstre, en annen næringsstruktur samt for kapasiteten og muligheten en har for å drive med samfunns- og næringsutviklingsarbeid i regionen.

I denne delen av utredningen har vi kartlagt næringsstrukturen og gjort en analyse av nåværende situasjon blant kommunene. Vi har både undersøkt spredningen i næringsstrukturen på tvers av kommunene, og basert oss på oversikter over typer bransjer som er representert i regionen. Sammensetningen av kompetanse og hvordan organiseringen av næringsutviklingsarbeidet er i kommunene, har også vært viktige tema for å vurdere mulighetene for en overordnet samfunnsutvikling. Videre i kapittelet ser vi på følgende hovedaspekter:

- Geografiske avstander
- Framtidens arbeidsmarked
- Sysselsetting og pendling
- Hvordan næringslivet og næringsstrukturen ser ut i kommunene
- Kommunenes arbeid med næringsutvikling

7.1. Geografiske avstander

Regionen er preget av store geografiske avstander mellom de ulike kommunene. Dette medfører at regionen har særskilte utfordringer knyttet til samfunns- og næringsutvikling. Dette omhandler blant annet mulighetene til å kunne skape en felles arbeidsmarkedsregion som er tett integrert.

I tabellen under har vi synliggjort de store geografiske avstandene i regionen målt i kilometer og beregnet reisetid.

		Tid (timer/min)						
		Berlevåg	Kirkenes	Vadsø	Vardø	Tana	Båtsfjord	Nesseby
Avstand (km)	Berlevåg		4t10m	3t07m	4t18m	2t03m	1t22m	2t20m
	Kirkenes	276		2t41m	3t52m	2t05m	3t39m	1t47m
	Vadsø	202	174		1t11m	1t04m	2t39m	49m
	Vardø	277	249	75		2t13m	3t47m	1t57m
	Tana	135	142	68	143		2t00m	29m
	Båtsfjord	91	248	174	248	130		2t03m
	Nesseby	153	123	51	126	31	137	

Tabell 9: Oversikt over geografiske avstander målt i kilometer og tid, Kilde visveg.no

Som tabellen viser er det over 2 timer og 30 minutters reiseavstand mellom regionens to største kommuner Sør-Varanger (Kirkenes) og Vadsø. I tillegg til de store geografiske avstandene er det også viktig å påpeke at enkelte av fylkesveiene mellom kommuner ofte er midlertidig stengt i løpet av vinterhalvåret. Dette medfører særskilte utfordringer knyttet til potensielle samarbeid på tvers av kommunene i regionen.

7.2. Fremtidens arbeidsmarked

Det er nødvendig å lage god infrastruktur for næringslivet, sikre arealer, og utarbeide tilskuddsordninger, men det er også nødvendig å sikre human kapital i regionen. Dette handler ikke bare om å kunne tiltrekke seg et framtidig næringsliv, men også å sikre at regionen har den kompetansen som er nødvendig for fortsatt å kunne tilby gode tjenester.

I denne sammenhengen trekkes det ofte frem at det er behov for et «tykt» arbeidsmarked. Med to-karrierefamiliens inntogsmarsj, må en region kunne tilby arbeidsplasser til to personer, og ikke bare til én, for å sikre at paret bosetter seg i regionen. Ettersom personer med høyere utdanning gjerne er gift med andre med høy utdanning, innebærer det at regionen må kunne tilby kompetansearbeidsplasser.

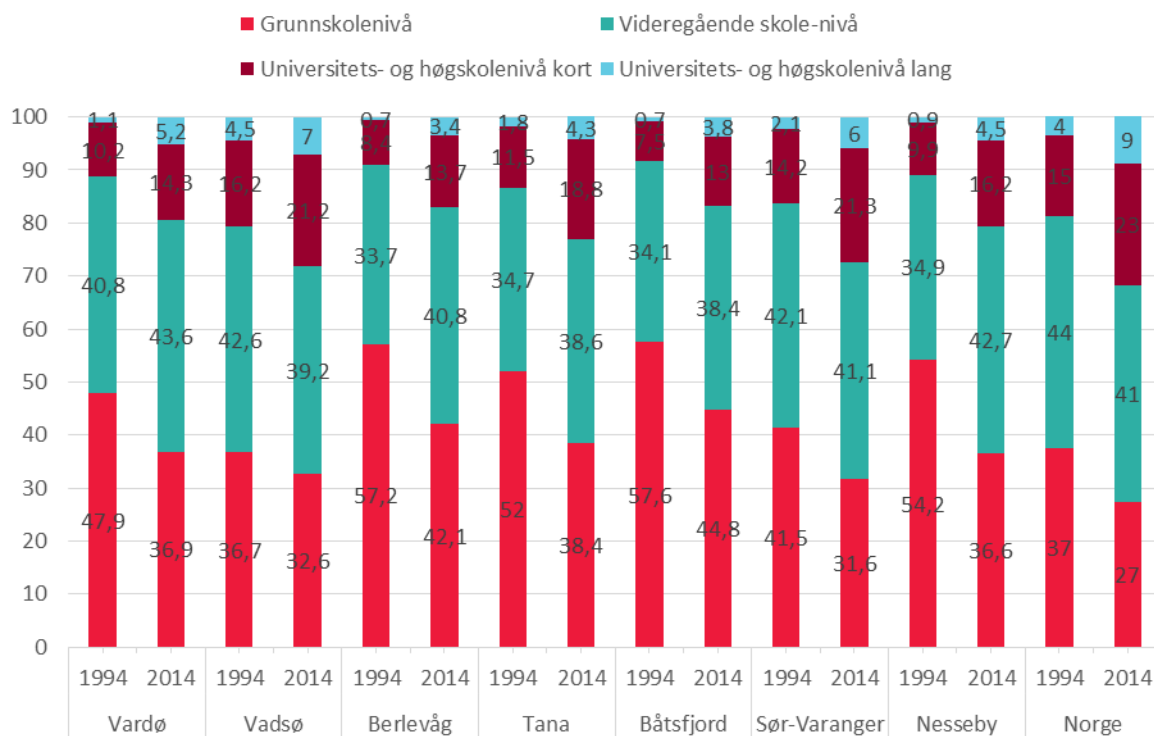
NOU-en «Kompetansearbeidsplasser - drivkraft for vekst i hele landet» (NOU, 2011) viser at det er en stor skjevhet i den geografiske fordelingen av kompetansearbeidsplasser i Norge. Utvalget konkluderer med at en sterkere spredning av kompetansearbeidsplasser vil være en sentral faktor for å sikre at folk med høy kompetanse velger å bosette seg og bli boende i regioner også utenfor Oslo-regionen og de største byene. Konklusjonen er at å sikre en større spredning av kompetansearbeidsplasser ikke bare vil være tjenlig for de berørte regionene, men for landet som helhet.

Det er likevel variasjon i behovene i de ulike landsdelene: «Noen steder sliter private og offentlige virksomheter med rekrutteringen, mens andre steder er det mangel på arbeidsplasser for høyere utdannede» (s. 9).

For å avhjelpe situasjonen er det særlig to tilnærminger som er aktuelle. Den ene er å legge til rette for bedrifter og entreprenører som ønsker å starte virksomhet i kommunene. Den andre tilnærmingen er å tilrettelegge for kompetanseheving i regionen.

Utdanningsnivå

I figuren under utdanningsnivået for befolkningen i kommunene, fordelt etter høyeste utdanningsnivå i henholdsvis 1994 og 2014. Alle kommunene i regionen har en lavere andel personer med høyere utdanning enn landsgjennomsnittet. Andelen har imidlertid økt de seneste 20 årene. Befolkningsandelen som har høyere utdanning (universitets- og høøgskolenivå) i 2014 er størst i Vadsø (28,2 prosent), mens den er lavest i Båtsfjord (16,8 prosent).



Figur 30: Befolkningens høyeste utdanningsnivå etter kommune. Prosent. Kilde SSB

7.3. Sysselsetting og pendling

I dette delkapittelet ser vi nærmere på den samlede sysselsettingen i regionen, sysselsettingsandel samt pendlingsmønstrene. Særlig det sistnevnte er interessant i en diskusjon om kommunestruktur og regionutvikling.

Antall arbeidsplasser i regionen

I tabellen under vises arbeidsplassutviklingen i perioden fra 2008 til 2014. I 2008 var det 12 763 arbeidsplasser i regionen, mens antallet var økt til 13 141 i 2014. Dette utgjør en vekst i antall arbeidsplasser på 3 prosent.

Antall arbeidsplasser i offentlig sektor økte fra 5 729 i 2008 til 5 780 i 2014, det vil si en økning på 51 arbeidsplasser (0,9 prosent). I privat sektor og offentlige foretak økte antall arbeidsplasser fra 7 034 i 2008 til 7 361 i 2014, det vil si en økning på 327 arbeidsplasser (4,6 prosent).

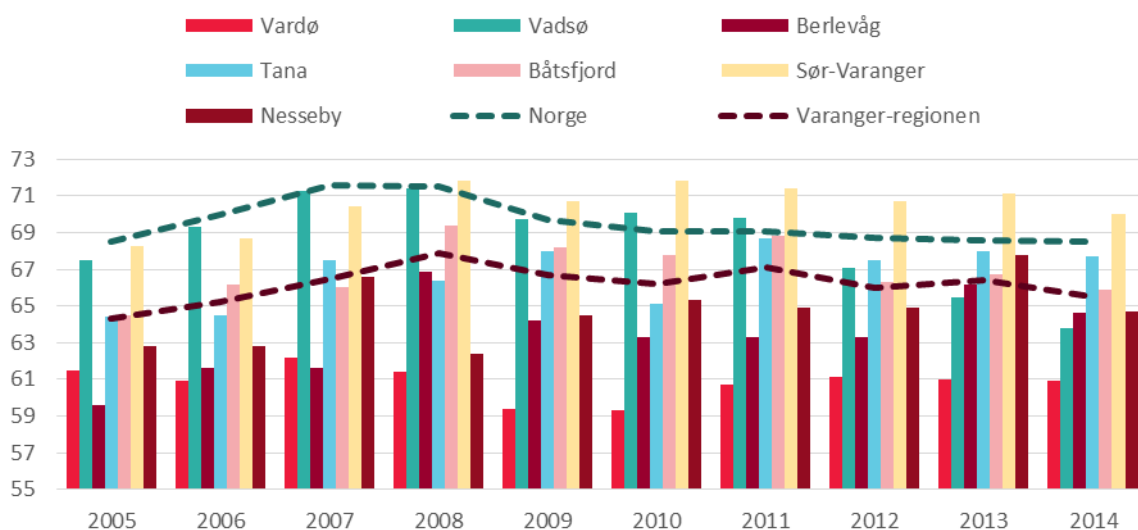
Sektor	2008	2014	Differanse
Offentlig sektor	5 729	5 780	51
Privat sektor og offentlige foretak	7 034	7 361	327
Samlet	12 763	13 141	378

Tabell 10. Antall arbeidsplasser i privat og offentlig sektor i perioden fra 2008 til 2014

Sysselsettingsandel

Sysselsettingsandelen er svært sentral med tanke på både verdiskaping og skatteinngang i kommunene. Sysselsettingsandelen viser hvor mange i arbeidsfør alder (15-74 år) som er sysselsatt. Som figuren under viser, ligger sysselsettingsandelen i kommunene samlet under landsgjennomsnittet i

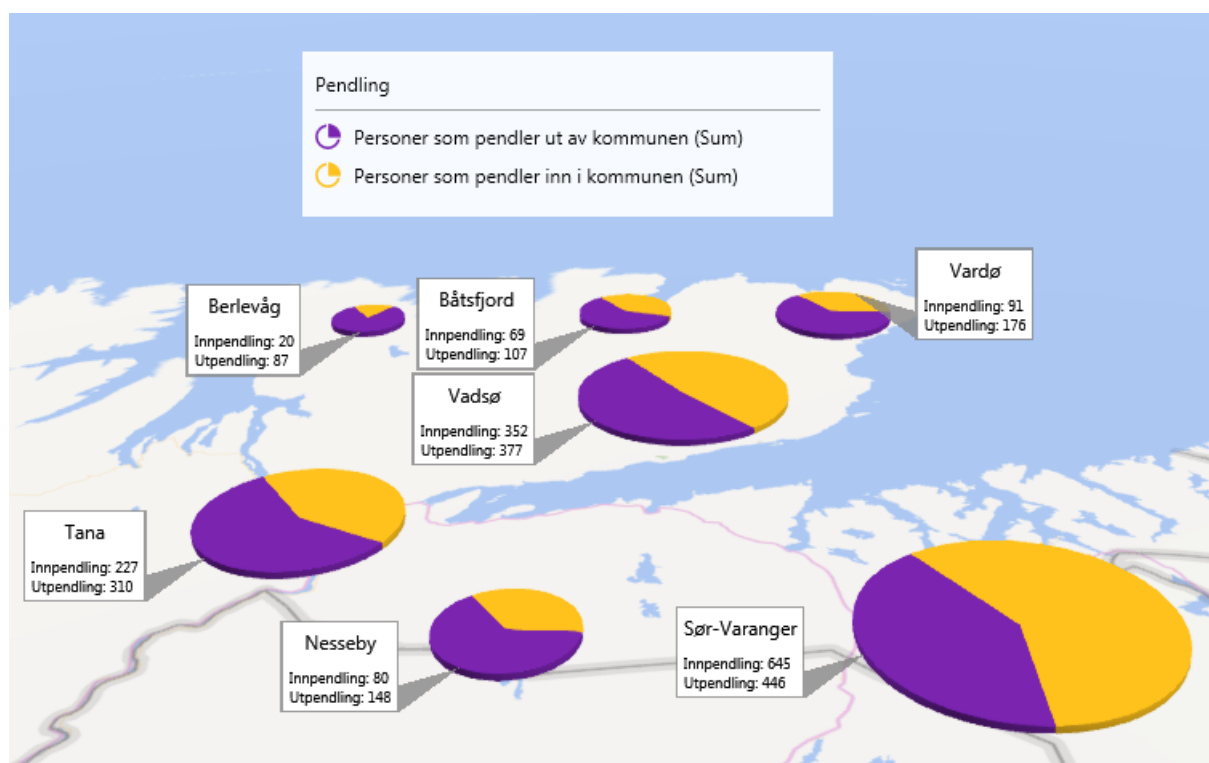
hele perioden. Når det gjelder de enkelte kommunene, er andelen sysselsatte i 2014 høyest i Sør-Varanger (70) og lavest i Vardø (60,9).



Figur 31: Sysselsettingsandel i kommunene. Prosent.

Pendling innad i regionen

I de syv kommunene som omfattes av denne analysen er det bosatt 13 141 sysselsatte personer. Av disse er det 1 651 (12,6 prosent) som arbeider i en annen kommune enn den de er bosatt i. 12 974 personer har arbeidssted i de syv kommunene. Av disse er det 1 484 (11,4 prosent) som er bosatt i en annen kommune enn den de arbeider i. Figuren under antall personer som pendler ut- og inn fra hver enkelt kommune i regionen.

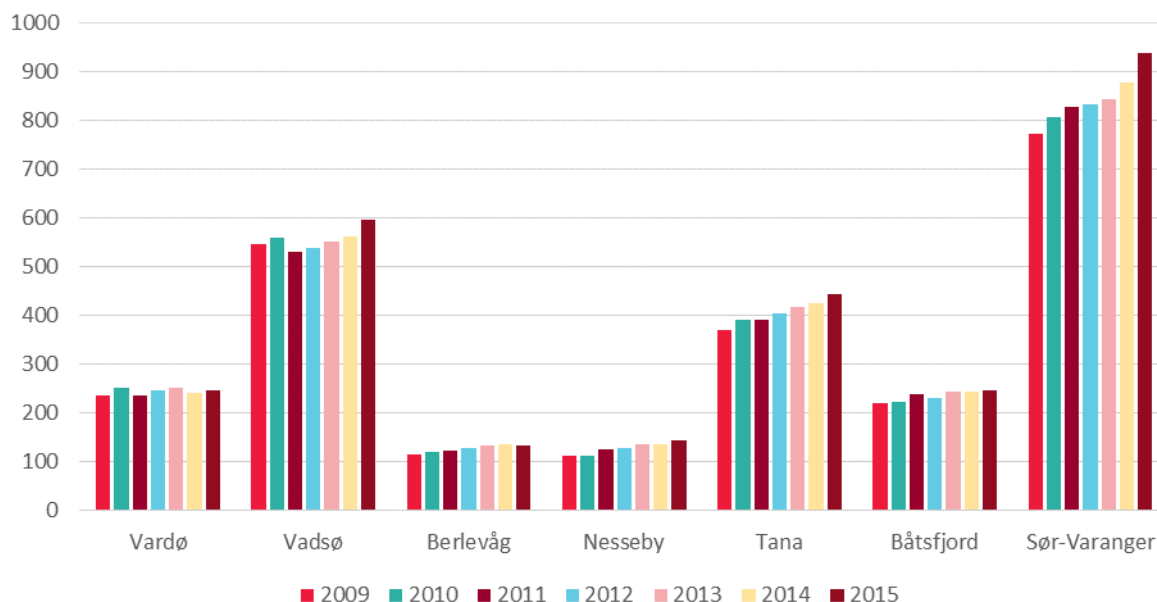


Figur 32: Total pendling i regionen, antall som pendler inn- og ut av de ulike kommunene

7.4. Hvordan næringslivet og næringsstrukturen ser ut i kommunene

Antall virksomheter etter næring

I figuren under vises antall virksomheter per kommune i Øst-Finnmark per år i perioden fra 2009 til 2015. I perioden har antall virksomheter i regionen som helhet økt med 15,9 prosent. Det er relativt stor variasjon mellom kommunene her. Økningen i antall virksomheter har vært størst i Nesseby (28,3 prosent) og lavest i Vardø (4,2). Utviklingen for de øvrige kommunene framgår av figuren under.



Figur 33: Antall virksomheter i kommunene i perioden 2009-2015

Hvordan næringsstrukturen i kommunene ser ut er avgjørende for hvilke «kort en har på hånda» når det gjelder framtidig næringsutvikling og den strategiske innretningen av næringsutviklingsarbeidet. I tabellen under vises det hvordan næringsstrukturen ser ut i de sju kommunene i 2015. De dominerende næringene er jordbruk, skogbruk og fiske, bygge- og anleggsvirksomhet, varehandel, reparasjon av motorvogner, omsetning og drift av fast eiendom og helse- og sosialtjenester.

Næring	Vardø	Vadsø	Berlevåg	Tana	Båtsfjord	Sør-Varanger	Nesseby
Jordbruk, skogbruk og fiske	54	77	31	143	60	103	56
Bergverksdrift og utvinning	1	0	0	1	0	9	1
Industri	7	13	10	9	14	37	7
Kraftforsyning	1	4	1	0	1	2	1
Vannforsyning, avløp og renovasjon	0	3	0	8	0	4	1
Bygge- og anleggsvirksomhet	21	56	5	38	18	111	10
Varehandel, reparasjon av motorvogner	20	74	13	42	27	139	5
Transport og lagring	15	30	8	33	16	66	4
Overnattings- og serveringsvirksomhet	9	18	8	14	10	31	3
Informasjon og kommunikasjon	7	13	3	6	0	21	1
Finansiering og forsikring	2	5	1	1	1	3	0
Omsetning og drift av fast eiendom	20	57	12	27	23	95	6
Faglig, vitenskapelig og teknisk tjenesteyting	9	59	5	22	9	60	3
Forretningsmessig tjenesteyting	16	31	2	14	13	50	5
Offentlig administrasjon og forsvar, trygdeordninger underlagt offentlig forvaltning	18	29	5	13	9	19	7
Undervisning	7	22	5	16	6	33	5
Helse- og sosialtjenester	21	54	14	32	26	101	18
Kultur, underholdning og fritid i alt	6	23	4	14	4	27	8
Personlig tjenesteyting	13	30	7	12	10	28	3

Tabell 11: Næringsstruktur i kommunene i 2015. Antall virksomheter.

NæringsNM

NHOs NæringsNM måler og sammenligner næringsutviklingen i fylker, regioner og kommuner, basert på nyetableringer, lønnsomhet, vekst og størrelse på næringslivet. I NæringsNM 2014 (publisert i januar 2015) kommer regionen Øst-Finnmark (kommunene Sør-Varanger, Båtsfjord, Unjargga-Nesseby, Berlevåg, Gamvik, Vadsø, Vardø) ut som nummer 65 av 80 regioner i landet. Regionen er nummer 22 når det gjelder nyetableringer, 73 for lønnsomhet, 62 for vekst og 60 for størrelse. For de siste ti årene kombinert er regionen på plass 76.¹³

¹³ Telemarksforskning (2015): NæringsNM 2014.

7.5. Kommunenes arbeid med næringsutvikling

Øst-Finnmark regionråd er et interkommunalt samarbeidsorgan og regionråd for de ni kommunene Berlevåg, Båtsfjord, Gamvik, Lebesby, Nesseby, Sør-Varanger, Tana, Vadsø og Vardø. I henhold til vedtektene skal Rådet med hovedfokus på Øst-Finnmark bidra til å gjøre Finnmark fylke til en konkurransekraftig region nærings- og bostedsmessig. Rådet skal diskutere og beslutte felles strategiske anliggender for Øst-Finnmark. En hovedoppgave skal være å forestå utviklingsarbeid som direkte og indirekte bidrar til å styrke eksisterende næringsliv og/eller utvikle ny virksomhet og nye arbeidsplasser. Blant saksområder som er sentrale for regionrådets arbeid er utdanning og samferdsel.

Nærings- og innovasjonsselskaper

Kommunene i regionen arbeider med næringsutvikling i varierende grad og på ulikt vis. Næringsutviklingsoppgaver håndteres delvis av kommuneadministrasjonen (av rådmann, nærings sjef, næringskoordinator eller tilsvarende) og delvis av etablerte nærings- og innovasjonsselskaper i kommunene. Regionen har tre innovasjonsselskaper som støttes av SIVAs næringshageprogram. I det følgende gis en nærmere beskrivelse av næringsutviklingsapparatet i de syv kommunene i regionen.

Vardø

I Vardø kommune håndteres næringsutviklingsoppgaver av kommuneadministrasjonen, ved enhet for teknisk plan og kultur. Kommunes satsingsområder er sjømat, olje/gass og reiseliv, som støttes blant annet gjennom det kommunale næringsfondet.

Vadsø

Varanger Nærings senter AS jobber med tilrettelegging og utviklingstiltak for næringslivet og fungerer som Vadsø kommunes næringslivsavdeling. Selskapet eies av Vadsø kommune, Vadsø Næringsforening og bedrifter. De viktigste oppgavene er rådgivning for nye og etablerte bedrifter, kontaktpunktfunksjon for bedrifter utenfra som ønsker å etablere seg i Vadsø, utviklingsprosjekter med næringsfokus, kompetanseutvikling for bedrifter, sekretariat for Utviklingsrådet og felles arrangementer for bedrifter.

Vadsø kommune har et utviklingsfond, som skal benyttes som et strategisk verktøy og virkemiddel for å stimulere til utvikling innen Vadsø kommunes vedtatte satsingsområder slik de fremgår av kommuneplan og strategisk næringsplan. Satsingsområdene i strategisk næringsplan for 2010-2017 er reiseliv, KIFT-næringer, energi og havnerelatert virksomhet.

Hermetikken næringshage er en kulturnæringshage som deltar i SIVAs næringshageprogram. Næringshagen omfatter 30 virksomheter i og utenfor Vadsø. Næringshagen arbeider for å utvikle kulturnæringshagen gjennom prosjektarbeid og ved å tilby kompetanse til næringslivet.

Berlevåg

Berlevåg kommune hadde omstillingsstatus i perioden 2008-14. Etter avslutning av omstillingsperioden er arbeidet videreført i et nærings selskap, som forvalter gjenstående midler fra omstillingsarbeidet. Det er vedtatt en plan for å rekruttere en fast næringsmedarbeider og etablert et næringsutvalg som skal være et styre for selskapet. Utviklingsenhetens viktigste oppgave er å tilrettelegge for en positiv lokalsamfunnsutvikling i Berlevåg kommune, og bidra til å skape og sikre et variert, lønnsomt og framtidsrettet næringsliv med trygge og varige arbeidsplasser. Tjenesten tilbyr blant annet råd og veiledning til nyetablerere og til eksisterende virksomheter, og formidler kontakt mot kompetanseinstitusjoner og virkemiddelapparat. Tjenesten er tilgjengelig for bedrifter og personer som vil etablere næringsvirksomhet i Berlevåg kommune, og den skal være en konstruktiv samarbeidspartner for eksisterende næringsliv og andre aktører i og utenfor Berlevåg.

Tana

I Tana kommune håndteres næringsutviklingsoppgaver av kommuneadministrasjonen, ved utviklingsavdelingen. Næringslivet støttes blant annet gjennom det kommunale næringsfondet.

Båtsfjord

Linken Næringshage i Båtsfjord er en næringshage med fokus på sjømat. Næringshagen arbeider for næringsutvikling i Båtsfjord kommune, gjennom nettverksbygging, næringsutvikling, kompetanseutvikling og prosjektutvikling. I 2007 fikk kommunen status som omstillingskommune. I denne perioden fungerte Linken Næringshage som næringsavdeling for Båtsfjord kommune, i tillegg til som administrasjon for omstillingsfondet. Funksjonen som næringsavdeling for kommunen er opprettholdt etter omstillingsperioden.

Båtsfjord kommunale fiskerifond skal bidra til styrking og utvikling av fiskeflåten i Båtsfjord og bidra til økt interesse for fiskeyrket. Fondet er utlukkende et lånefond og tilsagn kan bare gis til personer eller bedrifter som er bosatt i Båtsfjord kommune.

Sør-Varanger

Kirkenes Næringshage i Sør-Varanger har som formål å bidra til økt lønnsomhet for medlemsbedriftene igjennom nettverksbygging, kompetanseheving og samarbeidsprosjekter. Kirkenes Næringshagen er organisert som et aksjeselskap eid av SIVA, flere lokale bedrifter, samt Sør-Varanger kommune. Den er en medlemsorganisasjon for over 80 lokale bedrifter, og er i tillegg operatør for SIVAs næringshageprogram. Næringshagen skal være en sentral drivkraft for næringsutvikling mellom Norge og Nordvest-Russland/Finland, og skape en bedriftskultur blant medlemmene som oppfordrer til samarbeid og økt entreprenørskap.

Nesseby

I Nesseby kommune håndteres næringsutviklingsoppgaver av kommuneadministrasjonen. Næringslivet støttes blant annet gjennom det kommunale næringsfondet, og kommunen har i tillegg finansielle midler fra Varanger Kraft som allokteres til Samfunns- og næringsutviklingsfondet.

Flere utviklingsorienterte bedrifter

For å lykkes med næringsutvikling er en i stor grad avhengig av at en har gode entreprenører. En må ha personer og bedrifter som har både vilje og evne til vekst. Som mange andre regioner i Norge karakteriseres Øst-Finnmark av at det er relativt få bedrifter som har vekstambisjoner. Skal en få til bedre resultater på et overordnet nivå, er en avhengig av at næringslivet selv blir mer gründerfokuserte og utviklingsorienterte. For å få dette til, må de ulike bedriftene bli mer proaktive, mer villige til å ta risiko og legge større vekt på innovasjon i bred forstand. Å klare dette krever langsiktig arbeid. Det er viktig at det de ulike næringsutviklingsaktørene utfordrer bedriftene på dette og stiller de kritiske spørsmålene. Skal en gjøre dette, må en ha en god oversikt over hva bedrifter i ulike utviklingsfaser har behov for av ressurser samt hvilke behov særskilte næringer har. Skal en klare dette på en best mulig måte, er avhengig av å jobbe bevisst med nettverksutvikling og innhenting av kompetanse utenfra. Næringsutvikling krever kompetanse på et bredt spekter av områder, og det er vanskelig for en enkelt kommune å ha all kompetansen selv. Her kan en større enhet, i form av en større kommune eller et regionalt samarbeid, være hensiktsmessig.

Utvikling gjennom samarbeid og nettverk

I Øst-Finnmark er det en utfordring at mange av bedriftene er små og i for stor grad opptatt av kort-siktig drift. Dersom både enkeltbedrifter og næringslivet som helhet skal lykkes bedre, er det ønskelig å videreutvikle samarbeidskulturen og samarbeide tettere. Dette gjelder både mellom bedrifter i

samme næring og mellom ulike næringer. Det er flere gevinster knyttet til å få til et tettere samarbeid mellom bedriftene, blant annet:

- Bedriftene får et bredere kompetansecundament og flere ideer til hvordan de kan utvikle seg videre. Dette hindrer innlåsingseffekter.
- Bedriftene får et bredere produkt- og tjenestespekter, noe som gjør dem interessante for flere.
- Bedriftene blir i stand til å betjene mark-eder som de ellers ikke var i stand til å betjene som følger av at de var for små. Dette gjør at de får et bedre fundament for videre utvikling.
- En vil få flere som er med å dra lasset, noe som vil gagne både de enkelte virksomhetene og hele næringslivet.

For det kommunale og regionale virkemiddel-apparatet bør det være en sentral oppgave å legge til rette for utvikling av slikt samarbeid mellom bedrifter. Dette gjelder både for samarbeid innen ulike bransjer, men også for samarbeid mellom ulike bransjer. Det er også viktig å legge til rette for kobling mot bedrifter og aktører utenfor regionen. Bedriften blir da selv en fast kjerne, mens den kan koble seg til forskjellige andre bedrifter og kunnskapsmiljøer over tid. På den måten vil bedriftene sørge for å få tilgang på de ressursene som den trenger i en gitt fase samt også kunne få tilgang til kompetanse utenfor regionen. Det er en måte å skaffe seg konkurransefortrinn og å unngå at bedriften blir fastlåst i en bestemt måte å gjøre ting på.

Kompetanseheving

Det er mulig å arbeide med å utvikle kompetanse i regionen, og slik skape etterspørsel etter arbeidskraft. I den siste sammenhengen er lokale utdanningstilbud viktig. Dette er dokumentert for enkelte høyere utdanninger.

Gryhtfeldt og Heggens studie (2012) så på velferdsutdanningene lærer, sykepleier, førskolelærer og sosialarbeider, og fant at høgskolenes lokalisering hadde stor betydning for rekruttering til arbeidsmarkedet, og for hvor studentene bosatte seg etter endt utdanning. Studien viste at for disse fagområdene var det slik at omtrent 90 % av personer som gjennomførte sin utdanning i samme region som de er vokst opp i, forblir i regionen i de neste fem årene etter endt utdanning. For de studentene som gjennomførte utdanningen i en annen region enn den de var oppvokst i, var det bare omtrent halvparten som returnerer til regionen hvor de vokste opp.

Det er de unge voksne med høy utdanning som er den mest mobile befolkningsgruppen. Tilbøyeligheten til å flytte synker raskt når gruppen når midten av 20-årene. Dette kan tyde på at det er mindre sjanse for å «miste» en allerede etablert arbeidstaker som gjennomfører videreutdanning eller grunnutdanning i regionen etter fylte 25.

Regionrådet for Øst-Finnmark har etablert en samarbeidsavtale med Universitet i Tromsø. Avtalen har som formål å sikre bedre vilkår for studenter i Øst-Finnmark. Det er under etablering en campus i Kirkenes, med et desentralisert studietilbud i regionen. Regionrådet har også arbeidet med å etablere studiesentra i hver enkelt kommune. Satsing på at alle kommuner i regionen skal få et desentralisert og distribuert studietilbud på høgskole- eller universitetsnivå har vært en viktig og prioritert sak.

8. Lokaldemokrati

Kommuner er både arenaer for forvaltning og demokrati. Som vi vil vise i dette kapitlet er debatten om sammenhenger mellom kommunestørrelse og deltakelse, tillit og kvalitet i lokalpolitikken både omstridt og komplisert.

Kommunesammenslåinger - som prosesser - har også betydelig innvirkning på lokaldemokratiet. I det myndighet, representasjon og størrelse forandres, blir også forholdene kommuner imellom vesentlig annerledes.

I dette kapitlet vil vi først oppsummere noen av de mest sentrale funnene innen forskningen på feltet. Deretter vil vi se på noen utfordringer for lokaldemokratiet med hensyn til kommunestørrelse. Her trekker vi frem generelle styrker og svakheter.

Til sist gjør vi en kort gjennomgang av kommunene i Øst Finnmark, hvor vi blant annet trekker veksler på informasjon fra intervjuer som er blitt gjort med disse. En god del av momentene i dette kapitlet grenser til temaer behandlet andre steder i rapporten, og tas derfor ikke opp igjen her.

8.1. Funn fra forskningen

Forskningen gir ingen entydige svar på hvorvidt større eller mindre kommuner er bra eller dårlig. Den tegner snarere et mer nyansert bilde som vi vil løfte frem her.

På den ene siden er valgdeltakelsen gjerne større i mindre kommuner. I mindre kommuner er det gjerne også slik at det er større innflytelse for det enkelte individ på beslutninger i kommunene (Rose 2002). På den andre siden vil sammenslåing også kunne gi større avstand mellom folkevalgte og velgere, noe som gjerne oppfattes som negativt.

Større kommuner legger imidlertid opp til flere medvirkningsordninger mellom valg, og har et bredere spekter av politiske partier å velge mellom ifølge Vabo utvalget.

Studier av den danske kommunereformen har vist at sammenslåing av kommuner til større enheter, har negativ effekt på innbyggernes forståelse av lokalpolitikk (Lassen & Serritzlew, 2011) og på tillit til lokale politikere (Hansen S. W., 2012).

Samtidig er det vanskelig å rekruttere folk inn i kommunepolitikken i små kommuner, det er lite politisk handlingsrom og små kommuner har større (in-)abilitetsutfordringer (Brandtzæg, 2009).

Vabo-utvalget trekker også frem at rollen som folkevalgt har blitt endret i tråd med at saksmengden har økt og sakene er blitt mer komplekse. I større kommuner har det samtidig blitt mer frikjøp av politikere og flere heltidspolitikere, noe som gjerne er vanskelig å få til i mindre kommuner. Større enheter betyr også at det kan være rom for noen flere profesjonelle politikere som kan bidra til å heve kvaliteten på politiske beslutninger.

Samtidig vil en større kommune gjerne ha relativt færre kommunestyrerepresentanter per innbygger enn små kommuner, og kommunestyrestørrelsen er også knyttet til antall representerte politiske partier.

Monkerud og Sørensen (2010, s. 265) diskuterer hvorvidt små kommuner har høy prioriteringseffektivitet, noe de definerer som om kommunene gjør «de rette tingene». Deres hypotese er blant annet at i små kommuner kan borgerne bedre kontrollere de folkevalgte slik at politikernes prioriteringer passer godt med innbyggernes prioriteringer, samtidig som små kommuner er mer homogene.

8.2. utfordringer for lokaldemokratiet

Dagens små kommuner har vesenstrekk som er utfordrende i et demokratiperspektiv. Det er svært mange momenter som kan vektlegges i denne sammenheng, men vi vil her ta for oss de mest tungtveiende.

Det er spesielt tre anliggender som er relevante når man vurderer dagens kommuner i forhold til sammenslåing. Disse er overlappende og nært knyttet til hverandre:

- Oppgaver og samarbeid
- Nærhet
- Profesjonalisering

Det første aspektet knytter seg til politisk styring og interkommunalt samarbeid. I et lokalt perspektiv er interkommunalt samarbeid ofte beskrevet som et mindre kontroversielt skritt i retning av sterkere geografisk, politisk og forvaltningsmessig integrasjon. Det er imidlertid også forordninger som innehar reell fare for ansvarsapulverisering.

Vabo utvalget går eksempelvis langt i å karakterisere utviklingen i interkommunalt samarbeid som en potensiell demokratisk utfordring, spesielt for de folkevalgte.

Interkommunalt samarbeid kan føre til større grad av indirekte demokrati idet det opprettes selskaper, styrever, og representantskap, samt andre uformelle og formelle nettverksamarbeid. Dette kan ta makt bort fra kommunestyrene. Av noen karakteriseres dette som et ekstra forvaltningsnivå. Det er derfor knyttet en del tvil til slike forordningers legitimitet og deres egnethet i forhold til strategiske oppgaver. Fra enkelte hold hevdes det også at de rent faktisk er en unødvendig mellomfase i integrasjonen mellom forvaltning og politikk.

For Vabo utvalget later det til å være et grunnprinsipp at fremtidens kommunestruktur ikke skal måtte basere seg på at en økning i lovpålagte oppgaver nødvendiggjør en stadig økning i interkommunale samarbeidsforordninger. Det må imidlertid her tas høyde for at det er store forskjeller mellom ulike kommuners motiver for- og kontroll med- ulike interkommunale samarbeidsløsninger. Det er derfor mange tilfeller hvor disse samarbeidsløsningene er gode og hensiktsmessige, men det trekkes et skille med de kommunene som er helt avhengig av samarbeidsløsninger for å løse de mest grunnleggende kjerneoppgaver.

Interkommunale samarbeid i regionen er derimot lite utbredt. Denne konklusjonen er basert på BDOs kartlegging av eksisterende samarbeid og eierskap, som vi har funnet gjennom søk i kommunenes regnskap og ved bruk av andre søkemotorer som Proff Forvalt. Oversikten er tatt med som et vedlegg til rapporten. De potensielle demokratiske utfordringene knyttet til slike samarbeid er derfor mindre sannsynlig at forekommer i Øst-Finnmark sammenlignet med andre regioner.

I et sammenslåingsscenario hvor kun noen kommuner slås sammen, vil det kunne bli utfordrende for små selvstendige kommuner å reforhandle samarbeidsløsninger med nye og større enheter. I mange tilfeller vil små kommuner da måtte belage seg på å benytte seg av tjenester til en større nabokommune, uten å ha noen innflytelse på dem. Dette vil i sin tur kunne ha konsekvenser for lokaldemokratiet som arena i lys av at interkommunalt samarbeid i en del tilfeller kan skape et demokratisk underskudd. Dette vil være et viktig spørsmål dersom styrkeforholdene blir vesentlig forandret i ulike sammenslåingsscenarier.

Et annet anliggende vedrørende lokaldemokratiet er spesielt knyttet til nærhet og størrelse. Små kommuner er mer sårbare for endringer både i forhold til lokale folkevalgte og kompetent personell.

Nærheten til lokale folkevalgte er beviselig større i mindre kommuner, og dette kan også tenkelig ha sammenheng med både lokal identitet og politisk praksis. Det bør ikke underslås at det her kan

være betydelige forskjeller mellom kommuner innen samme region, og at dette kan utgjøre en utfordring i enkelte av kommunesammenslåingsalternativene. Dette kan være spesielt relevant i forhold til hvordan man bygger en ny felles identitet knyttet til en storkommune.

Et annet moment relatert til størrelse og nærhet er lokale folkevalgtes habilitet. I de mindre kommunene er habilitetsproblemer ofte vanlig, noe som svekker lokaldemokratiet idet valgte lokalpolitikere ikke kan avlegge sine stemmer i viktige saker. Større kommunale enheter vil sannsynligvis i positiv forstand ha tilstrekkelig distanse til å behandle saker, for eksempel innen plan- og reguleringsaker. Dette vil minske habilitetsutfordringene.

Geografisk distanse er imidlertid en annen dimensjon innen nærhet og størrelse. Dette er naturligvis et meget sentralt punkt i forhold til kommunene i Øst-Finnmark. Eksempelvis vil en storkommune vil ha betydelige transportkostnader og tidsbruk. Den fysiske nærheten er også relevant i forhold til interaksjonen mellom folkevalgte og innbyggere.

Et tredje anliggende er knyttet til profesjonalisering. Formell kompetanse for eksempel innen juss og andre områder kan ofte være mangelvare i de minste kommunene. Ettersom saker blir flere og mer komplekse og tidkrevende, blir ubetalte lokalpolitikere en begrensende faktor i rekrutteringen.

I mindre kommuner er det som tidligere nevnt gjerne vanskeligere å få til frikjøp av politikere, noe som begrenser kapasiteten til de folkevalgte. Det hefter seg imidlertid bekymringer til frikjøpsordninger da det generelt ses på som et gode for lokaldemokratiet at folk som sitter i politiske verv også har jobber som ikke sorterer under lokalpolitikken.

Kommunestørrelse henger altså særskilt sammen med distanse, kompetanse og kapasitet til å ivareta et økende omfang av komplekse oppgaver og regelverk. Dette gjør seg spesielt gjeldende dersom kommunene i fremtiden blir mer rammestyrte. Rammestyring vil si at de kun instrueres om hvilke oppgaver de har, men ikke *hvordan* de løser dem. Dette stiller nødvendigvis høyere krav til kommunepolitikeres kapasitet, samt fagmiljøet og kompetansen til tjenesteytere.

I sum kan man anføre at nærhet og små forhold både kan være hemmende og vitaliserende for lokaldemokratiet som arena.

8.3. Kan negative sider ved sammenslåinger motvirkes?

Potensielt negative sider ved kommunesammenslåing kan demmes opp for ved nye institusjonelle forordninger. Et eksempel på hvordan man kan bøte på uønskede aspekter er ved å nedsette lokalutvalg.

Som tidligere nevnt har erfaringene fra kommunesammenslåingene i Danmark blant annet vist at tilliten til lokalpolitikkerne gikk noe ned etter sammenslåingen. Det samme har skjedd med innbyggernes forståelse av lokalpolitikken (Vabo, 2014, s. 134). Videre vil det bli færre folkevalgte etter en sammenslåing, noe som vil gjøre det vanskeligere å beholde den samme nærheten mellom innbyggerne og de folkevalgte. Derfor anbefalte Vabo-utvalget at det ble satt i verk demokratitiltak for de sammenslåtte kommunene.

Ett slikt tiltak for å sikre fortsatt høy lokal deltakelse og innflytelse, er en kommunedelsutvalgsmo-
dell. En slik modell er allerede forankret i kommuneloven. Fordelen med en slik modell er også at den gjør det mulig for flere innbyggere å involvere seg i politikk. Modellen motvirker også i noen grad den økte avstanden mellom folkevalgte og velgere.

Vaboutvalget peker på at et slikt lokalutvalg kan ha ulike roller, fra å være høringsinstans til å få delegert myndighet til å løse konkrete oppgaver. Slike utvalg kan ha et stort antall oppgaver og slik sikre lokal innflytelse på viktige områder, forutsatt at de får tilført tilstrekkelige ressurser. For ek-

sempel i Bodø har slike utvalg 5-9 medlemmer, og alle personer over 18 år, med bostedsadresse i lokalområdet, er valgbar.

Brandtzæg (2009) viser til at kommunedelsutvalg kan bidra til at politikerne i kommunestyret i større grad kunne fungere som tillitsvalgte for hele kommunen snarere enn representanter for sine respektive bygder eller grender. Utvalgene kan dermed indirekte bidra til å redusere spenningene mellom de tidligere kommunene på det politiske planet.

Lokalutvalg kan slik spille en viktig rolle for å skape en ny kommune, i tillegg til at de reduserer de demokratiske utfordringene som følger av en kommunesammenslåing.

8.4. Øst-Finnmarks kommuner i et demokratiperspektiv

Kommunestyrevalgene i 2015 viste at valgdeltakelsen for kommunevalgene generelt hadde gått tilbake med 4,2 prosentpoeng på landsnivå, sammenliknet med valget i 2011. Kommunene i Øst-Finnmark eksemplifiserer denne trenden da samtlige kommuner har en lavere valgdeltakelse sammenliknet med valgene i 2011. Landsgjennomsnittet for valgdeltakelse i 2015 var 60%, og kommunene i Øst-Finnmark ligger under dette, med unntak av Nesseby, Vadsø og Båtsfjord.

	2007	2011	2015	Folketall
Vardø	62,7	63,3	59,6	2128
Vadsø	60,8	64,5	63,1	6239
Berlevåg	66,3	70,8	55,4	1020
Tana	65,2	64,9	59,5	2909
Nesseby	77,6	72,3	70,1	934
Båtsfjord	60,4	66	62	2235
Sør-Varanger	57,3	60,9	56,2	10221

Kilde: SSB, Tabell: 03027: Folkemengde, etter sivilstand (K) Tabell: 09475: Kommunestyrevalget. Stemmer og valgdeltakelse (K)

Et enkelt blick på valgdeltakelsen viser også at det ikke nødvendigvis er slik at jo mindre kommunen er, jo større er valgdeltakelsen.

Nesseby er den eneste kommunen med under 1000 innbyggere, og har en betydelig valgdeltakelse langt over landsgjennomsnittet - men har hatt en nedadgående trend i de tre siste lokalvalgene. Sør-Varanger som den største kommunen med over 10 000 innbyggere ligger i det lavere sjiktet under landsgjennomsnittet, men sammen med noen av de minste kommunene i fylket. Den nest største kommunen, Vadsø, har en valgdeltakelse som ligger over landsgjennomsnittet. Dette nyanserer med andre ord bildet om sammenhengen mellom deltakelse og størrelse.

Større kommuner har ofte større et bredere spekter av politisk representasjon og mangfold. Om man tar et blick på stemmegiving ved kommunestyrevalget fra 2015 vil man se en viss sammenheng mellom størrelse og antall partier:

	Vardø	Vadsø	Berlevåg	Tana	Nesseby	Båtsfjord	Sør-Varanger
Arbeiderpartiet	539	936	320	647	252	516	2208
Fremskrittspartiet	59	0	0	115	0	0	233
Høyre	101	1148	108	105	0	494	603
Kristelig Folkeparti	0	121	0	0	0	0	51
Senterpartiet	0	0	0	176	0	0	814
Sosialistisk Venstreparti	24	371	0	64	61	0	245
Venstre	110	42	0	57	0	0	95
Miljøpartiet de Grønne	125	79	0	0	0	0	107
Pensjonistpartiet	0	0	0	0	0	0	0
Rødt	0	65	0	0	0	0	0
Felleslister	0	0	0	0	87	0	0
Lokale lister	0	256	0	112	0	0	0
Andre lister	48	0	0	101	115	0	38

Kilde: SSB, Tabell: 01180: Kommunestyrevalget. Godkjente stemmer, etter parti/valgliste (K)

Om man fokuserer på de etablerte politiske partiene og ser bort fra felleslister og lokale lister ser man sammenhengen mellom antall partier som får stemmegivning, og befolkningsantall:

	Folketall	# partier
Vardø	2128	6
Nesseby	934	2
Berlevåg	1020	2
Vardø	2128	6
Båtsfjord	2235	2
Tana	2909	6
Vadsø	6239	7
Sør-Varanger	10221	8

Valgene i de to største kommunene, Sør Varanger og Vadsø, ga stemmer til flest antall etablerte politiske partier. Vardø og Tana nyanserer bildet, og må sies å ha et høyt antall partier i forhold til innbyggerantall i konteksten for Øst-Finnmark.

Lokalpolitikk

Det er tydelige likheter mellom kommunene i forhold til lokalpolitikk. Samtlige kommuner har en **formannskapsmodell, og det er få utvalg utover de lovpålagte** - Nesseby har eksempelvis kun de lovpålagte utvalgene. I intervjuer ble utvalgsstrukturen generelt beskrevet som velfungerende. De fleste intervjuobjekter indikerte imidlertid at det var gradforskjeller mellom ulike utvalg i forhold til hvor velfungerende disse har vært.

Alle kommunene har **frikjøpt ordførerne** på heltid. Enkelte kommuner oppga muligheter for tidvis å kompensere utvalgsledere i forkant av møter og/eller noe frikjøp, kompensasjon / godtgjørelse av varaordførere, for eksempel i Tana, Båtsfjord, Vardø, Vadsø og Berlevåg. Sør Varanger har det største frikjøpet av varaordførere (50%), noe som reflekterer størrelsen på kommunen. Mange av kommu-

nene benytter også **bygde/folkemøter aktivt** for å diskutere og forankre beslutninger. Nesseby er et eksempel her, mens Sør Varanger ikke har spesielt utstrakt grad dette. Kulturliv, idrettslag og friluftsliv er videre viktige arenaer, mens det meldes at bildet for det frivillige politiske arbeidet er noe mer blandet. Det er imidlertid slik at de små forholdene medfører at mange personer opparbeider seg bred politisk og forvaltningsmessig erfaring etter fartstid i flere ulike roller.

Som tidligere nevnt har ofte mindre kommuner flere spørsmål om habilitet, som igjen er knyttet til tematikken rundt grad av politisk handlingsrom og kvaliteten på politiske beslutninger. På spørsmål om habilitet og inhabilitet var det ingen intervjuobjekter som oppga at **habilitetsutfordringer** var et problem av betydning. Likeledes var det ingen som kunne erindre alvorlige saker rundt dette. Tvert imot var det heller en tendens til at man understrekte åpenheten rundt temaet, og at det ble aktivt fostret bevissthet med hensyn til at personer i politiske verv også kan være kommuneansatte. Det vil derfor være situasjoner hvor disse ikke kan være med i den politiske behandlingen av endel saker.

Kommunene har ikke kvantifisert antall saker som berører inhabilitet, derfor eksisterer det ingen sammenlikningsgrunnlag på dette punktet. Et hovedinntrykk er imidlertid at man har utviklet faste rutiner for å løse problemene når de oppstår, for eksempel ved å ha en avtale med nabokommunen. Følgelig syntes det å være en **lav terskel** for å be om habilitetsvurderinger.

Intervjuene har også gitt inntrykk av at innbyggere i kommunene har sterk **identitetsfølelse**. Identitetsfølelse er imidlertid et komplisert tema. For eksempel kan stedstilknytning kan i mange sammenhenger være noe annet enn det å identifisere seg med en enkelt kommune som sådan. Dette er et mer åpent spørsmål, og det er derfor ingen entydig konklusjon som kan utledes fra samtalene i denne utredningen.

Samarbeidsklima mellom kommuner ble i intervjuene oppgitt å være stort sett bra, selv om de fleste kommunene også hadde eksempler på samarbeid som ikke hadde fungert.

9. Vedlegg: Interkommunale samarbeid i regionen

Navn	Innhold	Jur form	Vadsø	Varde	Berlevåg	Båtsfjord	Nesseby	Tana	Sør-Varanger	Andre deltakere/Vertskommune
Øst-Finnmark regionråd	Rådet skal med hovedfokus på Øst-Finnmark bidra til å gjøre Finnmark fylke til en konkurransekraftig region næringsmessig og bostedsmessig.	S27	/	/	/	/	/	/	/	Lebesby, Gamvik
Finnmark kommunerevisjon IKS	Foreta revisjon av kommuner med hjemmel i kommuneloven, samt revisjon av kommunale foretak og interkommunale selskaper.	IKS	/	/	/	/	/	/	/	Lebesby, Gamvik, Finnmark fylkeskommune
AL Biblioteksentralen	Biblioteksentralen har til oppgave å være hovedleverandør av produkter og tjenester til bibliotek og tilkennede institusjoner. I tillegg kan Biblioteksentralen etablere og investere i virksomheter med det formål å betjene det totale bok-, informasjons- og kunnskapsmarkedet.	AL	/	/	/	/	/	/	/	Alta, Gamvik, Hammerfest, Hasvik, Karasjok, Kautokeino, Kvalsund, Lebesby, Loppa, Måsåy, Nordkapp, Porsanger
Varangerkraft AS	Har sin hovedvirksomhet innenfor produksjon, overføring og omsetning av elektrisk kraft.	AS	/	/	/	/	/	/	/	
IKA Finnmark IKS	Legge forholdene til rette for eiernes rasjonelle, funksjonsdyktige og effektive gjennomføring av arkivlovens intensjoner og bestemmelser.	IKS	/	/	/	/	/	/	/	Alta, Gamvik, Kautokeino, Hammerfest, Hasvik, Karasjok, Kvalsund, Lebesby, Loppa, Måsåy, Nordkapp, Porsanger, Finnmark fylkeskommune
ØFAS ANS	Selskapet har ikke økonomisk erverv som formål. Selskapet skal på vegne av ØFAS ANS drive med innsamling, transport, mottak, gjenvinning og behandling av den lovpålagte kommunale plikten for husholdningsavfall og slam.	ANS		/	/	/	/	/	/	Utsjoki (Finland)
Norasenteret Senter mot vold og seksuelle overgrep i Øst-Finnmark IKS	Å yte hjelp til kvinner og barn i krisesituasjon, og gi seksuelt misbrukte kvinner og barn et bedre liv på egne premisser.	IKS	/	/	/	/	/	/	/	
Varanger Museum IKS	Driftsselskapet skal samle inn, registrere, katalogisere og forvalte gjenstander, bygninger og folkloristisk materiale av kulturhistorisk og naturhistorisk verdi.	IKS	/	/					/	
DVM /TVM	DVM /TVM er en driftsorganisasjon for museene og har ansvaret for den daglige driften. Alle bygninger og tilhørende samlinger eies av de respektive stifterkommunene.	Stiftelse					/	/	/	
Kommunekraft AS	Kommunekraft AS ble stiftet 28. april 1993 med formål å formidle kraft på vegne av aksjonærkommunene til best mulige kommersielle betingelser i markedet. Kommunekraft AS eies av 129 kommuner og 9 fylkeskommuner.	AS			/				/	
Destinasjon Varanger	Felles reiselivsorganisasjon for Nesseby og Vadsø kommune.			/				/		
Indre-Finnmark Utviklingselskap AS	Regionalt instrument for næringsutvikling med overordnet mål å få fram flere, bedre og mer lønnsomme forretningsmessige prosjekter i Indre Finnmark.	AS					/	/		Porsanger, Karasjok
Varanger ASVO IKS	Arbeidsmarkedsbedrift. Driver med strikking, bjerkeprodukter og vedproduksjon.	IKS	/				/			
Tana Arbeidsservice	Vekst og produksjonsbedrift som gir arbeidstilbud til mennesker som av ulike årsaker ikke uten videre kan jobbe i det ordinære arbeidslivet.	AS					/	/		
Hermetikken næringshage AS	Hermetikken næringshage jobber for å utvikle kulturnæringshage.	AS	/							
Varanger Næringscenter	Jobber med tilrettelegging og utviklingstiltak for næringslivet i Vadsø kommune.	AS			/					
Museene for kystkultur og gjenreisning i Finnmark IKS	Selskapets formål er å koordinere formidling, forskning og dokumentasjon av kystkultur og gjenreisningshistorie.	IKS			/					Gamvik, Hammerfest, Måsåy og Nordkapp
Finnmark reiseliv AS	Driver vedproduksjon med varig værnede arbeidsplasser	AS			/					
Berlevåg eiendomselskap AS	Driver med eiendomsforvaltning og eiendomsutvikling	AS			/					
Kraftforum Berlevåg	Kraftforum Berlevåg vil jobbe for å gjøre Berlevåg til en attraktiv kommune for innbyggere og besøkende, og sikre et variert næringsliv.	AS			/					
Sangkraft Berlevåg	Utøvende kunstnere og underholdningsvirksomhet innen musikk	AS			/					
Linken Næringshage	Linken skal være en markant bidragsyter til å fremme sjømatnæringa i regionen.	AS			/					
Sagat Lakselv	Samsk avis	AS				/				
Samisk nærings- og utredningscenter as	Samisk kompetansebedrift som tilbyr tjenester til offentlige og private aktører	AS					/			
Tanahall AS		AS					/			
Brendsetsutsalget AS	Salg av ved og kull samt annen virksomhet naturlig knyttet til dette, gi arbeidstilbud til psykisk utviklingshemmede og andre svakere arbeidsgrupper.	AS						/		
Sør-Varanger invest AS	Forretningsmessig grunnlag å drive bedriftsrådgivning samt annen virksomhet som naturlig faller sammen med dette, herunder å delta i andre selskaper, kjøp og salg av aksjer eller på annen måte gjøre seg interessert i andre foretagende.	AS						/		
Aurora Kino IKS	Sikre publikum et så godt og variert filmtilbud som mulig innenfor driftsrammene.	IKS						/		Tromsø kommune, Alta kommune