

Norut NIBR  Finnmark

Rapport
2005:3

Robusthet under framtidig kommunestruktur i Finnmark - sammendragsrapport

Inge Berg Nilssen
Paul Pedersen
Eva Josefsen
Torill Ringholm
Bente Olsen

I samarbeid med

Norut  Samfunn

 **Bedriftskompetanse as**
- vi bidrar til utvikling -

Robusthet under framtidig kommunestruktur i Finnmark

1	Forutsetninger og avgrensinger	4
1.1	Bakgrunn	4
1.2	Utredningsalternativer	4
2	Regionbeskrivelser	6
	Alta; Loppa og Hasvik	6
	Befolkningsutvikling	6
	Syssetning og næringsstruktur	6
	Nordvest-Finnmark	7
	Befolkningsutvikling	7
	Syssetning og næringsstruktur	8
	Ávjovárre urfolksregion	9
	Befolkningsutvikling	9
	Syssetning og næringsstruktur	9
	Levekår	10
	Befolkningsutvikling	10
	Syssetning og næringsstruktur	11
	Levekår Nord-Varanger kommunene	12
2.1	Befolkningsutvikling i framskrivingsalternativene	13
2.1.1	Bakgrunn og forutsetninger for framskrivingene	13
2.1.2	Alta, Loppa og Hasvik	14
2.1.3	Nordvest-Finnmark	15
2.1.4	Hammerfest-Kvalsund	16
2.1.5	Ávjovárre urfolksregion	17
2.1.6	Nord-Varanger	18
3	Økonomiske rammebetingelser for framtidig robusthet	19
3.1	Skatteinntekter, rammeoverføringer, handlefrihet og gjeldsforpliktelser	19
3.2	Økonomiske rammebetingelser for framtidig ny kommunestruktur i Hasvik-Alta-Loppa	21
3.3	Økonomiske rammebetingelser for framtidig ny kommunestruktur i Nordvest-Finnmark	22
3.4	Nærmere om konsekvenser av sammenslåing mellom Hammerfest og Kvalsund kommuner	23
3.5	Økonomiske rammebetingelser for de tre samarbeidskommunene i Ávjovárre urfolksregion	24
3.6	Økonomiske rammebetingelser for framtidig ny kommunestruktur i Nord-Varanger	24

4	Robusthet i kommunal tjenesteproduksjon	25
4.1	Sentralisert og desentralisert institusjonsbasert tjenesteyting – terskeltjenester	25
4.2	Institusjonebaserte omsorgstjenester	26
4.3	Kommunehelse	26
4.4	Undervisning	27
4.5	Administrasjon	27
4.6	Samlede virkninger	27
4.7	Interkommunalt samarbeid som alternativ	28
4.8	Handlefrihet for enkeltkommunene uten kommunesammenslåing	29
4.8.1	Forutsetninger	29
4.8.2	Velferdstjenestenes andel av frie inntekter i kommunene Alta Loppa og Hasvik	29
4.8.3	Velferdstjenestenes andel av frie inntekter i kommunene i Nordvest-Finnmark	30
4.8.4	Sammenslåingsalternativet Hammerfest-Kvalsund	30
4.8.5	Utgiftsandelene av frie inntekter i kommunene i Ávjovárre urfolksregion	30
4.8.6	Utgiftsandelene av frie inntekter i kommunene i Nord-Varanger	31
5	Kommunen som utviklingsaktør internt og eksternt	32
	Innledning	32
	Rolleskifter - fra akkvisisjon til partnerskap	32
	I hvilken grad fungerer kommunen som næringsutvikler?	33
	Betydningen av et regionalt identitetsfellesskap?	35
6	Graden av interaksjon og regionalt samarbeid i regionene	36
6.1.1	Individbasert interkommunal interaksjon	37
6.1.2	Samarbeid over kommunegrensene	37
6.1.3	<i>Sammenvokst over kommunegrensene (urbanisering)</i>	37
6.1.4	Identifikasjon	37
	Alta, Loppa og Hasvik	37
	Nordvest-Finnmark	38
	Ávjovárre urfolksregion	39
	Nord-Varanger-kommunene	40
7	Samarbeidsløsninger i Midt-Finnmark - Ávjovárre urfolksregion	41
8	Lokaldemokratiets vilkår ved endring av kommunestrukturen	42
8.1	Endringer i det politiske rom i utredningsområdene	43
8.1.1	Hasvik-Alta-Loppa kommune	43
8.1.2	Nordvest-Finnmark kommune	43
8.1.3	Nord-Varanger kommune	44
8.1.4	Oppsummering	44
9.	Veien videre	45

1 Forutsetninger og avgrensinger

1.1 Bakgrunn

Debatten om kommunestruktur fikk en oppblomstring etter Christiansen-utvalgets arbeid (NOU 1992:15), som på bakgrunn av bl.a. endringer i kommunikasjonsforhold og reisemønster konkluderte med at reformer i kommunestrukturen var nødvendige. Stortingets flertall valgte imidlertid å stimulere til ulike former for interkommunalt samarbeid. En overlot til kommunene selv å ta initiativet til eventuelle sammenslåinger. Fra departementalt hold har en ved flere anledninger oppmuntret og også stilt midler til rådighet for lokale utredninger av kommunesammenslåinger. Denne gangen har KS engasjert seg i utredningsarbeidet og på bred basis trukket enkeltkommunene inn i dette arbeidet.

Denne rapporten er utarbeidet på bakgrunn av at KS i Finnmark har ønsket å foreta en vurdering av framtidig organisering av kommunene i Finnmark med utgangspunkt i tre regioner/områder i fylket.¹

Det en mer spesifikt har villet vurdere er i hvilken grad kommunene og reionen/området kan sies å være **robust** eller blir mer robust, med utgangspunkt i en analyse av fem kriterier

- Tjenesteproduksjon
- Samfunnsutvikling
- Forvaltningsansvar
- Demokratiutvikling, og
- Økonomisk bærekraft

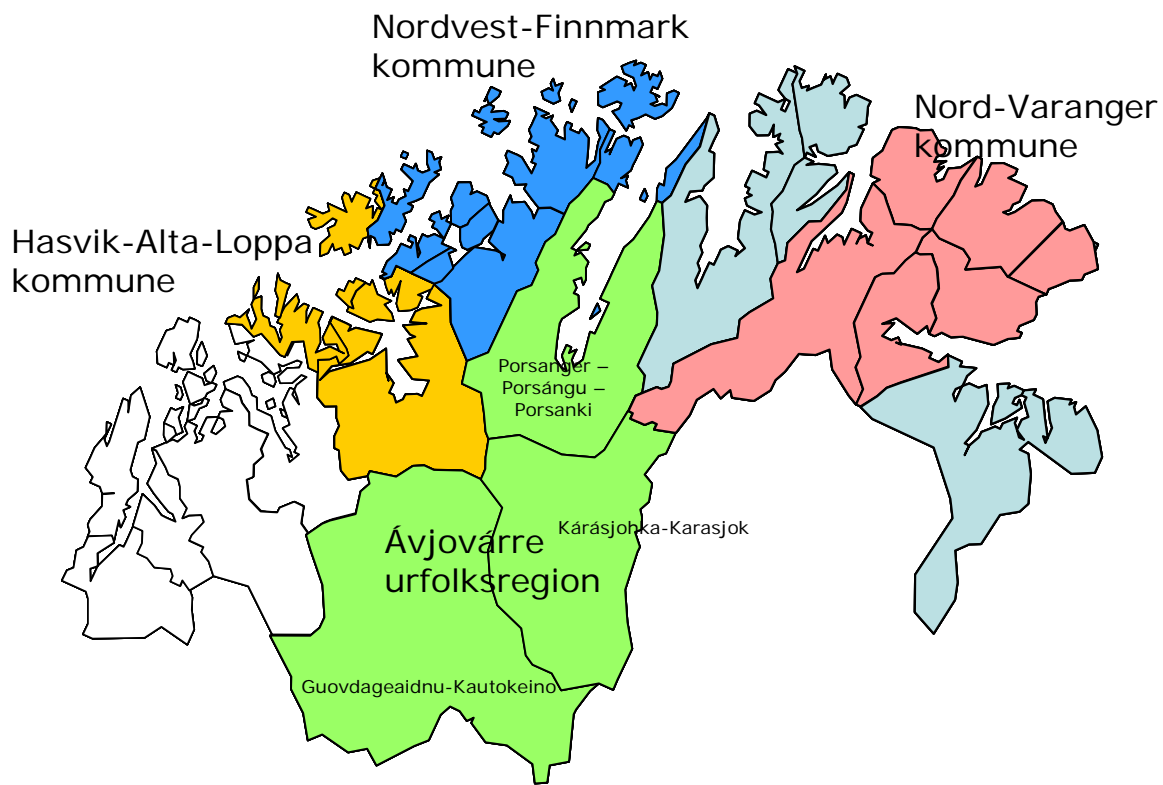
1.2 Utredningsalternativer

KS har lagt til grunn en inndeling av denne utredningen som er tre-delt innenfor et felles rammeverk:

1. *Alternativ kommunestruktur i Vest-Finnmark*, der to storkommuner i Vest-Finnmark skal utredes, med utgangspunkt i kommunene Alta og Hammerfest, og med dybdedykk på gevinster og ulemper ved sammenslåing mellom Hammerfest og Kvalsund kommuner.
2. *Alternativ kommunestruktur i Øst-Finnmark*, der alternativet regionkommune i Nord-Varanger er utredet.
3. *Samarbeidsløsninger i Midt-Finnmark*, der et regionalt samarbeid mellom Karasjok, Kautokeino og Porsanger kommuner, med utgangspunkt i intensjonsavtalen om Ávjovárre urfolksregion, skal utredes.

¹ Kommunene i Finnmark har i denne rapporten slik regional/- områdeinndeling:

- (1) **Vest-Finnmark**; Alta, Loppa, Hasvik, Kvalsund, Hammerfest, Måsøy, Nordkapp.
- (2) **Øst-Finnmark**; Lebesby, Tana, Gamvik, Berlevåg, Båtsfjord, Vardø, Vadsø, Nesseby, Sør-Varanger.
- (3) **Midt-Finnmark**; Karasjok, Kautokeino, Porsanger.



Det skisseres videre et innhold i en måldebatt som omfatter:

- En målsetning om at kommunene må settes i stand til å møte de krav som må imøtekommes for at de skal kunne utføre eksisterende tjenester og overta nye oppgaver.
- En målsetning om å stanse den pågående ”statliggjøring” av viktige tjenester og andre samfunnsoppgaver
- En målsetning om å styrke kommunenes legitimitet som demokratisk arena og samfunnsutvikler ved å gi kommunene nødvendig handlingsrom og egnede virkemidler
- bidra til at kommunene har tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å ivareta rettsikkerheten til den enkelte innbygger når tillagt myndighet utøves.

Samlet sett er det mange perspektiver som her skal ivaretas, og det er også flere regionale enheter som har blitt gjenstand for analyse. Innenfor den tids-og ressursramme som har vært til disposisjon, har det vært nødvendig å foreta avgrensninger innenfor temaene.

2 Regionbeskrivelser

Alta; Loppa og Hasvik

Befolkningsutvikling

Ved inngangen til 2004 hadde regionen godt og vel 19800 innbyggere. Dette var nær 3000 eller 18% flere enn i 1980. Befolkningsveksten i regionen har vært betydelig sterkere enn på landsbasis. Det er tettstedet Alta som står for befolkningsveksten. Mellom 1980 og 2001 vokste befolkningen i Alta med 48%. Folketallet i kommunen var i 2004 på 17 300. Rundt 87% av befolkningen i regionen bor i Alta kommune. De andre kommunene i regionen har hatt nedgang i folketallet. Loppa har mistet nær 1/3 av folketallet og Hasvik 28% av folketallet etter 1980. Befolkningen har vokst både av egen kraft og gjennom et til tider solid innflyttingsoverskudd. Regionen har en betydelig yngre befolkning en landsgjennomsnittet. Dette skyldes tre forhold: høy fruktbarhet, store kull i fødedyktig alder og høy dødelighet.

Hva så med befolkningsutsiktene framover? I følge vår framskriving som viderefører siste års flyttmønster – forvittringsalternativet - vil befolkningen øke til 20700 eller med 4,4% fram til 2020.² Dette er en svak vekst på rund 0,22% pr år . Befolkningens alderssammensetning vil imidlertid gjennomgå betydelige endringer i dette tidsrom. For det første vil antall barn under 15 år synke betraktelig. Antallet personer under 15 år vil minke med 400 eller med 8% . Antall personer over 67 år vil øke meget sterkt i alt med 997 eller med 52%. Antall personer i aldersklasser som vanligvis er pleietrengende vokser også betydelig. Samlet betyr det færre førskole og skolebarn, men flere pleietrengende.

Sysselsetting og næringsstruktur

Ved utgangen av 2003 var det rundt 9050 sysselsatte i regionen. Dette er om lag det samme som i 1995. For perioden som helhet har sysselsettingsveksten vært om lag den samme som for landet som helhet. Selv om den totale sysselsettingen ikke har endret seg nevneverdig siden 1995, har det skjedd relativt store forskyvninger mellom ulike næringer i tiårsperioden 1993-2003. Antall sysselsatte har gått sterkt ned i fiske og fangst (-28%) og i fiskeforedling (57%). Antall sysselsatte i fiskeoppdrett har imidlertid økt sterkt og utgjør nå 2% av alle sysselsatte. I landbruket har sysselsettingen holdt seg så å si stabil. Også hotell og restaurantnæringen har hatt mistet sysselsatte (-22%) og det samme gjelder også bank og forsikring. Også kommunale tjenester som tidligere har vært en klar vekstsektor, har nå en svak nedgang i sysselsettingen i forhold til 1993. De næringer som har vokst er først og fremst bygg og anlegg (31%) forretningsmessig tjenesteyting (28%), privat tjenesteyting (28%) og statlige tjenester (18%). Varehandelen og også hatt en mindre økning i sysselsettingen.

Levekår

Befolkningen i regionen har samlet sett bedre levekår enn gjennomsnittsinbyggeren i Finnmark. Kvinneandelen er høyere, arbeidsledigheten og antall sosialhjelpstilfeller er lavere

² Vi har også kjørt en framskriving med sterkere vekstforutsetninger. Denne gir en befolkningsvekst sterk befolkningsvekst på rundt 0.9% vekst i befolkningen pr. år

og utdanningsnivået høyere for å nevne noen trekk. Sammenligner vi med landet som helhet kommer regionen dårligere ut på mange variabler. Gjennomsnittsinntekten er for eksempel nær kr 9000 lavere i regionen, arbeidsledigheten og antall sosialhjelpstilfeller høyere. Graden av uførhet er høyere, spesielt for befolkningen mellom 50-66 år. Regionen har likevel samme andel kvinner i de mest reproduktive aldersgrupper og utdanningsnivået er rimelig høyt.

Nordvest-Finnmark

Befolkningsutvikling

Mellom 1980 og 2001 sank folketallet i regionen med nær 3800 eller med rundt 20%. I de siste par årene har folketallet holdt seg stabilt. Dette skyldes først og fremst direkte og indirekte effekter av Snøhvitutbyggingen. Befolkningsnedgangen etter 1980 har vært minst i Hammerfest (-5%). De andre kommunene har mistet mellom 29-36% av folketallet i samme tidsrom. Særlig Måsøy, men også Nordkapp har fortsatt befolkningsnedgang, mens befolkningsnedgangen i Kvalsund så å si er stoppet opp. I de siste årene har befolkningsveksten i Hammerfest kompensert for tapene i de andre kommunene slik at regionen samlet har hatt en svak befolkningsvekst etter 2001. Regionen har i hele perioden hatt et positivt fødselsoverskudd, men fødselsoverskuddet har i de senere år skrumpet inn. Våre data viser at det er de store utflyttingsbølger under høykonjunkturperioden på 1980-tallet og 1990-tallet som er hovedårsaken til befolkningsnedgangen. I de siste årene har innflyttingen og utflyttingen så å si balansert hverandre først og fremst grunnet redusert utflytting, noe som er en klar effekt av Snøhvitutbyggingen.

Befolkningssammensetningen avviker fra landsgjennomsnittet ved at regionen har relativt færre personer under 30 år. Dette gjelder særlig for den kvinnelige befolkningen mellom 15 år -29 år. Aldersgruppen mellom 30-40 år er imidlertid større enn landsgjennomsnittet og dette gjelder også for den kvinnelige delen av befolkningen. Endelig har også regionen færre personer over 75 år enn landsgjennomsnittet. Dette skyldes den høye dødeligheten i regionen. Ser en bort fra det store kvinneunderskuddet i aldersklassen 20- 30 år, har regionen likevel en rimelig normal befolkning.

Hva så med befolkningsutsiktene. I løpet av de neste 20 år vil befolkningen synke med i underkant av 800 personer eller med 5% i følge vår framskrivning som viderefører siste års flyttemønster – forvittringsalternativet. Økning i petroleumsaktiviteten kan imidlertid medføre at det såkalte vekstalternativet kan være en mer realistisk utviklingsbane. Slår disse forutsetningene til vil befolkningen øke rundt 870 eller ned nær 6% fram til 2024.

Befolkningssammensetningen vil imidlertid gjennomgå sterkere endringer særlig ved forvittringsalternativet. Barnebefolkningen vil minke med rundt 530 eller med 17% . Ungdomsbefolkningen (16-29 år) vil bli relativt uendret, mens befolkningen mellom 30-49 år vil gå kraftig tilbake (-769) med rundt 17%. Den pensjonerte del av befolkningen vil øke kraftig (32%) særlig i aldersgruppen 67 år til 79 år. Den mer pleietrengende del av befolkningen, dvs personer over 80 år øker og så betydelig (14%). Med vekstalternativet blir endringene mindre skarpe.

Sysselsetting og næringsstruktur

Nordvest-Finnmark hadde ved utgangen av 2003 7614 sysselsatte. Sysselsettingen falt under lavkonjunkturen først på 1990-tallet i større grad enn hva som var tilfelle i Finnmark for øvrig. Sysselsettingen økte imidlertid mellom 1992-1994 om lag til 1990-nivået. Mellom 1994-2002 falt sysselsettingen med hele 14% eller i gjennomsnitt 1.8% pr år. Etter 2002 har sysselsettingen økt, men sysselsettingen ligger fortsatt 11% under nivået i 1994.

Sysselsettingen ikke bare falt – det skjedde en sterk omstrukturering i arbeidsmarkedet mellom 1993-2003. Sysselsettingen er redusert til dels betydelig i de aller fleste næringer, og meget sterkt i noen næringer. Antall sysselsatte i fiske og fangst er redusert med 22% og antall i fiskeforedling sank med hele 39%. Til sammen forsvant over 400 arbeidsplasser innen de to næringene. En sysselsettingsvekst på 19 personer i oppdrettsnæringen er positivt, men betyr relativt lite i det store bildet. Sysselsettingsnedgangen er også meget stort (-368) i transport og kommunikasjon. I forhold til 1993 falt sysselsettingen i sektoren med 36%. I bank og forsikring forsvant 46% av de ansatte, i varehandelen 20%, i privat tjenesteyting 34% og 17% i hotell og restaurantnæringer. To næringer har hatt sysselsettingsvekst av betydning. I bygg og anleggbransjen økte sysselsettingen med hele 390 personer eller med 84% og i forretningsmessig tjenesteyting økte sysselsettingen med 78 personer eller med 32% i forhold til i 1993. Veksten i begge næringene har klar sammenheng med aktiviteten i samband med Snøhvitutbyggingen. Næringsstrukturen skiller seg ikke mye ut fra det som er gjennomsnittet for fylket. Regionen har imidlertid et sterkere preg av fiskerinæringen og fiskeforedling til tross for det sterknet sysselsettingsfall etter 1993.

Levekår

Befolkningen i regionen har bedre levekår enn gjennomsnittsinbyggeren i Finnmark. Bruttoinntekten er høyere, arbeidsledigheten og antall sosialhjelpstilfeller er lavere. Det samme er uføregraden, spesielt for personer mellom 55- 66 år. Utdanningsnivået er om lag det samme, men regionen har et noe lavere frekvens av personer med universitets og høyskoleutdanning. Sammenligner vi med landsgjennomsnittet kommer regionen dårligere ut på de fleste variabler, men på mange variabler er ikke forskjellene særlig store. Dette gjelder for eksempel graden av arbeidsledighet og sosialhjelpstilfeller. Regionen har imidlertid 9 prosentpoeng færre som tar universitets- og høyskoleutdanning, en lavere kvinneandel i særlig reproduktive grupper, en høyere grad av personer på attføring og uførhet når det gjelder befolkningen mellom 50-66 år. Overraskende nok har regionen en høyere gjennomsnittsinntekt enn det som er vanlig i landet. Dette har sannsynligvis sammenheng med Snøhvitutbyggingen.

Ávjovárre urfolksregion

Befolkningsutvikling

Regionen har i dag et folketall på 10 196. Dette er 2% flere enn i 1980. Regionen har hatt en klart mer positiv befolkningsutvikling enn Finnmark som helhet. Finnmark hadde 7% færre innbyggere i 2004 sammenlignet med 1980. Befolkningsutviklingen i Ávjovárre etter 1980 er konjunkturpreget som for fylket for øvrig. Etter en svak vekst på midten av 1990-tallet har folketallet sunket svakt etter 1997. Utviklingen har vært noe forskjellig i ulike deler av regionen. Karasjok og Kautokeino har økt sin befolkning med henholdsvis 8% og 5% i forhold til antallet i 1980, mens Porsanger har mistet rundt 5% av folketallet. I de siste 4 årene har befolkningen minket svakt om ikke i alle kommuner i alle år. Et høyt naturlig fødselsoverskudd har helt fram til i dag dannet et betydelig buffer som har redusert virkningen av en tidvis høy nettoutflytting. Regionen har fortsatt et fødselsoverskudd på 86, men det er mindre enn på 1980 tallet. Regionen er derfor i dag mer sårbar i forhold til situasjonen på 1980-tallet og først på 1990-tallet. Utflyttingene gjenspeiler tydelig konjunktursvingningene i økonomien. Innflyttingsmønsteret i regionen er spesielt. Regionen har en meget høy innflyttingen i perioden fra 1986 og helt fram til 1996. Dette har trolig å gjøre med den rekrutteringseffekt som etableringen av Sametinget og Samisk høgskole har bidratt til sammen med virkningen av Tiltaksone.

Befolknings sammensetningen avviker med noen unntak ikke mye fra landsgjennomsnittet. Regionen har noen færre kvinner i fødedyktig alder i forhold til landsgjennomsnittet. Regionen har imidlertid en høyere fruktbarhet enn gjennomsnittet for landet, noe som medfører at regionen relativt sett har en større andel av befolkningen under 25 år en gjennomsnittet for landet.

I følge vår framskriving som viderefører siste års flyttemønster – forvittringsalternativet - vil befolkningen synke med 823 eller 8% i løpet av de neste 20 år. Vårt vekstalternativ gir en befolkningsøkning på i underkant av 400 personer. Forvittringsalternativet medfører at det vil bli rommelig både i barnehager og skoler fram mot 2024. Antallet førskole- og grunnskolebarn vil bli redusert med nær 550 eller med rundt en fjerdedel. Det samme gjelder også for den mest vitale ”voksengruppen”, dvs personer mellom 30-49 år. Aldersgruppene mellom 16-29 år vil også reduseres, men mindre – fra rundt 14%-17%. Alle aldersgrupper over 50 år vil øke i antall i forhold til i dag. Dette gjelder særlig gruppen mellom 67-79 år som vil øke med 475 eller med 60%. Kommunens ”forsørgelsesbyrd” vil med andre ord økt sterkt i forhold til den pensjonerte befolkning, men også avta sterkt i forhold til barnehage og grunnskoleårskullene.

Sysselsetting og næringsstruktur

Utviklingen i sysselsettingen avviker noe fra utviklingen i fylket. Regionen hadde sysselsettingsvekst i nedgangskonjunktoren først på 1990-tallet og den var sterkere enn fylkesgjennomsnittet. Etter 1994 holdt sysselsettingen seg noenlunde stabil fram til 1998. Da høykonjunktoren ebbet ut faller sysselsettingen sterkt fram til 2001. Etter 2001 er vi vitne til en viss vekst slik at antall sysselsatte var rundt 2% høyere ved utgangen av 2003 sammenlignet med nivået i 1990 og rundt 4% høyere enn i bunnåret 2001. Det har likevel

skjedd betydelig næringsstrukturelle endringer etter 1993. Jordbruk er en betydelig næring med 9% av yrkesbefolkningen. Her har sysselsettingen økt med 11%. Den mest negative utviklingen som har ført til tap av mange arbeidsplasser har skjedd innen bergverk og industri (-28%) og innen transport og kommunikasjon (-23%). Til sammen sank sysselsettingen her med 137. Med unntak av hotell og restaurantvirksomhet og forretningsmessig tjenesteyting som til sammen hadde en vekst på 59, sysselsatte hadde de øvrige sektorer en nedgang på 92 sysselsatte. Legger vi så til at sysselsettingen i kommunal sektor som langt inn på 1990-tallet var en vekstsektor, har tapt 135, sysselsatte gir dette noe av forklaringen på sysselsettingsfallet etter 1998. Regionen har en stor offentlig sektor. Offentlig sektor sysselsetter 48% av yrkesbefolkningen mot 41% for fylket som helhet. Sametinget, forsvaret og høyskolesektoren medfører at den statlige sysselsettingen utgjør 18% av antall sysselsatte mot 12% i fylket som helhet.

Levekår

Levekårene i regionen skiller seg ikke mye ut fra levekårene til gjennomsnittsinbyggeren i Finnmark etter alle våre indikatorer. Regionen har imidlertid en merkbart høyere andel sosialhjelpstilfeller og personer på attføringstiltak. For de andre indikatorene er forskjellene i forhold til fylkesgjennomsnittet meget små. I forhold til landsgjennomsnittet kommer regionen dårligere ut på alle våre indikatorer. Forskjellene er særlig store i registrert arbeidsledighet, antall sosialhjelpstilfeller, antall på attføringstiltak og på antall uføretryggede i befolkningen mellom 50-60 år. Også utdanningsnivået og bruttoinntekten pr innbygger er atskillig lavere enn landsgjennomsnittet.

Nord-Varanger

Befolkningsutvikling

Befolkningsutviklingen i Nord-Varanger-regionen har siden 1980 fulgt mønstret for Finnmark, men befolkningstapet var større på slutten av 1980-tallet og etter 1999 enn gjennomsnittet for fylket. I lavkonjunkturperioden mellom 1990-1995 hadde regionen en viss vekst i folketallet. Etter 1996 har befolkningsutviklingen vært sterkt negativ. Regionen hadde ved inngangen til 2004 15 961 innbyggere. Dette var 15% mindre enn i 1980. I samme periode var befolkningstapet i hele fylket på 7%, mens befolkningen på landsbasis økte med 12%. Befolkningsutviklingen har vært ujevn innad i regionen. Vardø og Berlevåg har mistet henholdsvis 34% og 30% av befolkningen etter 1980. Tana (-10%), Nessyby (-15%) og Båtsfjord (-18%) har klart seg bedre, mens Vadsø har hatt en liten befolkningsvekst (2%).

Endringene i de demografiske tilvekstfaktorer gir klar beskjed om hva som er hovedårsaken til den negative befolkningsutviklingen – regionens store nettoutflytting. Regionen har helt til det siste hatt et fødselsoverskudd, men har nå et lite underskudd. Flyttemønsteret i regionen er et godt eksempel på hvordan konjunkturutviklingen virker inn på befolkningsutviklingen. Utflyttingen øker i høykonjunkturer og avtar i lavkonjunkturer. Regionen fortsatt har en høy nettoutflytting. Om situasjonen ikke endres, vil befolkningen i årene som kommer reduseres både grunnet et negativt fødselsoverskudd og en negativ flyttebalanse. Det kan likevel være

på sin plass og minne om at regionen så sent som i 1992 og 1993 hadde en positivt flyttebalanse.

Aldersfordelingen i regionen avviker ikke uroveokkende i forhold til landsgjennomsnittet. Noen forhold skal nevnes. Barnebefolkningen er bare litt lavere enn gjennomsnittet for riket til tross for en betraktelig lavere andel av den kvinnelig befolkning i fødedyktig alder. Årsaken til dette er at fruktbarheten er relativt høy i regionen og kompenserer derfor noe i forhold til antall fødende kvinner. Med unntak av aldersklassen 30-34 år har regionen en lavere andel kvinner i alle aldersgrupper mellom 15 år og 65 år. Dette er et resultat av stor utflytting. Dette gjelder også i noen grad for menn, men mønstret er ikke så entydig som for kvinner. Regionen har relativt færre personer over 75 år enn landsgjennomsnittet. Dette kommer av at dødeligheten i Finnmark er høyere enn i landet for øvrig og dette gjelder særlig for menn.

I følge vår fremskriving som viderefører siste års flyttemønster - forvittringsalternativet - vil befolkningen gå sterkt tilbake fram til 2024. Reduksjonen vil bli på rundt 3000 personer, noe som betyr at regionen vil tape rundt 1/5 av sitt folketall i løpet av de neste 20 årene. Dette vil få store konsekvenser for befolknings sammensetningen. Barnebefolkningen vil bli redusert med nær 1100 eller med 32%. Det kan med andre ord bli glissent i barnehager og skoler. Aldersklassene mellom 16-29 år vil ikke minke i samme grad men reduksjonen her vil likevel bli fra 10%- 17%. Aldersklassen mellom 30-49 år reduseres sterkt (-31%), mens antall personer over 67 år vokser betraktelig.

Sysselsetting og næringsstruktur

Det er ikke vanskelig å se at befolkningsutviklingen i stor grad er en refleks av utviklingen i sysselsettingen. Det positive sysselsettingsutviklingen mellom 1992-1994 gjenspeiler seg i lav utflytting og høy innflytting med befolkningsvekst som resultat. Særlig etter 1995 har antall sysselsatte falt meget sterkt og særlig sterkt de siste årene. Ved utgangen av 2003 hadde regionen 7 129 sysselsatte. Dette er nær 1 600 færre enn i 1993. Sett i forhold til toppåret 1994 er sysselsettingen redusert med en femdel. Utviklingen er motsatt av trenden på landsbasis helt fram til 2001 og reflekterer i hovedsak krisen i fiskerinæringen.

Den kraftige nedgangen i sysselsettingen gjenspeiler seg i de ulike bransjer. Den mest ekstreme nedgangen finner vi i fiskeforedling. Her har regionen mistet 739 sysselsatte etter 1993, noe som tilsvarer nær to tredjedeler av alle ansatte i næringen. Dette har naturligvis hatt negative ringvirkninger i forhold til aktiviteten i andre næringer. Nedgangen i sysselsettingen har derfor også vært stor i bygg og anlegg (37%), i transport og kommunikasjon (22%), i bank og forsikring (22%) og i varehandel (18%) for å nevne de næringer som har hatt størst. Også kommunal og fylkeskommunal sektor har hatt nedgang i sysselsettingen med 10%. Siden dette er en sektor med mange ansatte utgjør tapet her hele 276 arbeidsplasser. Noen lyspunkter forekommer. Fiske og fangst, samt oppdrett har økt sysselsettingen med 96 personer, privat tjenesteyting med 66 og statlige tjenester med 10 ansatte. Tallmessig summerer dette seg opp til kun en vekst 172 arbeidsplasser, noe som er mindre enn hva som gikk tapt innen Varehandelen. Næringsstrukturen i regionen er ikke mye forskjellig fra gjennomsnittet for Finnmark. Fiskeforedling og fiske og fangst er en noe tyngre næring og det samme er kommunale og statlige tjenester hovedsakelig grunnet at fylkesadministrasjonen ligger i Vadsø.

Levekår Nord-Varanger kommunene.

Befolkningen i regionen har en levekårsprofil som ikke skiller seg mye ut fra gjennomsnittet for Finnmark målt etter alle våre indikatorer. Regionen har en klart høyere arbeidsledighet, flere sosialhjelpstilfeller, flere på attføringstiltak, en lavere kvinneandel i særlig reproduktiv alder og et noe lavere utdanningsnivå. Bruttoinntekten er imidlertid høyere og uførhetsandelene i befolkningen er omlagsom gjennomsnittet for fylket. Regionen kommer dårligere ut på alle våre levekårsvariabler sammenlignet med landsgjennomsnittet.

Forskjellene er særlig store når det gjelder graden av arbeidsledighet, antall sosialhjelpstilfeller, antall uførepensjonister mellom 50-66 år, personer på attføringstiltak og utdanningsnivået. Regionen har for eksempel 9 prosentpoeng færre som tar universitets- og høyskoleutdanning, andelen uførepensjonister mellom 50-60 år er 7 prosentpoeng høyere enn landsgjennomsnittet og gjennomsnittsinntekten rundt kr 2000 lavere.

Sluttbemerkninger

De levekårsvariabler som vi har mulighet for å presentere er rettet inn mot målbare ”problemområder” og mange av variablene er sterkt knyttet opp mot befolkningens stilling i forhold til arbeidsmarkedet. Disse variablene er likevel viktige siden inntekt betyr mye for levekår og at for eksempel høy utdanning betyr mye for i hvilke grad en er i stand til å mestre endringer på arbeidsmarkedet. På samme måte fører høy arbeidsledighet til tapte skattekroner for kommunen, økte kommunale utgifter og et mindre lykkelig liv for de som rammes. Samlet sett framtrer alle regionen som mindre robust enn landsgjennomsnittet etter de indikatorer vi har presentert over. Vi vil likevel minne om at gode levekår er langt mer enn de forhold som fanges opp av de statistiske sammenstillinger overfor. Storslått natur, et trygt oppvekstmiljø, mange kultur- og fritidsaktiviteter særlig for barn og unge og at folk ellers de flinke til å ta vare på hverandre, er eksempler på variabler som er vanskelig å måle, men som vi vet folk i stor grad vektlegger. Disse trekk er nettopp kvaliteter som mange samfunn i Finnmark er rike på.

2.1 Befolkningsutvikling i framskrivingsalternativene

2.1.1 Bakgrunn og forutsetninger for framskrivingene

Det økonomiske grunnlaget for robuste samfunn i en framtidig kommunestruktur i Finnmark vil i sterk grad være avhengig av hvordan befolkningsutviklingen blir. Mange av finnmarkskommuneene har over tid hatt sterkt fall i folketallet over tid. Robustheten framover vil avhenge av om denne utviklingen vare ved eller om en får en mer positiv utvikling

Befolkningsframskrivningene er flyttestyrte, vekstalternativet forutsetter nettoflytting som rundt 1990, mens det såkalte forvittringsalternativet forutsetter en nettoflytting som de siste fem fem år. Frukthet og dødelighet forutsettes å være på 1995-99-nivå, mens alders- og kjønnsstrukturen for utflytting og innflytting forutsettes å være tilnærmet som for perioden 1998-2003. De to utviklingsbanene er valgt for å illustrere to alternative framtidige utviklingsbaner og konsekvensene av disse. I begge alternativer forutsettes en demping av flyttingen fra rundt 2015.

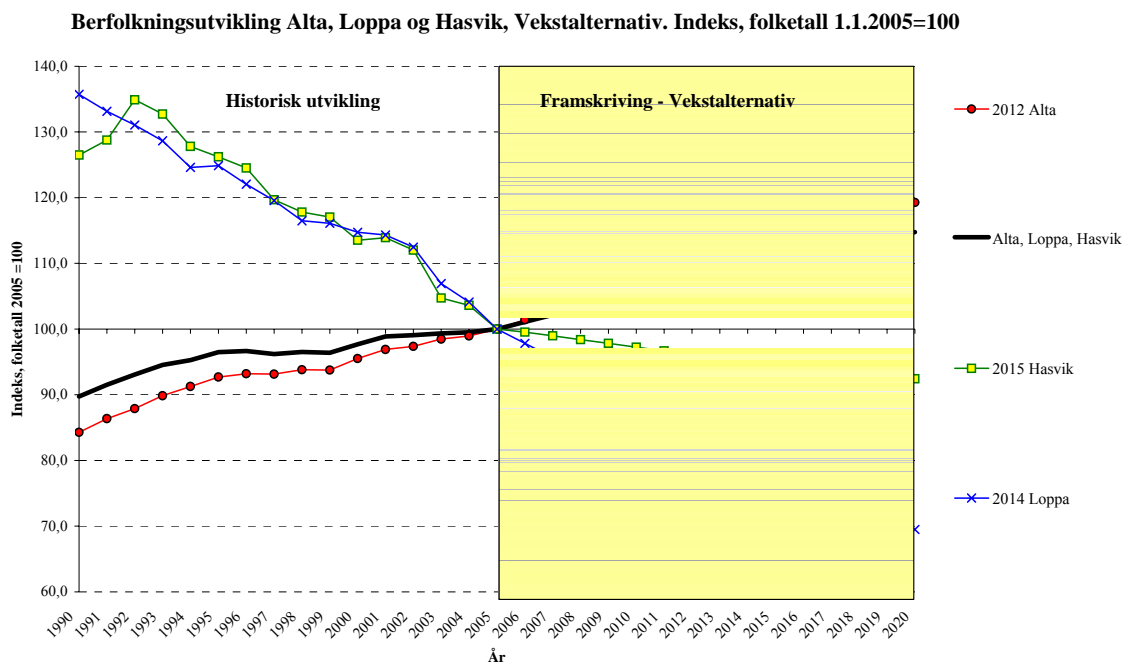
Realismen i de to alternativene kan sevsagt diskuteres, flyttingen i Finnmark har svingt avhengig av lokale og nasjonale konjunkturforløp. Tidlig 90-tall, som er grunnlag for forutsetningene om nivået på flyttingen i vekstalternativet var en periode med lavkonjunktur på landsbasis, med opphopning av potensiell flytting fra Finnmark. Vi mener likevel flyttenivået i denne perioden kan representere et vekstalternativ, med netto innflytting i noen kommuner og redusert utflytting i andre.

For Hammerfest-regionen er flytteforutsetningene korrigert for konsekvenser av Snøhvit-utbyggingen, basert på forutsetningene i konsekvensutredningen for Snøhvit og egne vurderinger. Her representerer forvittringsalternativet en utvikling der utbyggingen gir lite ringvirkninger ut over anleggsperioden, mens vekstalternativet representerer en utvikling der ringvirkningene er større. Vekstalternativet tar ikke høyde for eventuelle effekter av økt petroleumsaktivitet i Barentshavet, da omfanget er høyst usikkert og oppstartstidspunkt for landaktiviteter langt fram i tid.

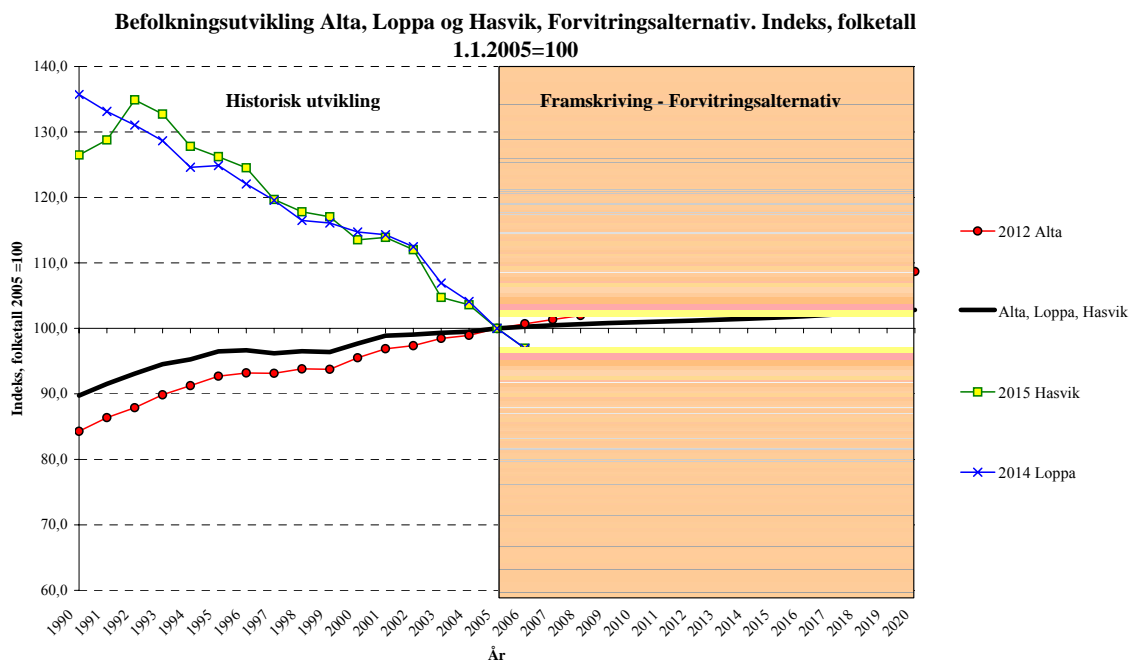
Framskrivningene er foretatt med plan- og analysemodellen PANDA.

2.1.2 Alta, Loppa og Hasvik

Vekstalternativ:

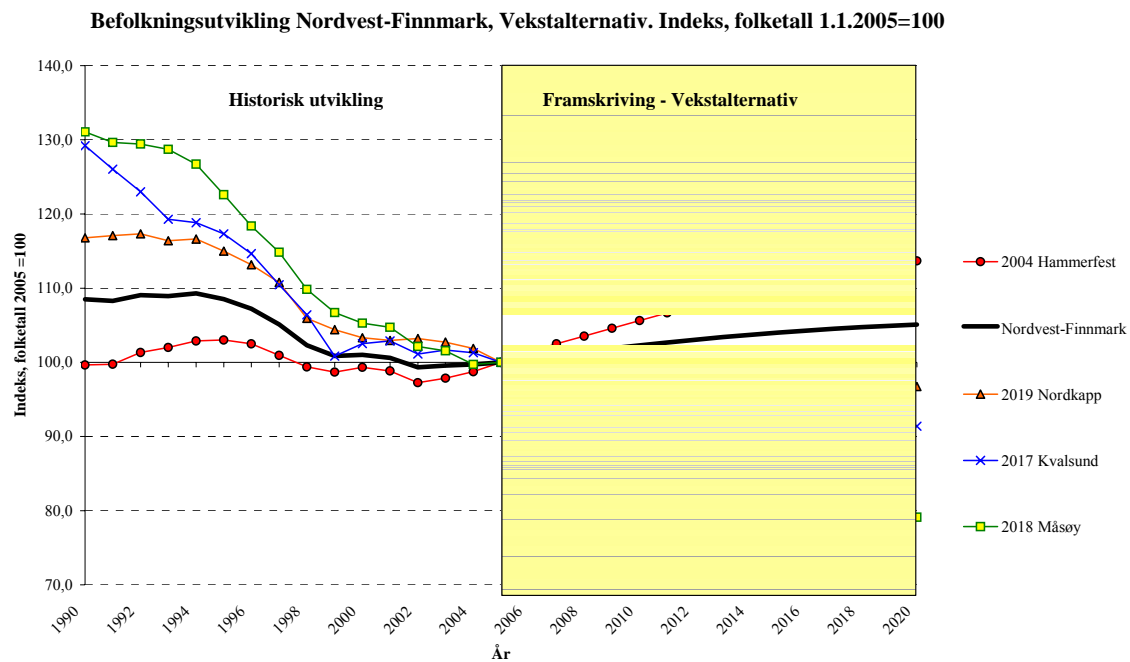


Forvitringsalternativ:

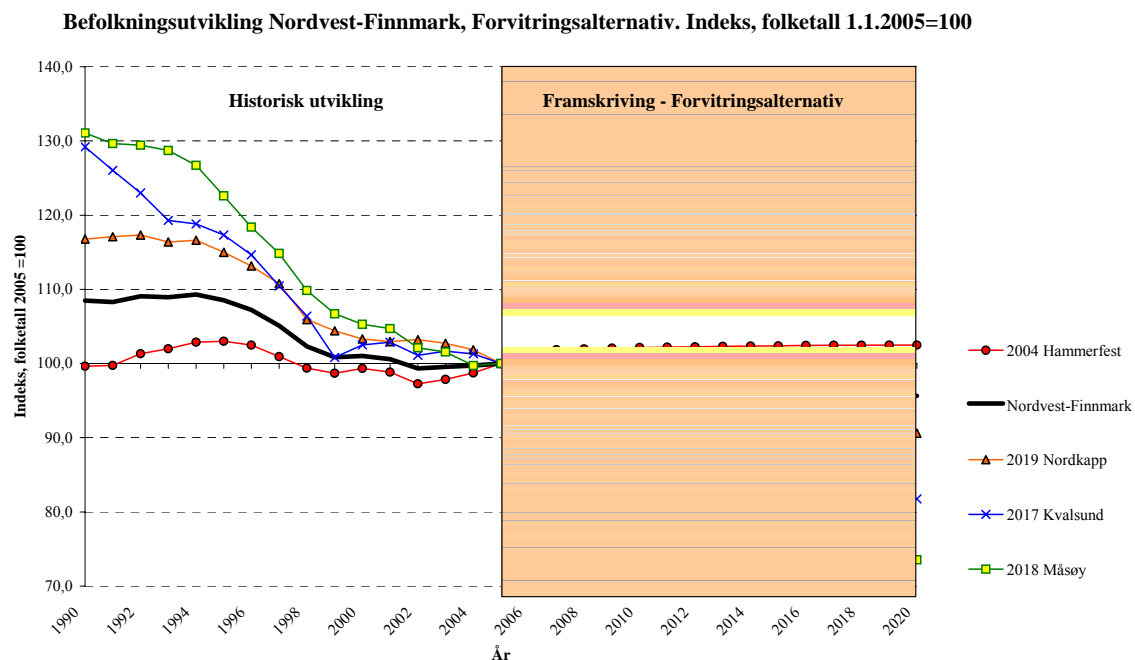


2.1.3 Nordvest-Finnmark

Vekstalternativ:

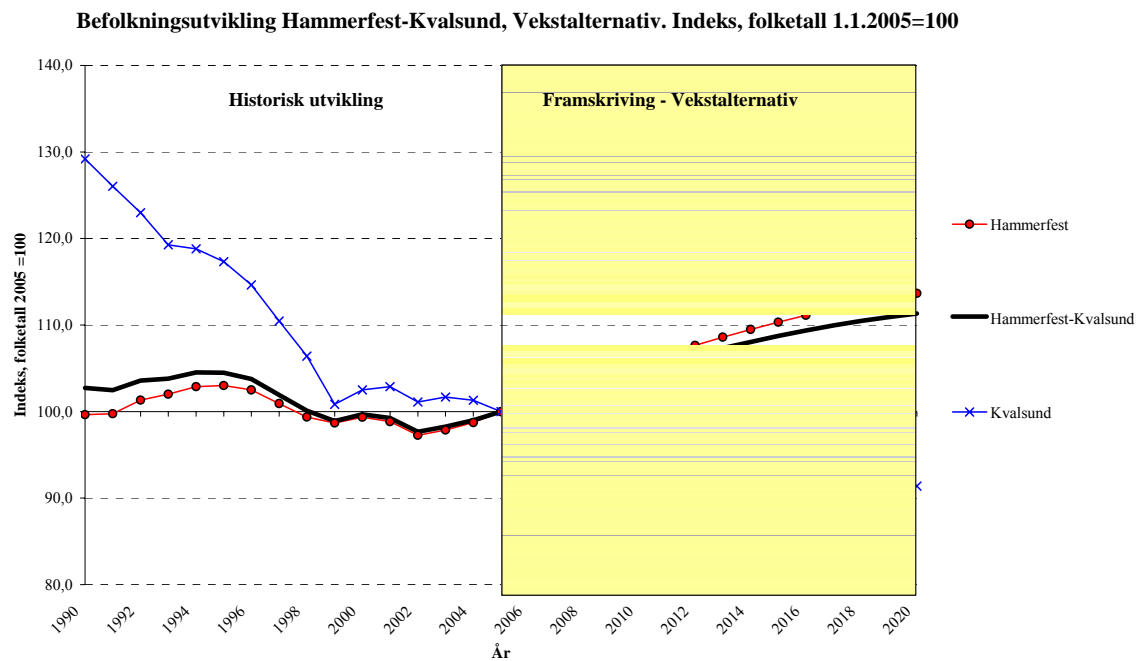


Forvitringsalternativ:

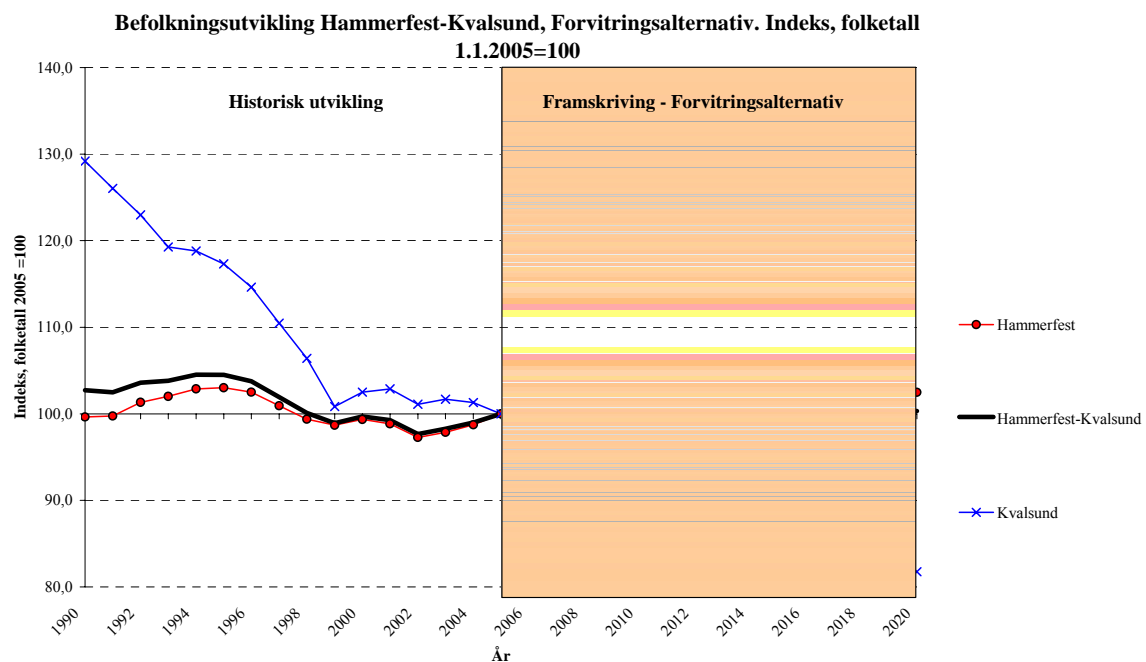


2.1.4 Hammerfest-Kvalsund

Vekstalternativ:

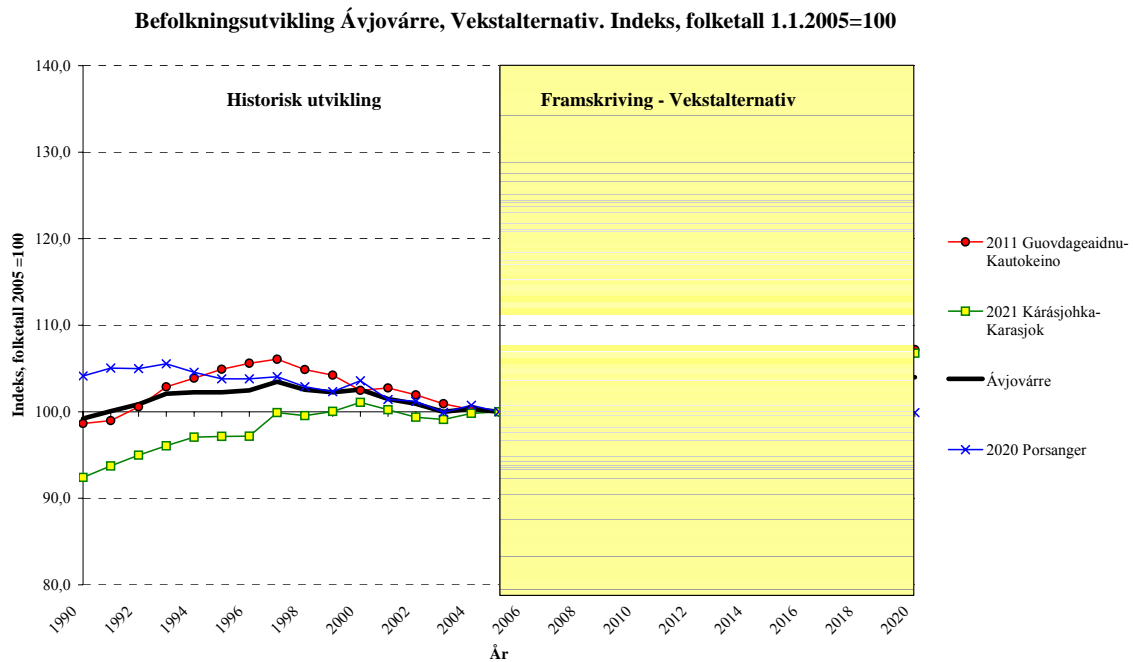


Forvitringsalternativ:

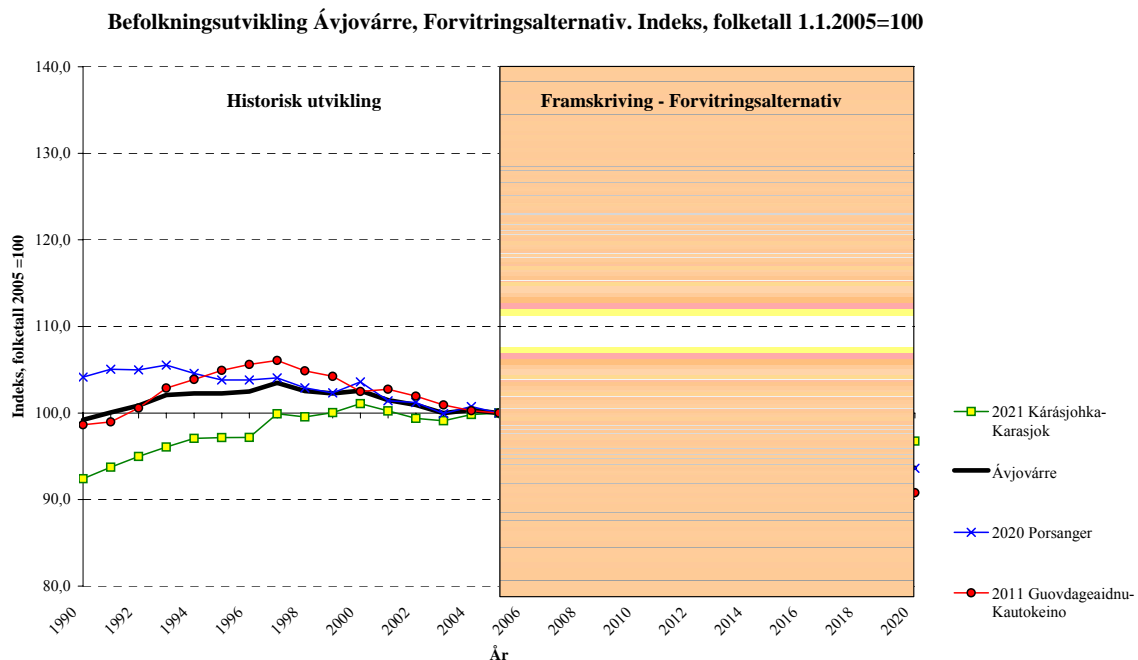


2.1.5 Ávjovárre urfolksregion

Vekstalternativ:

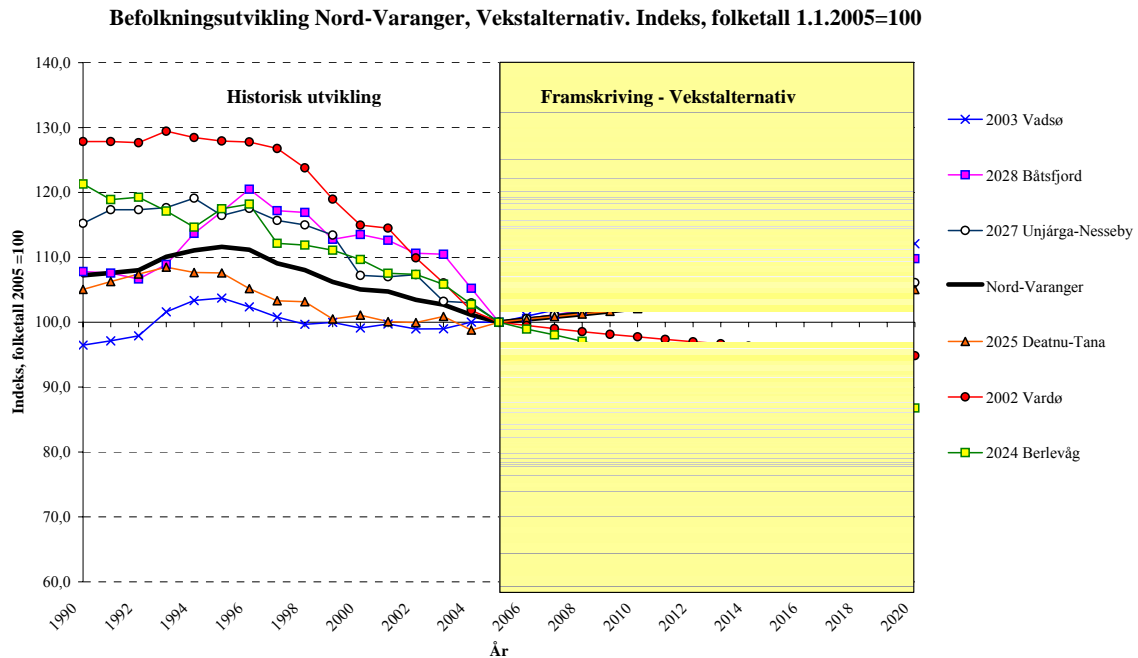


Forvittringsalternativ:

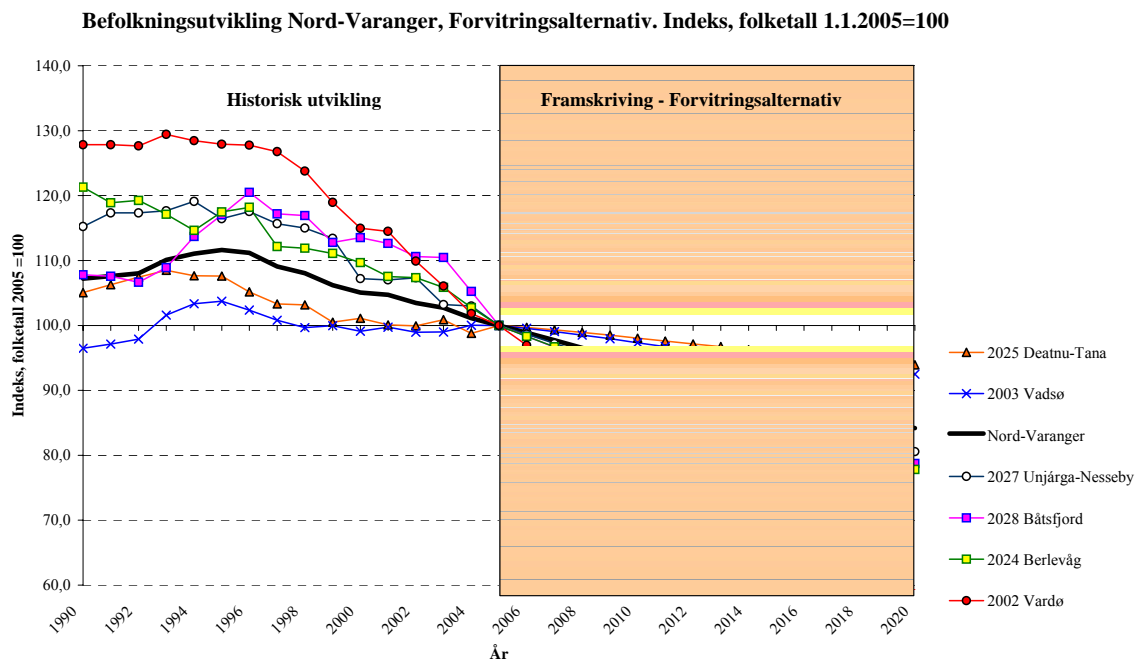


2.1.6 Nord-Varanger

Vekstalternativ:



Forvitringsalternativ:



3 Økonomiske rammebetingelser for framtidig robusthet

3.1 Skatteinntekter, rammeoverføringer, handlefrihet og gjeldsforpliktelser

Økonomisk bærekraft i en framtidig kommunestruktur påvirkes av en rekke eksterne faktorer, men påvirkes også av hvordan kommunen husholder med sine ressurser. Det er samspillet mellom økonomisk bærekraft og hvordan kommunen organiserer og drifter sine oppgaver som tjenesteprodusent, demokratiforvalter og samfunnsutvikler som gir grader av robusthet.

I tillegg til egne skatteinntekter utgjør rammeoverføringene en viktig del av kommunenes inntektsgrunnlag, særlig for kommuner i Finnmark. Hvordan utviklingen i framtidige rammeoverføringer fra staten vil bli ved framtidige kommunestrukturendringer vil særlig for disse kommunene være en viktig rammebetingelse. For å stimulere til frivillige kommunestammeslutninger ble det i i loven om om fastsetting og endring av kommune- og fylkesgrenser lovfestet et såkalt ”inndelingstilskudd” som er forutsatt å skulle kompensere for de kommunespesifikke delene av overføringene som reduseres når to eller flere kommuner slår seg sammen – regionaltilskuddet til kommuner med under 3 200 innbyggere, og basistilskuddet. Inndelingstilskuddet forutsettes å løpe i ti år for deretter å gradvis fases ut over fem nye år.

Selv om inntektssystemet til kommunene i det vesentlige bygger på faste kriterier, må en forutsette at overføringsmekanismene vil endre seg over tid, blant annet arbeider nå et utvalg – Inntektssystemutvalget – med en gjennomgang av systemet. Det er derfor forbundet med stor usikkerhet i anslå nivået og fordelingen til enkeltkommuner om ti til femten år. Et av tilskuddselementene som det i stor grad er knyttet usikkerhet til er det ordinære skjønnstilskuddet. Vi har ikke gjort noen forutsetninger om hvordan dette vil endre seg, men sannsynligvis vil skjønnstilskuddet til en storkommune bli lavere enn summen av tilskudd til enkeltkommuner. Fordelingseffektene mellom kommuner vil også endre seg med endret kommunestruktur. For å forsøke å identifisere enkelte strukturelle trekk har vi likevel i grunnlagsrapporten gjort beregninger både av utviklingen i skatteinntekter og statlige rammeoverføringer basert på kriterier og kriterienøkler i systemet som gjelder for 2005, også ti og femten år fram i tid for storkommunene Hasvik-Alta-Loppa, Nordvest-Finnmark og Nord-Varanger sammenlignet med tilsvarende inntektsgrunnlag dersom dagens enkeltkommuner består. Basisåret for beregningene med sammenslåtte kommuner er 2005. Dette er som nevnt beregninger som skal illustrere utviklingstrekk.

I tillegg til regional- og basistilskuddene er det særlig ett element i inntektssystemet slik det i dag er bygget opp som påvirkes av endret kommunestruktur. Dette gjelder omfordelingen som forutsettes som følge av merutgifter ved lang kommuneintern reisetid (reisetid til kommunesenter, mellom grunnkretser og internt i kretser). I tillegg vil finansieringsmekanismene for det såkalte urbanitetstilskuddet og i enkelte tilfelle skatteinntektsutjamningen gi noen økonomiske utslag. Med den store geografiske utbredelsen som de forutsatte utredningsalternativene i Finnmark representerer, vil komponenten reisetid til kommunesenter, slik den ligger i dagens overføringssystem, gi store, og tildels ekstreme utslag. Dette er en omfordelingskomponent som er forutsatt å skulle kompensere for tungdriftsulemper i kommuner med spredt og desentral bosetting, finansiert ved trekk i

overføringene til kommuner med mer konsentrert bosetting. Ved en framtidig endret kommunestruktur på landsbasis, og særlig som følge av eventuelle kommunesammenslåinger over større geografiske områder i sentrale strøk med tett bosetting, sammenvirkende med en forventet fortsatt kommuneintern sentralisering i distriktskommunene, vil omfordelingseffekten i dette kriteriet reduseres sterkt. Det er derfor grunn til å anta at dette kriteriet må endres eller erstattes i framtiden, dersom det skal fange opp intensjonen ved det. Ved at omfordelingseffekten av reisekriteriene avtar, står regionaltilskuddet og basistilskuddet igjen av tilskuddselementene i inntektssystemet som forutsettes å kompensere for merutgifter ved et desentralt tjenestetilbud. Disse to tilskuddselementene – gjennom inndelingstilskuddet - vil i en storkommuneløsning utfases etter en tiårig overgangsperiode.

Størrelsen på inndelingstilskuddet til sammenslåtte kommuner, som forutsettes helt utfaset etter 15 år, avhenger av antallet på kommuner som sammenslås, og folketallet i disse. Utredningsalternativet Nord-Varanger gir for eksempel et inndelingstilskudd på rundt 70 millioner kroner (2005-prisnivå) som kompensasjon for bortfall av mange regional- og basistilskudd.

Endringer i kommunestruktur etter de forutsatte utredningsalternativene gir altså store utslag i statlige overføringer, gitt dagens overføringssystem og kompensasjonsordninger. Men vel så viktig for framtidig økonomisk robusthet vil være den samlede befolkningsutviklingen i områdene, med eller uten ny kommunestruktur, og da i størst grad utviklingen framover i de lokalsamfunnene som i dag utgjør de minste kommunene befolkningsmessig sett i fylket. For å illustrere dette har vi derfor foretatt eksempelberegninger for økonomiske rammebetingelser i to alternativ, det ene basert på vekstalternativer for befolkningsutviklingen og de andre på forvittringsalternativet. Den økonomiske størrelsen som er sentral i disse beregningene er utviklingen i kommunens frie inntekter, som kommunene i prinsippet kan disponere uten at de er bundet til øremerkede tiltak. Kommunenes frie inntekter omfattes av skatteinntekter (inntekt og formuesskatt og naturressursskatt) og statlige rammeoverføringer. De frie inntektene i kommunene vil for en vesentlig grad avhenge av folketallet, dette gjelder egne skatteinntekter og de viktigste delene av statlige rammeoverføringer som gis som tilskudd pr capita, innbyggertilskudd før omfordeling og i Finnmark Nord-Norgetilskuddet, som endres proporsjonalt med endring i folketallet.

Ulike alternativer for befolkningsutviklingen gir også noen mindre utslag i omfordelingsmekanismene i inntektssystemet. Økt folketall kan bety gevinst i form av økt tilførsel fra omfordelingen som følge av økt beregnet reiseaktivitet, og tap etter alderskriteriene som følge av at eldreandelen i befolkningen blir mindre, samt tap som følge av finansieringsmekanismene i null-sum-omfordelingen.

Kommunal eiendomsskatt inngår definisjonsmessig ikke i begrepet frie inntekter, men utgjør for enkeltkommuner en viktig finansieringskilde til tjenester og tiltak. Dette finansieringselementet kan bli av stor betydning både i endret og uendret kommunestruktur i våre analyseområder som følge av næringspotensialet på energisiden.

I tillegg til framtidig utvikling på inntektssiden, er to andre forhold også av betydning for framtidig robusthet; de økonomiske forpliktelser som kommunene allerede har påtatt seg og den handlefrihet enkeltkommunene i dag har til å foreta nye disposisjoner. I denne rapporten er dette målt ved indikatoren netto lånegjeld og akkumulert underskudd pr. innbygger og gjennomsnittlig netto driftsresultat (siste tre år) i prosent av frie inntekter.

3.2 Økonomiske rammebetingelser for framtidig ny kommunestruktur i Hasvik-Alta-Loppa

Eksempelberegningene, beskrevet mer detaljert i grunnlagsrapporten, gir følgende utvikling i frie inntekter i storkommunen:

Beregning av frie inntekter (skatt + rammeoverføringer) storkommune-enkeltkommuner					
Alta, Loppa, Hasvik mill. kr. 2005-priser	Basisår	Vekstalternativet		Forvittringsalternativet	
	2005	2015	2020	2015	2020
Folketall	19 926	22 001	22 866	20 255	20 487
Frie inntekter storkommune	657	720	728	670	654
Differanse storkommune- enkeltkommuner	20	17	-13	13	-18

Forutsatt at gjeldende reisekriteria i statens overføringer gjelder, vil storkommunen ha økonomiske fordeler av sammenslåing de første åra, med minus etter at overgangsordningene opphører, gitt dagens overføringssystem. Inndelingstilskuddet, som beregningsmessig er forutsatt nedtrappet fra 2015 utgjør om lag 30 mill kr, mens reisetidskriteriene beregningsmessig gir en gevinst på 19 mill. kr i basisåret.

Begge framskrivingsalternativene forutsetter vekst i Alta kommune og folketallnedgang i de to andre, en storkommuneintern sentralisering.

Et Alta i fortsatt vekst vil neppe medføre at nivået på statlige overføringer blir et uforholdsmessig problem. Alta har i tillegg til de frie inntektene også eiendomsskatteinntekter på rundt 20 mill. Hasvik og Loppa har ikke eiendomsskatt.

Når det gjelder framtidige forpliktelser ligger Loppa og Hasvik i dag som små distriktskommuner på lånetoppen i Finnmark og landet målt pr . innbygger. Hasvik drar også med seg et betydelig akkumulert underskudd fra tidligere år. Ved en eventuell sammenslåing med storkommunen Alta vil denne gjeldstyngden bli fordelt på mange innbyggere og til et mer normalt nivå. Alta kommunen har i utgangspunktet også relativt stor lånegjeld, og som kommune i vekst må det forutsettes et behov for mange lånefinansierte investeringer også framover.

Hasvik kommune har i dag liten handlefrihet, der det meste av inntektene er bundet opp. Sammen med Kautokeino er dette den kommunen som har hatt svakest (negativt) resultat de siste år. Kommunen vil, i likhet med Loppa, være følsom for rentesvingninger. Særlig dersom forvittringsalternativet skulle inntreffe vil det bli en stor utfordring med stram økonomi for småkommunene å overleve framover som selvstendige kommuner.

3.3 Økonomiske rammebetingelser for framtidig ny kommunestruktur i Nordvest-Finnmark

Eksempelberegningene, beskrevet mer detaljert i grunnlagsrapporten, gir følgende utvikling i frie inntekter i storkommunen:

Beregning av frie inntekter (skatt + rammeoverføringer) storkommune-enkeltkommuner					
Nordvest-Finnmark mill. kr. 2005-priser	Basisår	Vekstalternativet		Forvittringsalternativet	
	2005	2015	2020	2015	2020
Folketall	15 159	15 769	15 930	14 738	14 500
Frie inntekter storkommune	560	573	545	543	503
Differanse storkommune- enkeltkommuner	37	35	-2	32	-9

Forutsatt at gjeldende reisekriteria i statens overføringer gjelder, vil storkommunen ha økonomiske fordeler av sammenslåing de første åra, med null eller minus etter at overgangsordningene opphører, gitt dagens overføringssystem. Reisetid mellom forholdsvis tunge befolkningskonsentrasjoner i ytterkantene av en geografisk utstrekt kommune slår sterkt inn.

Forutsetningene i forvittringsalternativet er basert på små ringvirkninger av Snøhvit i Hammerfest og vedvarende utflytting i de tre andre kommunene, mens ringvirkningene forutsettes større og utflyttingen i øvrige kommuner mindre i vekstalternativet. Vekst med eller uten sammenslåing betyr like mye for nivået på frie inntekter som kommunesammenslåingsalternativenes tidsbegrensede økte overføringsinntekter, med en inntektsforskjell mellom vekst- og forvittringsalternativene som hovedsakelig vil være en konsekvens av økte egne skatteinntekter.

Det må forventes at det er Hammerfest som vil være motoren i den økonomiske utviklingen i storkommunen som følge av Snøhvit-aktivitetene. I tillegg til de frie inntektene kommer eiendomsskatteinntekter, særlig fra Hammerfest LNG, i konsekvensutredningen anslått til årlig 40 mill. kr³, en betydelig inntektskilde for å kunne gi mer rom i en stram økonomi. Hammerfest har også potensielle eiendomsskatteinntekter ved eventuell vindkraftutbygging på i størrelsesorden 2-6 mill. Også Måsøy vil kunne få eiendomsskatteinntekter i størrelsesorden 7-17 mill ved utbygging av potensialer i vindkraft, et bidrag til et økonomisk grunnlag for å kunne stå på egne bein som alternativ. Kvalsund har i motsetning til Måsøy i liten grad egne eiendomsskatteobjekter.

Kommunene har i utgangspunktet nokså like framtidige forpliktelser målt i netto lånegjeld og akkumulert underskudd pr innbygger. Hammerfest har noe lavere lånegjeld, men relativt høyt akkumulert underskudd.

Hammerfest kommune har hatt et høyt aktivitetsnivå som følge av tilrettelegging for Snøhvit-utbyggingen, og har i påvente av framtidige skatteinntekter idag liten økonomisk handlefrihet. Også den andre store av de fire kommunene i utredningsalternativet har liten handlefrihet, målt ved netto driftsresultat i prosent av frie inntekter. Kvalsund og Måsøy har derimot det

³ Sannsynligvis et lavt anslag

mer romslig ut fra dette målet. For disse to kommunene vil en eventuell kommunestrukturendring kanskje medføre at man går fra en situasjon med rimelig grad av stabilitet på økonomisiden inn i en vekst- og investeringsøkonomi.

Men det betyr også at disse eventuelt også vil kunne høste av framtidige inntektseffekter som følge av industriutviklingen i Snøhvit-utbyggingen.

3.4 Nærmere om konsekvenser av sammenslåing mellom Hammerfest og Kvalsund kommuner

Eksempelberegningene, beskrevet mer detaljert i grunnlagsrapporten, gir følgende utvikling i frie inntekter i en sammenslått kommune Hammerfest-Kvalsund med i overkant av 10 000 innbyggere:

Beregning av frie inntekter (skatt + rammeoverføringer) storkommune-enkeltkommuner					
Hammerfest og Kvalsund mill. kr. 2005-priser	Basisår	Vekstalternativet		Forvittringsalternativet	
	2005	2015	2020	2015	2020
Folketall	10 352	11 259	11 527	10 443	10 386
Frie inntekter storkommune	349	370	368	348	335
Differanse storkommune- enkeltkommuner	1	1	-14	1	-14

I beregningseksempelet medfører inndelingstilskuddet at inntektssiden i den sammenslåtte kommunen stort sett vil være den samme som ved to bestående kommuner de første ti årene. Inndelingstilskuddet, som deretter trappes ned utgjør i størrelsesorden 14 mill. kr. Om ti til 15 år må en imidlertid kunne forutsette at en eventuell sammenslått kommune Hammerfest-Kvalsund vil ha en inntektsside som kompenserer for bortfallet av dette tilskuddet. De interne reisetidene i en sammenslått kommune vil i sum øke relativt lite, økte utjammingsmidler som følge reisetidkriterira er beregnet til rundt 1,7 mill. kr. Andre deler av inntektssystemet vil også gi mindre utslag i pluss og minus.⁴

Mens Hammerfest vil få økte eiendomsskatteinntekter som følge av Snøhvit-utbyggingen, har Kvalsund i utgangspunktet få egne eiendomsskatteobjekter.

Til tross for at Hammerfest framtidig må dekke inn akkumulerte underskudd, ligger de framtidige forpliktelsene for Kvalsund kommune i utgangspunktet noe høyere enn Hammerfests. Fordelt pr. innbygger i en eventuell sammenslått kommune vil disse forpliktelsene i liten grad avvike fra det Hammerfest har i dag.

Som beskrevet i forrige underkapittel er utgangssituasjonen at Hammerfest har liten økonomisk handlefrihet i påvente av skatteinntekter fra Snøhvitutbyggingen, mens Kvalsund i dag står noe friere i forhold til nivået på de frie inntektene, til tross for gjeldsforpliktelsene. Dette kan for Kvalsunds vedkommende innebære at en eventuell kommunesammenslåing kanskje vil medføre at man går fra en situasjon med rimelig grad av stabilitet på økonomisiden inn i en vekst- og investeringsøkonomi.

⁴ Inntektsutjammningen og finansieringen av urbanitetstilskuddet,

3.5 Økonomiske rammebetingelser for de tre samarbeidskommunene i Ávjovárre urfolksregion

Eksempelberegningene gir følgende utvikling for de frie inntektene i de tre kommunene i Ávjovárre urfolksregion:

Beregning av frie inntekter (skatt + rammeoverføringer) enkeltkommunene samlet					
Ávjovárre mill. kr. 2005-priser	Basisår	Vekstalternativet		Forvittringsalternativet	
	2005	2015	2020	2015	2020
Folketall	10 160	10 486	10 566	9 713	9 518
Frie inntekter sum kommuner	341	344	347	333	331
Kautokeino	104	104	106	101	101
Porsanger	135	134	134	129	127
Karasjok	101	106	107	103	103

Avviket i frie inntekter mellom vekstalternativet og forvittringsalternativet er lite for kommunene i regionen. Særlig er statlige overføringer til disse kommunene i liten grad følsom for variasjoner i folketallssutviklingen. Kautokeino har i tillegg til de frie inntektene en ekstra finansieringskilde i eiendomsskatt og konsesjonsinntekter, noe de øvrige kommunene ikke har.

Når det gjelder kommunenes påløpte forpliktelse i dag, er Karasjok i en særstilling med lave låneforpliktelser pr innbygger, mens Porsanger, som er den største av de tre kommunene, idag har størst låneforpliktelser pr. innbygger. Karasjok har derimot et noe større akkumulert underskudd fra tidligere år enn de to andre. De tre kommunene er kommuner med liten handlefrihet, dersom de ikke legger om driftsmønsteret. Kautokeino har minst frihet til å disponere for nye tiltak og investeringer.

En stram økonomi med lite handlefrihet kan legge føringer for samarbeid mellom kommunene om nye tiltak. Karasjok er likevel den kommunen blant de tre som i dag ser ut til å være økonomisk sterkest.

3.6 Økonomiske rammebetingelser for framtidig ny kommunestruktur i Nord-Varanger

Eksempelberegningene, beskrevet mer detaljert i grunnlagsrapporten, gir følgende utvikling i frie inntekter i en storkommune Nord-Varanger med opp mot 16 000 innbyggere i 2005:

Beregning av frie inntekter (skatt + rammeoverføringer) storkommune-enkeltkommuner					
Nord-Varanger mill. kr. 2005-priser	Basisår	Vekstalternativet		Forvittringsalternativet	
	2005	2015	2020	2015	2020
Folketall	15 784	16 453	16 680	13 943	13 285
Frie inntekter storkommune	607	621	563	550	463
Differanse storkommune-enkeltkommuner	55	59	-13	44	-30

Beregningene viser at en sammenslåing av disse kommunene med dagens statlige overføringsmekanismer vil gi store forskjeller i frie inntekter sammenlignet med en videreføring av dagens kommuner som enkeltkommuner. Dette skyldes for en vesentlig del kompleksiteten i inntektssystemet for kommunene. Den nye kommunen vil være en kommune med stor geografisk utsterkning med bosetting i punkter med store avstander mellom seg. Kompensasjonen for spredtboddhet i den nye kommunen øker derfor med hele 51 millioner kroner i forhold til enkeltkommunene med dagens avstandskriterier i inntektssystemet.

I flere av disse kommunene er det forhåndsmeldt utbygging av store vindkraftparker. Dersom alle disse forhåndsmeldte vindkraftinvesteringer realiseres, ligger det et inntekspotensiale i tillegg til frie inntekter, slik disse defineres, i kommunal eiendomsskatt anslått tilsammen å ligge i intervallet 26 -62 mill kr (avhengig av anleggenes forventede avkastning).

Når det gjelder økonomiske forpliktelser i utgangspunktet, har den minste av de seks kommunene, Lebesby, høyest lånegjeld pr. innbygger. Ved en eventuell sammenslåing vil denne kommunens lånegjeld fordelt på alle innbyggerne i storkommunen bli av mer normal størrelse. Berlevåg er den av de seks kommunene som i dag har lavest lånegjeld pr. innbygger. Denne kommunen har historisk lagt ned en betydelig innsats i å bygge lånegjelden ned fra et i utgangspunktet svært høyt nivå.

Med unntak av Vardø, har kommunene tilsynelatende rimelig god handlefrihet. Den sterke folketallreduksjonen langs kysten kan imidlertid medføre at denne handlefriheten kan bli spist opp fordi det er vanskelig å redusere tjenestekapasiteten og tjenestekostnadene tilsvarende som inntektsreduksjonen.

På lang sikt vil, dersom en i kystkommunene velger å fortsette som enkeltkommuner og særlig dersom den negative folketallsutviklingen fortsetter, den viktigste utfordringen være å opprettholde en rimelig grad av økonomisk handlefrihet framover.

4 Robusthet i kommunal tjenesteproduksjon

4.1 Sentralisert og desentralisert institusjonsbasert tjenesteyting – terskeltjenester

For i det hele tatt å kunne yte kommunale tjenester etter de normer og standarder som er satt, må en ha et minstenivå på tjenestetilbudet. For å drive et undervisningstilbud forutsettes et minstenivå av lærerårsverk; for å drive et helsetilbud i en kommune forutsettes et minstenivå på vaktordninger; for å drive et institusjonsbasert pleie- og omsorgstilbud kreves et minstenivå av pleierinnsats og bygningsmessige fasiliteter og så videre. Dette er altså en tjenesteproduksjon under terskelbetingelser, der normer og standarder setter terskelkrav til ressursbruken.

Tjenester som har standarder som gir faste bunnkostnader, og hvor dette resulterer i at små driftsenheter gir høye enhetspriser kan defineres som terskeltjenester.

Kravet om effektivisering av kommunal tjenesteproduksjon vil i praksis være et spørsmål om økt utnyttelsesgrad. Målt i brutto driftsutgifter, som er det kommunalregnskapsbegrepet som ligger nærmest i å måle ressursbruk i form av kostnader, utgjør undervisning, pleie og

omsorg, barnehage og helse- og sosialtjenester i kommunene om lag 70 prosent av de samlede brutto utgiftene i kommunene (Kostra 2003). Disse tjenestene har et sterkt innslag av terskelkostnader.

I Norut NIBR Finnmarks rapport (Nilssen, I.B & al., 2005) er det vist til at ressursbruken i ytingen av disse tjenestene for en vesentlig del er fastlagt av sentralt fastsatte standardnormer og avtaltefestede vilkår, og at driftsformene som disse standardene forutsetter er lite tilpasset distriktskommunene.

Et vesentlig motiv for de initiativer som er tatt for å igangsette kommunesammenslåingsprosesser har vært en målsetting om mer effektiv tjenesteproduksjon gjennom utnyttelse av stordriftsfordeler. Kommunestrukturendringer med målsetting om mer økonomisk effektiv tjenesteproduksjon vil i første omgang gi effekter i forhold til de sentraliserte tjenestefunksjonene, særlig knyttet til administrasjon og forvaltning, og i den grad dagens institusjonsomsorgstjenester i den enkelte kommune produseres ”underoptimalt” med hensyn til skala, også ved en sentralisering av disse. Nivået på slike effektiviseringsgevinster vil også avhenge av mulighetene for alternativ utnyttelse av eksisterende anlegg.

4.2 Institusjonebaserte omsorgstjenester

Institusjonsbasert eldreomsorg er et tjenesteområde der terskelkostnader er sterkt tilstedeværende. I praksis fungerer det slik at døgnbaserte enheter med mindre enn 15 plasser har høyere enhetskostnader enn de over. Dette gjelder opp til ca 40 plasser. Ved dette nivå inntre det stordriftsulemper som løfter enhetskostnaden igjen. Normalopptaksområdet for 15 – 20 plasser er en befolkning på 1500 til 2000 personer. Den aldersmessige fordelingen i opptaksområdet har betydning, hvor en relativt høyere andel eldre innbyggere normalt vil føre til økt behov for institusjonstjeneste.

4.3 Kommunehelse

Innenfor legetjenesten er effektiviseringspotensialet knyttet til minimum tredelt legevaktsordning. Terskelkostnaden for tre-vakts-ordningen er tariffbasert, men tariffkravet er så sterkt at det i realiteten må oppfattes på lik linje med en lovhjemmel. Kravet innebærer at alle legevaktsdistrikt må ha minst tre leger i tjeneste. Når en vet at normalopptaksområdet for en legepraksis i fastlegeordningen er ca 1200 personer, innebærer kravet om tredelt vakt normalt et opptaksområde på 3000 – 3600 personer.

For legetjenesten kan en kommunesammenslåing til en viss grad lede til redusering av utgifter i små kommuner som følge av redusert overkapasitet, i en samordnet legetjeneste med et større område med god tilgang på stabil legedekning. Samordning i et større distrikt vil også kunne medføre styrket faglig dekning i forhold til et sektorisert avtaleverk som fordrer døgnkontinuerlig bemanning på de ulike kategorier helsepersonell, et avtaleverk som er dyrt for små kommuner. Ved en oppmykning av avtaleverk og forskrifter, i hvert fall for de minste kommunene, vil en kunne oppnå tilsvarende økonomiske effekter uten kommunestrukturendring.

4.4 Undervisning

Høyt timetall pr elev til ordinær undervisning er viktigste årsak til høyere utgifter til undervisning enn gjennomsnittsutgiften pr. elev på landsbasis. Kommuner med desentral skolestruktur vil ha høyest merutgifter som følge av dette. Merutgiftene til ordinære timer reflekterer at reglene for ressurstildeling tilsier at timetallet pr elev, lærertettheten, blir høy i kommuner der det er mange skoler med lavt elevtall og små grupper. Merutgiftene er naturlig nok minst i de kommunene som bare har en skole, men i små skommuner med bare en sentral skole, kan dette også medføre merutgifter dersom opptaksområdet for denne er lite (mindre enn 25-30 elever pr årstrinn).

Når det gjelder undervisningssektoren er det i medhold av opplæringsloven bygd opp en serie reguleringer som langt på vei styrer kommunens ressursbruk. Den oppmykningen som skjedde ved oppheving av klassereglene fra august 2003, fikk sin begrensning da det samtidig med endringen ble forutsatt at kommunene fortsatt skulle opprettholde dagens nivå på ressursbruken. Idealskolen etter opplæringsloven synes å være en fulldelt 1 – 10 skole med ca 25 elever på hvert årstrinn. En slik skole gir mulighet for god pedagogisk drift, samtidig som den tilfredsstiller kravene til effektivitet basert på dagens dominerende måte å tenke skoledrift på. En slik skole betinger et normalt opptaksområde, dvs. en skolekrets, på ca 2500 mennesker. Skolekretser som avviker fra dette, vil normalt ha dårligere økonomi. Særlig vil de minste kretser, de med mindre enn 50 elever få høyere kostnader pr elev.

4.5 Administrasjon

For netto administrasjonsutgifter er det beregnet at terskelutgiften utgjør om lag 6 mill.kr. i gjennomsnitt. Dette er en størrelse som er beheftet med betydelig måleusikkerhet, idet det er tildels ulik regnskapsmessig føringspraksis kommunene imellom med hensyn til å belaste ressursbruk på funksjoner på fellesutgiftspostene. Det er også grunn til å anta at deler av det administrative effektiviseringspotensialet allerede er tatt ut ved organisatoriske endringer i form av flatere administrasjonsstruktur som to-nivå-modellen etc., endringer som sannsynligvis vil manifestere seg regnskapsmessig sterkere fra 2004 og utover.

4.6 Samlede virkninger

For de sentrale og desentrale anleggsbaserte tjenestene – terskeltjenestene - vil eventuelle økonomiske effektiviseringsgevinster i hovedsak finnes der eventuelle kommunestrukturendringer medfører høyere utnyttingsgrad. Den økonomiske effektiviseringsgevinsten vil måtte veies mot økte transportkostnader, enten dekket av innbyggerne selv eller over kommunal kasse, og redusert tilgjengelighet til tjenestene. Dette gjelder for eksempel de faktiske kostnadene til skoleskyss, som planlegges overveltet fra fylkeskommunene til kommunene.

Bosettingsmønsteret og de kommunikasjonsmessige forholdene i utredningsalternativene Hasvik-Alta-Loppa, Nordvest-Finnmark og Nord-Varanger fører til at dette vanskelig kan forenes med akseptabel tilgjengelighet fra lokalsamfunnene til de viktigste offentlige tjenestetilbudene som skole, eldreomsorg og helsetjenester. Dette ikke bare som følge av lange avstander målt i reisetid, men også ut fra usikker regularitet i framkommeligheten særlig på vinterstid, som følge av klima og topografi. Her tenker vi særlig på konsekvenser i form av internering av skoleelever, som må anses som et forlatt stadium i norsk skoledrift, og

tilgjengeligheten innenfor legevaktsberedskapen. For sammenslåingsalternativet Hammerfest-Kvalsund vil det eventuelt kunne være en økonomisk effektiviseringsgevinst i sentralisering av den institusjonsbaserte omsorgstjenesten. Kvalsund er imidlertid en kommune som vil få relativt sterk vekst i eldrebefolkningen framover, slik at en slik sentralisering neppe vil være tjenelig sett fra et tilgjengelighets-ståsted.

Statistisk sentralbyrå gjennomførte i 2002 en analyse basert på 1998-data som tar hensyn til to typer effekter – besparelser knyttet til utnytting av stordriftsfordeler og merkostnader i reisetid. Analysen viser generelt et relativt stort økonomisk effektiviseringspotensiale ved endret kommunestruktur på landsbasis. For kommuner i Finnmark viser imidlertid SSBs beregningsresultater minimale besparelser ved sammenslåing av kommuner, ut fra de kriterier så lå til grunn for analysen.

Det vil være knyttet en rekke usikkerheter til de økonomiske effektiviseringsgevinstene ved ulike kommunestrukturendringer, der en rekke faktorer sannsynligvis vil ha like stor betydning som eventuelle kommunegrenseendringer. Av disse er:

- Effektene av en forventet vedvarende kommuneintern befolkningsmessig sentralisering i ny eller eksisterende kommunestruktur, som enten vil medføre beslutninger om sentralisering av anleggsbasert tjenesteyting, eller tjenesteproduksjon under terskelkostnader med stadig fallende kapasitetsutnyttelse inntil det befolkningsmessige tjenestegrunnlaget bortfaller.
- Effektiviseringsgevinster i eventuelle alternative driftsformer tilpasset småsamfunn.

Forutsatt en videreføring av dagens skolemønster og institusjonsmønster for øvrig, vil det derfor i hovedsak være ved sentralisering av de sentrale administrative funksjonene det vil være økonomisk effektiviseringsgevinst ved kommunesammenslåing. Beregnet effektiviseringspotensiale i utredningsalternativene ved sentralisering av sentraladministrasjonen er vist i tabell

Kostnadseffektivisering administrasjon basisår		
Storkommune	mill kr	i % av frie inntekter
Alta, Loppa, Hasvik	13	2 %
Nordvest-Finnmark	20	3 %
Hammerfest og Kvalsund	7	2 %
Nord-Varanger	33	6 %

Det er utredningsalternativet Nord-Varanger, som forutsetter sammenslåing av seks kommuner som her gir størst økonomisk effektiviseringsgevinst.

4.7 Interkommunalt samarbeid som alternativ

Interkommunalt samarbeid blir ofte framholdt som alternativ til kommunesammenslåinger for å sikre mer effektiv drift på sektorområder og oppbygging av kompetansenettverk mellom fagfolk i kommunene, og en rekke slike løsninger foreligger også i utredningsområdene. Dette gjelder blant annet som samarbeid om merkantile oppgaver, renovasjon og avfallshåndtering, havnesamarbeid og samarbeid i felles legedistrikter. Problemet med mange av slike interkommunale løsninger er at styring og ansvar for slike løsninger kan bli lite effektiv, der

beslutningsmyndigheten kan være uklar og kommunestyrenes rolle marginalisert. Som løsning på dette kan organisering av slikt samarbeid i særkommuner eller samkommuner, som eksempelvis i Innherred, være interessant. En samkommune ta seg av oppgaver an kommuneoverskridende karakter, mens morkommunene fortsetter å ha ansvar for hovedvelferdsområdene, som skole, barnehage og omsorg. Kjennetegn ved en samkommune er at den dekker to eller flere kommuner og har egne politiske styringsorgan valgt av kommunestyrene med beslutningsmyndighet over egne oppgaver.

4.8 Handlefrihet for enkeltkommunene uten kommunesammenslåing

4.8.1 Forutsetninger

I forvittringsalternativet og for flere av kommunene også i vekstalternativet ligger det til grunn forutsetninger om ytterligere reduksjon i folketallet. For flere av de mindre kommunene vil følgelig det bli et større gap mellom fallende inntekter og utgiftsnivået for å opprettholde driften av viktigste velferdsområdene undervisning, eldreomsorg og helsetjenester. Disse har karakter av å være terskeltjenester med store faste bunnkostnader og vil binde opp større deler av kommunenes budsjetter ved fallende inntektsnivå, gitt videreføring av driftsmønsteret slik det er i dag. I dette kapitlet sammenlignes prisjustert nettoutgiftsnivået fra regnskap 2003 med de frie inntektene til kommunene slik de er presentert i forrige kapittel.

4.8.2 Velferdstjenestenes andel av frie inntekter i kommunene Alta Loppa og Hasvik

Hasvik har i størst grad bundet sine inntekter til administrasjon, skole og helse og omsorg, hele 85 prosent av frie inntekter, vesentlig som følge av høye utgifter til institusjonsomsorg. Også Alta har et høyt utgiftsnivå i forholdt til inntektene, vesentlig som følge av høy utgiftsandel til undervisning i en barnerik kommune. En kommunesammenslåing vil gi en viss økonomisk effektiviseringgevinst som følge av redusert andel administrasjonsutgifter forutsatt videreføring av dagens driftsmønster og skolestruktur.

Basisår Kommune	2005		Netto driftsutgifter i prosent av frie inntekter				
	Frie inntekter pr. innb	innbygger-tall	Admini- strasjon	Under- visning	Institu- sjons- omsorg	Helse- tjenester	Sum terskel- tjenester
Alta, Loppa, Hasvik	32 962	19926	12 %	39 %	17 %	7 %	74 %
Alta	29 535	17626	12 %	43 %	17 %	7 %	79 %
Loppa	51 194	1244	23 %	29 %	16 %	8 %	75 %
Hasvik	49 591	1056	23 %	33 %	21 %	8 %	85 %

4.8.3 Velferdstjenestenes andel av frie inntekter i kommunene i Nordvest-Finnmark

Her er det Kvalsund og Nordkapp som i størst grad har bundet sine inntekter til administrasjon, skole og helse og omsorg, Kvalsund har høy utgiftsandel til administrasjon og Nordkapp har høy utgiftsandel for undervisning og institusjonsomsorg. En kommunesammenslåing vil gi et viss økonomisk handlingsrom som følge av reduserte administrasjonsutgifter ved at fire kommuner sammenslås.

Basisår Kommune	2005		Netto driftsutgifter i prosent av frie inntekter				
	Frie inntekter pr. innb	innbygger-tall	Admini- strasjon	Under- visning	Institu- sjons- omsorg	Helse- tjenester	Sum terskel- tjenester
Nordvest-Finnmark	36 963	15159	11 %	30 %	17 %	5 %	63 %
Hammerfest	31 668	9274	14 %	33 %	17 %	6 %	70 %
Kvalsund	49 760	1078	24 %	24 %	21 %	7 %	76 %
Måsøy	45 220	1403	20 %	28 %	16 %	7 %	71 %
Nordkapp	32 947	3404	13 %	35 %	22 %	7 %	77 %

4.8.4 Sammenslåingsalternativet Hammerfest-Kvalsund

Basisår Kommune	2005		Netto driftsutgifter i prosent av frie inntekter				
	Frie inntekter pr. innb	innbygger-tall	Admini- strasjon	Under- visning	Institu- sjons- omsorg	Helse- tjenester	Sum terskel- tjenester
Hammerfest og Kvalsund	33 675	10352	14 %	31 %	18 %	6 %	68 %
Hammerfest	31 668	9274	14 %	33 %	17 %	6 %	70 %
Kvalsund	49 760	1078	24 %	24 %	21 %	7 %	76 %

En sammenslåing av disse to kommunene vil i liten grad påvirke utgiftsandelen, som vil ligge nær Hammerfests.

4.8.5 Utgiftsandelene av frie inntekter i kommunene i Ávjovárre urfolksregion

Basisår Kommune	2005		Netto driftsutgifter i prosent av frie inntekter				
	Frie inntekter pr. innb	innbygger-tall	Admini- strasjon	Under- visning	Institu- sjons- omsorg	Helse- tjenester	Sum terskel- tjenester
Ávjovárre	33 549	10160					
Kautokeino	34 837	2993	13 %	33 %	13 %	8 %	66 %
Porsanger	31 461	4296	14 %	38 %	18 %	7 %	78 %
Karasjok	35 332	2871	16 %	39 %	13 %	7 %	75 %

Porsanger har relativt høy utgiftsandel til institusjonsomsorg og undervisning. Karasjoks utgiftsandel til undervisning er også relativt høy

4.8.6 Utgiftsandelene av frie inntekter i kommunene i Nord-Varanger

Basisår Kommune	2005		Netto driftsutgifter i prosent av frie inntekter				
	Frie inntekter pr. innb	innbyggertall	Administrasjon	Undervisning	Institusjonsomsorg	Helse-tjenester	Sum terskeltjenester
Nord-Varanger	38 449	15784	10 %	28 %	20 %	4 %	62 %
Vardø	37 024	2354	14 %	25 %	31 %	6 %	76 %
Vadsø	28 945	6185	21 %	34 %	20 %	6 %	80 %
Berlevåg	44 364	1126	21 %	25 %	29 %	10 %	85 %
Tana	36 680	3042	8 %	38 %	16 %	6 %	69 %
Nesseby	55 003	900	26 %	23 %	27 %	4 %	79 %
Båtsfjord	34 515	2177	16 %	31 %	15 %	8 %	70 %

I denne regionen er det Berlevåg av kommunene som i størst grad har sine frie inntekter bundet opp i terskeltjenester, hele 85 prosent, der både institusjonsomsorg og helsetjenester drar opp. Vadsø ligger også overraskende høyt, vesentlig som følge av høyt nivå på utgifter til skole og administrasjon.

En kommunesammenslåing som her med hele seks kommuner vil gi økt felles økonomisk handlingsrom som følge av forutsetningene om reduserte administrasjonsutgifter.

5 Kommunen som utviklingsaktør internt og eksternt

Innledning

En sentral side ved kommuneinstitusjonen er dets ansvar for både å utvikle og forvalte det lokale felleskap. Norske kommuner har spilt og spiller en viktig rolle som samfunnsutviklere både gjennom den lovpålagte rollen som planinstans og planlegger, og gjennom det frivillige engasjement innen nærings- og lokalsamfunnsutvikling. Kommunen er også viktig for næringslivet på mer indirekte måter ved at den er en sentral tjenesteprodusent av det vi kan betegne som lokalservice. I tillegg berøres næringsdrivende av regler i forhold til plan- og bygningsloven og andre løyver som er nødvendig i forhold til utøvelse av mange typer næringsvirksomhet. Kommunene er også sentrale aktører i bygging og utvikling av regionale nettverk og dette gjelder særlig i små kommuner. Den kommunale virksomheten har også indirekte virkninger på en rekke andre felter ikke minst i forhold til det sivile samfunn. I mindre kommuner representerer kommuneorganisasjonen den dominerende kunnskapskjerne både i dybden og bredden og de er mange. Godt og vel 40% av antall sysselsatte er offentlig ansatt uansett kommunetype. I små kommuner er de fleste offentlig ansatte kommunalt ansatt. De offentlig ansatte har ikke bare grunnet sitt antall, men også grunnet sine kunnskaper og ferdigheter en sentral plass i det lokale organisasjonssamfunnet. En finner dem over alt i sangkor, musikkorps, teaterlag, idrettslag, husflidslag, i jeger og fiskerforeninger, i politiske partier og i det lokale styringsverk. Kommunesektoren representerer derfor både i kraft av sitt antall og sin brede kompetanse en avgjørende kraft ikke bare som et tjenesteytende ledd, men også som deltakere i det kommunale styre og stell og i de fleste organiserte aktiviteter i det sivile samfunn. Kommunens rolle som utviklingsaktør har endret seg over tid. Debatten om ny kommunestruktur er også en debatt om både rammer og innhold i utviklerrollen.

Rolleskifter - fra akkvisisjon til partnerskap

Hva innebærer det at kommunen opptrer som en utviklingsaktør? I nyere tid kan det skilles mellom tre faser i det kommunale næringsutviklingsarbeidet. ”*Tilretteleggingskommunen*” (1965-1978) drev primært med akkvisisjon av bedrifter og institusjoner. I neste fase (1978-1987) karakteriseres aktiviteten med etiketten *tiltaksarbeiderkommunen* der ideskaping og mobilisering nedenfra var framtrepende aktiviteter. Etter 1987 utkrystalliseres *den målstyrte kommune* der prosjektorganiserte aktiviteter bundet sammen med strategisk næringsplanlegging står sentralt. Den siste fasen faller sammen med et regionalpolitisk regimeskifte i Norge der *innovasjon og konkurransevne* erstattet *fordeling og modernisering* som sentrale honnørord i den regionalpolitiske diskursen. Dette skiftet bygde på underliggende teorier som hevdet at en regions utviklingsmuligheter i avgjørende grad var bestemt av det vi kan kalle for *kvalitative sider ved en regions nærmiljø og nettverk*, dvs. bedrifts- og personnettverk og dets relasjoner til kompetansemiljøer, næringsklynger og næringskomplekser. Evnen til fornyelse og konkurransekraft ble ansett for å være et *miljøprodukt* og ikke et produkt av enkeltbedrifters kostnadseffektivitet. Dynamiske regioner, dvs. regioner som maktet å skape et samspill mellom sosiale, kulturelle, økonomiske og politiske prosesser ble beskrevet som robuste i motsetning til tradisjonelt politisk administrative regioner.

Erkjennelsen av at offentlig og private aktører kontrollerer ulike ressursbaser som måtte samordnes for å få til en ønsket utvikling, skapte en form for gjensidig avhengighet der begge

parter kunne ha nytte av å tilpasse seg hverandre. Et sentralt utviklingstrekk fra slutten av 1980- tallet er hvordan slike partnerskap konkretiserte seg rundt om i kommunene bl.a. i samband med utarbeidelse av kommunale og fylkeskommunale strategiske næringsplaner på 1990-tallet. Studier som er foretatt av disse prosesser viser hvordan begreper som omstilling, entreprenørskap, nettverk og partnerskap får en fremtredende plass både i plandokumenter og i den politiske retorikk.

Samfunnsutvikling er en krevende prosess

Å skape regional utvikling er å sette i gang prosesser som både må stimuleres og ledes. Ønsker en å øke en regions evne til å møte utfordringer, kan dette bare gjøres ved å stimulere til samarbeid i hele regionen. Å få til et positivt regionalt utviklingsklima som øker et områdets sosiale kapital, er ingen enkel prosess. Er målet å øke en regions sosiale kapital, er arbeidet på tre områder sentralt. Sosial kapital kan sies å bestå av:

- Kunnskapsressurser
- Relasjonsressurser
- Mobiliseringsressurser

Oppbyggingen av kunnskapsressurser er avhengig av læring og utløsning av motivasjon for læring. Dette krever innsats for endring og forbedringer både innen grunnutdanning, videreutdanning og etterutdanning og nær kontakt med kompetansemiljøer på høgskole og universitetsnivå. På dette nivå kan det være mye å hente, noe som også kommer til uttrykk ved et utbredt regionalt samarbeid innen denne sektoren i for eksempel Vest-Finnmark.

Relasjonsressurser er knyttet til partnerskap, nettverk og samarbeid mellom aktører. Forbedringer på dette plan knytter seg til utvikling av knutepunkter rundt ulike tema som kan utvikle å styrke relasjoner og bygge nye nettverk. Etablering av et regionråd og igangsetting av interkommunale prosjekter er gode eksempler på bygging av relasjonsressurser. Slike tiltak skaper gjerne nye handlingsarenaer og utvidede nettverk som i heldige fall sår spire til nye tiltak.

For å utnytte de nettverksressurser som oppstår er evnen til mobilisering avgjørende. Det trenges endringsagenter (entreprenører) og arenaer hvor prosjekter kan skapes. Slike endringsagenter (ildsjeler) finner vi både innen det kommunale, det sivile samfunn og innen næringslivet. Problemet er at disse ressursene av mange grunner ikke i tilstrekkelig grad tas i bruk, men brenner ut. Det må ofte skapes forutsetninger for at dette skal skje. Et første skritt er gjerne å skape felles holdninger der utfordringene er størst. Det opplegg en følger i utviklingen av Vest-Finnmark regionråd, synes å følge en slik oppskrift.

I hvilken grad fungerer kommunen som næringsutvikler?

Et sentralt økonomisk virkemiddel i det kommunale arbeidet på dette felt har vært de kommunale næringsfond. Evalueringer av kommunenes håndtering av næringsfondene viser at kommunene i all hovedsak forvaltet fondene på en god måte. Det ble etablert mange arbeidsplasser ved hjelp av fondene og arbeidsplassene var kostnadseffektive. Andre studier har vist at introduksjonen av kommunale næringsfond og det strategiske næringsplansamarbeidet hadde lærings og nettverksbyggende effekter som senere fikk betydning i møte mellom kommunen og næringslivet. De læringsprosesser dette medførte, dyktigjorde også det kommunale apparat og medførte en mer relevant og effektiv saksbehandling. I kjølevannet av slike prosesser oppstod det gjerne en rekke mer *uformelle*

lokale utviklingsnettverk av stor betydning for et løsningsorientert miljø, for løsninger basert på spleiselag og for utprøving av tiltak som har vist seg liv laga.

I en nylig publisert nordisk undersøkelse som fokuserer på kommunenes innovative roller i 21 utkantkommuner i Norge, Sverige, Danmark, Island og på Færøyene, konkluderer en med at kommunene spiller en viktig rolle i de fleste innovasjonene som ble undersøkt. Kommunens viste seg også svært tilpassingsdyktig alt etter situasjon. Initiativet kom nesten alltid nedenfra, men kommunen og eksterne aktører var døråpnere og viktige partnere for å legge forholdene til rette. Den Skandinaviske undersøkelsen viser at ”globaliseringens tidsalder” er godt erkjent i utkantkommunene. Industrilinja er i hovedsak forlatt. Satsningsområdene er knyttet til ulike former for småskala virksomhet innenfor reiseliv og turisme i kombinasjon med ulike naturbaserte og teknologitunge virksomheter.

Det har gjennom årene fra en rekke hold vært hevdet at det er nødvendig å se næringsutvikling i en større geografisk kontekst enn dagens kommunestruktur gir anledning til. Er den politisk ambisjon å bidra til styring og utviklingen av regionale produksjonssystemer, arbeidsmarkeder, kvalifikasjonssystemer, samt boligmarkeder og servicemarkeder, ville det være viktig i et planleggingsperspektiv at *administrative og funksjonelle grenser var rimelig sammenfallende*. Et virkemiddel for å øke et slikt sammenfall kunne være en kommunesammenslåing. Det er imidlertid mange eksempler på at dette ikke alltid er et godt virkemiddel. Mye kan oppnås gjennom interkommunal organisering, men dette er ikke alltid like lett å få til. Det er slående hvordan ”samarbeidsklimaet” varierer lokalt og virker inn på det samarbeidet det er mulig å få til innen en region.

Kommunestruktur og effektiviteten i samfunnsutviklerollen

Fungerer kommunen bedre som utviklingsaktør i sammenslåtte kommuner sammenlignet med regioner som har basert seg på et interkommunalt samarbeid? Sammenligninger mellom to tvangssammenslåtte by- og randkommuner (Sarpsborg og Fredrikstad) og to andre regioner som baserer seg på et interkommunalt samarbeid og (Nordfjord-regionen og Ålesunds-regionen) gir ikke entydige konklusjoner.

Samlet hadde en i de sammenslåtte kommunene (Fredrikstad og Sarpsborg) i stor grad maktet og utvikle strategier for natur- og arealplanlegging, for næringsutvikling og for bygging av felles identitet i det regionale sivile samfunnet. I de to Vestlands-regionene som hadde interkommunale samarbeid etter regionrådsmodellen, ble det vektlagt at regionrådene hadde skapt større tyngde utad og skapte større forståelse og tillit mellom partene i samarbeidet. En hadde fått til samarbeid knyttet til kommunikasjon, miljøvern og lignende der de enkelte kommuner hadde klare felles interesser. Det en ikke hadde greid i motsetning til de sammenslåtte kommunene, var å utvikle overordnede strategier i forhold til ungdomssatsning, samferdsel og næringsutvikling. I de sammenslåtte kommuner var det markant lettere å mobilisere eller å ta kunnskapen i bruk for å sette i gang ønskede utviklingsprosesser.

Konklusjonen er likevel ikke så endydg siden vi hittil ikke har trukket inn regionenes ulike geografiske betingelser. Når de sammenslåtte kommunene kom så mye bedre ut med hensyn til samfunnsutvikling, var det mye på grunn av at de representerer et område med andre vilkår for samarbeid (små tettbefolkede områder) enn polysentriske, sprettbygde og tynt befolkede områder. Det konkluderes med at kommunegammenslåinger i områder som geografisk ligner Nordfjords-regionen og Finnmark (vår tilføyelse), neppe fører til bedringer i det regionale samfunnsutviklingsarbeidet om mange av aktører er motstandere av sammenslåing.

Å anvende tvang blir ikke betraktet som et lite egnet grep, særlig ikke på kort sikt. Skal en kommunesammenslåing føre til rask maktstyrking for regionen ”må det på førehand vere utvikla eit utstrekt samarbeid og etablert tillit mellom alle sentrale aktører i næringsliv, sivil samfunn og offentlig styringssverk kobla med ei grunnleggende forståing av at ein kommunegammenslåing er naudsynt for å oppnå bedre samfunnsbygging.” (Amdam 2004:93)

Betydningen av et regionalt identitetsfelleskap?

Når både den politiske og spesielt den folkelige motstanden mot kommunesammenslåinger har vært såpass stor, hviler dette på et sett av realiteter som må tas alvorlig. Å slå sammen kommuner og å få den nye kommunene til å fungere, synes å ha noen felles forutsetninger. Disse knytter seg til begrepene *legitimitet*, *identitet* og *effektivitet*. De tre begrepene har en nær indre sammenheng. Ønsker en robuste kommuner må prosessen ha *legitimitet*. Skal prosessen ha legitimitet må befolkningen ha et minstemål av *felles identitet* og det må også kunne vises at den nye konstruksjonen fører til større *effektivitet*. Et sentralt trekk både ved offentlige utredninger og med det meste av den norske kommunalforskningen er at det er *effektivitet* og *demokrati* som har vært hovedfokuset. Det som nesten ikke har vært fokusert på, er befolkningens tilhørighet eller *identitetstilknytning* selv om denne uten tvil spiller en viktig rolle i et system der sammenslåinger skal skje etter tilslutning fra et flertall i befolkningen. I en utredning som ser på forutsetninger for en endret kommunestruktur, blir det viktig å få tak i denne dimensjonen og måle den på en eller annen måte.

For å kaste en nærmere lys over betydningen av disse prosesser skal vi kort referere noen hovedresultater fra en undersøkelse (Almås og Frisvoll 2004) av hvilken betydning felles identitet har i forhold til regionalt samarbeid i tre områder: Det første eksempel, Re kommune, er et eksempel på en vellykket kommunesammenslåing. Den andre, Evenes og Skånland, er et typisk eksempel på at sammenslåingsforsøk strander på massiv folkelig motstand. Det tredje caset er kommunene Ørstad og Volda der en rekke motsetninger mellom to jevnstore og nærliggende sentrene har vanskeliggjort og dels hindret opplagte samarbeidsløsninger.

En hovedkonklusjon er at interkommunal identitet er byggesteiner som de frivillige sammenslåinger må bygge på. I det vellykkede tilfellet, sammenslåingen av Våler og Ramnes var det over lang tid utviklet en sterk interkommunal identitet gjennom framveksten av felles møte og knutepunkter mellom befolkningen i de to kommunene og gjennom interkommunalt samarbeid. De to gamle kommunene var i realiteten vokst sammen. Begge var jordbrukskommuner og sammenslåingstanken grodde fram som et mottrekk mot å bli slått sammen med nærmeste bykommune- altså mot å bli en bydel 5 eller 6 i store bykommuner. Befolkningen delte med andre ord en identitetsforestilling som stod i opposisjon til de to bykommunene en fryktet at en skulle bli sammenslått med.

I de to andre studieområdene måtte den interkommunale identiteten konkurrere med ulike lokale identitetsmerker. I Skånland ble den interkommunale identiteten holdt nede av befolkningens sterke bygdetilknytning. Forslaget om sammenslåing med Evenes ble derfor avvist i folkeavstemningen. I Ørsta og Volda ble den interkommunale identiteten holdt nede av sterke forestillinger om Ørsta/ørstinger og Volda/voldinger som stod i sentrum for en patriotisk kiving mellom de to kommunene. Ressursforskjeller og ulik karakter i de to kommunenes arbeidsmarkeder dannet noe av bakgrunnen gjennom merkelapper som at

Ørstas ”bonde” og ”industriarbeider” står mot Voldas ”urbane akademikere”. Rivaliseringen mellom de to nærliggende tettstedene har hittil blokkert for en rekke fornuftige fellestiltak.

Både geografiske og historiske forhold kan blokkere for utviklingen av en interkommunal identitet. Topografiske hinder eller lange avstander er slike, men disse kan bygges ned gjennom utbygging av tunneler, bruer og veier. Fravær av felles institusjoner og fravær av et vellykket interkommunalt samarbeid er andre hindre. Trekk ved bosettingsmønsteret slik som manglende lokalt senterhierarki drar i samme retning. Det samme gjør forekomsten av bygdelister og sterke lokale identitetsfyrårn. Interkommunal identitet kan imidlertid bygges. Frisvoll og Almås (2004) uttrykker det slik:

”En framvekst av et felles arbeidsmarked, et felles handelssentrum, et felles skolemarked og felles institusjoner som kulturhus, medias og idrettslag bygger interkommunal identitet. Et vellykket interkommunalt samarbeid og en hensiktsmessig og god interkommunal infrastruktur bidrar også til dette”

6 Graden av interaksjon og regionalt samarbeid i regionene

Innledning

Forslag til kommunesammenslåinger i de siste 10-15 år kan karakteriseres som prosjekter fremmet av en lokal elite. I de aller fleste tilfeller er sammenslåingsforslagene avvist når forslagene er lagt ut til folkeavstemming. Når dette har vært tilfelle, skyldes det manglende integrasjon mellom de ulike kommunesamfunn. Med regional integrasjon mener vi i hvilken grad i de ulike kommuner i en regioner har felles ”utvekslinger” i form av et overlappende arbeidsmarked, felles bruk av offentlige institusjoner, ulike former for felles bruk av alle former for privat tjenesteyting og hvor omfattende det interkommunalt samarbeidet er utviklet. Å undersøke dette er et stort og vanskelig tema som så å si ikke har vært berørt i utredninger som har hatt kommunesammenslåing som tema. Til tross for at ressursene i dette prosjektet kun tillater en marginal datainnsamling omkring dette tema, ville det være en forsømmelse og ikke berøre problemområdet.⁵

Arbeidsreiser og ulike aktiviteter i fritiden fører de fleste av oss rundt omkring i våre nærområder, men mange ganger til nærmeste større senter. Formålene kan være så mangt fra en handletur kombinert med besøk og hygge. Andre ganger kan det være deltakelse i turneringer, kurs eller møter for å gi noen eksempler. Gjennom slike aktiviteter blir vi kjent med andre steder og i større eller mindre grad knyttet til dem både gjennom stedets egenart og de sosiale kontakter vi etablerer. De indikatorer som vi bruker på graden av sosial inntegrasjon framgår av figuren nedenfor.

⁵ Framstillingen bygger på et meget enkelt spørreskjema som ble sendt til rådmennene i de kommuner det gjelder. I tillegg bygger vi på statistikk, sakspapirer og vedtak i regionale organer og på noen få intervjuer med nøkkelpersoner som er sentrale i regionsamarbeidet. Framstilling må derfor betraktes som et forsøk på å synliggjøre viktige dimensjoner og reise debatt om disse og ikke som en vitenskapelig måling av integrasjonsgraden mellom kommunene i de ulike regioner.

Figur 1 Hovedvariabler i en modell for måling av lokal/regional identitet.

Dimensjoner	Mål på frekvens
6.1.1 Individbasert interkommunal interaksjon	
Arbeidspendling	
Handelsreiser	
Skolested (videregående, høyskole, univ.)	
6.1.2 Samarbeid over kommunegrensene	
Interkommunalt samarbeid	
Sivilt samarbeid (lag og foreninger)	
Samkvem over kommunegrensene Vennskaps og familiebånd	
<i>6.1.3 Sammenvoksning over kommunegrensene (urbanisering)</i>	
6.1.4 Identifikasjon	
Patriotisme	
Identifikasjonsfyrtårn	
Senter	

Hypotesen er at hvis folk får mer med hverandre å gjøre på tvers av kommunegrensene, vil identiteten i større grad knytte seg til institusjoner og felleskap i bo-, arbeidsmarkeds- og serviceregioner snarere enn til eget kommunesenter, mens den lokale identitet fortsatt lever i forhold til boområdet. Gjennom å kartlegg tettheten i interaksjonen eller samhandlingsmønsteret både på det individuelle plan for eksempel gjennom arbeidspendling og på det institusjonelle plan, slik som gjennom utbredelse av felles samhandling og samarbeid både på det politiske plan og i det sivile samfunn, kan en finne et mål for ”modenhet” som kan være et mål på hvor tett et samarbeid som ”tales.”

Alta, Loppa og Hasvik

Pendling er et meget utbredt fenomen som berører mellom en femtedel til en fjerdedel av alle sysselsatte i de små kommunene og om lag 12% i Alta. Den interne pendlingen i regionen utgjør bare 7% av den totale pendlingen, noe som er lite i forhold til andre regioner. Alta representerer den klart dominerende arbeidsmarkedskerne og er regionens klare pendlingsknotepunkt. Pendling til andre kommuner er marginal. Denne strukturen i pendlingsmønsteret gjør at pendlerne så å si møtes i Alta og drar i lag fra Alta, noe som gir grobunn for utvikling av sosiale nettverk i regionen. Rundt en fjerdedel av den totale pendling går til andre kommuner i Finnmark. Alta skiller seg klart ut med et solid innpendlingsoverskudd (135), mens Hasvik og Loppa bare i meget liten grad er pendlingsmål for befolkningen i andre deler av Finnmark. Rundt 2/3 av pendlingen går til områder utenfor Finnmark. Når pendlingen til områder utenfor fylket er så høyt, skyldes dette at studenter og skoleungdom, som har deltidsarbeid, også blir registrert som pendlere. Dette medfører en kunstig oppblåsing av pendlingsstatistikken.

Når det gjelder det vi har kaldt for helgehandel, er det kommunesentrene i de tre kommunene som folk drar til. Handling av større ting som klær, hvitevarer møbler og lignende skjer i Alta og i noen grad Hammerfest for befolkningen i Hasvik og Loppa. For Altaværingene er Alta

det naturlige senter og dette gjelder også som senter for videregående utdanning. I Hasvik oppføres Hammerfest som det viktigste senter, mens Loppa kommune oppgir både Hammerfest og Alta. Når det gjelder utdanning på høyskole og universitetsnivå er Alta og Tromsø de viktigste sentrer. Både Loppa og Alta har definitive kommunesentre (Alta og Øksfjord), mens Hasvik har en delt senterstruktur, Breivikbotn og Hasvik. Det regionale senter i regionen oppfattes entydig å være Alta og det samme svaret får vi når vi spurte om hva som oppfattes som ”byen.” Unntak er Hasvik som oppfatter Hammerfest som ”byen.”

I følge rådmennenes vurderinger har befolkningen i alle kommunene en meget sterke lokalpatriotiske følelser knyttet til kommunen. På spørsmål om kommunen hadde spesielle identifikasjonsfyrtårn som alle kun slutte opp om var svarene noe forskjellig. Noen gikk mot en spesiell natur som Loppahavet, Øksfjordjøkelen, andre mot ”fiskerikultur.” I Alta nevnes handel, kultur og bypreg som stikkord.

I Vest-Finnmark er det interkommunale samarbeidet i dag knyttet sterkt opp mot samarbeidet innen rammen av Vest-Finnmark regionråd som omfatter alle de 7 kommunen i Vest-Finnmark. Samarbeidet grodde fram av en stigende erkjennelse av at det var nødvendig å stå sammen både for å endre rammebetingelsen og forsøke å påvirke politiske vedtak som har stor betydning for oss. Regiområdet vært meget aktivt på det ”utenrikspolitiske området” gjennom ulike uttalelser til aktuelle saker under behandling. En har imidlertid også klart å få til samarbeid om konkrete prosjekter. For tiden er tre slike prosjekter i gang. Det ene dreier seg om opplæring av kommunalt, utviklingen av en felles havbruksplan og et felles reiselivsprosjekt. Prosjektene er et partnerskapsamarbeid med fylkeskommunen og har fått litt i underkant av kr 600.000 fra fylket.

Ut over dette forekommer det samarbeid mellom nabokommuner. RSK samarbeidet i skoleverket eksisterer fortsatt, men i mindre skala. Det forekommer samarbeid omkring legevaktordninger. Alta og Loppa har samarbeid innen landbruksforvaltningen og kommunene samarbeider om avfallsbehandling.

Nordvest-Finnmark

Rundt en femtedel av alle sysselsatte i regionen er registrert som pendlere. Hammerfest er regionens klart største arbeidsmarkedskjerne og klare pendlingsknutepunkt. Det er til Hammerfest pendlingen går og i liten grad andre vegen, med et lite unntak for Kvalsund. Regionen store utpendling (60% av alle pendlere) til områder utenfor Finnmark skyldes for en stor del at studenter og skoleungdom som har deltidsarbeid også blir registrert som pendlere. Hammerfest skiller seg klart ut med et solid innpendlingsoverskudd (135), mens alle de andre kommunen har et pendlingsunderskudd.

Når det gjelder det vi har kaldt for helgehandel, er det Alta som oppgis som stedet en drar til når det gjelder kommunene Måsøy og Nordkapp. Det samme gjelder for handling av større ting som klær, hvitevarer møbler. For befolkningen i Kvalsund og Hammerfest er Hammerfest det naturlige sentrum for både helgehandel og mer spesielle innkjøp.

Honningsvåg og dels Hammerfest er sentret for videregående utdanning for befolkningen i Måsøy og Nordkapp, mens Hammerfest er det for befolkningen i Kvalsund og Hammerfest. Når det gjelder utdanning på høyskole og universitetsnivå, er Alta og Tromsø de viktigste sentrer. Alle kommunene har ubestridte kommunesentra. Det regionale senter i regionen

oppfattes i Måsøy og Nordkapp og være Alta, mens Hammerfest er det for de to andre kommunene. Det som oppfattes som ”byen” er imidlertid Hammerfest.”

I følge rådmennenes vurderinger har befolkningen i alle kommunene sterke lokalpatriotiske følelser knyttet til kommunen. På spørsmål om kommunen hadde spesielle identifikasjonsfyrtårn som alle kun slutte opp om var svarene noe forskjellig. Hammerfest framhevet ”den nordligste by” og ”industribyen/oljebyen” som etiketter, mens Nordkapp har oppgitt turistsenter og fiskerikommune som merkelapper de fleste kan slutte opp omkring.

Når det gjelder det interkommunale samarbeidet er dette omtalt i forrige avsnitt. Kommunene har betydelig nabosamarbeid. Hammerfest og Kvalsund har samarbeid omkring legevaksordninger, veterinær, landbrukskontor og renovasjon. Måsøy oppgir at en samarbeider med Hammerfest når det gjelder skatteinnkreving (Måsøy, Kvalsund) BUP, jordmor, kriesenter og voksen psykiati. Det er videre samarbeid omkring feing (Måsøy, Kvalsund, Nordkapp), brann (Kvalsund, Måsøy) og elektrisitetsproduksjon (Hasvik, Hammerfest og Kvalsund) og IKT (Måsøy, Kvalsund, Hammerfest og Loppa).

Ávjovárre urfolksregion

En femtedel av alle sysselsatte i regionen er registrert som pendlere. Det er ingen nevneverdige forskjeller i pendlingsomfanget mellom kommunene. Rundt en fjerdedel av den totale pendlingen skjer internt i regionen. Regionen har intet klare pendlingsknutepunkt, men det er et vist overlappende arbeidsmarked der tyngdepunktet ligger i aksen Porsanger/Karasjok. Regionen har en stor utpendling til områder utenfor Finnmark, men denne utpendlingen er mindre enn hva som er tilfelle i de andre regionene. Regionen har regionen et pendlingsunderskudd på -84 i forhold til resten av Finnmark. Pendlingsunderskuddet er størst i Kautokeino, noe som trolig har sammenheng med nærheten til Alta..

Når det gjelder det vi har kaldt for helgehandel, er det Alta som oppgis som ”stedet” for befolkningen i Kautokeino og Karasjok. Det samme gjelder for handling av større ting som klær, hvitevarer møbler. For befolkningen i Porsanger er Lakselv handelsstedet både for helgehandel og for mer spesialiserte varer. Lakselv og Karasjok er utdanningssteder inntil videregående nivå, mens Tromsø oppgis som viktigste senter når det gjelder utdanning på høyskole og universitetsnivå. I Kautokeino oppgis både Kautokeino (samisk høyskole) Alta og Tromsø som viktige senter. Alle kommunene har ubestridte kommunesentra. Det regionale senter i regionen oppfattes i Kautokeino og Karasjok som Alta, mens Lakselv oppfattes som dette i Porsanger. Det som oppfattes om byen er dels Alta og dels Tromsø.

I følge rådmennenes vurderinger har befolkningen i kommunene en rimelig sterk lokalpatriotiske følelser knyttet til kommunen. På spørsmål om kommunen hadde spesielle identifikasjonsfyrtårn som alle kun slutte opp om var svaret i Kautokeino knyttet til ulike sider ved samisk kultur og samiske utdanning og forskning, mens Porsanger framhevet sin flerkulturelle arv samt storslått natur, mens Karasjok så seg selv som samenes hovedstad.

Når det gjelder det interkommunale samarbeidet er dette omtalt kapitlet som omhandler Ávjovárre urfolksregion. Kommunene har en god del mellomkommunalt samarbeid. Vi skal nevne noen eksempler. Karasjok, Kautokeino, Porsanger og Lebesby har ulike samarbeidsprosjekter på barnehage og skoleområdet. På barnevernsiden er det et samarbeid mellom kommunene Alta, Karasjok, Porsanger og Tana. Innen spesialistlengetjenesten for samiske kommuner samarbeider Kautokeino og Karasjok og innen planlegging og

næringsutvikling er det et samarbeid mellom kommunene Kautokeino, Karasjok, Porsanger og Tana.

Nord-Varanger-kommunene

Pendling er et meget utbredt fenomen som i gjennomsnitt berører rundt en femtedel av alle sysselsatte i de små kommunene. Utpendlingen er lavest i Vadsø og Båtsfjord, henholdsvis 13% og 15% av yrkesbefolkningen mot mellom 20-27% i de andre kommunene. Unntaket er Nesseby der nær 2/3 er utpendlere. Det er fylkeshovedstaden Vadsø som er det absolutt dominerende pendlingsmål for alle kommunene i regionen, men også Tana har i mange innpendlere. 61% av all pendling internt i regionen går til Vadsø og 83% til Vadsø og Tana samlet. Statistisk sett går over 70% av pendlingen til områder utenom fylket. Dette tallet innbefatter imidlertid også skoleungdom og studenter som tar seg arbeid på utdanningsstedet og som fortsatt står registrert som bosatt i sin heimkommune. Regionen har et pendleroverskudd på over 300 i forhold til andre kommuner i Finnmark. Over tre fjerdedeler av dette overskuddet går til Vadsø, mens resten fordeler seg på de andre kommunene.

Når det gjelder det vi har kaldt for helgehandel, er skjer dette i hovedsak i kommunesentrene i de enkelte kommuner. Når det gjelder innkjøp av større ting slik som klær, hvitevarer og møbler er det Vadsø som er stedet og dette gjelder for alle kommunene i regionen. Vadsø er også det viktig skolesentret for personer på videregående nivå. Både Berlevåg og Tana og Nesseby oppgir Vadsø som skolesenter. For Vardø og Båtsfjord er skolesentret kommunesentret. Tromsø og Alta oppgis som viktigste senter når det gjelder utdanning på høgskole og universitetsnivå. Alle kommunene har ubestridte kommunesentra. Vadsø er det ubestridte regionale senter i regionen og også det stedet som av alle kommunene oppfattes som ”byen.”

I følge rådmennenes vurderinger har befolkningen i kommunene en rimelig sterk lokalpatriotiske følelser knyttet til kommunen. På spørsmål om kommunen hadde spesielle identifikasjonsfyrtårn som alle kun slutte fikk vi disse svar: ”Heftig og begeistret” (Berlevåg), sjøsamisk (Nesseby), fiskerikommune (Bådsfjord) bygdekommune (Tana) natur og kultur (Vardø) og handels og skolesenter (Vadsø).

Det nåværende interkommunale samarbeidregionrådesamarbeid startet opp høsten 2004. Regionrådssamarbeidet omfatter alle kommunene fra og med Lebesby kysten rundt til Sør-Varanger. Regionrådssekretærer er nettopp ansatt så samarbeidet har ennå ikke fått noen konkrete resultater ut over dette.

Det er likevel en god del samarbeid mellom nabokommuner. Tana og Nesseby har felles økonomikontor, felles legetjeneste, et felles landbruksfaglig samarbeid, bokbuss, avfallsselskap sammen med Berlevåg, Båtsfjord, Vardø; Vadsø og Sør-Varanger. De samme kommunene samarbeid omkring kraftproduksjon og felles sekretariat for kontrollutvalgene. Nesseby og Vadsø har også et samarbeid omkring kompetanseutvikling og reiselivssatsning der også Vardø er med.

7 Samarbeidsløsninger i Midt-Finnmark - Ávjovárre urfolksregion

Utredningen om samarbeidsløsninger i Midt-Finnmark konkretisert gjennom Ávjovárre urfolksregion, skiller seg ut fra utredningen om ny kommunestruktur for øvrig, ettersom det her er snakk om et framtidig regionalt samarbeid mellom tre autonome kommuner. Intensjonsavtalen om etablering av et samarbeid mellom kommunene Kautokeino, Karasjok og Porsanger gjennom etableringen av Ávjovárre urfolksregion danner utgangspunktet for denne utredningen. I tillegg har ordførerne og rådmennene i regionen bidratt med data gjennom individuelle intervjuer. En sentral premisse for et vellykket samarbeid som ble understreket i intervjuene, var gjensidig tillit mellom avtalepartene. I tillegg ble den personlige kjemien understreket som viktig i innledningsfasen av samarbeidet, både på politisk og administrativt nivå. Men for at ikke innsatsviljen og engasjementet skal dø ut, ble det også understreket viktigheten av å komme raskt i gang med å feste samarbeidet i rutiner og strukturer og få gjort nødvendige avklaringer rundt samarbeidets innhold.

Det bør derfor, så snart som mulig, igangsettes et arbeid for å utrede alternative modeller for organisering av det politiske samarbeidet og få dette samarbeidet formalisert og godkjent av de respektive kommunestyrene. Dette er spesielt viktig ettersom et politisk samarbeid i et regionråd eller et forum ikke etableres som en overkommune, men som et organ sammensatt av selvstendig deltakende kommuner hvor initiativet kommer nedenfra og hvor målet er å løse oppgaver i fellesskap gjennom en organisatorisk enhet.

Intensjonsavtalen omhandler et regionalt samarbeid både i forhold til kommunene som tjenesteytere, som utviklingsaktører og som lokaldemokratiske selvstyreorgan. Dette innebærer at avtalen tar høyde både for sektoravgrensede og funksjonsavgrensede tiltak, samtidig som regionen ønsker å framstå som en kulturell enhet eksternt gjennom å være samiske kommuner under en urfolksparaply.

Statusen som urfolksregionen kan sette dette samarbeidet i en særstilling i forhold til andre regionale politiske samarbeidsorgan, ettersom urfolksstatusen i stor grad refererer seg til internasjonal lovgivning og de folkerettslige bestemmelser om urfolk og minoriteter som Stortinget har sluttet seg til.

Foreliggende utredning om Ávjovárre urfolksregion munner ut i konkrete anbefalinger med hensyn til hvilke nødvendige avklaringer som må gjøres for at samarbeidet skal komme i organiserte former, noe som er en forutsetning for å lykkes. Dette er anbefalinger både i forhold til form og i forhold til innhold.

Når det gjelder samarbeidets form, nevnes det flere alternative modeller for hvordan samarbeidsorganet, eller regionrådet, kan organiseres. Disse bør utredes nærmere. Samarbeidet bør også reguleres i vedtekter slik at det etableres formelle systemer og at det sikres en viss rutinisering av det politiske samarbeidet. Også spørsmål knyttet til sekretariatstjenester og forutsigbarhet i forhold til de økonomiske og personellmessige betingelsene må avklares. Dette er et arbeid hvor man kan hente erfaringer fra andre tilsvarende organer.

Derimot er det vanskeligere å finne regionale politiske samarbeidskonstellasjoner som har de samme eksplisitte målsettingene om forhandlinger med andre offentlige organer eller som har som mål å fjerne hindringer i det nasjonale lov- og regelverket som begrenser nærings- og

samfunnsutviklingen i regionen. Utredningen anbefaler at det finner sted en konkretisering av intensjonsavtalens målsettinger og samarbeidsområder. Dette arbeidet må ses i forhold til urfolksregionens særlige status i forhold til nasjonal og internasjonal lovgivning og også vurderes i forhold til hvilke særlige muligheter en urfolksstatus vil ha for å få gjennomslag. Når det gjelder dette arbeidet vil det kunne trekkes på erfaringer regionalt, men også erfaringer som andre urfolk har gjort internasjonalt.

8 Lokaldemokratiets vilkår ved endring av kommunestrukturen

Relevante undersøkelser gir så langt ikke grunn til å hevde at store kommuner er bedre for demokratiet enn små kommuner, eller omvendt. En like viktig konklusjon er at dersom kommunestrukturen endres, må en også vente seg endringer på demokratisiden. Hvis kommuner slås sammen, vil ulike avstandsdimensjoner aktiveres, men det ligger mye uforutsigbarhet med hensyn til om disse avstandsdimensjonene samvirker slik at det skapes demokratiske tomrom. For det første avhenger det av det samfunnsengasjementet som måtte finnes i kommunen som helhet, og ikke minst hvordan dette er fordelt geografisk eller mellom grupper i befolkningen. For det andre er spørsmålet om demokratiske tomrom knyttet til i hvilken grad selve sammenslåingen utløser politiske reaksjoner som bidrar til å fylle tomrommet. En tredje faktor som også har betydning for hvorvidt et demokratisk tomrom får lov til å etablere seg, dreier seg om hvorvidt kommunen engasjerer seg for å motvirke slike tendenser ved å sette i verk tiltak for å redusere avstanden mellom kommuneorganisasjonen og innbyggerne. En mulighet er å opprette kommunedelsutvalg, eller å stimulere de enkelte lokalsamfunnene til å opprette egne organer. Bygdelag og utviklingslag kan ha mange funksjoner opp mot det kommunale beslutnings- og servicesystemet, f. eks. som høringsorgan eller som samarbeidspartner i tjenesteproduksjonen. Deler av det etablerte frivillige organisasjonslivet kan fungere på samme måte.

Idet de tre sammenslåtte kommunene vil være befolkningsmessig noenlunde like, vil de også har det samme minimumskrav til antall kommunestyrerepresentanter. Ettersom de samlede antall kommunestyrerepresentanter i de kommunene som utgjør hver av regionene, i dag langt overstiger det antall det er rimelig å forvente at en sammenslått kommune vil få, er det helt klart at politikertettheten vil reduseres ved en sammenslåing. Spørsmålet er bare hvor mye. Våre enkle regneeksempler viser jevnt over en halvering av politikertettheten eller mer, avhengig av hvor mange representanter en bestemmer seg for å ha. Dette vil forsterkes ved at antallet komitéer, råd og utvalg også må ventes å bli betydelig redusert. Dette er det imidlertid ikke regnet på, dels fordi komité- og utvalgsstrukturen i utgangspunktet et relativt ulik mellom kommunene, og dels fordi norske kommuner har stor frihet med hensyn til hvordan de vil strukturere sin politiske organisasjon. Det ligger dermed betydelig usikkerhet med hensyn til hvilken politisk struktur som velges i en sammenslått kommune, og en rekke alternativer kan tenkes. De mest sentrale organene vil likevel bemannes av valgte representanter. Usikkerheten ligger dermed først og fremst i hvor mange ikke-valgte som trekkes inn i den kommunale styringen gjennom oppnevning.

Hvis ikke den politiske deltakelsen endres på noen måte, og hvis det ikke skjer noen form for endring i verken sivilsamfunnsengasjement eller f. eks. partipolitisk aktivitet ved en

sammenslåingsprosess, er det grunn til å forvente et visst demokratisk tomrom. Et eksempel kan være at de sentrale og mest befolkningstunge områdene, som Alta, Hammerfest og Vadsø rekrutterer en uforholdsmessig stor andel av representantene. Det åpne spørsmålet i denne sammenheng er og forblir den uforutsigbarheten som ligger i selve endringsdynamikken. Kanskje blir det langt mer attraktivt å sitte i kommunestyret dersom det blir lengre mellom plassene? Kanskje fører dette igjen til mer aktive og engasjerte politikere? Utviklingen på dette området vil trolig også henge sammen med den økonomiske og befolkningsmessige utviklingen. Det vil jevnt over være mer engasjerende og motiverende å være politiker i en kommune i fremgang enn en i tilbakegang. Poenget er imidlertid at en ved en eventuell sammenslåing tar legger vekt på å ta vare på lokaldemokratiet gjennom å stimulere til slike prosesser som er med på å styrke det.

8.1 Endringer i det politiske rom i utredningsområdene

8.1.1 Hasvik-Alta-Loppa kommune

Pr. i dag har Hasvik kommune 15 representanter i kommunestyret, Alta har 35 og Loppa har 15. Til sammen blir det 65. De tre kommunene har til sammen 19829 innbyggere. Etter dagens regelverk (Jfr. Kommunelovens §7), er 27 det minste antallet representanter en kommune av den størrelsen kan ha. I og med at dette minstekravet gjelder for kommuner med mellom 10.000 og 50.000 innbyggere, vil det gjelde både med hensyn til forvittringsalternativet (20706 innbyggere) og med hensyn til vekstalternativet (23454 innbyggere). Nå er 27 representanter et minstekrav, og kommunene står fritt til å bestemme om de ønsker et høyere antall. Slik sett kan det godt tenkes at en sammenslått kommune vil få et kommunestyre som består av flere medlemmer enn dette. Det er likevel neppe rimelig å tenke seg at det vil dreie seg om så mange som 65, som altså er antallet kommunestyrerepresentanter sammenlagt i de tre kommunene i dag. Mens det i dag er 305 innbyggere⁶ totalt bak hver kommunestyrerepresentant, kan antallet mer enn dobles i en sammenslått kommune. I et tenkt eksempel har vi satt opp to alternativer. Det ene med minimumstallet på 27 representanter og det andre med 40 representanter, som kanskje er et realistisk antall å tenke seg. Vi har sett på forventet folketall både under forvittringsalternativet og vekstalternativet. Under disse betingelsene vil antallet innbyggere bak hver kommunestyrerepresentant bli som følger:

Med 27 repr.

Forvittringsalternativet:	766 innbyggere
Vekstalternativet:	868 innbyggere

Med 40 representanter

Forvittringsalternativet	517 innbyggere
Vekstalternativet	586 innbyggere

8.1.2 Nordvest-Finnmark kommune

I de kommunene som utgjør en tenkt Vest-Finnmark kommune, er det i dag til sammen 86 faste kommunestyrerepresentanter. Disse representerer pr 2004 et samlet innbyggertall på 15117 personer. Til sammenligning har Oslo kommune, med sine drøyt 520 000 innbyggere, 59 representanter i kommunestyret. Det er neppe tvil om at en sammenslått kommune ville

⁶ Dette er regnet ut fra totalt antall innbyggere, og ikke bare de stemmeberettigede.

komme til å redusere betydelig på antall folkevalgte i forhold til dagens tall. Også i en tenkt Nordvest-Finnmark kommune, i likhet med Hasvik-Alta-Loppa kommune, vil minimumsantallet være 27 representanter, i og med at det samlede folketallet i så vel forvittrings- som vekstalternativet vil ligge mellom 10.000 og 50.000. Vi kan dermed gjøre en beregning med de samme to tenkte antall kommunestyrerepresentanter, altså 27 og 40. Med dagens kommunestruktur er det i gjennomsnitt 176 personer bak hver faste representant. Nedenfor er det vist hvordan dette gjennomsnittet vil være i en sammenslått kommune, i de to tenkte alternativene.

Med 27 repr.

Forvittringsalternativet:	530
Vekstalternativet:	592

Med 40 repr.

Forvittringsalternativet:	358
Vekstalternativet:	399

8.1.3 Nord-Varanger kommune

Det samlede antall kommunestyrerepresentanter i en tenkt Nord-Varanger kommune, ut gjør så mange som 106. ser vi på det samlede innbyggertallet, ligger det pr. 2004 på tett opp under 16.000. Det er altså ikke store forskjellen i forhold til de to forannevnte regionene med hensyn på dette. Dette betyr at Nord-Varanger er den regionen som har størst tetthet av folkevalgte, og altså gjennomsnittlig lavest antall, 150, innbyggere bak hver valgte representant. Også for denne regionen vil minste lovlige antall kommunestyrerepresentanter i en sammenslått kommune, være 27. Vi gjør derfor samme regneeksempel som for de to foregående regionene, og undersøker med hensyn på 27 og på 40 representanter. Vi vil likevel anta at antallet representanter i en eventuell Nord-Varanger kommune kan bli noe høyere enn i de to som er nevnt foran, i og med at det i denne regionen jo er seks kommuner som tenkes slått sammen mens det i de to første er henholdsvis tre og fire. Regneeksemplet viser fordelingen som er vist nedenfor:

Med 27 repr.

Forvittringsalternativet:	476
Vekstalternativet:	621

Med 40 repr.

Forvittringsalternativet:	321
Vekstalternativet:	419

8.1.4 Oppsummering

Idet de tre sammenslåtte kommunene vil være befolkningsmessig noenlunde like, vil de også har det samme minimumskrav til antall kommunestyrerepresentanter. Ettersom de samlede antall kommunestyrerepresentanter i de kommunene som utgjør hver av regionene, i dag langt overstiger det antall det er rimelig å forvente at en sammenslått kommune vil få, er det helt klart at politikertettheten vil reduseres ved en sammenslåing. Spørsmålet er bare hvor mye. Våre enkle regneeksempler viser jevnt over en halvering av politikertettheten eller mer,

avhengig av hvor mange representanter en bestemmer seg for å ha. Dette vil forsterkes ved at antallet komitéer, råd og utvalg også må ventes å bli betydelig redusert. Dette er det imidlertid ikke regnet på, dels fordi komité- og utvalgsstrukturen i utgangspunktet et relativt ulik mellom kommunene, og dels fordi norske kommuner har stor frihet med hensyn til hvordan de vil strukturere sin politiske organisasjon. Det ligger dermed betydelig usikkerhet med hensyn til hvilken politisk struktur som velges i en sammenslått kommune, og en rekke alternativer kan tenkes. De mest sentrale organene vil likevel bemannes av valgte representanter. Usikkerheten ligger dermed først og fremst i hvor mange ikke-valgte som trekkes inn i den kommunale styringen gjennom oppnevning.

Det kan høres dramatisk ut å redusere politikertettheten såpass mye som det her kan være snakk om, og det kan det i og for seg også bli, dersom alt annet forblir uendret. Hvis ikke den politiske deltakelsen endres på noen måte, og hvis det ikke skjer noen form for endring i verken sivilsamfunnsengasjement eller f. eks. partipolitisk aktivitet ved en sammenslåingsprosess, er det grunn til å forvente et visst demokratisk tomrom. Et eksempel kan være at de sentrale og mest befolkningstunge områdene, som Alta, Hammerfest og Vadsø rekrutterer en uforholdsmessig stor andel av representantene. Det åpne spørsmålet i denne sammenheng er og forblir den uforutsigbarheten som ligger i selve endringsdynamikken. Kanskje blir det langt mer attraktivt å sitte i kommunestyret dersom det blir lengre mellom plassene? Kanskje fører dette igjen til mer aktive og engasjerte politikere? Utviklingen på dette området vil trolig også henge sammen med den økonomiske og befolkningsmessige utviklingen. Det vil jevnt over være mer engasjerende og motiverende å være politiker i en kommune i fremgang enn en i tilbakegang. Poenget er imidlertid at en ved en eventuell sammenslåing tar legger vekt på å ta vare på lokaldemokratiet gjennom å stimulere til slike prosesser som er med på tette demokratiske tomrom.

9. Veien videre

De prosessene som hittil har funnet sted i finnmarkskommunene i forhold til kommunesammenslåing har synliggjort at det politiske og administrative nivå og borgerne i kommunene i liten grad føler forankring og eierskap til de nasjonale prosessene som nå pågår. Dette medfører at de prosessene som iverksettes i den enkelte kommune eller region i stor grad oppfattes å være en pliktøvelse, som man i liten grad forventer skal resultere i de store forandringene.

Det er imidlertid et faktum at de nasjonale prosessene som nå går sin gang er forankret i både regjeringen og opposisjonen på Stortinget. Det er derfor liten grunn til å tro at et eventuelt regjeringsskifte etter valget høsten 2005 vil medføre at arbeidet med kommunesammenslåinger vil stoppe opp eller endre kursen radikalt. Dette er et element som kommunepolitikere må ta inn over seg i det videre arbeidet.

Det at prosessene vil gå sin gang på nasjonalt nivå medfører at man i den enkelte kommune må "vise mot" i forhold til å diskutere eventuelle fordeler og ulemper ved en kommunesammenslåing, og hvilke forutsetninger som må endres eller hindre som må fjernes for at man skal redusere ulempene og styrke fordelene ved en eventuell sammenslåing. Disse diskusjonene må baseres på fakta i stedet for følelser. Dette krever igjen at man får på plass rammer i den enkelte kommune som bidrar til at det skapes rom for at politikere, administrasjonen og borgerne føler trygghet og tilhørighet i forhold til prosessen. Et slikt klima for trygghet og tilhørighet til prosessen skapes ikke gjennom trusselen om tvangssammenslåinger, som nå henger som et "ris bak speilet" i KRD.

De som har iverksatt prosessene (i dette tilfellet KS) må tvert i mot synliggjøre at man gjennom økt grad av samarbeid og sammenslåinger mellom kommunene kan bidra til å øke kvaliteten og servicegraden på de kommunale tjenestene, og gjennom dette skape økt anerkjennelse og selvrealisering for de som tilbyr og står for utøvelsen av disse tjenestene. Dette innebærer at man må gi kommunene tid til å gjennomføre gode analyser og diskusjoner i forhold til konsekvenser, og kartlegge krav til endringer i rammebetingelsene som må finne sted for at man gjennom en kommunesammenslåing skal oppnå det som er de overordnede nasjonale mål ved kommunesammenslåingene.

For at kommunene skal være i stand til å gjennomføre de diskusjoner og analyser som er nødvendige for å svare på de fem punktene som de er utfordret på fra KS, anbefaler vi at følgende utredes nærmere i det videre arbeidet;

- Potensiell effekt av ulike nye fysiske infrastrukturtiltak på framtidig tilgjengelighet og kommunikasjon. Deler av analyseregionene er karakterisert ved lange avstander og ensidig kommunikasjonsstruktur. Særlig i Finnmark og Nord-Troms vil slike infrastrukturinvesteringer⁷ kunne legge grunnlag for nye kommunikasjonsmønstre som vil kunne være premissgivende for utvikling av en framtidig lokalforvaltningsstruktur.
- Effekter av framtidig kommunestruktur i forhold til integrasjon innen tiltakssonen Nord-Troms/Finnmark, der en mer spesifikt vurderer kommunestrukturalternativer over fylkesgrensen, noe som ikke er forutsatt i dette utredningsoppdraget.
- Sammenlignende analyse av alternative kommuneslåingsalternativ i Øst-Finnmark, med basis i bo- og arbeidsmarkedsstrømmer.

⁷ Ulike utbyggingstiltak som til tider har vært lansert her er for eksempel veitløsnings Syltefjord-Hamningberg, som vil kunne knytte sammen tettstedene i Nord-Varanger også i nordøst, Dønnesfjord-Storelv på Sørøya som vil kunne gi Hasvik-tettstedene større tilgjengelighet til Hammerfest-regionen, Bilty-Bidjovagge og landverts kommunikasjon til Vest-Loppa, som begge vil kunne føre til økt tilgjengelighet mellom områder i Nord-Troms og Vest-Finnmark, samt sjøverts bedret kommunikasjon over Varangerfjorden, som kan medføre økt interaksjon mellom tjenesteseentrene Vadsø og Kirkenes.

Litteratur:

Baldersheim, H., T. Hansen, P.A.Pettersen og L. Rose (2003): *Er smått så godt? Er stort så flott? Analyser av kommunestrukturens betydning, Forskningsrapport*

Bjørklund, T. (2000): *Fallende valgdeltakelse - kommunale variasjoner og mulige forklaringer*, i Offerdal, A. Og J. Aars (red): *Lokaldemokratiet – status og utfordringer*, Rapport, KS

Hansen, T. (red) (2003): *Mellom politiske prinsipper og lokal pragmatisme. Kommunesammenslutningenes legitimeringsgrunnlag*, NIBR-rapport 2003:9

Larsen, H. Og A. Offerdal (1992): *Demokrati uten deltakere? Arbeidsvilkår og lederroller i kommunepolitikken* Oslo: Kommuneforlaget

Nyseth, T., T.Ringholm, A.Røyseland og N.Aarsæther (2000): *Dugnad og demokrati*, Oslo: Kommuneforlaget

Putnam, R. (1993): *Making Democracy Work*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey

Ringholm, T. (2004): *Demokrati på dugnad*, Avhandling for dr.polit. graden, Rapport, Norut Samfunn

Aars, J. (2003): *Democratic Renewal in Local Government? Top Down Strategies for Bottom Up Involvement*, Paper til ECPR Joint Sessions, Edinburgh

Johnstad, Klausen og Mønnesland (2003): *Globalisering, regionalisering og distriktspolitikk*, Makt og demokratiutredningen 1998-2003 nr 76, 2003

Nystø, Sven-Roald (2004a): "Utvidet samisk selvstyre – sett i norsk regionaliseringsperspektiv?", innlegg på Distriktskommisjonens fagkonferanse "Utvikling av sterke norske regioner – hvorfor og hvordan?", 13. januar 2004, Kristiansand

Nystø, Sven-Roald (2004b): "Samene og det framtidige regionale nivå i Nord-Norge", innlegg på Troms fylkeskommunes seminar om regionalisering 8. – 9.11.04, Tromsø

Offerdal, Audun (1999): *Den politiske kommunen*, Det Norske Samlaget, Oslo 1999

Pettersen, Torunn (2001): "Hvem er samer? – og hvem er definerer det?", NIKK magasin nr 1, 2001

Sanda, Karl Gunnar (2000): *Regionråd i Norge – hvem, hva, hvor? En undersøkelse av flerkommunale politiske organer*, Rapport nr 167

Selstad, Tor (2003): *Det nye fylket og regionaliseringen*, Fagbokforlaget

Sanda, Karl Gunnar (2000): *Regionråd i Norge – hvem, hva, hvor?. En undersøkelse av flerkommunale politiske organer*, Telemarksforskning – Bø, Rapport nr 167, 2000

Veggeland, Noralv (2000): *Den nye regionalismen. Europeisk integrasjon og flernivåstyring*, Fagbokforlaget

Weigård, Jarle (1991): *Interkommunalt samarbeid – et alternativ til kommunesammenslåing?* NIBR Rapport 1991:22

Utredninger og offentlige dokumenter:

- Jaruma as (2004): Samarbeid mellom Finnmark fylkeskommune og Sametinget om utvikling av en urfolkssone, april 2004
- KOU 2004:1 Sterke regioner. Forslag til ny regioninndeling av Norge. Rapport utarbeidet for KS av Tor Selstad
- KRD (2002): *Utgifter knyttet til tospråkighet i kommunene og fylkeskommunene*, Rapport fra arbeidsgruppe, mai 2002
- NOU 2004:19 Livskraftige distrikter og regioner
- SEG (2000): Undersøkelse om bruken av samisk språk, Rapport, Sámi Ealáhus- ja Guorahallanguovddáš – Samisk Nærings- og Utredningssenter, Tana, Oktober 2000
- Troms fylkeskommune (2004): "Hvem skal styre i nord?" Regionaliseringsutvalgets rapport til fylkesrådet i Troms, juni 2004
- Finnmark fylkeskommune (2003): *Ressurs RIK Region 2004 - 2007*, vedtatt av Fylkestinget i Finnmark 11. november 2003