

KS TROMS

## FRAMTIDENS KOMMUNESTRUKTUR I TROMS

Asplan Viak AS/Barlindhaug Norfico AS

Februar 2005



## FRAMTIDENS KOMMUNESTRUKTUR I TROMS

### KS TROMS

Forfatter	Hilde Sjurelv, Lise Nyvold, Tage Båtsvik og Oddny Grete Råd
Prosjektnr	103531
Rapportnavn	Framtidens kommunestruktur i Troms

Asplan Viak AS  
Rådhusstorget 5  
Postboks 24  
1300 SANDVIKA

Tlf: +47 67525200  
Faks: +47 67525299  
E-post: [sandvika@asplanviak.no](mailto:sandvika@asplanviak.no)  
Web: [www.asplanviak.no](http://www.asplanviak.no)

## FORORD

Denne utredningen er gjennomført på oppdrag fra Kommunenes Sentralforbund (KS) Troms. Rapportens hovedmålsetning er å være et grunnlagsdokument som skal behandles politisk av kommunestyrene i Troms, samt av KS-Troms våren 2005. Utredningen skal belyse fordeler og ulemper ved ulike alternativer for en framtidig kommunestruktur i Troms og også analysere det interkommunale samarbeidet.

”Kommunestrukturprosjektet Troms” er Troms fylkes del av et landsomfattende prosjekt om kommunestruktur som gjennomføres i alle landets fylker. KS har tatt initiativet til et samarbeid med Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) for å vurdere om endringer i kommunestruktur kan bidra til et sterkt og reelt selvstyre i kommunene. Saken skal behandles i Stortinget i 2006.

I utredningen er ulike inndelingsalternativer for fylket analysert. Hensikten har vært å fremkaffe et grunnlagsdokument til kommunestyrenes behandling av strukturspørsmålet våren 2005.

Utredningen har vært et samarbeidsprosjekt mellom Barlindhaug Norfico AS og Asplan Viak AS. Hilde Sjurelv og Lise Nyvold hos Barlindhaug Norfico og Tage Båtsvik og Oddny Grete Råd (prosjektleder) hos Asplan Viak har gjennomført analysene og skrevet rapporten. Randi Harnes, Asplan Viak, har hatt ansvaret for kartproduksjonen.

Fra KS Troms har arbeidet vært fulgt av prosjektleder for ”Kommunestrukturprosjektet Troms” Øystein Sivertsen, og av en prosjektgruppe bestående av Torbjørn Evanger (leder), Pia Svensgaard (Tromsø kommune), Bård Pedersen (Fylkesmannen i Troms), Birger Strøm (Skånland kommune), Terje Olsen (Nordreisa kommune).

Utredningen har vært gjennomført i perioden 5. januar – 21. februar 2005.

Vi vil takke for et svært interessant oppdrag og et godt og inspirerende samarbeid underveis i utredningen.

Sandvika, 20.02.2005

For Asplan Viak AS

Oddny Grete Råd  
Prosjektleder

For Barlindhaug Norfico AS

Hilde Sjurelv



# INNHOOLD

<b>1</b>	<b>SAMMENDRAG .....</b>	<b>7</b>
<b>2</b>	<b>INNLEDNING .....</b>	<b>12</b>
2.1	BAKGRUNN FOR PROSJEKTET .....	12
2.2	KOMMUNESTRUKTURPROSJEKTET SÅ LANGT .....	12
2.3	FORMÅL MED UTREDNINGEN .....	13
2.4	PROBLEMSTILLINGER I UTREDNINGEN .....	14
2.5	ORGANISERING AV UTREDNINGSARBEIDET .....	14
2.6	RAPPORTENS ORGANISERING OG INNHOLD .....	14
<b>3</b>	<b>HVA KREVES AV KOMMUNENE I FRAMTIDEN? .....</b>	<b>15</b>
<b>4</b>	<b>REGIONALE UTVIKLINGSTREKK .....</b>	<b>17</b>
4.1	BEFOLKNINGSUTVIKLING .....	17
4.2	BO OG ARBEIDSREGIONER .....	19
4.2.1	Næringsstruktur .....	19
4.2.2	Pendling .....	22
4.3	KOMPETANSE .....	22
4.4	KVALITET PÅ KOMMUNALE TJENESTER .....	24
4.5	STATUS FOR DET INTERKOMMUNALE SAMARBEIDET I FYLKET .....	25
4.6	OPPSUMMERING .....	27
<b>5</b>	<b>AKTUELLE UTREDNINGSAKTERNATIV .....</b>	<b>29</b>
<b>6</b>	<b>ANALYSEMODELL .....</b>	<b>31</b>
6.1	ANALYSEMODELL .....	31
6.2	INNHALDET I KOMMUNENES FIRE ROLLER .....	32
6.3	KRITERIER FOR VURDERING AV KOMMUNENS ROLLEUTØVELSE .....	32
6.4	HVILKE DELER AV KOMMUNENS VIRKSOMHET PÅVIRKES AV EN SAMMENSLUTNING? .....	34
<b>7</b>	<b>TROMSØ/LYNGEN .....</b>	<b>35</b>
7.1	GJENNOMGANG AV KRITERIENE .....	35
7.1.1	Kommunestørrelse og befolkningsgrunnlag .....	35
7.1.2	Lokal innovasjon og samfunnsutvikling .....	36
7.1.3	Lokal identitet .....	37
7.1.4	Tilgjengelighet - pendling og avstand .....	38
7.1.5	Demokratiutvikling, valgdeltakelse, frivillighet og organisasjonsliv .....	39
7.1.6	Administrativ kompetanse .....	39
7.2	VURDERING AV KONSEKVENSER FOR KOMMUNENS ROLLER .....	40
7.2.1	Tjenesteprodusent .....	40
7.2.2	Samfunnsutvikler .....	40
7.2.3	Forvalter .....	41
7.2.4	Demokratiutvikler .....	41
7.2.5	Skåring av kriterier og roller .....	42
<b>8</b>	<b>MIDT TROMS .....</b>	<b>43</b>
8.1	GJENNOMGANG AV KRITERIENE .....	43

8.1.1	Demografi.....	43
8.1.2	Lokal innovasjon og samfunnsutvikling.....	44
8.1.3	Lokal identitet.....	45
8.1.4	Tilgjengelighet – pendling og avstand.....	47
8.1.5	Demokratiutvikling og valgdeltakelse .....	49
8.1.6	Administrativ kompetanse.....	49
8.1.7	Kommunestruktur vurdert mot det interkommunale samarbeidet .....	50
8.1.8	Sentralisering og regionalisering.....	52
8.2	VURDERING AV KONSEKVENSER FOR KOMMUNENS ROLLER .....	53
8.2.1	Tjenesteprodusent.....	53
8.2.2	Samfunnsutvikler .....	53
8.2.3	Forvalter.....	53
8.2.4	Demokrati.....	54
8.2.5	Skåring av kriterier og roller.....	54
<b>9</b>	<b>MELLOMALTERNATIVET .....</b>	<b>55</b>
9.1	KOMMUNESTØRRELSE OG BEFOLKNINGSGRUNNLAG .....	56
9.2	NÆRINGSUTVIKLING.....	56
9.3	KOMMUNESTRUKTUR VURDERT MOT DET INTERKOMMUNALE SAMARBEIDET .....	57
9.4	TILGJENGELIGHET - PENDLING OG AVSTAND .....	59
9.4.1	Pendlingsmønster.....	59
9.4.2	Avstander mellom kommunesentra.....	60
9.5	LOKAL IDENTITET .....	62
9.6	VURDERING AV KONSEKVENSER FOR KOMMUNENS ROLLER .....	66
9.6.1	Tjenesteproduksjon.....	66
9.6.2	Samfunnsutvikler .....	66
9.6.3	Forvalter.....	67
9.6.4	Skåring av kriterier og roller.....	67
<b>10</b>	<b>ØKONOMISKE REGIONER .....</b>	<b>68</b>
10.1	KOMMUNESTØRRELSE OG BEFOLKNINGSGRUNNLAG .....	68
10.2	KOMMUNENE SOM SAMFUNNSUTVIKLERE .....	69
10.3	KOMMUNESTRUKTUR VURDERT MOT DET INTERKOMMUNALE SAMARBEIDET .....	71
10.4	TILGJENGELIGHET - PENDLING OG AVSTAND .....	73
10.4.1	Pendlingsmønster.....	73
10.4.2	Avstander mellom kommunesentra .....	74
10.5	LOKAL IDENTITET .....	76
10.6	VURDERING AV KONSEKVENSER FOR KOMMUNENS ROLLER .....	78
10.6.1	Tjenesteprodusent .....	78
10.6.2	Samfunnsutvikler.....	78
10.6.3	Forvalter .....	78
10.6.4	Demokrati .....	79
10.6.5	Skåring av kriterier og roller .....	79
<b>11</b>	<b>OPPSUMMERING OG KOMMENTARER.....</b>	<b>80</b>
11.1	HVA HAR VI GJORT.....	80
11.2	HVA BØR GJØRES VIDERE.....	80
11.3	”RØYKSIGNALER”.....	81
<b>12</b>	<b>VEDLEGG.....</b>	<b>83</b>





## 1 SAMMENDRAG

I denne utredningen har vi sett på kommunestrukturen i Troms med ulike øyne. Vi har rettet et spesielt fokus på en tettere kobling mellom Lyngen og Tromsø samt de åtte kommunene i Midt-Troms. Vi har videre analysert to ulike alternativ for hele fylket; et mellomalternativ med ni kommuner og et med fem kommuner. Vi skal i det følgende oppsummere noen av konklusjonene:

### Sammenslutning mellom Lyngen og Tromsø

Lyngen kommune synes godt i stand til å ivareta rollen som **tjenesteprodusent**. Nytt sykehjem er bygd. Helsetilbudet er tilfredsstillende og barnehage- og skoletilbudet er godt. De ivaretar oppgaver som er pålagt kommunen og har en god økonomisk fordeling over de ulike tjenesteområdene. Kommunen går med et negativt driftsresultat, lånegjelden er som resten av fylket men avhengigheten av statlige rammeoverføringer er på nær 50 %. Samtidig ser vi faremomenter ved Lyngens finansielle situasjon. Endringer i inntektssystemet hvor lavt innbyggertall ikke lenger gis egen vekt, vil ramme Lyngen tungt. Det samme vil en økning i rentenivået gjøre. Lyngen har heller ikke økonomiske muskler til å påta seg ytterligere oppgaver.

Antallet ansatte knyttet til utvikling av næringsliv i Lyngen er gradvis redusert over de siste ti år. Det samme gjelder for utviklingsorienterte stillinger. Kommunens **samfunnsutviklerrolle** blir stadig marginalisert gjennom en tvunget prioritering av statlige og lovpålagte oppgaver.

Lyngen kommune vil ved en sammenslutning få et mer stabilt og mindre personavhengig tilbud til næringslivet. En ulempe er at distanse til beslutninger og støtteapparat vil skape et problem for næringsutøverne. Det tilbudet som dagens næringsliv i Lyngen får i form av skreddersøm vil ikke gis av Tromsø kommune. Samtidig vil Tromsø kunne åpne et større marked og en større grad av regionalisering og internasjonisering av næringslivet i Lyngen. For Tromsøs del, vil en innlemming av Lyngen medføre større ansvarsområde for landbruks- og næringsavdelingen. Tromsø vil ha mye å lære av Lyngen i håndtering og behandling av lokalt næringsliv.

Med i overkant av 3 100 innbyggere synes det klart at de generelle trekkene fylkesmannen i Troms identifiserer i de mindre kommunene med en fare for **rettssikkerhet**, manglende kompetanse i komplekse plansaker og manglende overordnet planlegging, er et problem for Lyngen kommune. Konsekvensene er en mangel på overordnet planverktøy, flere klagesaker, større personavhengighet, mange dispensasjonssaker og enkeltsaksbehandling. Med utsikter til befolkningsnedgang kan dette bli ytterligere forverret i løpet av noen år. Bruk av Tromsøs juridiske kompetanse vil styrke rettssikkerheten for innbyggerne i Lyngen. En sammenslutning vil også gjøre det mulig å få lik forvaltning av landskapsverneområdene i Lyngsalpene.

Som en stor kommune i utstrekning har Tromsø vært relativt flinke til å inkludere omlandets representanter i hvert enkelt parti. Dette har medført at geografiske områder ikke har følt seg underrepresentert og derved hatt behov for egne bygdelister. Slik sett er det klart at Lyngen vil være politisk representert i en potensiell storkommune. Dette til tross, avstandene vil bli

større. Dette vil redusere påvirkningen på det **lokale demokratiet** slik man er vant til i Lyngen. Samtidig er det åpenbart at politikerne fra Lyngen vil ta del i en helt annen form for politisk styring enn man opplever i dagens Lyngen. Politiske problemstillinger er svært ulike i Tromsø og i Lyngen, hvor Tromsø er en del av et nasjonalt storby samarbeid.

### **Midt-Troms – en, to eller åtte?**

I dagens situasjon må alle kommunene bruke budsjettdebatten til å kutte i **tjenesteproduksjonen**, og de må kutte relativt betydelig. Dette innebærer for flere av kommunene at de må redusere tilbudet innenfor lovpålagte oppgaver og samarbeide med andre kommuner om disse tilbudene.

Samtidig ser vi at Sørreisa kommune har prioritert en total renovasjon av sentralskolen, og planlegger utbygging av nytt alders- og sykehjem. Man påtar seg betydelige kostnader mens det er stor usikkerhet knyttet til framtidig struktur. Innbyggerne i Sørreisa vil fortsatt ha høy kvalitet på tjenestene, men det er ikke sikkert at andre kommuner tar eller får denne sjansen ved en potensiell framtidig kommunesammenslutning i Midt-Troms.

Vi ser i framskrivninger at antall eldre øker i de minste kommunene samtidig som de arbeidsføre flytter ut. Ved å opprettholde dagens struktur vil det for noen av kommunene bli vanskelig å tilfredsstille alle krav til en generalistkommune. Det vil helle ikke være behov eller grunnlag for hele spekteret av det kommunale tjenestetilbudet. Uten barn, trenger man verken barnehager eller skoler.

Vi ser spesielt godt i Midt-Troms at størrelse på kommunene har sammenheng med **rollen som samfunnsutvikler**. Her har kommunene skåret betydelig ned på fagområder som ikke er lovpålagte. Dette har gått ut over rollen som samfunnsutvikler, og Lenvik er vel den kommunen som fortsatt har mulighet til å spille en mer sentral rolle i et utviklingsperspektiv. Dyrøy har vært dyktig på dette området, men i stor grad kan det forklares gjennom en meget aktiv ordfører.

Det er både pro og contra knyttet til større enheter. Det som synes åpenbart er at kommunene ikke vil rå over mer ressurser i framtiden. Følgelig må kommunene prioritere hvilke roller de skal ta i årene som kommer. Et ensidig fokus på opprettholdelse av dagens struktur synliggjør ikke samfunnsansvar. Samfunnsutviklerrollen handler om fordomsfritt å vurdere mange alternativer.

Fylkesmannen i Troms har uttrykt bekymring på vegne av innbyggerne fordi de mindre kommunene ikke makter å ta en **forvalterrolle**. Dette innebærer at fagkompetansen mangler, at det overordnede planarbeidet mangler og at dette truer rettssikkerheten. Det er vanskelig å argumentere mot dette. Alt vi har, underbygger dessverre dette bildet. Med mindre kommunene får en betydelig økning i inntektene, så står forvalterrollen ubesatt i mange kommuner i Troms, så også i Midt-Troms. Lenvik har ikke sett seg råd til å juridisk spisskompetanse. Sannsynligvis vil vi i årene som kommer se stadig flere tilfeller av tilfeldig kommunal saksbehandling, spesielt fordi innbyggerne kjenner sine rettigheter bedre.

I et **demokratiperspektiv** er små enheter å anbefale. Gjennom små enheter i dette området kan det synes som at befolkningen har tatt sitt demokratiske samfunnsansvar på alvor. I de minste kommunene er valgdeltakelsen skyhøy sammenlignet med de større kommunene. Det er vel tvilsomt at politikerne i en storkommune vil klare å engasjere så bredt som man har

gjort i Senja-kommunene. Geografisk representasjon i de ulike partiene vil ha stor betydning i en framtidig storkommune eller to. Klarer man ikke dette, frykter vi for at større enheter vil medføre et vell av bygdelister, hvis eneste politiske standpunkt er å fremme egen bygd.

### ”Mellomalternativet”- fra 25 til 10 kommuner i Troms

Mellomalternativet vil gi noe større kommuner sammenlignet med dagens struktur. Dette kan medvirke til å styrke **tjenesteproduksjonen**. Det gir muligheten for å redusere smådrifts-ulempen som de minste kommunene har i dag. Det som vanskeliggjør en inndeling etter Mellomalternativet er at mange av forslagene til inndeling synes ut fra de kriterier vi har sett på, å være usannsynlige enheter. De har verken et integrert arbeidsmarked, flere har ingen eller få interkommunalt samarbeid og de samles ikke rundt en felles lokalavis. Faktisk er det heller slik at inndelingen i mellomalternativet bryter opp det etablerte samarbeidsmønsteret. Unntaket her er kommunene rundt Tromsø, Finnsnes og Harstad. Spørsmålet er om flere burde inngå i disse.

Vider er det betenkelig at åtte av dagens småkommuner inngår i tre nye småkommuner med under 5000 innbyggere. Med høye eldreandeler i befolkningen vil disse kommunene fortsatt få problemer med å ivareta alle oppgavene som tilligger en generalistkommune. I dette alternativet vil det oppstå problem med å forene størrelse med avstand. Økonomien antas fortsatt å være trang i de minste kommunene, og dette vil gå ut over tjenesteproduksjon. Avstand til tilbud vil øke samtidig som størrelsen i enkelte kommuner er for liten til å opprettholde og bygge ut et fullt spekter av kommunale tjenester.

Vi tror at de minste kommunene i dette alternativet fortsatt vil slite med økonomien, og drahjelp fra inntektssystemet er lite trolig. Dette gir lite økonomisk handlefrihet og derved få ressurser til å ivareta rollen som **samfunnsutvikler**. Det er åpenbart slik at de minste kommunene, er de som har størst behov for å tilby kommunale tjenester og veiledning/hjelp. Samtidig er dette de kommunene som har minst mulighet til å bistå. Tjenestene og kunnskapen blir personavhengig og fagmiljøene blir for små.

Vekstkraften vil ligge i de store kommunene med høye innbyggertall og et oppegående og sterkt næringsliv. Dette vil gi langsiktig og forutsigbar utvikling og interessante arbeidsplasser. Vi har de siste årene sett en nedbygging av den lokale fiskerinæringen på bekostning av større enheter. Dette innebærer at arbeidsplassene forsvinner langs kysten. Like store kutt har vi også sett innenfor landbruket. Vi er i ferd med å miste den fleksible og sesongvarierte arbeidsressursen på landsbygda som vi tidligere hadde.

Fylkesmannen i Troms har påpekt problemer knyttet til **forvalterrollen** i de minste kommunene i Troms. Rettssikkerhet, fagkompetanse og habilitet er trukket fram. I mellomalternativet vil vi få større enheter slik at habilitet ikke vil være så stort problem. Samtidig antar vi at ressursene kommunene under 5000 innbyggere besitter ikke vil endres nevneverdig. Dette vil fortsatt gi problemer med fagkompetanse i en rekke saker samt en fare for rettssikkerheten.

I et **demokratiperspektiv** kan ni kommuner i Troms synes besnærende. Det er en betydelig reduksjon fra det eksisterende med 25 kommuner. Dette til tross, mener vi at flere av kommunene fortsatt vil være for små. De vil slite med de samme problemene som dagens kommuner på mellom 3000 og 5000 innbyggere gjør. Rammene for politisk deltagelse vil være for snevre fordi handlingsrommet innenfor økonomien er for liten. Det eneste fokuset mange

kommuner har i dag er hvor og hvordan de skal kutte i kommunale budsjetter. Politikk blir derved budsjettsaldering og i stor grad behandling av enkeltsaker. Man har verken ressurser eller anledning til å løfte politikk opp på et høyere nivå. Derved tror vi at rekrutteringen til politiske posisjoner på sikt vil svekkes i mellomalternativet, og at dette vil medføre et svakere og mindre legitimt lokaldemokrati. Politikk som utøver av samfunnsrollen hvor man har et overordnet ansvar for utviklingen vil ikke ha gyldighet, fordi de beslutningene flyttes til andre arenaer med ressurser.

På denne bakgrunnen mener vi at mellomalternativet ikke gir en optimal løsning. Inndelingen synliggjør en manglende identitetsfølelse mellom kommunene, kommunene vil fortsatt være svært små i nasjonal sammenheng og lokaldemokratiet vil ikke bli styrket.

### **Økonomiske regioner – fem nye storkommuner i fylket**

Den geografisk ujevne befolkningsveksten som prognosene viser for dagens kommuner, blir godt utjevnet i inndeling etter økonomiske regioner. Selv om andelen eldre øker og andelen unge går ned, kan dette gi robuste kommuner med hensyn til god kompetanse i **tjenesteproduksjonen**. Førstelinjen vil ha et ledd med fagkompetanse å hvile seg på, eks. pedagogisk kompetanse for barnehagene, utviklingskompetanse for skolene og en sterk medisinsk kompetanse for omsorgsenheter. Stordriftsfordeler og flere brukere vil være positive effekter for tjenesteproduksjon – dette tror vi lettere lar seg realisere sammenlignet med interkommunalt samarbeid.

Utfordringene knyttet til denne strukturen vil være lange avstander internt i hver kommune, som kan gi dårlig tilbud i form av tilgjengelighet. Men her skal vi huske at de brukernære tjenesten stort sett må lokaliseres som i dag – der innbyggerne bor, mens ”kontortjenester” nok vil måtte samordnes til færre enheter sammenlignet med dagens struktur.

Det er åpenbart at rollen som **samfunnsutvikler** vil styrkes i dette alternativet. Kommuner av denne størrelsen vil ha betydelig bedre økonomisk og faglig fundament enn dagens småkommuner. Vekstkraft, klynger og bedre innovasjonssystemer, klare prioriteringer, engasjement i større prosjekt, bedre gjennomslagskraft og lydhørhet fra andre er positive effekter av kommunesammenslutning i form av økonomiske regioner. Større handlingsrom for kommunal administrasjon og politikere gir muligheter. Utad vil fem storkommuner bli vesentlig mer synlige både regionalt og nasjonalt enn dagens 25 kommuner

Problemer med regionkommuner vil være distanse mellom beslutninger og de som påvirkes av disse både mentalt og fysisk. En fare for at de store får hjelp men ikke de små. Det kan oppstå uenigheter om lokalisering internt i kommunene. Andre åpenbare problemer knyttes til manglende offentlige innkjøp hos lokale, kommunikasjonsproblemer, byråkrati og hierarki, vanskeligheter med å finne den rette ansvarlige, mindre fleksible organisasjoner og at beslutninger tar lengre tid.

En inndeling etter økonomiske regioner vil med stor sannsynlighet gi bedre **rettssikkerhet**, fordi kommunene vil ha ressurser til å tilsette juridisk kompetanse og kompetent fagpersonell på ulike områder. Vi mener da at det vil redusere omfanget av dispensasjonssaker, klagesaker og mangelen på overordnede planer. Videre vil det legge til rette for økt likebehandling, mindre habilitetsproblemer, samt mindre bruk av skjønn.

Små kommuner har tradisjonelt sett betydelig høyere valgdeltagelse enn større kommuner. Dette er ofte antatt å skulle gi mer **demokrati** og medbestemmelse. Samtidig viser det seg at mindre kommuner lettere kan bli utsatt for kupp fra eksempelvis bygdelister. Kommune- styrer og formannskap er små og svært personavhengig. Med en inndeling på fem kommuner i fylket vil politikerrollen bli både kompleks og krevende, og dermed også av mange oppleves som mer spennende. Det politiske handlings- og mulighetsrommet vil bli utvidet og skape nye politikerroller, spesielt på utviklingssiden. Men avstanden og lokalkunnskapen til innbyggerne blir lenger.

Vi tror det er både fordeler og ulemper knyttet til demokratisk mangfold og kommunestørrelse. En inndeling i storkommuner kan i verste fall redusere både det lokale engasjementet og valgdeltagelsen. Samtidig ser vi at mange engasjerer seg politisk og ønsker å stå på politiske lister i de større kommunene. Mange framhever en profesjonalisering av politikerrollen, mens andre frykter at dette skal bli resultatet av kommunesammenslutninger. Det er få som ønsker seg politikere som aldri har vært ”ute i det virkelige livet”. Politikk skal handle om engasjement og lysten til å forbedre samfunnet, det skal ikke være en karrieresti.

## 2 INNLEDNING

### 2.1 Bakgrunn for prosjektet

Spørsmålet knyttet til endringer i kommunestruktur og interkommunalt samarbeid berører et bredt spekter av problemstillinger og utfordringer, og argumentene for og imot er mange. Spørsmålet om størrelse og samarbeidsform kan ikke løsrives fra spørsmålet om hvilke oppgaver kommunene skal løse i framtida. Den norske kommunemodellen er basert på generalistkommuner, hvilket innebærer at kommunene i prinsippet har ansvar for å utføre de samme oppgavene enten folketallet er 200 eller 200 000. Et sentralt spørsmål blir følgelig om dette er en kommunemodell vi har råd til å beholde, og som er egnet til å håndtere utfordringene kommunene står overfor i framtiden.

KS har tatt initiativet til et samarbeid med Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) for å vurdere om endringer i kommunestruktur kan bidra til et sterkt og reelt selvstyre i kommunene. Formålet er å tilby gode tjenester for innbyggerne, skape levedyktige lokalsamfunn og sørge for innbyggernes rettssikkerhet. Framtidens kommunestruktur skal behandles i Stortinget i 2006.

### 2.2 Kommunestrukturprosjektet så langt

Kommunestrukturprosjektet i Troms ble satt i gang mars 2004. Da hadde det allerede vært jobbet med på sentralt hold i vel et halvt år<sup>1</sup>. Kommunestrukturprosjektet er et landsomfattende prosjekt som koordineres av fylkesvise prosjektgrupper. I hovedsak er gjennomføringen organisert likt i de tre nordligste fylkene. Hele prosessen er tenkt gjennomført i seks faser:

**Fase 1:**

Informasjonsbrev til ordfører og rådmann i samtlige kommuner med et forslag til saksframlegg og anmodning om at saken ble grundig drøftet i kommunestyret.

**Fase 2:**

Startkonferansen, der bakgrunn og mål/motiv for hele prosjektet ble presentert og drøftet. Kommunenes deltakelse ble vektlagt og det ble invitert til en brei diskusjon om gjennomføringen av prosessen. Konferansen hadde liten deltakelse fra politisk hold og behovet for å få ordførere og rådmenn i tale ble ikke innfridd.

**Fase 3:**

Regional introduksjon hvor målgruppen var sentral politisk (formannskapene) og administrativ ledelse. På disse ble det lagt opp til en brei og grundig gjennomgang samt dialog med formannskapene og rådmann. Politikerne var svært aktive i denne fasen og framviste et imponerende engasjement for kommunen og løsning av framtidige utfordringer.

---

<sup>1</sup> Jf. KSs hjemmesider.

**Fase 4**

Denne fasen utgjør siste samling av formannskapene i regionen. På denne samlingen vil en se nærmere på utredningen som rådmennene og fylkesmannen står bak. Videre vil forsamlingen bli utfordret på drivkrefter og trender som påvirker valg av organisasjon og struktur.

**Fase 5**

Dersom regionene/formannskapene er klare i forhold til inndelingsforslag kan det være aktuelt å foreta utredning av fordeler og ulemper av de ulike alternativene (jf denne utredningen).

**Fase 6**

Formannskapenes forslag til inndelingsalternativ supplert med eventuell ekstern utredning, oversendes kommunen til behandling i kommunestyret, jf spørsmålsstilling utarbeidet av sentral prosjektgruppe.

I kommunene i Troms har behandlingen av arbeidet med kommunestruktur vært svært ulik. Regionrådene har i stor grad fått det overordnede ansvaret for møteaktiviteten. Noen av kommunene har tatt en svært aktiv og initierende rolle, mens andre i større grad følger med uten aktiv deltagelse. Vi skal eksemplifisere dette med to kommunestyrebehandlinger.

I Kvæningen har man behandlet saken i kommunestyret 29. juni 2004, og der besluttet de å engasjere så mange som mulig gjennom å sende saken til høring til grendeutvalg og politiske partier.

I Dyrøy har kommunestyret gjort følgende vedtak (29.06.04):

- ”1. Dyrøy kommunestyre vil opprettholde kommunen og lokaldemokratiet som det viktigste tiltak for å sikre bosetting og videreføring av arbeidet for gode tjenester og utvikling i Dyrøy.
2. Kommunens deltakelse i KS kommunestrukturprosjekt tas opp på neste kommunestyremøte.
3. Dyrøy kommune svarer for avtalt andel av budsjettet til Indre Sør-Troms regionråd ut inneværende år, og trer ikke inn i nye forpliktelser. For øvrig viser til k-sak 53/03.
4. Dyrøy kommune søker inntreden i det regionale samarbeidet i Midt-Troms.
5. Interkommunalt samarbeid vil fortsette til det beste for innbyggerne, ”

Vedtak i Kommunestyret - 05.10.2004:

”Dyrøy kommune følger KS-prosessen gjennom de statusrapporter og debatter som skjer i Regionrådet.”

### 2.3 Formål med utredningen

*Rapportens hovedmålsetning* er å være et grunnlagsdokument som skal behandles politisk av kommunestyrene i Troms samt KS-Troms våren 2005. Utredningen skal belyse fordeler og ulemper ved ulike alternativer for en framtidig kommunestruktur i Troms og også analysere det interkommunale samarbeidet.

Rapportens hovedmålgruppe er kommunestyrerepresentantene i Troms. Sekundært vil rapporten henvende seg til sentrale myndigheter som skal foreta oppsummering av de fylkesvise prosjektene, og foreta beslutning om det videre arbeidet innen feltet.

## 2.4 Problemstillinger i utredningen

På bakgrunn av KS Troms sitt tilbudsgrunnlag, vår prosjektsøknad og diskusjoner innledningsvis i prosjektet, har det vært enighet om at følgende problemstillinger skal analyseres i denne utredningen:

- Analysere flere ulike inndelingsalternativer basert på geografi og økonomi. Det skal presenteres alternativer som tar hensyn til at vi trenger kommuner som evner å løse fremtidens utfordringer. Det betyr kommuner som:
  - er robuste og evner å ta på seg nye oppgaver
  - fyller rollen som samfunnsutvikler og tilrettelegger for næringsutvikling
  - har kompetanse og en kvalitet på tjenesten som bidrar til å ivareta innbyggernes behov
  - styrker lokaldemokratiske rettigheter
- Omfanget av interkommunalt samarbeid i fylket, og problemstillinger knyttet til et slikt samarbeid.

## 2.5 Organisering av utredningsarbeidet

Utredningsarbeidet er blitt styrt av prosjektleder for "Kommunestrukturprosjektet Troms", Øystein Sivertsen, og av en prosjektgruppe bestående av Torbjørn Evanger (leder), Pia Svensgaard (Tromsø kommune), Bård Pedersen (Fylkesmannen i Troms), Birger Strøm (Skånland kommune), Terje Olsen (Nordreisa kommune).

Det har vært to møter med gruppen i løpet av prosjektperioden; oppstartsmøte og statusmøte underveis. På statusmøtet underveis ble foreløpige resultater i utredningen presentert. Denne gruppen har på bakgrunn av presentasjonen gitt innspill til utredningsarbeidet.

Asplan Viak AS og Barlindhaug Norfico AS har vært utredere for arbeidet og har ansvaret for rapportens faglige innhold.

## 2.6 Rapportens organisering og innhold

Rapportens disposisjon er som følger: I kapittel 1 gis et sammendrag av hele rapporten, kapittel 2 omhandler formål og problemstillinger for utredningen. I kapittel 3 gis en kort oppsummering av mulige utfordringer som norske kommuner vil møte i fremtiden. I kapittel 4 presenteres viktige utviklingstrekk for kommunene i Troms. I kapittel fem gjennomgås de ulike utredningsalternativene. I kapitlene 6-10 analyseres de fire alternativene som denne utredningen omfatter. Kapittel 11 er et avsluttende kapittel med drøftinger.



### 3 HVA KREVES AV KOMMUNENE I FRAMTIDEN?

Nasjonal politikk, svekket kommuneøkonomi, endringer i kommunenes rolle og endret befolknings sammensetning kommer til å sette kommunene i Troms under et kraftig press. Kommunestruktur bør vurderes ut fra hva man kan forvente at framtiden vil bringe framfor hvordan ting er i dag. Vi vil derfor i dette kapittelet heve blikket og gjøre oss noen tanker om hvordan kommunenes framtid kan bli på noen områder.

Den sittende Regjering ønsker færre, større og mer slagkraftige kommuner, og politikken utformes deretter. Inntil nå har frivillighet og sterke insentiver/gulrøtter blitt vektlagt for å stimulere til frivillige kommunesammenslutninger. I den siste tiden har signalene fra flere sentrale politikere vært å bruke tvang dersom frivillighet ikke fører til flere kommunesammenslutninger.<sup>2</sup> Det kan også tenkes at virkemidler tas i bruks som indirekte vil sanere kommunestrukturen. Endringer i inntektssystemet og i oppgavefordelingen er eksempel på dette.

**Det kommunale inntektssystemet** revideres igjen, og et offentlig utvalg vil levere sine forslag til endringer i oktober 2005. Mye tyder på at endringene innebærer at det skal bli mer lønnsomt å være stor og mindre gunstig å være liten. Utvalget skal se på tiltak som gjør inntektssystemet mer nøytralt ved at kommunestørrelse ikke ensidig skal være en ufrivillig smådriftsulempe. Hvis det koster mer for en kommune å være liten, og den selv velger å være det, må den i framtida dekke en større del av kostnadene selv. Det er allerede gjennomført endringer i inntektssystemet som gir bedre uttelling for antall innbyggere. Kommunene må belage seg på at det vil være færre mekanismer i inntektssystemet som kompenserer for størrelse.

Det vil bli endringer i **oppgavefordelingen** mellom forvaltningsnivåene og flere utviklingsbaner er sannsynlig:

- En mulighet er at kommunene tilføres nye oppgaver. Størst betydning vil det få hvis fylkeskommunene nedlegges uten å bli erstattet av et nytt regionalt nivå. Er dagens kommunestruktur robust nok til å ta på seg deler av fylkeskommunens oppgaver? Vil vi heller ha behov for store regionkommuner til å løse flere, mer komplekse og kommuneoverskridende oppgaver? Alternativet til større kommuner kan være å gi slipp på prinsippet om generalistkommuner og tilføre oppgaver etter antatt evne til å løse dem.
- Motsatt er en utvikling hvor kommuner fratras oppgaver. Endringer i statlige finansieringssystemer for produksjon av velferdstjenester kan komme til å gi drastiske endringer i kommunenes oppgaver og innhold. Støre (Econ) og Rattsø (NTNU) hevdet at *"kommunene kan stå i akutt fare for å miste velferdsoppgavene sine til staten og private, og at de derfor enten må omstilles radikalt eller finne en ny rolle som "velforeninger"*.<sup>3</sup> Slike synspunkter fremmes fordi noen ikke godtar ulik standard på det offentlige tjenestetilbudet. Disse mener velferdstjenester bør produseres gjennom rettighetslovgivning og stykkeprisfinansiering istedenfor via rammeoverføringer. Man kan risikere at staten over-

<sup>2</sup> Blant annet "Høyre vil slå sammen kommuner med tvang", Kommunal rapport 20. januar 2005.

<sup>3</sup> "Dommedagsprofetier for kommuner". Kommunal rapport 20.03.03, basert på foredrag på KS' økonomikonferanse mars 2003.

tar oppgaver, slik de har gjort med sykehusene, for eventuelt å legge tjenestene videre ut på anbud til private tilbydere.

- Oppgavefordeling må som allerede nevnt sees i sammenheng med spørsmålet om fylkeskommunens framtidige rolle. Tas mellomnivået bort vil det med stor sannsynlighet bety at kommunene som er i stand til det blir tildelt nye oppgaver. Like sannsynlig er det at vi fortsatt vil ha et regionalt nivå. Kommunene kan da måtte vise seg i stand til å beholde oppgavene i konkurranse med det regionale nivået. Et alternativ hvor oppgaver blir overført fra kommuner til det regionale nivået er mest sannsynlig med et folkevalgt regionalt nivå. De folkevalgte trenger saker som velgerne bryr seg og de er gjerne knyttet til brukernære tjenester. Sentrale myndigheter har på sin side behov for at et nytt regionalt nivå lykkes.

**Innbyggernes behov og forventinger** er i endring. Kommunene opplever at innbyggerne stiller stadig tøffere krav til de kommunale tjenestene og dette vil utvikle seg videre. Valgfrihet og tilpasning er sentrale stikkord. For eksempel kan det tenkes at de eldre får større rettigheter og kan stille større krav til kommunale omsorgstjenester. For selv om de eldre er tilfreds med tilbudet i dag, vil neste generasjon eldre bli langt mer kravstore. Spørsmålet er i hvilken grad små kommuner vil være i stand til å tilby dette? Og videre kan det etter hvert bli store variasjoner i tjenestetilbudet mellom kommunene – vil innbyggerne i kommunene med minst tilbud godta dette?

## 4 REGIONALE UTVIKLINGSTREKK

Dette kapitlet tar for seg hovedtrekkene i den regionale utviklingen i Troms. Vi skal i avsnitt 4.1 se på befolkningsutviklingen historisk og framskrevet. Deretter i avsnitt 4.2 en gjennomgang av arbeids- og næringsliv i fylket. I avsnitt 4.3 er utfordringer knyttet til kompetanse diskutert. Kvalitet på tjenester på overordnet nivå berøres i avsnitt 4.4. Til slutt gjennomgås de eksisterende interkommunale samarbeid i Troms.

### 4.1 Befolkningsutvikling

I Troms fylk bor det i dag i underkant av 153 000 innbyggere fordelt på 25 kommuner, hvor den minste er Bjarkøy med 530 innbyggere og den største er Tromsø med 61 897 innbyggere. Tromsø vokser mens de andre kommunene stort sett har negativ befolkningsutvikling, og 2/3-deler av befolkningen bor nå i tettbygde strøk<sup>4</sup>. Folketall i Troms fra 1951 til 2005, og videre prognoser frem til 2030 er presentert i neste tabell:

Tabell 1: Historisk utvikling og prognoser for folketallet i Troms. Kilde: SSB

År	1951	1961	1971	1981	1991	2001	2005	2010	2020	2030
Innbyggere	117 564	127 771	136 805	146 818	146 816	151 777	153 323	155 508	160 522	165 810

På de siste femti årene har fylket vokst med ca 30 %, mens det siste tiåret har vært en vekst i antall innbyggere med omlag 4 %. Befolkningsutvikling for Troms fylke framskrevet til 2030 basert på middels nasjonal vekst viser en befolkningsvekst de kommende ti år på ca 3,5 % og en vekst på 9 % fram til 2030.

---

<sup>4</sup> En grundigere gjennomgang av befolkningsutviklingen i Troms finnes i "Folketallsutviklingen i Troms 2004", Inge Johansen, 2004.

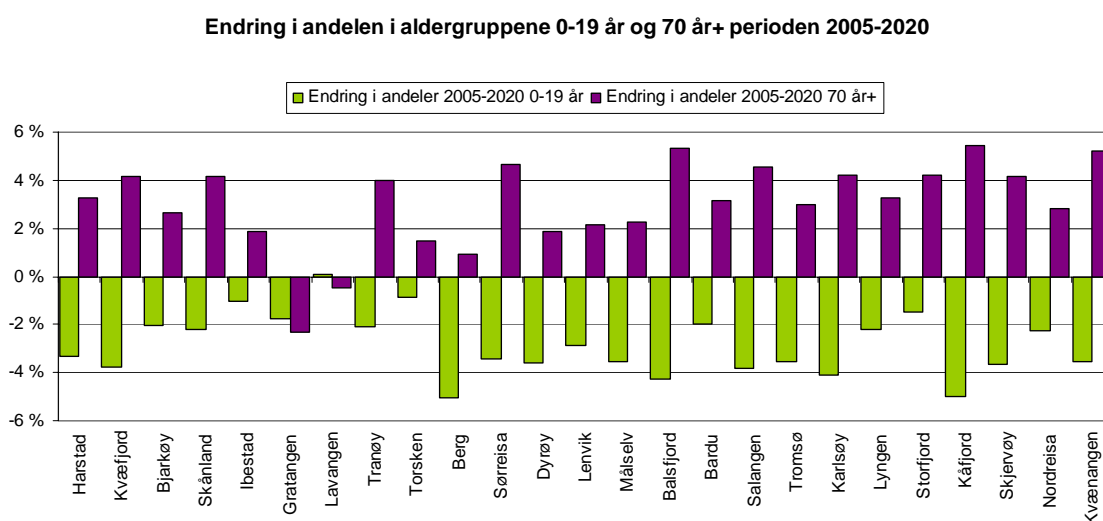
Befolkningsutviklingen på kommunenivå i Troms basert på middels nasjonal vekst viser følgende:

Tabell 2: Befolkningsprognoser på kommunenivå. Kilde:SSB, alt MMMM

	2005	2020	Endring	% vis endring
Harstad	23 298	24 100	802	3 %
Tromsø	62 405	69 793	7 388	12 %
Kvæfjord	3 094	2 962	-132	-4 %
Skånland	2 981	2 783	-198	-7 %
Bjarkøy	531	432	-99	-19 %
Ibestad	1 624	1 280	-344	-21 %
Gratangen	1 307	1 278	-29	-2 %
Lavangen	1 053	1 033	-20	-2 %
Bardu	3 830	4 050	220	6 %
Salangen	2 293	2 293	0	0 %
Målselv	6 803	6 891	88	1 %
Sørreisa	3 278	3 231	-47	-1 %
Dyrøy	1 269	1 084	-185	-15 %
Tranøy	1 647	1 451	-196	-12 %
Torsken	1 109	1 053	-56	-5 %
Berg	1 042	942	-100	-10 %
Lenvik	11 240	11 757	517	5 %
Balsfjord	5 563	5 284	-279	-5 %
Karlsøy	2 428	2 319	-109	-4 %
Lyngen	3 136	3 027	-109	-3 %
Storfjord	1 888	2 026	138	7 %
Kåfjord	2 267	2 015	-252	-11 %
Skjervøy	3 051	3 172	121	4 %
Nordreisa	4 773	4 979	206	4 %
Kvænangen	1 413	1 287	-126	-9 %

Majoriteten av kommuner i vårt fylke vil oppleve stagnasjon og tilbakegang i folketallet de kommende 25 år. Bare Tromsø kan se fram til en betydelig vekst i folketallet, men mindre enn tidligere antatt og mindre enn den historiske veksten. Om lag halvparten av kommunene i Troms vil i 2020 ha færre enn 2 500 innbyggere.

I neste figur har vi gått nærmere inn i prognosene og sett på utviklingen i alderssammensetning fra 2005 til 2020.



Figur 1: Endring i andelen av befolkningen fra 2005 til 2020 i aldersgruppene 0-19 og 70+.

Prognosene viser at befolkningen i de fleste kommuner vil få en stigende andel pensjonister (70 år +) og en synkende andel under 20 år. Dette bildet vil ifølge Statistisk Sentralbyrå (SSB) forsterke seg til 2050. Det blir flere eldre i årene framover enn tidligere antatt. Antall eldre vil dobles fra 2002 til 2050. Tallet på de aller eldste, de over 90 vil mellom tre- og seksdobles de neste 50 årene. Disse framskrivningene får stor betydning for tilbudet av kommunale tjenester i Troms fylke. De aller eldste har et betydelig større behov for kommunale tjenester, i tillegg til at de sjeldnere flytter.

## 4.2 Bo og arbeidsregioner

### 4.2.1 Næringsstruktur

Troms er et fylke som er preget av en stor, offentlig sektor og relativt lite industri (7 % av arbeidsstokken). Halvparten av fylkets arbeidstakere er sysselsatt i offentlig og privat tjenesteyting i følge Aetat. Nedbemanning, effektivisering og store omstillinger i offentlig sektor får derfor stor betydning for arbeidsmarkedet i Troms. Dette har tradisjonelt vært næringer som sysselsetter mange kvinner. En oversikt over sysselsatte på næring i Troms gir følgende tall:

Tabell 3: Oversikt over sysselsatte etter næring i Troms.

Arbeidsstedsfylke/Næring	I alt	Menn %	Kvinner %	Andel av total i %
Troms – sysselsatte totalt	75 429	52,20	47,80	100 %
Jordbruk, skogbruk og fiske	4 253	80,10	19,90	6 %
Industri og bergverksdrift	5 027	73,00	27,00	7 %
Kraft- og vannforsyning	668	82,00	18,00	1 %
Bygge- og anleggsvirksomhet	5 079	92,50	7,50	7 %
Varehandel, hotell- og restaurantvirksomhet	13 039	49,00	51,00	17 %
Transport og kommunikasjon	5 511	79,00	21,00	7 %
Finansiell tjenesteyting	1 157	49,00	51,00	2 %
Forretningsmessig tjenesteyting, eiendomsdrift	5 295	62,70	37,30	7 %
Offentlig forvaltning og annen tjenesteyting herav:	34 893	34,90	65,10	46 %
Offentlig administrasjon og forsvar	7 534	59,10	40,90	10 %
Undervisning	7 873	39,30	60,70	10 %
Helse- og sosialtjenester	17 085	20,20	79,80	23 %

Den eksisterende kommunestrukturen i Troms er den geografiske grunnenhet for bolig- og arbeidsregioner (BA-regioner). Dagens kommunegrenser har vokst fram under andre forhold, hatt ulike utviklingsforløp og hatt avgrensninger basert på andre sammenhenger. For relativt få år siden var det viktigste transportmidlet i fylket båt. ”Lokalen” fraktet passasjerer mellom kommunene og til og fra byene. I dag er det viktigste transportmiddelet bilen, og kommuner som tidligere hadde tette samarbeidsrelasjoner, har i dag en reisetid på mange timer, eksempelvis Lyngen og Karlsøy. Flere øyer er delt mellom to kommuner, og innbyggerne kjører ofte via et kommunesenter for å komme seg til sitt eget rådhus. Dette har gitt endringer i samhandlingsmønster i næringsliv, politikk og offentlig forvaltning. Det har ikke blitt gjort endringer i kommunestrukturen i Troms siden 60-tallet.

Troms har en relativt klar senterstruktur som også følger regionrådsinndeling med unntak av Skjervøy:

- Skjervøy er Troms maritime senter
- Nordreisa er regionens handelssenter hvor en stor del av de regionaliserte offentlige tjenestene tilbys
- Tromsø har majoriteten av offentlige tjenester på alle nivå inklusive sykehus og utdanning. Tromsø er også handels- og servicesenter
- Harstad har i stor grad de samme funksjonene som Tromsø
- Lenvik er handels- og servicesenter i Midt-Troms

Vi har i det følgende gitt en skjematisk oversikt over de viktigste næringene i kommunene i fylket:

Tabell 4: Viktige næringer fordelt på kommuner.

Kommune	Næringer med vekstpotensial	Tilhørighet
Kvænangen	Lakseslakteri, oppdrett, settefiskanlegg	Nordreisa og Alta
Nordreisa	Offentlig sektor, reiseliv, service/handel, senterfunksjon, entreprenører	Nordreisa
Skjervøy	Maritimt senter, komplett fiskerisamfunn, servicetilbud til fiskerinæring	Nordreisa/Skjervøy
Kåfjord	Lakseslakteri, matfiskanlegg, lokaliteter, samisk kultur	Nordreisa og Tromsø
Lyngen	Plastindustri, reiseliv, fiskeri, havbruk, fablab	Tromsø
Karlsøy	Fiskeindustri, rekreasjon, fisketurisme, havbruk	Tromsø
Tromsø	offentlig sektor, reiseliv, service/handel, IKT, nye næringer	Tromsø
Balsfjord	Renovasjon, industri, jordbruk, transport og logistikk	Tromsø
Storfjord	Reiseliv, transport og logistikk, eksport/import	Tromsø
Målselv/Bardu	Jordbruk, forsvar, slakteri, reiseliv	Lenvik/Tromsø
Lenvik	Offentlige tjenester, rekeindustri, fiskeindustri, skipsmiljø, transport	Lenvik
Berg	Fiskeindustri, grafittverk, settefiskanlegg, reiseliv	Lenvik
Torsken	Filetfabrikk, havbruk, fiskekjøp	Lenvik
Tranøy	Reiseliv, nasjonalpark, transport	Lenvik
Sørreisa	Forsvarsinstallasjoner, industri, kursvirksomhet, entreprenør	Lenvik
Dyrøy	Industri, stort havbrukspotensial	Lenvik
Salangen/Lavangen	Industri og industriarealer, verksted, havbruk	Lenvik
Gratangen	Slakteri og smolt, rederi	Lenvik/Harstad
Ibestad	Rederi, havbruk	Lenvik/Harstad
Harstad	Kultur, olje og energi, helse/miljø/sikkerhet, verksted, salg/service, rederi, havbruk	Harstad
Skånland	Transport og logistikk, industri, skipsverft	Harstad/Narvik
Kvæfjord	Jordbruk, havbruk	Harstad

Bedriftsstrukturen i Troms er relativt lik landsgjennomsnittet for Norge hva angår størrelse:

Tabell 5: Ansatte fordelt på bedriftsstørrelser

	Bedrifter i alt	0-4 ansatte	5-9 ansatte	10-19 ansatte	20-49 ansatte	50-99 ansatte	100 ansatte og over
I alt	431 510	352 771	35 024	22 551	14 085	4 424	2 655
	100 %	82 %	8 %	5 %	3 %	1 %	1 %
Troms	13 735	10 878	1 327	826	502	144	58
	100 %	79 %	10 %	6 %	4 %	1 %	0,4 %

#### 4.2.2 Pendling

Pendling defineres som arbeidsreiser over kommunegrenser, og det opereres med dag- og ukependling. Dette kan være en problematisk og til dels uriktig definisjon i Troms, fordi kommunene er så vidt ulik i størrelse. Mens Tromsø har opp mot tre timers reise mellom ytterdistriktene, er enkelte kommuner svært små arealmessig, og har et fullt integrert arbeidsmarked med nabokommuner. Pendling som grunnlag for drøfting av kommunestruktur er relevant fordi det er nært knyttet opp mot tilgang på tjenester og tilhørighet/identitet.

I NIBRs statistiske grunnlag bygges det på følgende inndeling for realistisk dagpendlingsregioner i Troms:

- Narvik, Ballangen, Evenes og Gratangen
- Harstad, Kvæfjord, Skånland og Tjeldsund
- Bjarkøy
- Tromsø og Karlsøy
- Ibestad
- Salangen og Lavangen
- Målselv og Bardu
- Torsken og Berg
- Lenvik, Tranøy, Sørreisa og Dyrøy
- Balsfjord og Storfjord
- Lyngen
- Kåfjord
- Skjervøy og Nordreisa
- Kvænangen

Ukependlingsomland er definert som følger:

- Harstad, Kvæfjord, Skånland, Tjeldsund og Bjarkøy
- Tromsø, Karlsøy, Balsfjord, Storfjord, Lyngen og Kåfjord

#### 4.3 Kompetanse

Det siste tiåret har offentlig sektor hatt problemer med å rekruttere og holde på kvalifisert arbeidskraft, viser flere undersøkelser gjennomført av KS. Dette gjaldt tidligere bare distriktkommuner, men har spredt seg til bykommuner. Stadig flere har problemer med å dekke behovet for høyere kompetanse på en rekke fagområder. Kommunene rekrutterer svært bredt; fra ufaglærte til høyt universitetsutdannede. Mangfoldet av bakgrunn er enorm i kommunesektoren, og stiller betydelig krav til kommunene som arbeidsgiver.

Fylkesmannen i Troms har gjort en erfaringsvurdering av kompetanse i kommunene i fylket og oppsummert er konklusjonene som følger:

- Det er knapphet på planleggings- og analysekompetanse i de mindre kommunene i Troms.
- Liten kapasitet innenfor helsefremmende arbeid.
- Problemer med å rekruttere til offentlig legearbeid.



- På sikt har fylket et utilstrekkelig videregående utdanningsnivå innenfor helse- og sosialektoren.
- Tilgang på kompetent personell innenfor barnehage og skole er bra, men barnehage-reformen kan gi enkelte kommuner rekrutteringsproblemer.
- Oppfølging av forurensningssaker i små og mellomstore kommuner knyttet til delegerede forskrifter er lav og bekymringsfull.
- Den naturforvaltningsmessig kompetansen er svært varierende fra kommune til kommune.
- Den juridiske kompetansen er betydelig bedre i de store kommunene enn de små, men Fylkesmannen påpeker at dette ikke nødvendigvis sikrer rettssikkerheten.
- Habilitet kan være et problem i de minste kommunene, og innenfor særlig sensitive områder antyder Fylkesmannen derfor at de minste kommunene ikke er egnet til å drive et selvstendig forvaltningsapparat.

Arbeidslivet er generelt preget av stor mobilitet. Samlet forventet turn-over er på 17 % i kommunesektoren.<sup>5</sup> De høyest utdannet er minst lojale. Samtidig er det stor variasjon mellom grupper på samme utdanningsnivå. Eksempelvis er sykepleiere og lærere betydelig mer lojal enn barnehagepersonell. Motivene for å slutte er multifaktoriell, og kan sammenfattes i lønn, fag- og kompetanseutvikling, ledelse, arbeidsmiljø og trivsel. Demografiske forhold avgjør hvilke av faktorene som er viktigst.

Mer enn 50 % av kommunalt ansatte arbeider deltid, mest blant kvinner og i pleie- og omsorgssektoren. Men andelen deltidsansatte er økende innenfor teknisk sektor, IKT, administrasjon, økonomi og merkantilt. KS har igangsatt et prosjekt mot uønsket deltid. De mener at flere heltidsstillinger gir bedre kvalitet på tjenesten og et større engasjement fra de ansatte.

To forhold kan beskrive kommunens forhold til arbeidskraft, og virker som drivkrefter i Troms knyttet til å rekruttere og beholde kompetent arbeidskraft (Dyrøy-prosjektet):

1. **Konkurransesklemma** – kommune, næringsliv og frivillige rammes hvis man ikke konkurrerer med byene om å rekruttere, videreutvikle og beholde kompetent arbeidskraft. Det at flere tar høyere utdanning er med på å øke distansen til hjemstedet. Et godt fagmiljø er svært viktig. Kommunene må bli svært profesjonelle arbeidsgivere for å tiltrekke seg og beholde kompetent og spisskompetent arbeidskraft.
2. **Kompetansesklemma** – den høye endringstakten og det skjerpede konkurranseklimaet gjør kommuner svært avhengig av oppdatert kompetanse for å kunne gripe muligheter som oppstår. Kommuner trenger kompetanse for å være en god tjenesteleverandør, oppfylle lovpålagte forpliktelser, besørge rettssikkerheten og være en aktiv samfunnsutvikler. Dette er en vond spiral, hvor rekrutteringsproblemer medfører en betydelig mindre aktiv og attraktiv kommune som igjen medfører redusert aktivitet.

Undersøkelser blant studenter som tar utdanning typisk for kommunesektoren, samt unge kommuneansatte viser at kommunen ikke lenger er ansett for å være en attraktiv arbeidsgiver.

---

<sup>5</sup> Jf. KS-rapport.

ver. Det er flere grunner til dette, og fordrer at kommunene legger nye perspektiver på sin arbeidsgiver- og personalpolitikk (KS-rapport). Kommunen har i stadig større grad behov for å opptre aktivt og utvikle lederrollen som legger grunnlag for attraktive og utviklende arbeidsmiljø tilknyttet:

- humankapital som medvirker til å utvikle andres kunnskap
- relasjonskapital hvor man bygger tillitsfulle relasjoner
- strukturkapital hvor man utformer gode prosedyrer og arbeidsmåter

#### 4.4 Kvalitet på kommunale tjenester

De siste årene har det blitt satt et betydelig større fokus på kvalitet i offentlig tjenesteproduksjon – krav og forventninger har økt. Overordnet myndighet, brukergrupper, medarbeidere og ikke minst media har stilt offentlig sektor ovenfor nye krav om tjenesteproduksjon, effektivitet og kostnadsbesparelse. Det nye er at brukeren i større grad settes i fokus og at brukerne skal høres i forbedring og evaluering av tjenesteproduksjon.

Utarbeidelse av serviceerklæringer, brukergarantier og iverksettelse av brukerundersøkelser er koblet opp mot en reformbølge i offentlig sektor som har sitt utspring fra privat næringsliv, og som i stor grad fokuserer på å avklare og å tilfredsstille brukernes forventninger. Kjennetegn er økte krav til effektivitet og kvalitet, en orientering mot brukerne og trusler om å konkurransenutsette offentlig tjenesteproduksjon. Erklæringer og garantier beskriver konkret hva innholdet i hver tjeneste skal være. Disse er nært tilknyttet overordnede politiske målsetninger.

Kvalitet er å tilgodese behovene og innfri forventninger som brukerne, profesjonen og oppdragsgiveren har til en tjeneste. Et kvalitetssystem er de prosesser, dokumentasjon, roller og ressurser som kreves for å planlegge, styre og utvikle kvalitet. Systemene har blitt mer balansert med årene hvor brukertilfredshet, medarbeidertilfredshet også er styrende. Kvalitet er ofte en subjektiv opplevelse og avhenger av demografiske faktorer. Egen opplevelse av kommunal tjenesteproduksjon er nok svært ulike en dame på 80 år fra Torsken. Mye av den kommunale tjenesteproduksjonen kan måles og kvantifiseres, med et unntak. Møte mellom kommuneansatt og bruker – sannhetens øyeblikk – er ikke målbart.

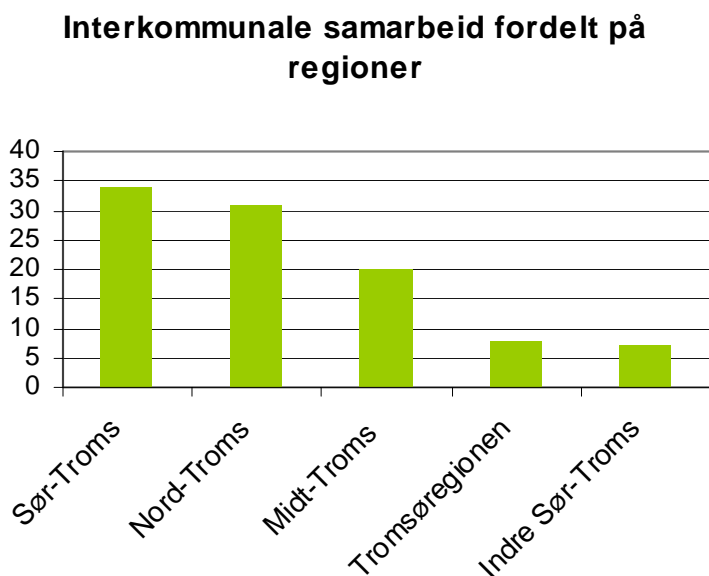
Rådmannsutvalget i Troms har framhevet følgende sentrale drivkrefter og trender:

- Det er et økende gap mellom oppgaver og ressurser kombinert med krav til effektivisering
- Ungdom etterspør flere kommunale tjenestetilbud
- Økt mobilitet gir problemer knyttet til forutsigbarhet og antall brukere av offentlige tjenester
- Merkevarerbygging blir et konkurransefortrinn
- Valgmuligheter i forhold til tjenestepespekter er utfordrende
- Kommunene får større frihet samtidig som bruk av skjønn begrenses

- Den ikke-produktive delen av befolkningen blir igjen i de små kommunene som resulterer i en svært dyr drift

#### 4.5 Status for det interkommunale samarbeidet i fylket

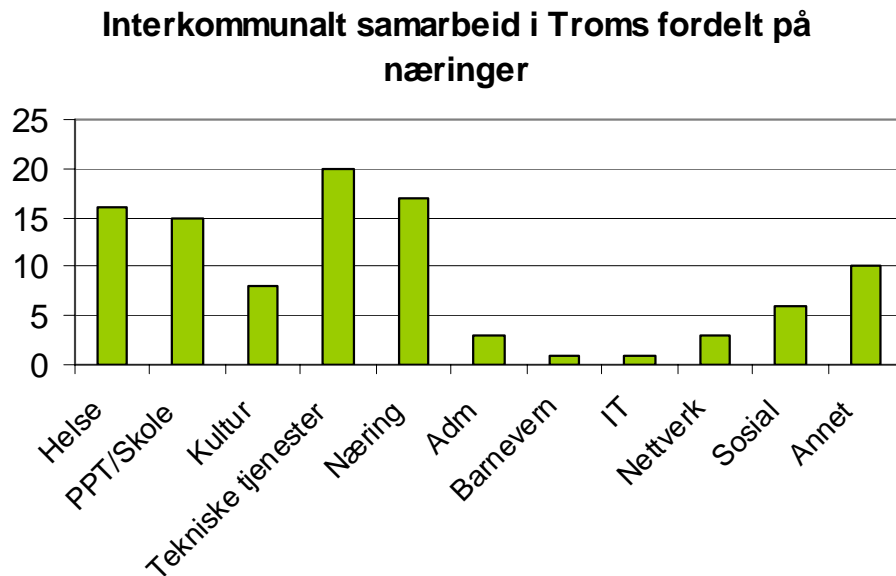
Vi har med hjelp av sekretariatene i regionrådene foretatt en kartlegging av det interkommunale samarbeidet i Troms.



Figur 2: Interkommunale samarbeid i Troms fordelt på de fem regionene. Kilde: regionrådene

Det er etablert ca. 100 forpliktende interkommunale samarbeid om ivaretagelse av oppgaver i Troms fylke. Det er stor variasjon med hensyn til antall samarbeid kommunene inngår i. Noen kommuner, som for eksempel Kvæfjord, Harstad og Bjarkøy i Sør-Troms, og Kvængen, Nordreisa, Kåfjord og Skjervøy inngår i svært mange interkommunale samarbeid innenfor et bredt spekter av områder. På den andre siden er Tromsø og Lavangen i Indre Sør Troms og Bardu i Midt-Troms registrert som deltaker i relativt få forpliktende interkommunale samarbeid i Troms.

Som neste figur viser foregår hoveddelen av samarbeidet i Troms på de fire områdene tekniske tjenester, næring, helse og PPT/Skole. Dette er stort sett i tråd med andre norske kommuner.



Figur 3: Interkommunale samarbeid i Troms fordelt på ulike tjeneste- og fagområder. Kilde: regionrådene.

I følge organisasjonsdatabasen oppgir 80 og 90 prosent av kommunene at de ivaretar henholdsvis innsamling, renovasjon og sluttbehandling av renovasjon gjennom interkommunalt samarbeid. Halvparten av kommunene samarbeider med andre kommuner om brann. I Troms er det brantjenester som peker seg ut. Det eksisterer en interkommunal brannvarslingsordning for brannvarsling for hele Troms fylke. Det foregår i tillegg mye samarbeid mellom kommunene om andre oppgaver på brannvernområdet. Det eksisterer også samarbeid om feietjenester i tre av regionene. Det er bl.a. et samarbeid som feietjenesten som inkluderer hele Nord-Troms. Det er også samarbeid om renovasjon, men ikke så mye som på landsbasis.

På næringsområdet er samarbeid om funksjoner og oppgaver knyttet til primærnæringen det mest utbredte. Samarbeid om veterinærtjenesten og samarbeid om skog- og jordbruksforvaltningen (felles kontor eller skogbrukssjefer/jordbrukssjefer) er det mest typiske for fylket. Det er ellers noe samarbeid om tilrettelegging for næringsutvikling og turisme/reiseliv. På helseområdet er det legetjenester og legevakt det er etablert flest samarbeid om. For skolen er det hovedsakelig PPT-tjenester, og kompetanseutviklende tiltak for skolesektoren det samarbeides om i Troms.

Det er også relativt stor forskjell på omfanget samarbeid kommunen deltar i. Og her finner vil klare forskjeller mellom regionene i Troms når det gjelder kultur og tradisjon for samarbeid. I Sør-Troms og Nord-Troms er det et betydelig antall forpliktende interkommunale samarbeid, henholdsvis 34 og 31. Også Midt-Troms har relativt mange samarbeidskonstellasjoner (20), mens det er relativt få i Tromsøregionen (8) og Indre Sør-Troms (7). I Nord-Troms, Sør-Troms og Midt-Troms er det interkommunale samarbeidet også mer mangfoldig. I tillegg er det verdt å merke seg at kommunene i Sør-Troms og Midt-Troms relativt sett samarbeider mer enn kommunene i Nord-Troms om brukernære tjenester. I Nord-Troms er

det flest samarbeid i kategorien næring. Det interkommunale samarbeidet i Nord-Troms utgjør ca 40 stillinger, hvorav 34 er lokalisert til Nordreisa.

Samarbeidet i Troms følger altså et relativt vanlig mønster. Forpliktende interkommunale samarbeid er etablert på områder der det koster kommunene relativt lite å være med. Det er de "ufarlige områdene" som sjelden innbefatter spørsmål om lokalisering av fellesfunksjoner og fordeling av arbeidsplasser. Det er på de områdene der samarbeidets natur begrenser hver enkelt kommunes forpliktelser. Det er på områder der det er lett å være enig. Disse områdene peker seg også ut med hensyn til at det er en utfordring for mange av kommunene å rekruttere, og beholde kompetanse. Det gjør det vanskelig å opprettholde et fagmiljø som gjør det attraktivt å arbeide i kommunen.

Hvilken relevans har så det interkommunale samarbeidet for en ny kommunestruktur i Troms? Flere forskningsmiljøer fremhever samarbeid som viktig grunnlag for å bygge interkommunal identitet, noe som må være til stede for en vellykket sammenslutning:

Svein Frisvoll og Reidar Almås fra Bygdeforskning har i rapporten *Kommunestruktur mellom fornuft og følelser* satt fokus på betydningen av tilhørighet og identitet i spørsmål om kommunesammenslutning. De hevder at kommunale identiteter spiller viktige roller når det er snakk om en sammenslutning av to eller flere kommuner. De hevder at innbyggerne i kommunene som tenkes sammenslått må ha en følelse av en felles identitet. De må føle en form for samhørighet som går på tvers av de eksisterende kommunegrensene. De lanserer derfor begrepet *interkommunal identitet* som en beskrivelse på at det eksisterer en følelse blant innbyggerne i kommunene om at de utgjør et fellesskap. Frisvoll og Almås hevder at en form for interkommunal identitet er fundamentet for vellykkede kommunesammenslutninger. De mener også at interkommunal identitet er noe som kan bygges, og at det er noe som vokser fram, ikke minst gjennom stor grad av samhandling mellom de kommunene som er tenkt sammensluttet. De hevder at pendling og vellykket interkommunalt samarbeid er gode eksempler på slik samhandling.

Erfaringer med, og tradisjon for interkommunalt samarbeid er også trukket fram som en forutsetning for at en kommunesammenslutning skal styrke kommunens evne til å drive samfunnsutvikling. Amdam hevder at "*skal en kommunesammenslutning føre til en rask maktstyrking av en region, må det på forhånd være utviklet et utstrakt samarbeid og etablert tillit mellom alle sentrale aktører, koblet med at en grunnleggende forståelse av at en kommunesammenslutning er nødvendig for å oppnå bedre samfunnsbygging*".<sup>6</sup>

#### 4.6 Oppsummering

I dette kapittelet har vi sett på en del utviklingstrekk som danner viktige rammebetingelser og grunnlag for den videre drøfting av eventuelle strukturendringer i Troms. Viktige trekk er oppsummert:

- Det forventes en vekst i innbyggertallet på ca. 9 % frem til 2030. Likevel vil majoriteten av kommunene oppleve stagnasjon og tilbakegang. Om lag halvparten av kom-

---

<sup>6</sup> "Kommunestruktur – kva betyr den for regional utvikling?", Jørgen Amdal m. fl. (2003)

munene i Troms vil i 2020 ha under 2 500 innbyggere. Andelen eldre vil stige betydelig mens andelen under 20 år vil synke.

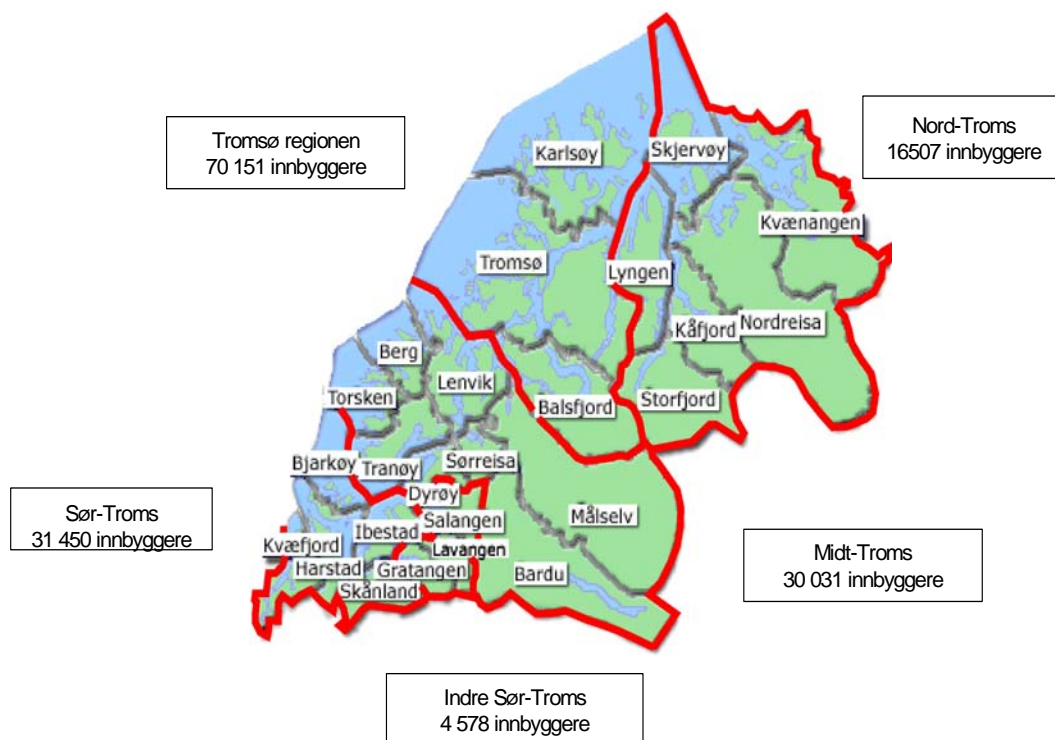
- Den eksisterende kommunestrukturen i Troms er den geografiske grunnenhet for bolig- og arbeidsregioner. Men dagens struktur har vokst fram under andre (gamle) kommunikasjonsforhold. Kommuner som tidligere hadde tette samarbeidsrelasjoner, har i dag en reisetid på mange timer, eksempelvis Lyngen og Karlsøy. Kommunestrukturen er ikke blitt endret siden 1960-tallet.
- Fylkesmannen har gjort en analyse av kompetansen i kommunene. Han er bekymret for de minste kommunenes mulighet til å drive et selvstendig forvaltningsapparat.
- Rådmannsutvalget i Troms fremhever at det er et økende gap mellom oppgaver og ressurser kombinert med krav til effektivisering. Økt mobilitet gir problemer knyttet til forutsigbarhet og antall brukere av offentlige tjenester. Vider påpeker de utfordringer knyttet til valgmuligheter i forhold til tjenestespekteret.
- Det er et omfattende samarbeid mellom kommunene i fylket. Størst er aktiviteten i Nord-Troms og i Sør-Troms. Også Midt-Troms har relativt mange samarbeidskonstellasjoner. Det samarbeides om et bredt spekter av tjenester, med hovedvekt på brannvern og renovasjon.
- Innbyggerne i kommuner som tenkes sammenslått må ha en følelse av samhørighet som går på tvers av de eksisterende kommunegrensene. En slik *interkommunal identitet*<sup>7</sup> er fundamentet for vellykkede kommunesammenslutninger. Dette kan vokse frem gjennom stor grad av samhandling mellom de kommunene som er tenkt sammensluttet. Pendling, felles lokalavis og vellykket interkommunalt samarbeid er gode eksempler på slik samhandling.

---

<sup>7</sup> "Kommunestruktur mellom fornuft og følelser". Senter for bygdeforskning (2004)

## 5 AKTUELLE UTREDNINGSSALTERNATIV

Hovedmålet med prosjektet i Troms er å vurdere fremtidig organisering av kommunene med utgangspunkt i fylkets fem regioner (jf kartet under):



Figur 4: Dagens regioninndeling i Troms.

Med utgangspunkt i de fem regionene skal ulike inndelingsalternativer vurderes. I dokumentet "Kommunestrukturprosjektet – Troms" har rådmannsutvalget skissert fem ulike eksempler på alternativ kommunestruktur i Troms. To av disse vil vi gå nærmere inn på i denne utredningen. I tillegg vil vi analysere mulige sammenslutninger mellom Tromsø og Lyngen, og mellom kommunene i Midt Troms. Utredningsalternativene kan kort beskrives som følger:

**Mellomalternativet:** Dagens 25 kommuner slås sammen til 10 kommuner. Kommunene vil ha ulike størrelser og gå på tvers av både regiongrenser og fylkesgrenser. Alternativet vil gi:

- To kommuner i Nord-Troms.
- Tromsøregionen vil få en kommune inkludert Lyngen men uten Balsfjord.
- Midt-Troms får fire kommuner inkludert Balsfjord og Salangen.

- Indre Sør-Troms får en kommune.
- Sør-Troms får to kommuner.

Rådmannsutvalget vurderer dette alternativet som mulig bare hvis det ikke blir endringer i oppgavefordelingen mellom regionalt og kommunalt nivå.

**Økonomiske regioner:** Dette er en alternativ inndeling hvor dagens 25 kommuner slås sammen til fem kommuner:

- For Nord- Troms betyr det en kommune der Lyngen og Storfjord knyttes til Tromsø-regionen .
- Tromsøregionen utgjør en kommune med tilføringen nevnt ovenfor.
- For Midt-Troms og Indre Sør-Troms foreslås det to kommuner, men med tre mulige varianter.
- Sør-Troms utgjør en kommune.

Rådmannsutvalget mener dette alternativet er mest sannsynlig hvis det ikke blir endringer i oppgavefordelingen mellom regionalt og kommunalt nivå, men nye oppgaver kan legges til kommunene.

Disse to alternativene omfatter alle kommunene i fylket og skal utredes på et relativt overordnet nivå. Den viktigste målsetningen vil være å vurdere om det er områder som det kan være aktuelle å jobbe videre med hensyn til kommunesammenslutning.

I tillegg til de to ovenfor nevnte inndelingsalternativene, skal vi utrede konsekvenser og utviklingstrekk i de to områdene som kan sies å være kommet lengst i diskusjonen om nye kommunegrenser:

- I **Tromsøregionen** skal en sammenslutning mellom Lyngen og Tromsø spesielt utredes. Sentrale spørsmål vil være hvilke konsekvenser og hvilke utviklingstrekk en sammenslutning kan gi. Eventuelt vurdert opp mot hva et nærmere samarbeid mellom disse kommunene alternativt kan gi?
- For **Midt-Troms** skal vi vurdere flere mulige strukturer.
  - a) En storkommune dvs. sammenslutning av dagens åtte kommuner.
  - b) To storkommuner der grensen går mellom innlandet langs E6 og Senja/kysten og
  - c) Opprettholde dagens åtte kommuner.



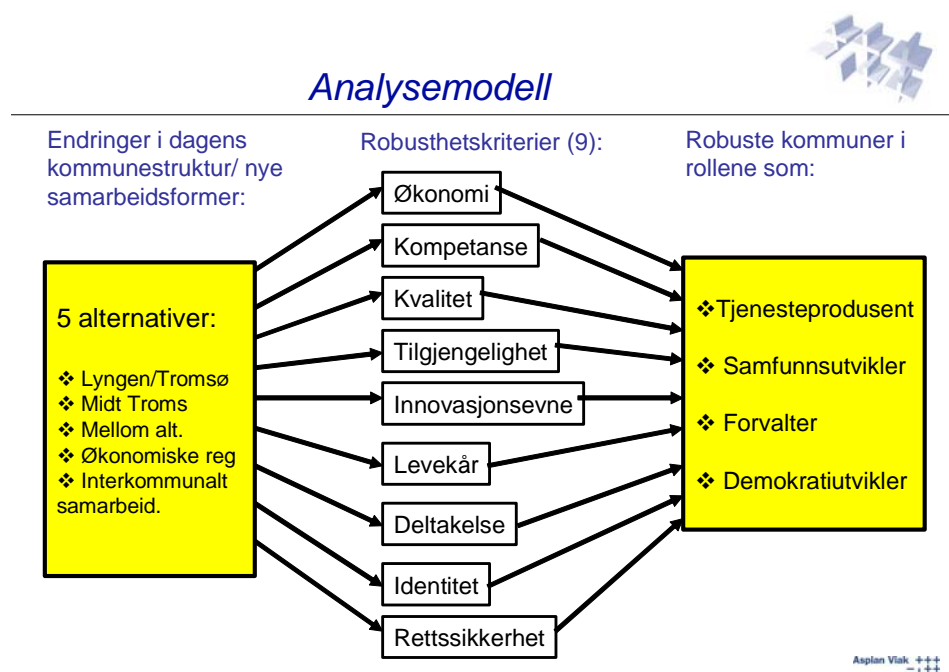
## 6 ANALYSEMODELL

I dette kapittelet vil vi kort forklare analysemodellen som ligger til grunn for utredningen av de ulike alternativene. I avsnitt 6.1 er modellen illustrert ved hjelp av en figur og avsnitt 6,2 omtales kriteriene vi har valgt å bruke for å vurdere kommunenes robusthet. Avsnitt 6,3 omtaler kommunenes rolle som tjenesteprodusent, forvalter, samfunnsutvikler og demokrati-bygger. Til slutt i avsnitt 6,4 har vi sett på hvordan brukernære tjenester, ”kontortjenester” og administrativ ledelse kan tenkes å få endringer i lokalisering.

### 6.1 Analysemodell

Før vi går nærmere inn på de ulike utredningsalternativene, vil vi kort presentere analysemodellen som vi har brukt i denne utredningen. Grunntanken i modellen er at ved å analysere et utvalg av robustetskriterier skal vi kunne si noe om hvor godt egnet kommunene er til å fylle de ulike rollene. For alternativene som omfatter alle kommunene i fylket vil vi gjøre grove vurderinger, mens for de to casene skal vi gå noe grundigere til verks. Vi vil se hvilke effekter en ny kommunestruktur og nye samarbeidsformer vil kunne få for kommunene i Troms sin evne til å utøve disse rollene.

Figuren nedenfor illustrerer hvordan vi ser for oss mulige sammenhenger mellom kommune-struktur, kriterier for hva som er robuste kommuner og mulighetene for god oppgaveløsning gjennom måten kommunene fyller rollene.



Figur 5: Analysemodell som viser sammenheng mellom robustetskriterier og kommunenes fire roller.

## 6.2 Innholdet i kommunenes fire roller

Rollen som **tjenesteprodusent** vektlegges i både det sentrale og det regionale prosjektet i ønsket om at kommunen fortsatt skal være den viktigste leverandør av nåværende og fremtidige tjenester til befolkningen. Det ligger en ambisjon om ytterligere å utvide området for tjenesteproduksjon. Dette bygger på en oppfatning av at det er viktig at tjenestene utformes nær dem som skal motta dem.

Kommunene må ha tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å ivareta den enkeltes rettsikkerhet ved utøvelse av tillagt myndighet. Dette omhandler kommunenes **forvalterrolle**.

Rollen som **samfunnsutvikler** skal sikres og styrkes. Dette krever handlingsrom, virkemidler og legitimitet. Her ligger mulighetene for partnerskap med andre og samspill med innbyggerne som samfunnsborgere.

Kommunen skal være vår viktigste **demokratiarena**. Samtidig er denne rollen av en litt annen karakter enn de tre andre. Utøvelse av rollen som demokratibygger kan påvirke i hvilken grad kommunen utøver de tre andre rollene på en god måte, sett med innbyggenes øyne.

## 6.3 Kriterier for vurdering av kommunens rolleutøvelse

Vi har i samarbeid med styringsgruppa gjort en prioritering med hensyn til hvilke kriterier vi skal analysere i utredningen, og sitter igjen med følgende hovedgrupper av kriterier:

- Kommunens evne til å kunne bidra til regional innovasjon, et overordnet plangrep og samfunnsutvikling. Dette vil bli vektlagt både for hele fylket og for de to casene.
- Innbyggenes følelse av lokal identitet knyttet til pendling, dekningsgrader for lokalaviser, samarbeid mellom kommunene etc.
- Tilgjengeligheten til kommunens tjenester.
- Kompetanse og kapasitet i kommunens administrasjon.
- Kommunens evne til å tilrettelegge for borgernes deltakelse i den demokratiske debatten om ønsket samfunnsutvikling.
- Kommunens evne til å sikre nødvendig grad av rettssikkerhet for innbyggerne.

I tabell 1 nedenfor har vi synliggjort hvilke av de ulike kriteriene vi mener egner seg til å vurdere oppnåelse av de fire ulike delmålene. Summen av de ulike kriterienes bidrag til kommunens evne til å fylle sin rolle på de fire områdene tjenesteyting, forvaltning, samfunnsutvikling og demokratibygger, kan gi et bilde på graden av robusthet. Jo bedre en lykkes i å utøve de fire rollene, jo mer sannsynlig er det at en vil hindre statliggjøring av oppgaver som i dag tilligger kommunene å løse, og jo mer sannsynlig er det at kommunene også i framtida kan bli tillagt nye oppgaver.

Tabell 6: Sammenhengen mellom mål og kriterier – hvilke typer av kriterier egner seg til å vurdere oppfyllelsen av hvilke roller?

<b>Hovedmål:</b>	Stanse statliggjøringen av viktige tjenester og oppgaver			
<b>Roller:</b>	Rolle 1	Rolle 2	Rolle 3	Rolle 4
<b>Kriterier:</b>	Viktigste leverandør av velferdstjenester	Forvaltning	Kommunen som samfunnsutvikler	Viktigste demokratiarena
Kommuneøkonomi	x		x	
Kompetanse/kapasitet	x	x	x	
Kvalitet tjenestetilbudet	x			x
Tilgjengelighet	x			
Regional innovasjon og samfunnsutvikling		x	x	
Levekår			x	
Demokrati			x	x
Lokal identitet			x	
Den enkeltes rettsikkerhet		x		

Konklusjonene i analysene vil bygge på vektinger som er subjektive og i denne sammenhenger også av politisk art. Det betyr at den endelige konklusjonen - om noen av alternativene utmerker seg som foretrukne i Troms – først blir klart etter resultatet av analysene har vært gjennom en politisk behandling i de ulike kommunestyrene. I tillegg til ulike politiske vurderinger av måloppnåelsen i de ulike alternativene, vil slike vurderinger også kunne endres over tid, etter hvert som nye politikkområder kommer på dagsorden.

Gjennomgangen avsluttes med en drøfting av hvilke roller som ivaretas best i hvert enkelt alternativ, basert på en vurdering av tilstedeværelsen av de ulike kriteriene. Med dette som grunnlag kan analysen oppsummeres med en sammenstilling og vurdering av de ulike alternativene i forhold til målene om robusthet i forhold til de fire rollene kommunen skal utøve.

Vi vil utarbeide en samletabell for hvert enkelt inndelings-/samarbeidsalternativ. På dette grunnlaget rangeres så de ulike vurderingene for det enkelte alternativ i forhold til negativ eller positiv grad av måloppnåelse med bruk av pluss- og minussymboler. Der hvor vurderingen er sterkt negativ, brukes to minus, der den er svakt positiv brukes en pluss etc.

Dette gir to kjernesporsmål som må besvares:

1. Er vurderingene på det enkelte punkt positive, nøytrale eller negative, i hvilken grad og i hvilket omfang?
2. Hvor viktige - av hvor stor betydning - er oppfyllelsen av de ulike rollene for robustheten i oppgaveløsningen samlet sett?

## 6.4 Hvilke deler av kommunens virksomhet påvirkes av en sammenslutning?

Før de ulike alternativene utredes, vil vi her gjøre en vurdering av hvilke deler av kommunenes virksomhet som vil bli mest endret ved en sammenslutning, uten å gå for langt ned i detaljene. Vi vil skille mellom brukernære tjenester, ”kontortjenester” og administrasjon. Erfaringer fra kommuner som har hatt folkeavstemning om sammenslutning er at dette temaet er avgjørende viktig å informere innbyggerne om.

### **Brukernære tjenester**

Med brukernære tjenester mener vi tjenester som innbyggerne gjerne bruker daglig eller ofte. Eksempel er pleie- og omsorgstjenester, deler av helsetjenesten, skoler, barnehager. Disse vil som i dag være lokalisert der hvor folk bor. Enkelte kommuner som har utredet sammenslutning har ønsket å endre på gamle, kostbare skolestrukturer i forbindelse med sammenslutningen. Dette tror vi er viktig å holde atskilt. Konflikten mellom kostbare skolestrukturer og den politiske prioriteringen om at barn på barnetrinnet skal gå på skole nær sitt eget bosted, er vanskelig og vil være der uavhengig av kommunegrenser.

Selv om tilbudet av de brukernære tjenestene i liten grad blir berørt av at kommunegrensene flyttes, kan endringer oppstå med hensyn til hvordan tjenestene organiseres i resultatenheter og hvem som er ledere for disse. Hvilke omfang dette kan få vil avhenge av modellvalg.

### **”Kontortjenester”**

Med ”kontortjenester” menes tjenester hvor innbyggerne går til et kommunalt kontor for å få tjenester. Dette er tjenester som innbyggerne sjeldnere bruker og som derfor ikke trenger å være lokalisert så nær innbyggerne. Eksempler på slike tjenester er barnevernstjenester, sosialtjenester, tekniske kontortjenester etc. En sammenslutning mellom kommuner vil mest sannsynlig medføre at disse tjenestene slås sammen til felles enheter for hele kommunen. Med hensyn til lokalisering kan både desentraliserte modeller hvor de ”gamle” kommunehusene tas i bruk, og sentraliserte modeller være aktuelle.

### **Administrativ ledelse og fellesfunksjoner**

I tillegg til ”kontortjenester” vil administrasjonen bli sterkt berørt av en sammenslutning. En sammenslutning vil føre til at den sentrale administrasjonen samles i det valgte kommunesenteret. Også fellesfunksjoner som økonomi, administrasjon og personal vil samles på et sted.

## 7 TROMSØ/LYNGEN

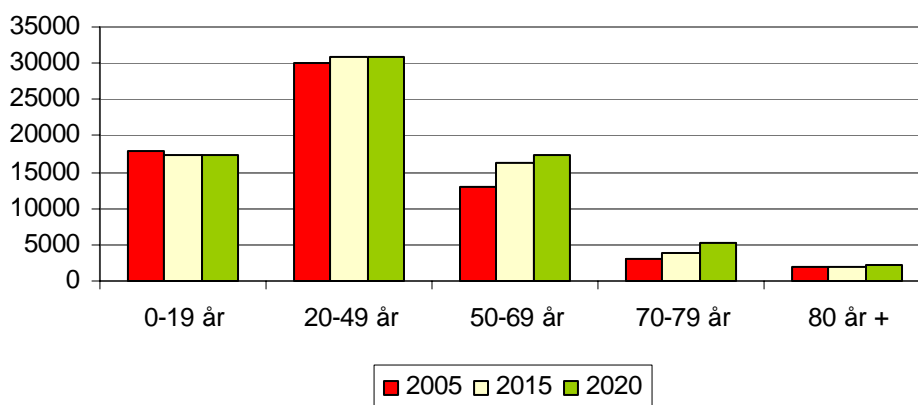
I **Tromsøregionen** skal en sammenslutning mellom Lyngen og Tromsø spesielt utredes. Sentrale spørsmål vil være hvilke konsekvenser og hvilke utviklingstrekk en sammenslutning kan gi. Dette skal vurderes opp mot hva et nærmere samarbeid mellom disse kommunene alternativt kan gi.

### 7.1 Gjennomgang av kriteriene

#### 7.1.1 Kommunestørrelse og befolkningsgrunnlag

I kapittel 4 viste vi at Tromsø med sine ca. 62 400 innbyggere forventes å vokse med ca. 12 % innen 2020, mens Lyngen med vel 3 100 innbyggere forventes å få en nedgang på ca. 3 % i innbyggertallet. For Lyngen er det aldersgruppene frem til femti år som forventes å bli mindre. Tromsø kan forvente vekst i alle aldersgrupper med unntak av barn og unge under 20 år hvor det forventes en liten nedgang. Neste figur viser endringer i alderssammensetning fram til 2020 for de to kommunene sammen.

**Lyngen-Tromsø: Endringer i aldersgrupper 2005-2020**



Figur 6: Endringer i aldersgrupper for Lyngen og Tromsø i perioden 2005 til 2020. Kilde: SSB, alt. MMMM.

En sammenslutning vil gi en kommune med vel 65 500 innbyggere, dvs. 5 % større enn dagens Tromsø kommune. Utvikling i alderssammensetning tilsvarende den Tromsø kommune kan forvente å ha om de ikke slutter seg sammen med Lyngen, men med en marginalt dempet vekst i aldersgruppene under 50 år.

Befolkningsmessig betyr en sammenslutning mye for Lyngen og lite for Tromsø. I Lyngen må man blant annet vurdere framtidig tjenestetilbud i en kommune hvor innbyggertallet går ned, samtidig som en større andel av befolkningen tilhører de eldre aldersgruppene. Dette må veies sammen med et tjenestetilbud i en småkommune versus en storkommune.

I areal vil en sammensluttet kommunene være på 3367 km<sup>2</sup>, dvs. vel 30 % større enn dagens Tromsø kommune. Arealmessig vil en sammenslutning være betydelig både for Tromsø og Lyngen.

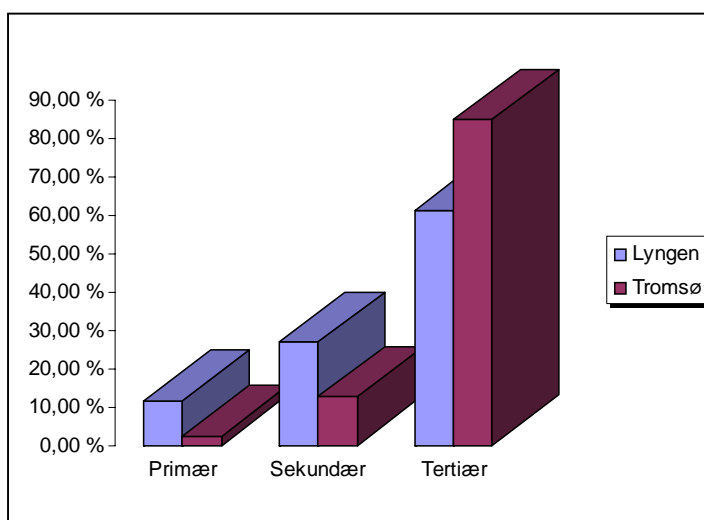
### 7.1.2 Lokal innovasjon og samfunnsutvikling

Lyngen er en jordbruks- og fiskerikommune med stort innslag av kompetanse og innovasjonsvilje i primærnæringene. Samtidig har Lyngen også en landskjent innovativ plastindustri. Lyngen kommune har tilsatt jordbrukssjef og næringskonsulent, mens skogbruksstillingen deles med Storfjord kommune. Kommunen har ikke eget næringsfond, men et statlig fordelt kommunalt utviklingsfond.

Handlingsrommet for å være proaktiv knyttet til næringsarbeid og lokal innovasjon reduseres i de små kommunene. Dette til tross har Lyngen kommune fortsatt klart å ivareta disse oppgavene på en svært god måte, og har i samarbeid med næringsliv gjort betydelig arbeid knyttet spesielt til reiselivsutvikling. Lyngen kommune er en del av virkemiddelsonen for Nord-Troms og Finnmark med betydelige økonomiske fordeler for både personer og bedrifter.

I Tromsø er det relativt få ansatte i primærnæringene, og majoriteten av næringslivet er koblet til varehandel, hotell- og restaurantvirksomhet, transport og kommunikasjon, offentlig og privat tjenesteyting. Tromsø kommune har egen plan-, nærings- og miljøenhet med 11 ansatte og ansvar for utvikling innen alle næringsgrener. Tromsø har ikke eget næringsfond, men får midler fra staten til et svært lite kommunalt fond.

Sammenlignet på hovednæringer framkommer følgende tall (SSB):



Figur 7: Sammenligning mellom Lyngen og Troms på hovednæringer. Kilde: Aviskatalogen.no

36,4 % er sysselsatt i offentlig forvaltning i Lyngen mens tilsvarende tall for Tromsø er 40,7 %. Andel av befolkning med høyere utdanning i Lyngen er på 11,2 % - 10 % under fylkesgjennomsnittet. I Tromsø er andelen med høyere utdanning på ca 30 % av befolkningen. (SSB/Aetat 2005)

Næringsmessig vil Lyngen og Tromsø supplere hverandre. Selv om Lyngen er "lillebror" så er de utviklingsorientert – derfor ikke "til byrde" for Tromsø. Lyngen vil få tilgang til et sterkt/robust næringsapparat i en storkommune, ellers betyr kommunegrenser muligheter i et større marked for bedrifter. Arenaer og møteplasser vil åpne seg for næringsliv både i Lyngen og Tromsø.

Spørsmålet er om Lyngen får beholde fordelene ved å være i tiltakssonen. Så langt har ikke staten tatt stilling til hvordan dette spørsmålet skal løses praktisk. Mest sannsynlig blir det vanskelig å opprettholde virkemidler i en del av kommunen, mens de ikke er tilgjengelig i en annen del. Men dette har blitt gjort før. Samisk utviklingsfond delte kommuner i støtte- og ikke støtteberettiget områder.

### 7.1.3 Lokal identitet

Erfaringer fra andre kommuner som har vurdert sammenslutning viser at felles tilhørighet og identitet er et viktig grunnlag for å få til en vellykket sammenslutning. Det vil derfor være nødvendig å analysere om innbyggerne i disse to kommunene føler seg i "samme båt".<sup>8</sup> Antakelig er det viktigere for innbyggerne i Lyngen å føle tilhørighet til Tromsø enn motsatt. Det er først og fremst de som vil merke forskjellene med hensyn til kommunens tjenesteparat. Innbyggerne i Tromsø vil merke lite til dette.

<sup>8</sup> Jf. "Kommunestruktur mellom fornuft og følelser", Senter for Bygdeforskning, 2004.

Vi skal se om det er noen fellesnevnerer mellom de to kommunene. Slike fellenevnerer kan være felles kultur og organisasjonsliv, felles avis, regionsenter, kommunikasjon etc. Vi vil i det følgende se på noen slike forhold. Handler Lyngsværingene i Tromsø, har de felles offentlige tjenestetilbud, samarbeider de interkommunalt og leser man de samme avisene, bruker Tromsøværingene Lyngens fasiliteter, er de like eller er de grunnleggende ulike?

Framtid i Nord (FiN) har Nord-Troms som nedslagsfelt, og dekker Lyngen kommune med eget kontor og journalist. Avisen har et opplag på 750 i Lyngen, og dekker derved 57,1 % av husstandene. Bladet Nordlys har ikke eget kontor i Lyngenområdet, men har jevnlig oppslag om kommunen. Nordlys har et opplag på 807 og dekker 61,4 % av husstandene i Lyngen. Avisa Tromsø, som er lokalavis for Tromsø by har et opplag på 68 i Lyngen og dekker derved 5,2 % av husstandene. I Tromsø er Nordlys den største avisen med en dekning på 57,5 %, mens Avisa Tromsø har en dekning på 36,3 %.

Lyngen kommune har en dobbeltsidig tilhørighet hvor de på den ene siden historisk er sterkt knyttet opp mot Lyngenfjorden og kommunene som tilslutter denne. Spesielt gjelder dette gjennom trestammers møte og den kulturen som knytter de ulike minoritetene sammen. Lyngen er medlem i Nord-Troms Regionråd, og har et betydelig samarbeid og fellesskap med kommunene i nordfylket.

Samtidig har Lyngen på flere områder søkt samarbeid med Tromsø. Spesielt gjelder dette på områdene:

- reiseliv med sameie i Destinasjonsselskapet i Tromsø
- forvaltning av Lyngsalpene
- utdanning hvor ungdom fra Lyngen reiser til Tromsø for å ta videregående og høyere utdanning
- samarbeid om realisering av Ullsfjordforbindelsen

Kulturtilbudet i Lyngen er relativt omfattende og favner fra musikk, kunst og idrettsaktiviteter. Flere kunstnere er bosatt i kommunen. Bygging av Lyngenhallen har gitt betydelig regional aktivitet. Solhov er scene for Lyngens kulturelle aktiviteter. Samtidig er det åpenbart at Lyngsværingene ser mot Tromsø i forbruk av kulturelle opplevelser av noe format. Tromsø er også det naturlige handels- og servicesenteret for Lyngen. Det lokale og amatørbaserte tilbudet i Tromsø og Lyngen er likt og vil kunne bidra til større og sterkere enheter og samarbeid mellom kommunene. Det profesjonelle tilbudet er nærmest fraværende i Lyngen, mens dette er sterkt tilstedeværende i Tromsø. Tilbudet i byen er noe som alle i landsdelen nyter godt av; film- og musikkfestivaler er godt besøkt av publikum fra landsdelen.

#### 7.1.4 Tilgjengelighet - pendling og avstand

Lyngen hadde i 2001 281 stykker som pendlet ut av kommunen, hovedsakelig er disse ansatte i entreprenørbransjen som arbeidet i Tromsø. Samtidig har også kommunen status som tiltakssone for Nord-Troms og Finnmark, og man kan anta at kommunen huser noen "Skatteflyktninger".



Lyngen kommune har om lag 9 mil fra innerst til ytterste del av kommunen. Man har fast veiforbindelse til Tromsø via Storfjord og Balsfjord, men de fleste velger å bruke ferger over Ullsfjorden når Tromsø skal besøkes. Fra kommunesenteret Lyngseidet er det ca 7 mil pluss ferger til Tromsø og 6 mil til ytterste del av kommunen – Nord-Lenangen.

Som kommunesenter har Tromsø mellom 6-9 mil til ytterdelene av kommunen. Avstandene mellom Lyngen og Tromsø bør derfor ikke være et avgjørende hinder for et tett samarbeid, alternativt en kommunesammenslutning.

#### 7.1.5 Demokratiutvikling, valgdeltakelse, frivillighet og organisasjonsliv

Lyngen kommune er en av forsøkskommunene med direktevalg på ordfører, gjennomført første gang i 1999. Valgdeltakelsen ved kommunestyrevalget i 2003 var relativt høy med 60,4 % mot et fylkesgjennomsnitt på 54,8 %. I Tromsø var valgdeltakelsen på 55,3 %. Arbeiderpartiet har ordførervervet i begge kommunene denne perioden og er det største partiet. Andelen kvinnelige kommunestyrerepresentanter i Lyngen er på 26 % hvilket er 11 % under fylkesgjennomsnittet. I Tromsø er andelen 51 %.

Valgdeltakelse på stortingsvalget i 2001 var på 72 % i Lyngen og 74 % i Tromsø. Lyngen kommune har en liste "Kretsliste for området Russelv og Sør-Lenangsbotn", mens Tromsø har "Foreldrelisten".

Lyngen kommune har stort innslag av lag og foreninger. Hovedformålene varierer stort, og viser bred interesse fra båtforening, idrettslag, bygdelag, hang- og paragliding med mer. Tromsøs omfang av frivillige, lag og foreninger er enormt stort. Organisasjoner og frivillige samarbeider om kompetanseutvikling, fra sak til sak, på større arrangementer, de besøker hverandre og drar på felles turer. Men dette er ikke spesielt for Lyngen og Tromsø. Organisasjonslivet i Troms er sterkt integrert, og dette har sammenheng med at vi er et lite fylke med mange små kommuner.

#### 7.1.6 Administrativ kompetanse

Lyngen kommune har ca. 400 ansatte fordelt på ca 240 årsverk. Administrasjonssjefen er kommunens øverste administrative leder med assisterende administrasjonssjef som stedfortreder. Lyngen kommune er organisert i en flat struktur med to nivåer, administrasjonssjefsnivået og driftsenhetsnivået. Administrasjonssjefsnivået er delt i stab og støttefunksjon, driftsenhetsnivået er inndelt i driftsenheter. Staben har ansvar for overordnet fysisk og økonomisk planlegging med fokus på strategi og utvikling.

I Tromsø har man også en flat struktur i to nivå, med rådmann som leder. Tromsø har betydelig plankompetanse både operativt og på overordnet nivå. Tromsø har også egen juridisk enhet.

Det hersker vel liten tvil om at den administrative kompetansen vil styrkes gjennom en sammenslutning eller et tettere samarbeid mellom kommunene. Man vil få stordriftsfordeler, samtidig som flere vil dele regningen for høy kompetanse på det administrative nivået. Samtidig er det problemer knyttet til kapasitet, lokalkunnskap og byråkrati.

## 7.2 Vurdering av konsekvenser for kommunens roller

### 7.2.1 Tjenesteprodusent

Lyngen kommune synes godt i stand til å ivareta rollen som tjenesteprodusent. Nytt sykehjem er bygd, barnehage- og skoletilbudet er godt utbygd. De ivaretar oppgaver som er pålagt kommunen og har en god økonomisk fordeling over de ulike tjenesteområdene. Kommunen går med et negativt driftsresultat, lånegjelden er som resten av fylket men avhengigheten av statlige rammeoverføringer er på nær 50 %. Endringer i inntektssystemet vil følgelig gi kommunen store inntektsmessige konsekvenser. Dette vil sannsynligvis medføre endringer i tjenestetilbudet til innbyggerne.

Tromsø sliter med å fylle alle kravene til tjenester, og mangler barnehager, skoler og sykehjem. På grunn av Tromsøs enorme vekst, har man ikke maktet å utvikle tjenester i takt med antall innbyggere og deres behov. Samtidig har vi i Norge hatt en beregning og overføring av rammetilskudd som har gitt fraflytningstruede kommuner fordeler. Dette har rammet Tromsø, hvor overføringer har kommet opptil halvannet år etter at innflytting har skjedd. Dette systemet har nå blitt endret.

I forbindelse med en sammenslutning eller et samarbeid mellom kommunene kan man anta at Lyngen vil opprettholde sitt tjenestetilbud, mens Tromsø må arbeide aktivt for å etablere et tilbud på tilsvarende nivå. Fordelene ved et samarbeid er at fagkompetansen bak tjenesteprodusentene vil være betydelig styrket, og dette vil gi en tryggere tjeneste.

### 7.2.2 Samfunnsutvikler

Antallet ansatte knyttet til utvikling av næringsliv i Lyngen er gradvis redusert over de siste ti år. Det samme gjelder for utviklingsorienterte stillinger. Kommunens samfunnsutviklerrolle blir stadig marginalisert gjennom en tvunget prioritering av statlig og lovpålagte oppgaver. Dette gir en betydelig personavhengighet knyttet til oppgaver som er utviklingsorientert i kommune, hvor funksjoner følger personer heller enn institusjoner.

Kommunens rolle som samfunnsaktør i utviklingsprosesser er marginalisert det siste tiåret. Stadig flere lovpålagte oppgaver har gjort at disse må prioriteres til fordel for utviklingsorienterte oppgaver. Færre ansatte har ansvar for den overordnet strategiske utviklingen og styringen i kommunen. Fagmiljøene blir mindre, og derved også mindre attraktiv for kompetent arbeidskraft.

Lyngen kommune vil ved en sammenslutning få et mer stabilt og mindre personavhengig tilbud til næringslivet; fra primær- til tertiærnæringen. Samtidig vil distanse skape et problem for utøverne. Lokalkompetansen og spissene på det Lyngen er god på, for eksempel plastindustri, vil være redusert. Det tilbudet som dagens næringsliv i Lyngen får i form av skreddersøm vil ikke gis av Tromsø kommune. Samtidig vil Tromsø kunne åpne et større marked og en større grad av regionalisering og internasjonalisering av næringslivet i Lyngen.

For Tromsøs del, vil en innlemming av Lyngen medføre større ansvarsområde for landbruks- og næringsavdelingen. Tromsø vil ha mye å lære av Lyngen i håndtering og behandling av lokalt næringsliv. På miljøsidene vil Lyngsalpene i større grad bli et forvaltningsområde, i tillegg til at næringslivet vil nyte godt av Tromsøs miljøkompetanse.

Det er flere måter å imøtegå og revitalisere den administrative kompetansen i kommunen. Blant annet gjennom økt samarbeid, bedre kommuneøkonomi, rekrutteringsfokus og kjøp av overordnet plankompetanse.

### 7.2.3 Forvalter

Med i overkant av 3 100 innbyggere synes det klart at de generelle trekkene som Fylkesmannen identifiserer i de mindre kommunene med en fare for rettssikkerhet, manglende kompetanse i komplekse plansaker og manglende overordnet planlegging også vil bli et problem for Lyngen kommune. Konsekvensene er en mangel på overordnet planverktøy, flere klagesaker, større personavhengighet, mange dispensasjonssaker og enkelt-saksbehandling. Med utsikter til befolkningsnedgang kan dette bli ytterligere forverret i løpet av noen år.

Tromsø har ikke i så stor grad redusert i antall ansatte på forvalternivået. Kommunen har et sterkt fagmiljø med svært høy kompetanse. Mye av grunnen til dette er at Tromsø er universitetsby. Dette synliggjøres i statistikk over andelen høyere utdannede.

Bruk av Tromsøs juridiske kompetanse vil styrke rettssikkerheten og forutsigbarheten for innbyggerne i Lyngen. En sammenslutning vil også gjøre det mulig å få lik forvaltning av landskapsverneområdene i Lyngsalpene.

### 7.2.4 Demokratiutvikler

Som en stor kommune i utstrekning har Tromsø vært relativt flinke til å inkludere omlandets representanter i hvert enkelt parti. Dette har medført at geografiske områder ikke har følt seg underrepresentert og derved sett behov for egne bygdelister. Lyngen bør følgelig bli tilbørlig politisk representert i en potensiell storkommune. Dette til tross, avstandene vil bli større. Dette vil redusere påvirkningen på det lokale demokratiet slik man er vant til i Lyngen. Et tettere samarbeid vil kunne styrke det lokale organisasjonslivet både i Tromsø og Lyngen.

Så langt har Lyngen hatt mindre problemer enn fylket forøvrig med samfunnsengasjement og deltagelse. Relativt sett har valgdeltagelsen vært høy, og flere partier er dominerende i lokalstyret. Organisasjonslivet er oppegående med mange frivillige lag og foreninger. Med 3 100 innbyggere er det åpenbart at problemer knyttet til habilitet vil oppstå i enkeltsaker, men dette er ikke et stort problem.

## 7.2.5 Skåring av kriterier og roller

I tabellen under har vi forsøkt å vurdere hvordan kriteriene i analysen over vil slå ut i en sammensluttet kommune. Det presiseres at scorene ikke er objektive, men er ment å gi et bilde av forhold som taler for og i mot en sammenslutning eller samarbeid.

Tabell 7: Skåringsskjema av kriterier og roller.

<b>Roller</b>	<b>Kriterier</b>	<b>Lyngen</b>	<b>Tromsø</b>	<b>Lyngen og Tromsø</b>
Tjenesteprodusent	Tilgjengelighet	+	0	0
	Pendling	-	0	+
Samfunnsutvikler	Lokal innovasjon og samfunnsutvikling	+	+	++
	Lokal identitet	+	++	+
	Demografi	-	++	++
Forvalter	Administrativ kompetanse	-	++	++
	Rettsikkerhet	-	++	++
Demokratirolle	Demokratiutvikling, valgdeltagelse, frivillighet og organisasjonsliv	+	+	0
	Interkommunalt samarbeid /regionrådsdeltagelse	--	-	-

## 8 MIDT TROMS

For **Midt-Troms** skal vi vurdere flere mulige strukturer:

- a) Opprettholde dagens åtte kommuner.
- b) En storkommune dvs. sammenslutning av dagens åtte kommuner - Berg, Torsken, Tranøy, Lenvik, Sørreisa, Dyrøy, Bardu og Målselv.
- c) To storkommuner der grensen går mellom innlandet langs E6 (Bardu og Målselv) og Senja/kysten (Berg, Torsken, Tranøy, Lenvik, Sørreisa og Dyrøy).

### 8.1 Gjennomgang av kriteriene

#### 8.1.1 Demografi

Kapittel 4 Regional utvikling viser prognoser for utvikling i antall innbyggere de neste femten år. I tabellen under framgår det hvordan denne utviklingen fordeler seg på aldersgrupper. Tallene viser forventede endringer i % fra 2005 til 2020.

Tabell 8: Prognoser for prosentvis endring i ulike aldersgrupper fra 2005 til 2020.

	0-19 år	20-49 år	50-69 år	70 år +	Totalt
<b>Tranøy</b>	-20 %	-14 %	-15 %	10 %	-12 %
<b>Torsken</b>	-8 %	-14 %	5 %	4 %	-5 %
<b>Berg</b>	-26 %	-12 %	11 %	-4 %	-10 %
<b>Sørreisa</b>	-14 %	-11 %	9 %	41 %	-1 %
<b>Dyrøy</b>	-27 %	-16 %	-7 %	-6 %	-15 %
<b>Lenvik</b>	-6 %	-2 %	20 %	25 %	5 %
<b>Målselv</b>	-12 %	-5 %	19 %	22 %	1 %
<b>Bardu</b>	-3 %	1 %	10 %	38 %	6 %
<b>Midt-Troms</b>	-10 %	-5 %	13 %	22 %	1 %
<b>Senja&amp;kysten</b>	-11 %	-7 %	11 %	19 %	0 %
<b>Målselv/Bardu</b>	-9 %	-3 %	15 %	27 %	3 %

Hvis de åtte kommunene består, kan de tre største kommunene Lenvik, Bardu og Målselv forvente vekst i innbyggertallet på hhv 5 %, 6 % og 1%. Sørreisa, den fjerde største kommunen, vil ha en tilnærmet flat utvikling. De fire kommunene med under 1500 innbyggere, kan forvente en bekymringsfull nedgang. Tranøy kan forvente en vekst i andelen eldre, kombinert med en kraftig nedgang i den yrkesaktive delen av befolkningen. Nedgangen er så stor at det må stilles spørsmål om hvordan kommunen kan klare å opprettholde nivået for kommunal tjenesteproduksjon. Dyrøy kan forvente sterkest prosentvis nedgang av samtlige kommuner (-15 %). Her fordeler nedgangen seg på alle aldersgrupper, også de eldre.

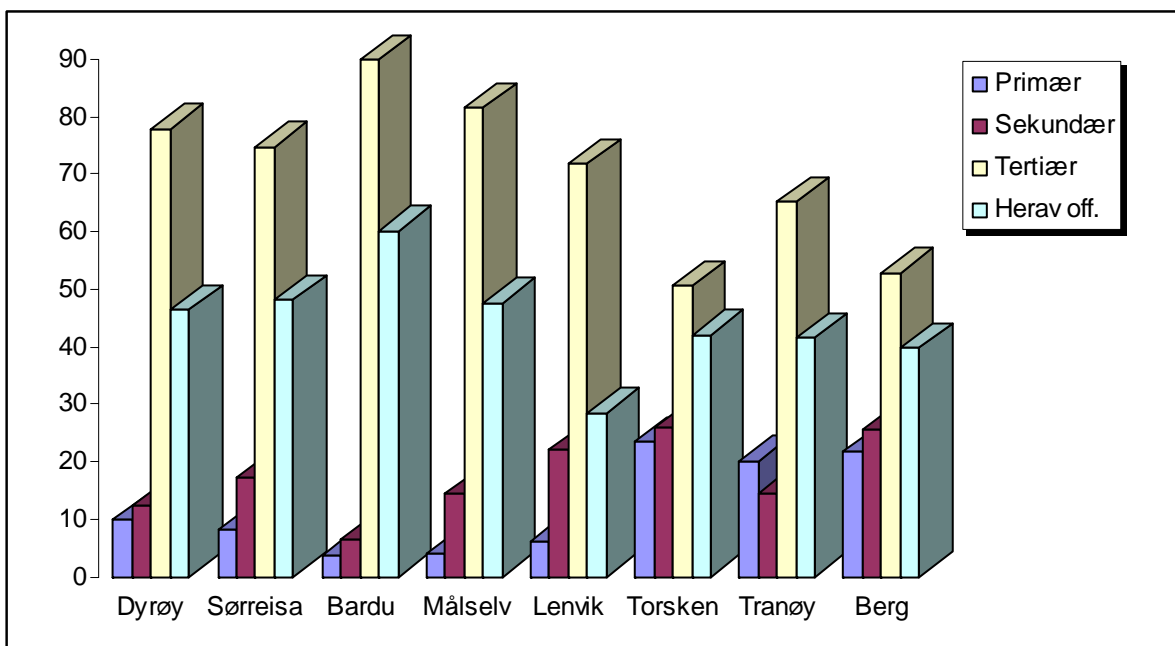
En sammenslutning til en storkommune i Midt-Troms vil bety over 30 000 innbyggere, og dermed den nest største kommunen i fylket. Prognosene for aldersfordelingen viser at dette vil medføre en tilnærmet flat utvikling i innbyggertallet (1 % vekst). Alderssammensetningen vil imidlertid endre seg ved at andelen barn og unge går ned med ca 10 %, mens andelen

eldre kan forventes å øke med 22 %. For kommunal tjenesteproduksjon betyr dette grovt sett mindre behov for barnehage- og skoletjenester, og større behov for pleie-, omsorg- og helse-tjenester.

En sammenslutning til to kommuner vil gi en kommune på Senja & kysten med ca. 19600 innbyggere og en kommune i innlandet på ca. 10600 innbyggere. På sammen måte som i en storkommune vil denne inndelingen fordele utviklingen slik at det totalt sett for kommunen på Senja & kysten kan forventes en flat utvikling i innbyggertallet og for innlandet en vekst på ca 3 %. Eldreandelen vil vokse kraftig i begge kommunene med hhv 19 % og 27%.

### 8.1.2 Lokal innovasjon og samfunnsutvikling

Området fra innerst i Troms ved Svenskegrensen til ytterst på Senja favner om et enormt mangfold. I indre Troms er mange arbeidsplasser knyttet til Forsvaret, mens Senja ligger tett om mot rike fiskeressurser og har store fiskeindustribedrifter. I dette området finner vi de tyngste industrimiljøene i Troms. Finnsnes har en regional rolle i form av betydelig vekst-kraft samt et bredt servicetilbud til innbyggerne i regionen. Fordelt på de tre hovednæringene ser vi at Senjakommunene relativt sett har betydelig større andel ansatte i primærnæringene. I all hovedsak dreier dette seg om fiskeri.



Figur 8: Ansatte fordelt etter næring.

Med unntak av Lenvik ser vi at felles for alle kommunene er en stor avhengighet av offentlig sektor som arbeidsgiver. For Bardu og Målselv, men også for Sørreisa er det i stor grad ansatte i forsvaret som dominerer. Forsvaret er inne i en stor omstillingsprosess, og dette vil mest sannsynlig påvirke deler av sysselsettingsmønsteret i disse kommunene. I dag opplever man drøftinger om å avslutte førstegangstjenesten og derved dimittere soldatene tidligere enn planlagt som en innsparingskilde. Muligheter for å konkurranseutsette deler av Forsvarets virksomhet i indre Troms har også vært lansert som alternativer. Det er åpenbart at dette

stiller forsvarskommunene ovenfor store utfordringer både knyttet til økonomi, men like mye til arbeidsplasser.

Senja Næringshage AS, en distribuert næringshage som er representert i kommunene Sørreisa, Lenvik, Torsken, Berg og Tranøy ivaretar etablererkontakten i disse kommunene. De veileder gründere med etablering av bedrift. I de øvrige kommunene i regionen har man egne næringsavdelinger.

Kommunene i regionen har relativt ulik størrelse fra 1 100 i Torsken til 11 200 Lenvik. Det er derfor åpenbart at arbeidet med samfunnsutviklerrollen er relativt ulik for kommunene. Kommunene har svært varierende frihetsgrader innenfor kommuneøkonomien. Statlige rammeoverføringer utgjør fra 18 % til over 50 % av de kommunale inntektene. Noen av kommunene har lånegjeld på over 100 000 pr innbygger, mens andre er under fylkesgjennomsnittet på 58 000. Noen har negativt driftsresultat, mens andre har et positivt resultat for driften. Frihet i økonomien påvirker i stor grad hvor mye ansvar kommunene kan ta for samfunnsutviklingen. Felles for de minste kommunene er at de har skåret ned på antall ansatte som arbeider med utviklingsorienterte oppgaver.

### **Sammenslutning eller status quo**

Området som helhet mangler en felles identitet og strategi næringsmessig. Som en kommune tror vi det vil være vanskelig å ivareta utfordringene til det regionale samfunnet, erkjenne behov for innsats, utvikle felles visjoner og strategier, prioritere virkemiddel og handling, og kontinuerlig lære av hverandre og av andre slik KS har valgt å definere mulighetsrommet (KS – samfunnsutvikler). Potensial for et styrket nærings- og utviklingsarbeid er bedre ved sammenslutning enn samarbeid. Dette fordrer imidlertid at kommunene er enig i å slå seg sammen. Så langt har bare Lenvik signalisert en viss positiv interesse for dette. De øvrige kommunene har erklært til dels sterk motstand mot sammenslutning.

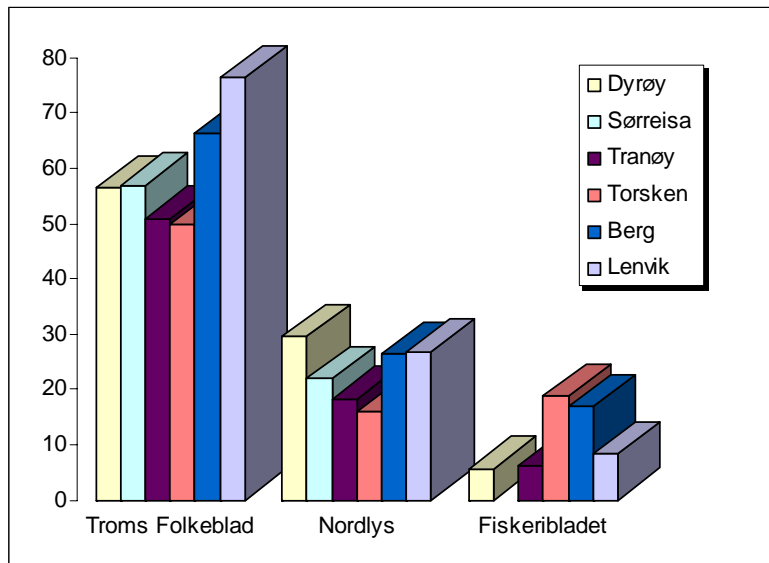
#### 8.1.3 Lokal identitet

Kulturen i denne regionen er sterk, og preget av oppvekststed, identitet og røtter. På Senja er kystkulturen svært framherskende og dominerende. På innlandet er det bondekulturen som har påvirket utviklingen av den lokale identiteten. Deler av innlandet har egen dialekt. En storkommune i Midt-Troms vil ikke umiddelbart medføre at samtlige innbyggere føler et sterkt fellesskap og en lik identitet.

Studier som KS har gjort viser at det økonomiske fundamentet for kommunale kulturinstitusjoner har bedret seg ved kommunesammenslutning. De små kommunene har over tid vært gratispassasjer for regionale kulturinstitusjoner som teater, kulturhus, galleri og konserthus. Når kommuner slås sammen er det flere som er med på å betale driftsstøtte eller billett til disse viktige institusjonene. Kulturtilbud er svært viktig for rekruttering av arbeidskraft, tilbakeflytting og tilflytting.

Ungdom kjenner og respekterer ikke kommunegrenser på samme måte som eldre generasjoner. Følgelig representerer økt samhandling muligheter for bedre opplevelsese- og fritidstilbud for unge. Muligheter for samarbeid knyttet til utdanningsfeltet med utvidet og bedre tilbud er også til stede.

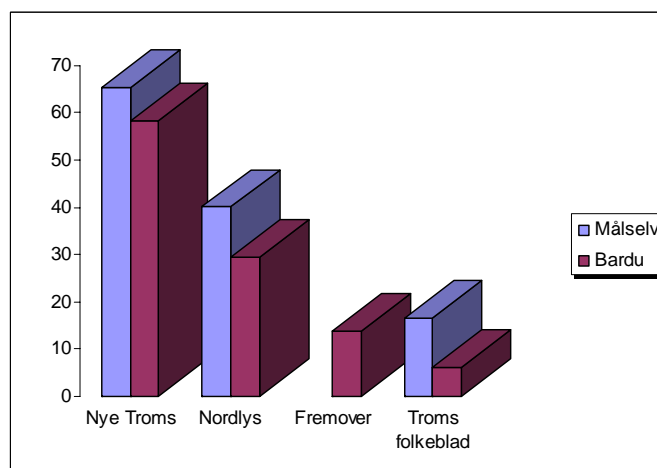
Avis og avisdekning er en av faktorene som kan påvirke utviklingen av en felles identitet i en region. Som oftest vil to aviser krige om å være nummer en. I dette området ser vi at Troms Folkeblad står svært sterkt i alle kommunene i de ytre strøk:



Figur 9: Avisdekning på Senja. Kilde: Aviskatalogen

Oversikten viser at nummer to-avisen er Nordlys. Nye Troms, som er lokalavis for indre Troms har tilnærmet ingen dekning i kystkommunen. Selv ikke Sørreisa kommune, som har mye av den samme næringsstrukturen som innlandet, har avisen som valg nummer to.

Avisdekningen i innlandet er presentert i neste figur:



Figur 10: Avisdekningen i innlandet. Kilde: Aviskatalogen.

60-65 % av husstandene i Bardu og Målselv leser Nye Troms. Lokalavisdekningen underbygger antagelsen om at det er relativt store forskjeller mellom indre og ytre strøk i Midt-Troms. Det er andre faktorer som har påvirket regiontilhørigheten enn identitet.



## 8.1.4 Tilgjengelighet – pendling og avstand

**Pendlingsmønster**

Tabell 9: Pendlingsmønsteret for arbeidsreiser mellom kommunene i Midt-Troms, samt ut av regionen. Tall fra PANDA for 2003.

Fra	Til								Ut av regionen
	Bardu	Målselv	Sørreisa	Dyrøy	Tranøy	Torsken	Berg	Lenvik	
Bardu	1628	171	1			1		33	245
Målselv	51	2890	31	2	2			128	367
Sørreisa	7	129	915	19	8	2	2	330	195
Dyrøy	2	10	30	352				6	21
Tranøy	3	8	4	1	432	1		189	90
Torsken		2	1		3	436	4	20	51
Berg		2			12	6	335	49	81
Lenvik	19	157	122	6	77	9	21	4046	639
Innpendling til regionen	123	305	43	22	18	21	14	431	

Som i mange andre kommuner i Norge viser tabellen at storparten av arbeidstakerne jobber innenfor den kommunen de bor i. Pendlingstallene viser tydelig Lenviks funksjon som regionsenter i Midt-Troms ved at den som eneste kommune har relativt stor innpendling fra alle de andre kommunene i regionen. Det er også over 400 arbeidstakere som pendler inn til Lenvik fra kommuner utenfor Midt-Troms. Av de åtte kommunene er det Målselv og Lenvik som har netto innpendling.

I kommunestruktursammenheng er det verdt å legge merke til at det er ingen eller liten pendling mellom flere av kommunene i regionen. Dette har sin forklaring i tradisjon, næringsstruktur og geografiske forhold. Men en sammenslutning på Senja/kysten med eller uten Bardu og Målselv, betyr sammenslutning av kommuner som med unntak av Lenvik, ikke har felles arbeidsmarked. Dette ligger det bedre til rette for ved en sammenslutning mellom Bardu og Målselv. Internveien på Senja som er under utbygging vil gi helt andre pendlings- og samarbeidsrelasjoner mellom kommunene.

**Avstand mellom kommunesentra**

Et sentralt argument i kommunestrukturdebatten i Midt-Troms er hvor lange avstander det blir i de nye kommunene hvis grensene flyttes. For eksempel må det være akseptabel reiseavstand til det nye kommunesenteret hvor kommunehuset blir plassert og hvor alle eller mange av de kommunale kontortjenestene og administrasjonen vil bli lokalisert. I avstandsdebatten er det likevel verdt å huske at de brukernære tjenestene som for eksempel barnehager, skoler, pleie og omsorg etc. må lokaliseres der innbyggerne bor, og dermed lite berørt av at kommunegrenser flyttes.

I tabellen under fremgår det hvor lange avstander i kilometer det er mellom dagens kommunesentra. Ideelt sett burde statistikken også vist avstanden fra bygdene som blir liggende i ytterkanten av eventuelle storkommuner og inn til kommunesenteret. Dette fremgår ikke av offentlig statistikk og må eventuelt utredes nærmere hvis kommunene velger å gå videre med strukturspørsmålet.

Tabell 10: Tabell: Reiseavstander mellom kommunesentrene (1999). Kilde: PANDA.

Fra/Til	Bardu	Målselv	Sørreisa	Dyrøy	Tranøy	Torsken	Berg	Lenvik
Bardu	1	36	50	60	86	133	125	69
Målselv		1	34	62	70	117	109	53
Sørreisa			1	30	37	85	76	20
Dyrøy				1	67	115	106	50
Tranøy					1	68	59	17
Torsken						1	41	65
Berg							1	56
Lenvik								1

Vi skal ikke i denne utredningen foregripe diskusjonen om nytt kommunesenter om grensene flyttes i Midt-Troms. I vår drøfting tar vi utgangspunkt i Finnsnes som senter. I alternativet hvor hele regionen slås sammen til en storkommune kan avstandene til Finnsnes fra de øvrige kommunesentrene leses av siste kolonne i tabellen. Lengst vil avstanden fra Sætermoen i Bardu og Gryllefjord i Torsken bli, hhv. 69 og 65 kilometer. Men begge vil være under det man i forbindelse med bo- og arbeidsmarkedsregioner regner som akseptabel reiseavstand for dagpendling<sup>9</sup>. Tabellen viser videre at avstanden mellom de øvrige sentrene varierer fra 3 til 23 mil. Det betyr at det i en felles kommune må velges en sentralisert modell. Med det mener vi at de fleste kommunale ”kontortjenester” og fellesfunksjoner må plasseres i kommunesenteret, og kan ikke desentraliseres utover i de forskjellig gamle sentrene.

Hvis Midt-Troms deles i to storkommuner viser tabellen at avstanden mellom Sætermoen og Moen er 36 kilometer. Her vil det være mulig å vurdere en desentralisert modell hvor noen kommunale funksjoner plasseres på Sætermoen og noen på Moen. Den viktigste avveiningen her er antakelig nærhet til innbyggerne og utnyttelse av eksisterende kommunehus versus økonomi. På Senja/kysten vil avstanden være lengst fra Gryllefjord (65 km) til Finnsnes. Avstandene mellom Dyrøy og Sørreisa til Torsken og Berg er så pass lang at det ikke er realistisk med dagpendling mellom sentrene i disse kommunene.

Forblir kommunestrukturen som i dag, tilsier prognosene for befolkningsutvikling, spesielt for Dyrøy, Tranøy, Torsken og Berg behov for økt samarbeid – ikke bare for ”kontortjenester”, men kanskje også for brukernære tjenester. Ut fra pendlingsmønster og avstander kan man stille spørsmålet om et enda mer omfattende samarbeid avhenger av Lenvik som per i dag er stor nok til å klare seg selv? Og om samarbeidet blir svært omfattende, hva er det å tjene på å ikke slå seg sammen?

<sup>9</sup> I ”Fakta og vurderinger omkring kommunestruktur i Buskerud” har Telemarksforskning lagt til grunn avstandskriteriet som er brukt i NIBRs inndeling av lokale arbeidsmarkedsregioner som er på 75 minutter. Med kjørehastighet på 60 km. i timen blir dette ca. 75 kilometer.

### 8.1.5 Demokratiutvikling og valgdeltakelse

I Troms har vi 115 928 potensielle velgere, og 61 702 benyttet seg av retten til å avgi stemme i 2003. Om lag 47 % valgte ikke å bruke stemmeretten til kommune- og fylkespolitikk i Troms. I Midt-Tromsregionen er det stor variasjon i deltagelse ved kommune- og fylkestingsvalget i 2003:

Tabell 11: Deltakelse ved kommune- og fylkestingvalget i 2003.

Dyrøy	Sørreisa	Bardu	Målselv	Lenvik	Torsken	Tranøy	Berg
61,8	59,2	58,5	48,3	52,9	68,9	68,1	70,4

Sammenlignet med fylket og landet har de Senja-kommunene Torsken, Berg og Tranøy en fantastisk god valgdeltakelse på nærmere 70 %. For de to største kommunene Lenvik og Målselv er valgdeltakelse bekymringsfullt lav på i under- og overkant av 50 %. Noe av forklaringen kan ligge i et stort antall tilflyttere som vil bo i kommunen i relativt kort tid knyttet til oppdrag i forsvaret.

#### Sammenslutning eller status quo

Med en så vidt stor kommune geografisk sett som de åtte ville være, vil den geografiske representasjonen reduseres. I dag er de aller fleste lokalsamfunn representert i kommunestyrene. Det vil ikke være mulig i en framtidig storkommune. Dette vil gi større grad av indirekte heller enn direkte representasjon. Mange frykter det blir vanskelig å nå fram med argumenter ovenfor en større politisk enhet. Politikerne vil kanskje ikke ha den samme lokale kunnskapen de i dag besitter. Samtidig øker muligheten for at lokaliseringsstridigheter skal være basis for lokalpolitikk. På den andre siden kan kommunestyrearbeid i små kommuner bli tungt, uten utviklingsmidler og mangel på handlingsrom til å utvikle kommunen.

Som en eller to storkommuner vil potensial for å knytte relasjoner og derved realisere større politikkområder nasjonalt og internasjonalt være mye sterkere til stede enn som åtte mindre kommuner. Den politiske slagkraften vil være sterkere for en stor kommune, og følgelig vil det politiske handlingsrommet bedres betraktelig. 30 000 innbyggere høres sterkere nasjonalt enn 1 000 gjør.

### 8.1.6 Administrativ kompetanse

Fordelt på i overkant av 30 000 mennesker er denne regionen dekket opp åtte ganger med administrativ kompetanse som ordførere, rådmenn, økonomisjefer, arkiv etc. Det er dyrt å opprettholde et administrativt apparat i samtlige kommuner. Svært få av disse tjenestene er forsøkt effektivisert eksemplvis gjennom sentralbordtjenester og lignende.

Fylkesmannen i Troms har uttrykt bekymring for enkelte områder i de minste kommunene i Troms. Dette er rettssikkerhet, enkeltsaksbehandling og mange dispensasjoner, manglende spisskompetanse i komplekse saker, helse og sosial, barnevernssaker, miljøvern og reguleringsplaner.

Lenvik har fortsatt kapasitet til å ivareta de fleste av oppgavene knyttet til det kommunale virket. De øvrige kommunene må antas å ha de problemer som fylkesmannen skisserer.

Kommunene sliter med å utføre de lovpålagte oppgavene på grunn av stram kommuneøkonomi.

### **Sammenslutning eller status quo**

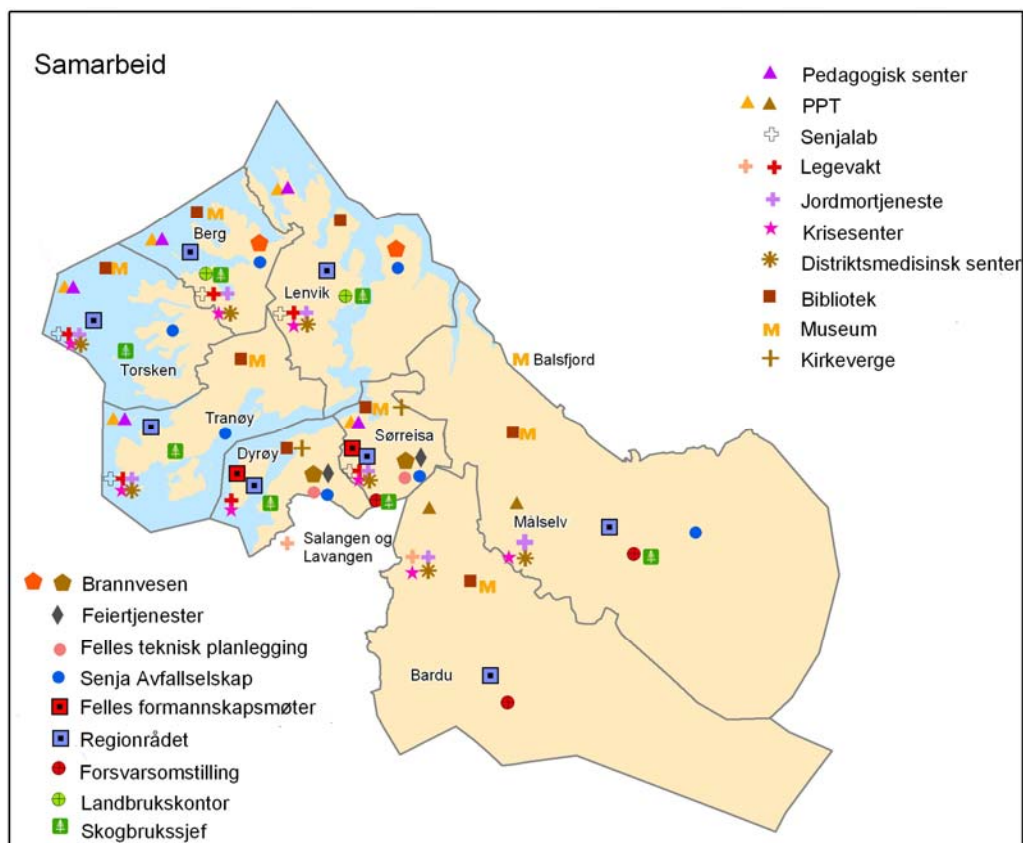
Sammenslåtte kommuner rapporterer at de etter sammenslutningen har opplevd en sterkere spesialisering av oppgaver og en betydelig kompetanseheving innenfor administrasjonen. Det har vært lettere å rekruttere, delvis fordi kompetansemiljøene er større og bredere, men også fordi arbeidsområdene blir mer utfordrede og interessante. De faglige miljøene synes styrket og gir derfor et bedre tilbud til kommunens innbyggere.

Samtidig oppleves sammenslåtte kommuner som mer hierarkiske og byråkratiske. Det er vanskeligere å få tak i riktig person, og innbyggerne får en viss distanse til den kommunale administrasjonen. Bekjentskap til de ulike fagansatte og motsatt de ansattes kjennskap til innbyggerne vil bli redusert ved sammenslutning. Spennet mellom overordnet og strategisk kommunalt planarbeid til nærhet og lokalkunnskap er stort, og gir ulik kommunal behandling.

Større enheter gir muligheter for å håndtere større tiltak for kommunen. Flere kommunalt ansatte gir mangfoldig kompetanse og ressurser til å gjøre større kommunale løft. Dette gjelder både på investeringssiden og knyttet til relasjonsbygging.

#### **8.1.7 Kommunestruktur vurdert mot det interkommunale samarbeidet**

I Midt-Troms er det registrert 20 forpliktende interkommunale samarbeid som inkluderer kommuner i regionen. Et kjennetegn er at kommunene i regionen hovedsakelig samarbeider med hverandre, og i liten grad med kommuner i andre regioner. 18 av 20 samarbeid har bare deltakere fra regionen Midt-Troms. Regionen har et relativt stort innslag av samarbeid om brukernære tjenester, dvs. samarbeid innenfor PPT/skole og helse. Fire av de fem interkommunale samarbeid som alle kommunene i regionen deltar i er i denne kategorien. Dette skiller seg noe fra det samla bildet i Troms. Hovedvekten av samarbeid i fylket er innenfor kategoriene tekniske tjenester og næring.



Figur 11: Fordeling av interkommunalt samarbeid i Midt-Troms

Det relativt store omfanget av interkommunalt samarbeid i regionene er et positivt element i en vurdering av potensialet for felles identitet mellom kommunene i Midt-Troms. De fem interkommunale samarbeidene som inkluderer alle kommunene i Midt-Troms betyr at det er interaksjon mellom kommunene i regionen. Det kan bidra til å etablere en følelse av samhørighet i regionen, og en interkommunal identitet.

Et slikt resonnement er i enda større grad gjeldende når vi vurderer potensialet for identitet i alternativet som skisserer to storkommuner i Midt-Troms. De fire Senjakommunene Berg, Torsken, Tranøy, Lenvik, samt Sørreisa skiller seg ut ved å være de kommunene som er mest tilbøyelig til å samarbeide med hverandre i regionen. Blant annet samarbeides det om PPT (PPT-Midt-Troms), pedagogisk senter, SenjaLab og skogbrukssjef. Det er også etablert et legevaktsamarbeidet mellom de fem kommunene og Dyrøy. I samarbeidet om Senja Avfallselskap er de fem kommunene og Dyrøy og Målselv deltakende kommuner. I tillegg har Berg og Lenvik samarbeid om brannvesen og landbrukskontor. Utbredt samhandling (interaksjon), og institusjonalisert samarbeid gjennom de interkommunale samarbeida gir grunnlag for å etablere en identitet rundt alternativet Senja/kysten.

Bardu/Målselv som er det andre alternativet har samarbeid om PPT, i tillegg til at de inngår i de fem samarbeida for Midt-Troms. Det betyr at det er et noe svakere grunnlag for identitet for dette alternativet. Men det er også her samarbeidslinjer mellom kommunene som kan utnyttes for identitetsbygging.

Hva er så forklaringen på disse kommunenes store samarbeidsvilje? Avstandene er innenfor rimelighetens grenser, spesielt har alle omlandkommunene relativt korte avstander til Finnsnes, og dette gjør det mulig for kommunene å samarbeide, selv på brukernære tjenester. Det er også en godt innarbeidet tradisjon og en kultur for samarbeid i området. I tillegg kommer det relativt lave innbyggertallet. Dyrøy, Torsken, Tranøy og Berg har mellom 1050 og 1650 innbyggere, mens Sørreisa har ca. 3300. Det gjør det nødvendig og rasjonelt for disse kommunene å samarbeide på områder med stordriftsfordeler og kompetanseutfordringer. Når det gjelder Lenvik så er de med sin størrelse og geografiske beliggenhet en naturlig drivkraft for samarbeid, og en naturlig samarbeidspartner for de andre kommunene.

Det utbredte samarbeidet om brukernære tjenester i denne regionen kan også sees på som et tegn på at kommunene ser det som vanskelig å utføre disse oppgavene alene. Dette illustrerer en generell utfordring for små kommuner; nemlig den generelle kapasiteten til oppgaveløsning. Med en uforandret kommunestruktur i Midt-Troms og med større krav til kommunenes kapasitet til oppgaveløsning i framtiden, vil kommunene i regionen måtte samarbeide om stadig flere oppgaver. Dette kan medføre noen ulemper knyttet til at forvaltningen blir uoversiktlig for innbyggerne. At så mange tjenester er løftet ut av ordinær kommunale driften i hver enkelt kommune, representerer også en styringsmessig utfordring for politikerne. Det kan gjøre det vanskeligere for politikerne i kommunene å gjennomføre prioriteringer mellom disse tjenestene.

### 8.1.8 Sentralisering og regionalisering

Sentralisering og filialisering har vært en tung trend som i stor grad har rammet de mindre kommunene i fylket vårt. En rekke statlige instanser har regionalisert virksomheten til de større kommunesentrene i Troms. Poli- og lensmannsetaten har regionalisert. Aetat hadde tidligere tilstedeværelse i alle kommunene i Troms, men har i dag endret til regionkontorer. En økende grad av sentralisering og regionalisering av statlige og fylkeskommunale arbeidsplasser påvirker kommunestrukturen. Tilfanget av interessant arbeidsplasser og service-tilbudet forringes.

Samtidig har filialiseringen innenfor det private næringslivet medført betydelige struktur- endringer. Dette kombinert med reduksjon i transportstøtten har medført at flere butikker har måtte legge ned eller redusere virksomheten. Flere leverandører tar i dag betalt for å levere varer til små tettsteder, eksempelvis bensin. Antallet butikker i distriktene har gradvis blitt redusert, og i dag styres dagligvarebransjen av fire store som ikke har en målsetting om å opprettholde bosetting i distriktene.

Når virksomhet regionaliseres innebærer dette at de minste kommunene taper disse arbeidsplassene. Det samme gjelder når kommunene organiserer oppgaver i interkommunale samarbeid. Enhetene lokaliseres oftest til de største kommunene innenfor det interkommunale samarbeidet.

#### **Sammenslutning eller status quo**

Generalistkommuner vil styrkes gjennom sammenslutning fordi kommunene vil ha kraft til å løse de oppgavene som er pålagt kommunene. Samtidig vil større kommuner ha de aller fleste tilbud av både offentlig og privat karakter lokalisert innen kommunens grenser. Dette vil gi innbyggerne et mer komplett tilbud. Samtidig vil dette innebære at avstanden til tjenes-

tene geografisk kan bli lenger. Dette gjelder også den psykiske distansen. Men i dag er det et bredt samarbeid på tjenestesisden, og følgelig har mange vent seg til denne avstanden.

## 8.2 Vurdering av konsekvenser for kommunens roller

### 8.2.1 Tjenesteprodusent

I dagens situasjon må alle kommunene bruke budsjettdebatten til å kutte i tjenesteproduksjonen, og de må kutte relativt betydelig. Dette innebærer for flere av kommunene at de må redusere tilbudet innenfor lovpålagte oppgaver, og samarbeide med andre kommuner om disse tilbudene.

Samtidig ser vi at eksempelvis Sørreisa kommune har prioritert en total renovasjon av sentralskolen, og planlegger utbygging av nytt alders- og sykehjem. Man påtar seg betydelige kostnader samtidig som det er store usikkerheter knyttet til framtidig struktur. Innbyggerne i Sørreisa vil fortsatt ha høy kvalitet på tjenestene, men det er ikke sikkert at andre kommuner tar eller får denne sjansen.

I befolkningsframskriving ser vi at antall eldre øker i de minste kommunene samtidig som de arbeidsføre flytter ut. Ved å opprettholde dagens struktur vil det for noen av kommunene bli vanskelig å tilfredsstille et økende behov for helse- og omsorgstjenester. Det er rett og slett ikke innbyggere som kan påta seg disse oppgavene. I enkelte av kommunene vil det på sikt være et for tynt befolkningsgrunnlag og skjev sammensetning, at det ikke er mulig å opprettholde kommunale tjenester eksempelvis barnehage.

### 8.2.2 Samfunnsutvikler

Vi ser spesielt godt i Midt-Troms at størrelse på kommune har sammenheng med rolle som samfunnsutvikler. Her har kommunene skåret betydelig ned på fagområder som ikke er lovpålagt. Dette har gått ut over rollen som samfunnsutvikler, og Lenvik og Målselv er vel kanskje de kommunene som fortsatt har mulighet til å spille en mer sentral rolle i et utviklingsperspektiv. Dyrøy har vært dyktig på dette området.

Det er både pro og contra knyttet til større enheter. Det som synes åpenbart er at kommunene ikke vil rå over mer ressurser i framtiden. Følgelig må kommunene prioritere hvilke roller de skal ta i årene som kommer. Å ensidig fokusere på å opprettholde dagens struktur er ikke å ta sin samfunnsrolle på alvor. Samfunnsutviklerrollen handler om politisk ansvar, blant annet å se flere alternativer i stedet for å sanere det eksisterende.

### 8.2.3 Forvalter

Fylkesmannen i Troms har uttrykt bekymring på vegne av innbyggerne fordi de mindre kommunene i mindre grad enn de store, ikke makter å ta en forvalterrolle. Dette innebærer at fagkompetansen mangler, at det overordnede planarbeidet mangler og at dette truer rettsikkerheten. Det er vanskelig å argumentere mot dette. Våre analyser underbygger dessverre akkurat dette bildet. Med mindre kommunene får en enorm økning i inntektene, så står forvalterrollen ubesatt i mange kommuner i Troms, så også i Midt-Troms. Lenvik har ikke sett

seg råd til å juridisk spisskompetanse. Sannsynligvis vil vi i årene som kommer se stadig flere tilfeller av tilfeldig kommunal saksbehandling. Særlig fordi innbyggerne kjenner sine rettigheter bedre og bedre.

#### 8.2.4 Demokrati

I et perspektiv ensidig knyttet til valgdeltakelse er små enheter å anbefale. Gjennom små enheter i dette området kan det synes som at befolkningen har tatt sitt demokratiske samfunnsansvar på alvor. I de minste kommunene er valgdeltakelsen skyhøy sammenlignet med de større kommunene. Det er vel tvilsomt at politikerne i en storkommune vil klare å engasjere så bredt som man har gjort i Senja-kommunene. Avhengig av hvor flinke de politiske partiene er til å ta med ulike geografiske regioner vil det være representativitet.

Samtidig fordrer større kommunale enheter, være seg en eller to, at man klarer å skape interesse og engasjement. Ikke minst må man klare å trekke de unge med gjennom å være inkluderende.

#### 8.2.5 Skåring av kriterier og roller

I tabellen under har vi forsøkt å vurdere hvordan kriteriene i analysen over vil slå ut i en og to sammensluttede kommuner. Det presiseres at skåringene ikke er objektive, men er ment å gi et bilde av forhold som taler for og i mot en sammenslutning eller samarbeid.

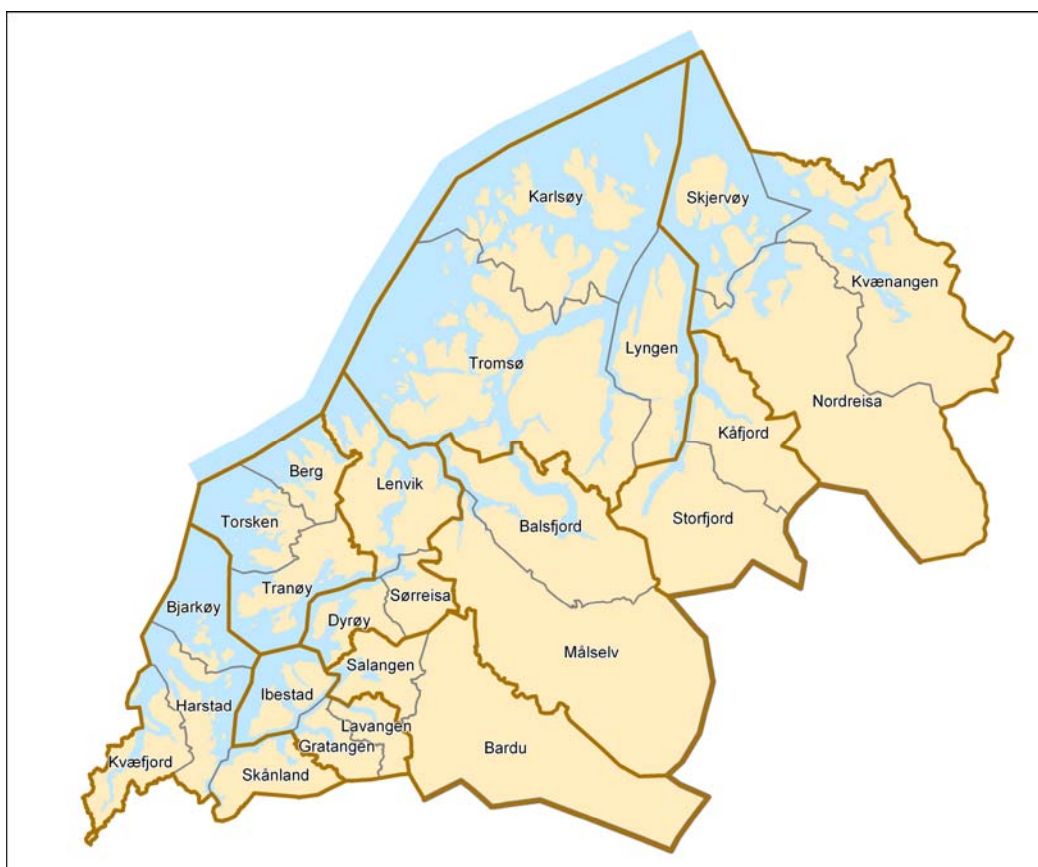
Tabell 12: Skåring av kriterier og roller.

Roller	Kriterier	1 kommune	2 kommuner	8 kommuner
Tjenesteprodusent	Tilgjengelighet	-	0	++
	Pendling	0	-	--
Samfunnsutvikler	Næringsutvikling	++	+	0
	Lokal identitet	--	+	++
	Sentralisering og regionalisering	+	+	--
Forvalter	Demografi	++	+	--
	Administrativ kompetanse	++	++	--
Demokratirolle	Reiseavstander	--	-	++
	Demokratiutvikling	--	-	+
	Valgdeltagelse	-	0	++
	Interkommunalt samarbeid	0	+	++
	Regionrådsdeltagelse	0	0	++



## 9 MELLOMALTERNATIVET

Rådmannsutvalget har skissert flere mulige kommuneinndelinger i Troms. Ett av disse er det vi har kalt "Mellomalternativet". Dette er et alternativ som ser på sammenslutninger mellom to eller tre av dagens kommuner i fylket (jf. kapittel 5). I samråd med oppdragsgiver skal vi i dette prosjektet ikke vurdere sammenslutninger over fylkesgrensene. Dette medfører blant annet at det i Sør-Troms foreslås en storkommune med fire av dagens kommuner. I dette alternativet vil Troms fylke bestå av ni kommuner som vist på kartet:



Figur 12: Kommuneinndeling etter "Mellomalternativet".

Dette alternativet går på kryss og tvers av dagens regioninndeling. Noen av enhetene kan virke naturlige, mens andre er mer kontroversielle. Utfordringen nesten uansett inndelingsalternativ er små kommuner versus lange avstander. Rådmannsutvalget setter som forutsetning for dette alternativet at oppgavefordelingen mellom regionalt og kommunalt nivå ikke endres.

## 9.1 Kommunestørrelse og befolkningsgrunnlag

Tabell 13: Kommunestørrelse og befolkningsgrunnlag i "Mellomalternativet". Kilde SSB.

	Harstad, Kvæfjord, Bjarkøy, Skånland	Ibestad, Lavangen, Gratangen	Torsken, Berg, Tranøy	Lenvik, Dyrøy, Sørreisa	Målselv, Balsfjord	Bardu, Salangen	Troms, Karlsøy, Lyngen	Storfjord, Kåfjord	Nordreisa, Skjervøy, Kvænangen
Befolkning	29 904	3 984	3 798	15 787	12 366	6 123	67 969	4 155	9 237
Befolkning 2020	30 277	3 591	3 446	16 072	12 175	6 343	75 139	4 041	9 438
Forventet endring	1,2 %	-9,9 %	-9,3 %	1,8 %	-1,5 %	3,6 %	10,5 %	-2,7 %	2,2 %
Areal i km <sup>2</sup> .	1454 km <sup>2</sup>	856 km <sup>2</sup>	1056 km <sup>2</sup>	1545 km <sup>2</sup>	4814 km <sup>2</sup>	3154 km <sup>2</sup>	4406 km <sup>2</sup>	2535 km <sup>2</sup>	6016 km <sup>2</sup>

- Kommunen i Tromsøregionen blir klart størst med 68 000 innbyggere og Harstadregionen får ca 30 000. Senja blir minst med om lag 3 800 innbyggere. Tre kommuner vil ha færre enn 5 000 innbyggere.
- Veksten i folketallet vil være størst for kommunen i Tromsøregionen. I løpet av de neste femten årene forventes det en vekst på 10,5 % i Tromsøregionen. En slik kommune ville i dag ha hatt ca. 44 % av befolkningen i fylket. I 2020 ville det ha vært 47 %.
- De minste kommunene kan forvente fortsatt nedgang i folketallet. Alvorligst er nedgang i Indre Sør-Troms samt på Senja. Prognosene er gjort for dagens kommunestruktur. Spørsmålet er om sammenslutninger til større kommuner kan bidra til en mer positiv utvikling, ved at flere unge velger å bli boende kombinert med at det fødes flere barn.
- Mellomalternativet vil medføre store kommuner målt i areal. Størst vil en ny kommune i Nord Troms bli med 6 016 km<sup>2</sup>. Men også Målselv/Balsfjord og kommunen rundt Tromsø vil måle hhv 4 814 km<sup>2</sup> og 4 406 km<sup>2</sup>.
- I dette alternativet vil tolv av dagens småkommuner (under 5000 innb.) inngå i nye mellomstore kommuner. Åtte av dagens småkommuner vil inngå i tre nye småkommuner.
- Endringene i kommunestrukturen i dette alternativet vil ikke gjøre Harstad og Tromsø særlig mye større.

Oppsummert vil det kritiske i denne inndelingen være at befolkningsvake kommuner går sammen med andre befolkningsvake kommuner uten at noen av fylkets "motorer" inngår. Selv om de tre nye småkommunene blir noe større og det kan bidra til at færre flytter og flere slår seg ned i kommunen, kan disse kommunene få det vanskelig med hensyn til å snu utviklingen.

## 9.2 Næringsutvikling

Mellomalternativet vil innebære at kommunene får en viktig rolle for næringsutvikling på lik linje med dagens kommunestruktur. Kommunene må definere sin rolle, og innholdet i denne. Samtidig må de tørre å prioritere sterkere og mer tydelig innenfor næringspolitikken. De ni

kommunene vil til en viss grad kjempe mot hverandre om større næringsetableringer eller lokalisering av statlig arbeidskraft. Vi vil anta at dagens lokaliseringstrid mellom kommunene ikke vil minske ved valg av mellomalternativet.

Hvorvidt kommuner som har fra 3 500 innbyggere vil makte å ivareta en rolle som samfunnsutvikler er usikkert. Bakgrunnen for dette er at det nye inntektssystemet mest sannsynlig vil ramme de veldig små kommunene. Det vil i mindre grad enn i dag kompensere for smådriftsulemper. Dette gjør at det ikke vil være kommunale ressurser, menneskelig eller i form av kapital, til å ivareta rollen som nærings- og samfunnsutvikler. Samtidig viser utviklingen i befolkningsgrunnlaget at de yngre og arbeidsføre forlater de aller minste kommunene til fordel for de større. De minste kommunene vil følgelig ha et lite næringsliv å ivareta.

En ny struktur vil i større grad sikre det kommunale tjenestetilbudet (dybde, bredde, kvalitet). Mye tyder på at det blir vanskeligere for små kommuner i fremtiden å være generalistkommuner med et godt tilbud. Det må videre antas at som fagmiljø vil de minste kommunene være for små til å skape robuste fagmiljø som kan tiltrekke seg den ypperste kompetansen.

Kommunene vil sannsynligvis ikke se seg råd til å besitte spisskompetanse på for eksempel juridiske felt og tekniske fagområder. Vi ser allerede i dag at de minste kommunene sliter med så vel rekruttering som å ha rom for spesifikk fagkompetanse. Dette medfører igjen følgende problemer:

- Rettssikkerhet, legitimitet og habilitet
- Lav kontinuitet, enkeltsaksbehandling og ulikebehandling
- Manglende overordnede strategier
- Dispensasjonssaker
- Manglende kompetanse i vanskelige plansaker
- Flere klagesaker

Oppsummert kan vi si at kommuner som går sammen med de største ”kommunale motorene” i fylket vil bli styrket. Små kommuner som går sammen med andre små kommuner vil fortsatt få en tøff hverdag.

### 9.3 Kommunestruktur vurdert mot det interkommunale samarbeidet

Sammenhengen mellom identitet og grunnlaget for sammenslutning er et krevende tema å analysere. Det er ikke hensikten i dette prosjektet å gjøre det fullt ut. Vi skal derfor nøye oss med å se på noen faktorer som kan fortelle noe om samhandlingen mellom kommunene per i dag – interkommunalt samarbeid (i dette avsnittet), pendlingsmønster i avsnitt 9.4, og om de sammensluttede kommunene tilhører samme lokalavis (avsnitt 9.5). Se også avsnitt 4.5.

Vi kan til en viss grad identifisere samarbeidslinjer mellom noen av de kommunene som utgjør nye kommunale enheter i mellomalternativet. Det gjelder bl.a. for alternativet Nord-

reisa-Kvænangen-Skjervøy. De sitter i mange av de samme interkommunale samarbeida i Nord-Troms. Det samme gjelder for alternativet Berg-Torsken-Tranøy i Midt-Troms. Men felles for disse to eksemplene er at de fleste av disse samarbeida også har andre deltakende kommuner. Det interkommunale samarbeidet alene gir derfor ikke grunnlag for en felles identitet om en enhet bestående av disse alternativa.

Det overordna bildet er derfor at det er lite sammenheng mellom mønsteret i det interkommunale samarbeidet og kommunestrukturen i mellomalternativet. Det er heller slik at mellomalternativet bryter opp noen etablerte samarbeidsmønster. Vi vil illustrere dette med noen eksempler.

- Målselv - Balsfjord: Disse kommunene har samarbeid på museum, på prosti og gjennom ligningskontoret. Men Målselv orienterer seg i større grad mot andre kommuner i Midt-Troms for samarbeid, og deltar her i ni interkommunale samarbeid. Balsfjord på sin side deltar i fem interkommunale samarbeid, der Karlsøy er samarbeidspartner på tre av disse. Det er derfor et svært lite grunnlag i det interkommunale samarbeidet for at disse to kommunene naturlig hører sammen.
- Storfjord – Kåfjord: De to kommunene er sammen i de 13 interkommunale samarbeida som gjelder for hele regionen Nord-Troms. Men ut over dette orienterer Kåfjord seg i hovedsak mot andre kommuner som Kvænangen, Skjervøy og særlig Nordreisa for samarbeid, mens Storfjord orienterer seg mer mot Tromsø.
- Salangen – Bardu. Tidligere var Bardu en del av Indre Sør-Troms regionråd, men valgte å melde seg inn i Midt-Troms fordi tilhørigheten var sterkere denne veien. For øvrig samarbeider man på prosti. Utover dette er det ikke registrert noen interkommunale samarbeid mellom de to kommunene. Bardus samarbeid er med andre kommuner i Midt-Troms, mens Salangen samarbeider noe, men beskjedent, med Lavangen og Gratangen. Indre Sør-Troms har signalisert at de ønsker å knytte seg nærmere Harstadregionen.
- Ibestad – Gratangen – Lavangen. Gratangen og Ibestad deltar i mange av samarbeida for Sør-Troms, og har en klar orientering og forankring i den retningen. Lavangen har på sin side noe samarbeid med Gratangen, men mangler den orientering mot Sør-Troms. Som del av indre Sør-Troms regionråd har Lavangen også signalisert et tette samarbeid med Sør-Troms.

Kommunene rundt Tromsø, Harstad og Lenvik har et felleskap og kan være naturlige enheter. Spørsmålet er om flere kommuner burde inngå i disse. For de andre inndelingene støtter ikke det interkommunale samarbeidet opp under at dette er naturlige enheter.

## 9.4 Tilgjengelighet - pendling og avstand

### 9.4.1 Pendlingsmønster

Arbeidspendling mellom kommunene kan fortelle oss i hvilke grad kommunene er knyttet sammen i lokale arbeidsmarkeder. Stor grad av pendling mellom to kommuner betyr at befolkning og næringsliv har felles interesse med hensyn til arbeidsplasser, service og tjenestetilbud<sup>10</sup>. Neste tabell viser pendlingsmønsteret for hele Troms. Kommuner som er foreslåtte sammensluttet i dette alternativet, er merket med samme farge.

Tabell 14: Pendlingsmønsteret mellom kommunene i Troms. Kilde: PANDA 2003.

Fra	Til kommune																									
	Har	Tro	Kvæ	Skå	Bja	lbe	Gra	Lav	Bar	Sal	Mål	Sør	Dyr	Tra	Tor	Ber	Len	Bal	Kar	Lyn	Sto	Kåf	Skj	Nor	Kvæ	
Har	9744	193	314	76	11	13	4	1	1	9	11	3	1	2	3		14	9		1					1	2
Tro	118	30563	2	2		9	4	2	11	6	29	5	6	9	4	5	98	65	59	19	14	3	57	28	4	
Kv	324	27	977	2							2						5	3						1		
Skå	253	52	4	830	1	1	10			1	5						11	2			1					
Bja	32	1			168												2		2							
lbe	39	23	1	1		571			2	4	8		2			1	2	2								
Gra	12	29		7			354	15	6	9	3	1					7	3								
Lav	6	21				1	8	306	19	37	5	1	2	1			13	2	1							
Bar	19	50						3	1	1628	27	171	1			1	33	9								
Sal	14	45		3		3	5	25	46	768	20	4	5				35	11								1
Mål	20	145		2				2	51	4	2890	31	2	2			128	29			3					1
Sør	11	56	1			1			7	3	129	915	19	8	2	2	330	3	1							
Dyr	9	31	1			1		2	2	18	10	30	352			6	21	5			1					
Tra	8	41	1			1			3	1	8	4	1	432	1		189	1			1					1
Tor	3	18	1		1						2	1		3	436	4	20							1		
Ber	4	28									2			12	6	335	49		1		1					
Len	58	245	2	1		1			19	5	157	122	6	77	9	21	4046	7	1	2	1	1	10	2	1	
Bal	15	422	1	1				1	2		116	2					27	1912	1	3	15		1	2	1	
Kar	1	266									2					1	3	1	840					2		
Lyn	2	201		1					1	3						6	33	2	1172		13	6	2	7	1	
Sto	1	189		1					1	14						1	63			41	566	13	1	7	2	
Kåf		186		1		1			1	4	1				1	14	4	2	15	9	647	9	51	1		
Skj	4	93	1											2		13		4	2	2	4	1138	34	2		
Nor	9	181							1	6						29	6			3		13	50	1833	9	
Kvæ	1	37									5						5	1		2	2	1	4	18	492	

Generelt viser pendlingsmønsteret at det er stor innpendlingen fra omlandkommunene til Harstad, Lenvik og Tromsø. Dette omfatter flere av omlandkommunene enn de som i dette alternativet inngår i samme kommune.

Fra Kvæfjord, Bjarkøy og Skånland pendler over 15 % av kommunenes arbeidstakere til Harstad. Lenvik er foreslått sammen med Sørreisa hvor 20 % av kommunens arbeidstakere er innpendlere, og Dyrøy hvor kun 4 % av arbeidstakerne pendler til Lenvik. Størst pendling til Lenvik er fra Torsken som er foreslått sammen med Berg og Torsken. Mellom disse tre er pendlingen størst fra Berg til Torsken hvor ca 3 % av arbeidstakerne pendler. Det vil si at disse tre i liten grad er integrert i hverandres arbeidsmarked. Karlsøy og Lyngen er foreslått sammen med Tromsø, og disse har solid innpendling til byen. I tillegg dagpendler over 20 % av arbeidstakerne i Kåfjord og Storfjord til Tromsø og har således sterkest tilknytning dit. Disse to er foreslått som egen kommune, men med en ubetydelig arbeidspendling mellom dem.

I Nord-Troms viser pendlingsmønsteret at det mangler et sterkt regionsenter. Størst er innpendlingen til Nordreisa, hvor nærmere 3 % av arbeidstakerne i Skjervøy og Kvænangen er

<sup>10</sup> Jf. Fakta og vurderinger omkring kommunestruktur i Buskerud. Telemarksforskning, 2004.

innpendlere. Størst er innpendlingen fra Kåfjord (5 %) som ikke inngår sammen med Nordreisa i dette alternativet. Også for de tre resterende sammenslutningene ligger pendlingstallene under 5 % mellom kommunen.

Pendlingsmønsteret viser videre at de fleste arbeidstakerne jobber innenfor den kommunen de bor i. I Tromsø hvor arbeidsmarkedet er størst har over 90 % av arbeidstakerne jobb innenfor egen kommune. Den laveste andelen finner vi i de mest næringssvake kommunene Skånland, Sørreisa, Tranøy og Storfjord hvor under 60 % jobber innenfor egen kommune.

### **Sammenslutning eller status quo**

Legges pendlingsmønsteret til grunn i vurdering av hvor godt kommunene er integrerte i hverandre og dermed hvor godt det ligger til rette for en sammenslutning, kan inndelingen rundt de tre største kommunene virke funksjonell. Spørsmålet her er om noen flere kommuner burde inngå i disse. For de øvrige seks kommuneforslagene er det et fellestrekk at det ikke er utstrakt arbeidspendling innenfor de ulike inndelingene. Manglende felles lokalt arbeidsmarked vil trolig bli en utfordring hvis noen av disse ønsker å vurdere sammenslutning.

#### **9.4.2 Avstander mellom kommunesentra**

Et viktig spørsmål i diskusjonen om nye kommunegrenser er hvor lange avstander det vil bli internt i de nye kommunene. Sentralt her er avstandene mellom innbyggerne og de kommunale tjenestene og funksjoner som naturlig hører hjemme i kommunesenteret<sup>11</sup>. Vi har her tatt utgangspunkt i at kommunesenteret tillegges de største kommunene – en tradisjonell inndeling. Det kan tenkes at nye kommuner vil finne nye måter å utføre de administrative tjenestene på – for eksempel distribuert administrasjon.

Ideelt sett burde vi sett på avstander fra bygdene som ligger i ytterdistriktene og inn til det nye kommunesenteret, men slik statistikk har vi ikke hatt tilgang til. I tillegg er dette ikke mulig så lenge det for flere av de mulige sammenslutningene er uklart hva som er det naturlige kommunesenteret. Dette bør derfor gjennomgås grundigere for de sammenslutningsalternativene som går videre i prosessen.

I tabellen under har vi sett på avstander i kilometer mellom kommunesentrene i dagens 25 kommuner. Feltene med samme farge henviser til kommunene i ”mellomalternativet”. Med hensyn til hva som kan regnes som ”akseptable reiseavstander”, se fotnote 9.

---

<sup>11</sup> De brukernære tjenestene som hjemmetjenester, skole, barnehager etc. må være lokalisert der folk bor og blir derfor i liten grad påvirket av at kommunegrenser flyttes.

Tabell 15: Avstander i kilometer mellom kommunesentrene i fylket. Kilde: PANDA

	Harstad	Tromsø	Kvæfjord	Skånland	Bjarkøy	Ibestad	Gratangen	Lavangen	Bardu	Salangen	Målselv	Sørreisa	Dyrøy	Tranøy	Torsken	Berg	Lenvik	Balsfjord	Karlsøy	Lyngen	Storfjord	Kåfjord	Skjervøy	Nordreisa	Kvænangen
Harstad	1	302	16	31	80	61	94	122	142	132	178	185	164	222	270	261	205	212	366	280	243	324	393	372	444
Tromsø		1	318	277	382	259	216	194	160	188	126	158	186	194	241	233	177	90	64	101	91	146	215	194	266
Kvæfjord			1	47	96	77	110	138	158	148	194	201	180	238	286	277	221	228	382	296	259	340	409	388	460
Skånland				1	111	92	69	97	117	115	153	165	147	202	250	241	185	187	341	255	218	299	368	347	419
Bjarkøy					1	141	174	202	222	212	258	265	244	302	350	341	285	292	446	360	323	404	473	452	524
Ibestad						1	84	89	99	71	135	124	103	161	209	200	144	169	323	237	200	281	350	329	401
Gratangen							1	28	56	46	92	99	78	136	184	175	119	126	280	194	157	238	307	286	358
Lavangen								1	41	18	70	71	50	108	156	147	91	104	258	172	135	216	285	264	336
Bardu									1	28	36	50	60	86	133	125	69	70	224	138	101	182	251	230	302
Salangen										1	64	53	32	90	138	129	73	98	252	166	129	210	279	258	330
Målselv											1	34	62	70	117	109	53	47	190	108	74	152	221	200	272
Sørreisa												1	30	37	85	76	20	68	222	140	103	184	253	232	304
Dyrøy													1	67	115	106	50	96	250	168	131	212	281	260	332
Tranøy														1	68	59	17	104	258	176	139	220	289	268	340
Torsken															1	41	65	151	305	223	186	267	336	315	387
Berg																1	56	143	297	215	178	259	328	307	379
Lenvik																	1	87	241	159	122	203	272	251	323
Balsfjord																		1	154	72	35	116	185	164	236
Karlsøy																			1	165	155	210	279	258	330
Lyngen																				1	42	45	114	93	165
Storfjord																					1	87	150	129	201
Kåfjord																						1	69	48	120
Skjervøy																							1	49	121
Nordreisa																								1	72
Kvænangen																									1

Tabellen kan oppsummeres som følger:

- I Sør Troms vil Harstad være det naturlige kommunesenteret. Reiseavstanden fra de øvrige av dagens kommunesenter ligger innenfor rimelighetens grenser. Bjarkøy ligger 8 mil pluss ferge fra Harstad, og er derfor over grensen.
- For kommunene i Indre Sør-Troms er avstanden mellom Ibestad og hhv. Årstein og Tennevoll 8-9 mil, dvs. i overkant av hva som regnes som akseptabel reiseavstand.
- I Midt-Troms blir det i dette alternative fire ulike kommuner, inklusiv Balsfjord og Salangen. Ingen av reiseavstandene mellom sentrene er over 7 mil.
- I Tromsøregionen gir dette alternativet en kommune mellom Lyngen, Karlsøy og Tromsø. Avstandene fra Hansnes og Lyngseidet til Tromsø er hhv. ca. 6 mil og 6 mil pluss ferge.
- Mellom Hatteng og Olderdalen er det ca. 9 mil og dermed godt over akseptabel dagpendling for arbeids- og servicereiser.
- I Nord-Troms er avstanden mellom Storslett til Skjervøy og Burfjord hhv. ca 5 og 7 mil og dermed innenfor akseptabel reiseavstand.

### Sammenslutning eller status quo

Legges pendlingsmønsteret til grunn i vurdering av hvor godt kommunene er integrerte i hverandre og dermed hvor godt det ligger til rette for en sammenslutning, kan inndelingen rundt de tre største kommunene virke funksjonelle. Spørsmålet her er om noen flere kommuner burde inngå i disse. For de øvrige seks kommuneforslagene er det et fellestrekk at det

ikke er utstrakt arbeidspending innenfor de ulike inndelingene. Manglende felles lokalt arbeidsmarked vil trolig bli en utfordring hvis noen av disse ønsker å vurdere sammenslutning etter inndelingen i Mellomalternativet.

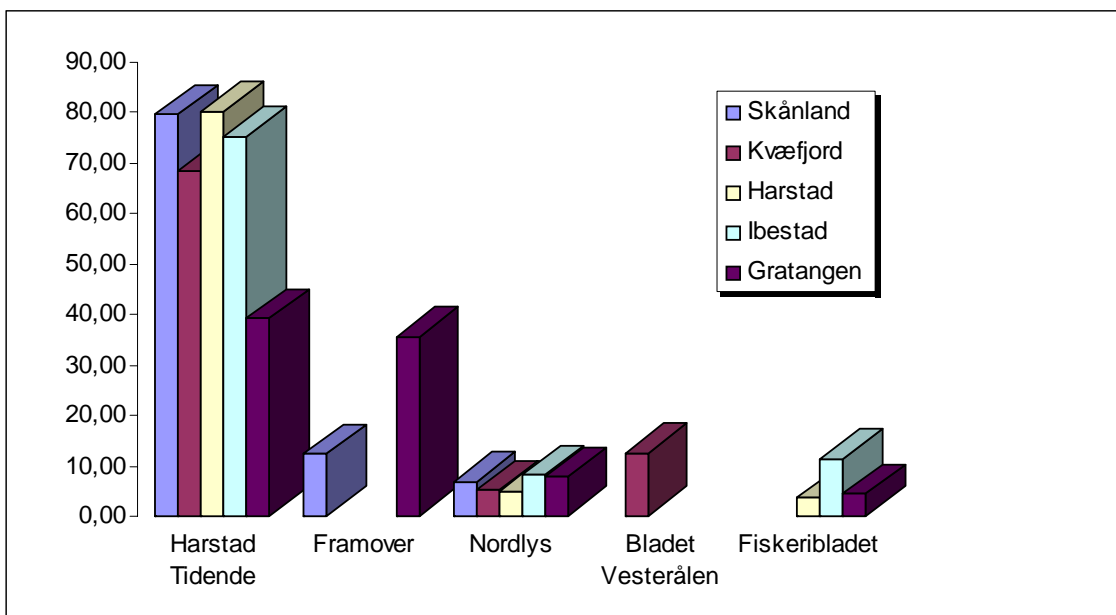
Med hensyn til avstander vil det bli langt, og lenger enn det vi har regnet som akseptabelt i en felles kommune for Kåfjord/Storfjord og for Indre Troms.

## 9.5 Lokal identitet

Senter for Bygdeforskning har lansert begrepet interkommunal identitet som fundament for vellykket eller mislykket kommunesammenslåing. Man har identifisert en rekke hammere og byggere relatert til felles identitet i studier av kommunesammenslåingsprosesser. En av indikatorene er om kommunene dekkes av samme lokalavis, og avisens dekningsgrad i området. Hvorvidt lokalavisens dekning er positiv til nærmere samarbeid / sammenslutning mellom kommunene er også en av indikatorene (ikke sett på her).

I det følgende skal vi vise hvordan avisene i Troms er med på å bygge opp under lokal identitet, men også synliggjøre hvilke kommuner som ikke hører sammen. Vi har valgt å holde riksavisene, med unntak av Fiskeribladet, utenom denne sammenligningen. Lokalaviser som indikatorer på tilhørighet, viser at mellomalternativet ikke godt nok sorterer i forhold til dette. Blant annet bør følgende innlemmes:

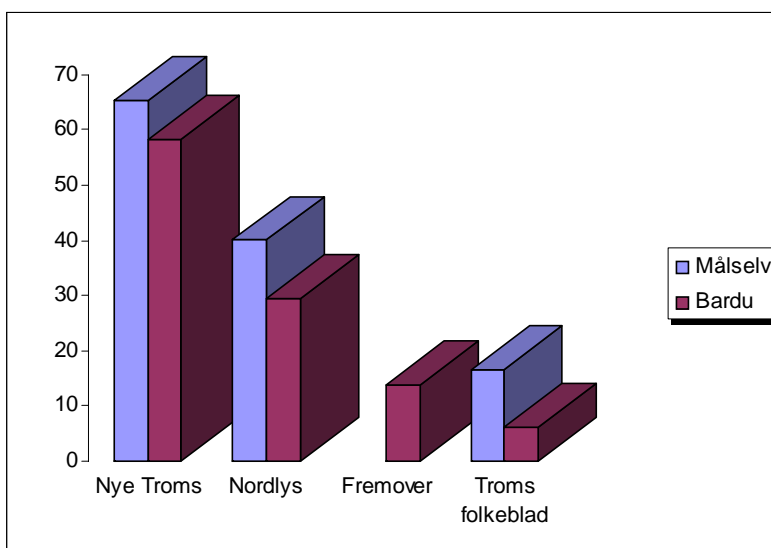
Ibestad og Gratangen bør inn i Harstadregionen. Ibestad synliggjør en sterk samhörighet med Harstad med en avisdekning på nær 80 % i Harstad Tidende. Gratangen deles mellom Harstad Tidende og Narvikbaserte Fremover.



Figur 13: Abonnement på regional og lokalaviser. Kilde: Aviskatalogen.no

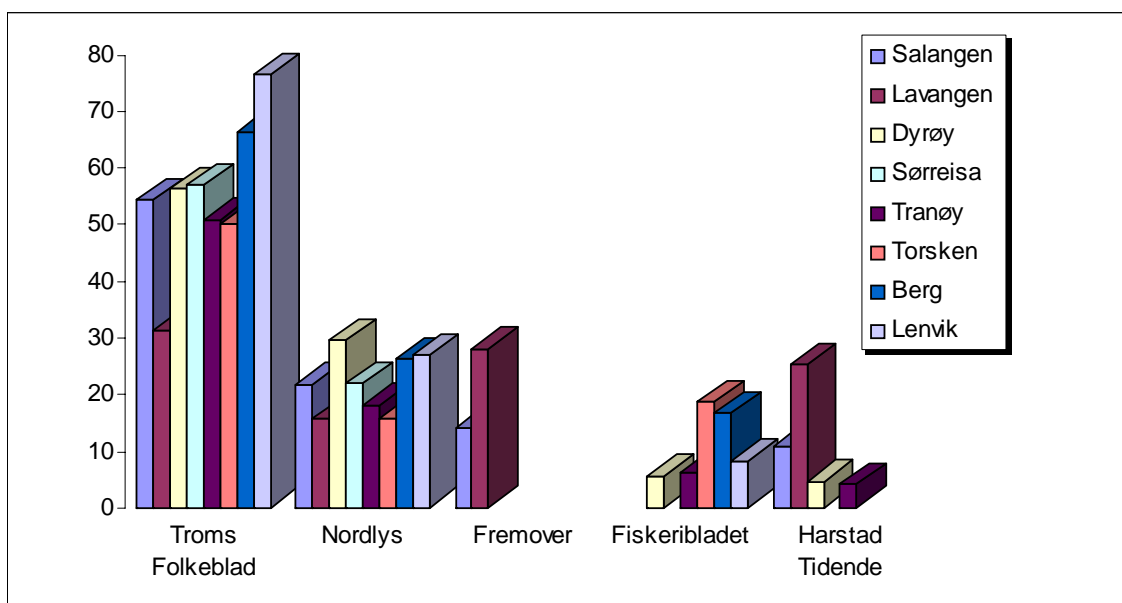
Målselv og Bardu hører naturlig avismessig sammen, eventuelt også med Balsfjord som har 43 % lesere av Nye Troms og 65 % dekning av Nordlys. Salangen har overhode ingen dekning på Nye Troms, Troms Folkeblad står meget sterkt, deretter Nordlys og Fremover.





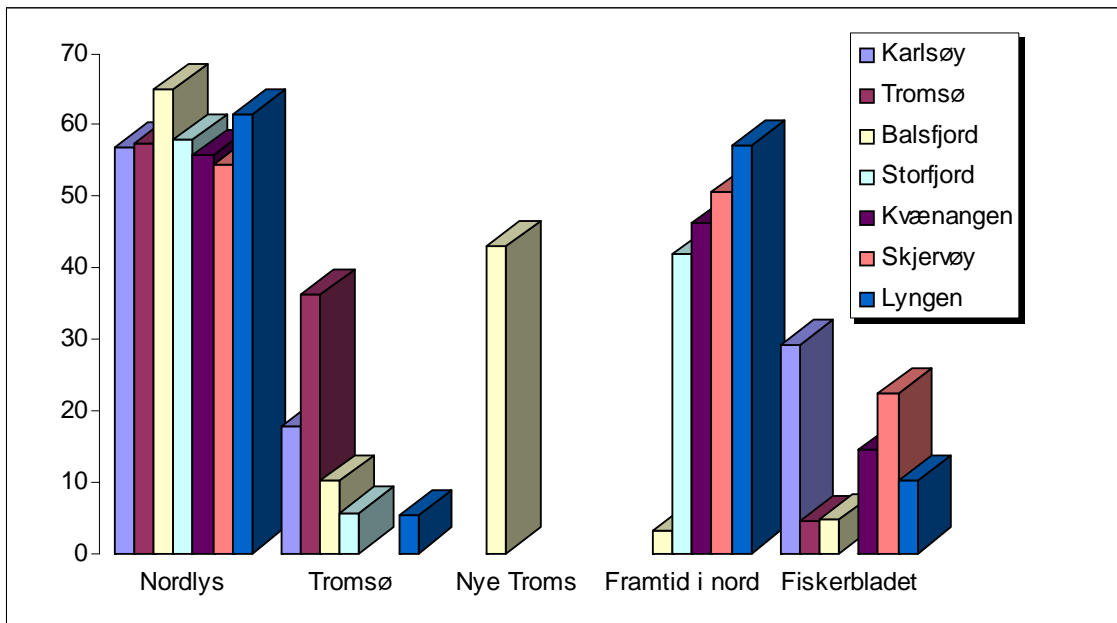
Figur 14: Abonnement på regional- og lokalaviser i Målselv og Bardu. Kilde: Aviskatalogen

I Midt-Troms er Troms Folkeblad det desiderte førstevalget, deretter følger Nordlys. Fiskeribladet har god dekning i kystkommunene. Salangen og Lavangen har Fremover og Nordlys som andre valget på lokalavis.



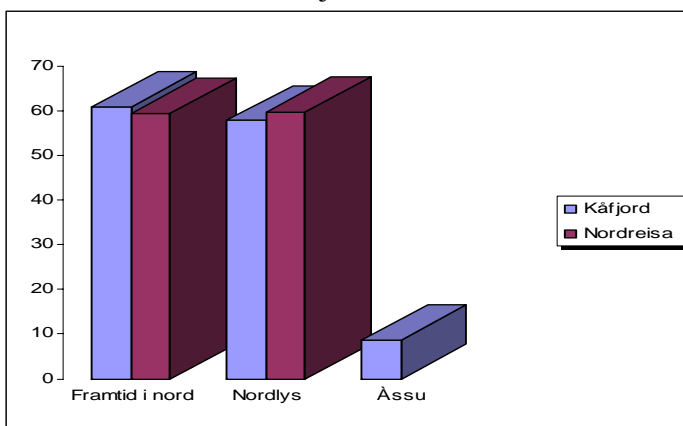
Figur 15: Abonnement på regional- og lokalaviser i Midt Troms. Kilde: Aviskatalogen

I Nord-Troms har avisen Nordlys hatt sterke tradisjoner, og den dekker ofte saker i regionen. Framtid i nord kommer ut annenhver dag, og det er følgelig derfor Nordlys får en så vidt sterk stilling i den nordligste delen av fylket. Også her står Fiskeribladet godt i kystkommunene. Balsfjord har nok sterkere identitet mot sør enn mot nord basert på avisdekning.



Figur 16: Abonnement på regional- og lokalaviser i Tromsøregionen og i Nord-Troms.

Kåfjord hører sammen med Nord-Troms, hvor Kåfjord er hjemkommunen til avisen Framtid i nord, og har sterk tilknytning nordover mot Nordreisa og Kvænangen. Den samiske avisen Åssu har bra fotfeste i Kåfjord som eneste kommune i Troms.



Figur 17: Abonnement på regional- og lokalaviser i Kåfjord og Storfjord. Kilde: Aviskatalogen

### Kulturtilbud

Troms fylke har noen store kulturinstitusjoner og –arrangementer som samler folk fra hele landsdelen for felles opplevelser. De største og mest omtalte er:

- Festspillene i Nord-Norge i Harstad.
- Divisjonsmusikken i Harstad.
- Iliosfestivalen i Harstad.
- Finnsnes i Fest.
- Filmfestivalen i Tromsø.

- Nordlysfestivalen i Tromsø.
- Riddu Riddu i Kåfjord.

Utover dette arrangerer de aller fleste kommuner kulturdager i løpet av sommeren. Disse samler lokalbefolkning og utflyttere i stor grad.

Kulturhus finnes i Skjervøy, Tromsø, Harstad og Finnsnes. I tillegg ferdigstilles kulturhus i Målselv (Heggeli). Store idrettshaller har Lyngen, Lenvik, Tromsø, og Harstad (under oppføring). I tillegg finner vi badeland i Bardu og i Harstad. Skientusiaster har Bardufosstun hvor det er tilrettelagt for aktiviteter på et høyt plan, og som er det nordnorske hovedsete for idrett. Det er etablert et samarbeid kulturhusene og idrettshallene i mellom. På museumssiden er det etablert regionvise institusjoner, og i Midt-Troms ble man i 2004 kåret til Norges beste museum. Der samarbeider de syv kommunene; Balsfjord, Bardu, Målselv, Sørreisa, Berg, Torsken og Tranøy.

Flere av arrangementene i fylket konkurrerer med hverandre om både tidspunkt og oppmerksomhet fra publikum. Det har derfor vært foreslått en større koordinering mellom de ulike aktivitetene samt en bedre spredning over året. Arrangementene vil holdes uavhengig av kommuneinndeling, og fortsatt bygge en felles identitet og plattform for det nordnorske ikke en særegen Tromsidentitet. I Troms skiller man hovedsakelig mellom en kyst- og en innlandskultur. Innlandet er preget av østerdalsk bondekultur, mens kysten er preget av fiskerbonden.

Religion har hatt mye å si i vårt fylke, og læstadianismen står sterkt spesielt i Nord-Troms. Vi har i dag følgende fem prosti under Nord-Hålogaland Bispedømme:

- Nord-Troms med Lyngen, Skjervøy, Nordreisa, Kåfjord, Kvæangen og Storfjord.
- Tromsø Domprosti inkluderer Tromsø og Karlsøy.
- Indre-Troms Prosti omfatter Målselv, Bardu, Balsfjord og Salangen.
- Senja Prosti består av Lenvik, Sørreisa, Dyrøy, Tranøy, Berg og Torsken.
- Trondarnes Prosti er Harstad, Kvæfjord, Skånland, Ibestad, Bjarkøy og Gratangen.

Domstolene har en tredeling av tingretten i fylket med Nord-Troms, Trondarnes og Senja. Ofoten Tingrett i Narvik dekker Salangen, Lavangen og Gratangen. Disse tre kommunene har altså sin domstol i et annet fylke.

De 25 kommunene i Troms har samtlige statlige etater som forliksråd, lensmannskontor og trygdekontor. De siste årene har ligningskontor, konfliktråd, sivilforsvar og arbeidskontorene blitt regionalisert og er følgelig ikke representert i den enkelte kommune. En gjennomgang av hvordan denne regionaliseringen har foregått, viser at de aller fleste etatene har skapt sine egne regiongrenser. Det er på ingen måte noen enhetlig regionstruktur i Troms. Innbyggerne har flere ulike sentra de må henvende seg til for å få statlig råd og veiledning.

### **Kampen i Troms**

De siste tretti årene har Tromsø blitt enormt utbygd med sykehus, fylkeskommunal administrasjon, universitet og høgskole og andre statlige institusjoner. Tromsø har måtte tåle mye pepper for dette fra samtlige kommuner i Troms – Tromsø har vokst på bekostning av andre kommuner. Særlig har Harstad vært høylytt i denne typen argumentasjon.

En kommuneinndeling som et mellomalternativ vil bestå en periode for deretter å settes under betydelig press om ytterligere sammenslåinger. Kommuner med 3 500 innbyggere vil ikke være robuste nok til å motvirke sentralisering og utflytting. Tap av ytterligere arbeidsplasser og en forvitring av samfunnet vil være resultatet.

Motsetningene kommunene i mellom er godt synlig i fylket. Svært få av de mindre kommunene ønsker kommunesammenslåing. De stoler på at interkommunale samarbeid og de større kommunene skal være behjelpelig. Fylket sliter med et storebror/lillebror-kompleks. De små kommunene ønsker ikke å bli slått sammen med de store, og de store trekker på skuldrene i redsel for å irritere på seg ordføreren fra nabokommunen. Denne holdningen har Nordreisa, Tromsø, Lenvik og Harstad. Samtidig vil det være grenser for hvor lenge disse kommunene kan ta ansvar for sine lillebrødre. Gratispassasjerproblematikk oppstår samtidig med et stort demokratisk underskudd.

## 9.6 Vurdering av konsekvenser for kommunens roller

### 9.6.1 Tjenesteproduksjon

Mellomalternativet vil gi større kommuner sammenlignet med dagens struktur. Det gir muligheten for å redusere smådriftsulempen som de minste kommunene har i dag. Det som vanskeliggjør en inndeling etter Mellomalternativet er at mange av forslagene til inndeling synes ut fra de kriterier vi har sett på, å være usannsynlige enheter. De har verken et integrert arbeidsmarked eller et omfattende interkommunalt samarbeid, og de samles heller ikke rundt en felles lokalavis. Det er heller slik at inndelingen i mellomalternativet bryter opp det etablerte samarbeidsmønsteret.

Vider er det betenkelig at åtte av dagens småkommuner inngår i tre nye småkommuner med under 5000 innbyggere. Men høye eldreandeler i befolkningen vil disse kommunene fortsatt kunne få problemer med ivareta alle oppgavene som tilligger en generalistkommune.

### 9.6.2 Samfunnsutvikler

Vi tror at de minste kommunene i dette alternativet fortsatt vil slite med økonomien. Og drahjelp fra inntektssystemet er lite trolig. Dette gir svært lite økonomisk handlefrihet og derved få ressurser til å ivareta rollen som samfunnsutvikler. Det er åpenbart slik at de minste kommunene, er de som har størst behov for å ha kommunale tjenester og veiledning/hjelp. Samtidig er dette de kommunene som har minst mulighet til å bistå. Tjenestene og kunnskapen blir personavhengig og fagmiljøene blir for små.

Vekstkraften vil ligge i de store kommunene med høye innbyggertall og et oppegående og sterkt næringsliv. Vi ser en nedbygging av den lokale fiskerinæringen på bekostning av større enheter. Dette innebærer at arbeidsplassene forsvinner langs kysten. Like store kutt har vi også sett innenfor landbruket. Vi har ikke den fleksible og sesongvarierte arbeidsressursen på landsbygda som vi tidligere hadde.

### 9.6.3 Forvalter

Fylkesmannen i Troms har påpekt problemer knyttet til forvalterrollen i de minste kommunene i Troms. Rettssikkerhet, fagkompetanse og habilitet er trukket fram. I mellomalternativet vil vi få større enheter slik at habilitet ikke vil være så stort et problem. Samtidig antar vi at ressursene kommunene under 5000 innbyggere besitter ikke vil endres nevneverdig. Dette vil fortsatt gi problemer med fagkompetanse i en rekke saker samt en fare for rettssikkerheten.

### 9.6.4 Skåring av kriterier og roller

I tabellen under har vi forsøkt å vurdere hvordan kriteriene i analysen over vil slå ut i en og to sammensluttede kommuner. Det presiseres at scorene ikke er objektive, men er ment å gi et bilde av forhold som taler for og i mot en sammenslutning eller samarbeid.

Tabell 16: Skåringer av kriterier og roller

Roller	Kriterier	Skjervøy, Kvæningen, Nordreisa	Kåfjord, Storfjord	Tromsø, Lyngen, Karlsøy	Balsfjord, Målselv	Bardu, Salangen	Lenvik, Sørreisa, Dyrøy	Tranøy, Torsken, Berg	Ibestad, Gratangen, Lavangen	Bjarkøy, Kvæfjord, Harstad, Skånland
Tjeneste- produsent	Kommune- størrelse	+	-	++	+	0	+	-	-	++
	Befolknings- grunnlag	0	-	++	-	+	0	--	--	0
	Avstand	0	0	-	+	+	0	-	-	-
Forvalter	Kommunal utvikling	+	--	++	+	0	+	-	-	++
Samfunns- utvikler	Nærings- utvikling	+	--	++	+	0	+	-	-	+
	Identitet	++	--	+	0	0	+	+	-	+
	Pending	+	-	+	-	-	-	-	-	0
	Sentralise- ring	+	--	++	+	-	+	--	--	++
	Kampen i Troms	+	--	++	0	-	++	-	-	+
Demokrati	Politiske saker	0	--	+	0	-	+	++	0	+

Mellomalternativet viser en inndeling mellom kommuner som ikke gir en optimal løsning for alle enhetene. Det er en utfordring at det fortsatt er flere kommuner som trolig blir for små for fremtidige krav. Samtidig blir ikke avstandsproblemet til kommunesenteret nødvendigvis løst bedre her enn i alternativet med økonomiske regioner. Eksempel på urealistiske inndelinger er Kåfjord/Storfjord, hvor Kåfjord naturlig hører sammen med Nord-Troms og hvor Storfjord er mer naturlig sammen med kommunene i Tromsøregionen.

## 10 ØKONOMISKE REGIONER

Rådmannsutvalget har vurdert et alternativ som tar utgangspunkt i økonomiske regioner. Dette er en inndeling som gir fem storkommuner i fylket, og må derfor betraktes som mer drastisk i forhold til ”Mellomalternativet” som ble presentert i kapittel 9. Alternativet har tre ulike forslag til inndeling i Midt-Troms, Indre Sør-Troms og Sør-Troms.

Også for dette alternativet forutsetter rådmannsutvalget at ingen oppgaver skal overføres fra kommunenivået til regionnivået, men nye oppgaver kan legges til kommunene.

### 10.1 Kommunestørrelse og befolkningsgrunnlag

Tabell 17: Befolkningsprognoser og kommunestørrelse i alternativet økonomisk regioner.

	Kommuner inndelt etter økonomiske regioner	Areal	Befolkning 2005	Bef.prognoser 2020	Forventet endring
1	Harstad, Kvæfjord, Bjarkøy, Skånland, Ibestad	1695 km <sup>2</sup>	31 528	31 557	0,1 %
2	Gratangen, Lavangen, Salangen, Bardu, Målselv	7090 km <sup>2</sup>	15 286	15 545	1,7 %
3	Lenvik, Torsken, Berg, Tranøy, Sørreisa, Dyrøy	2601 km <sup>2</sup>	19 585	19 518	-0,3 %
4	Tromsø, Karlsøy, Balsfjord, Lyngen, Storfjord	7434 km <sup>2</sup>	75 420	82 449	9,3 %
5	Kvænangen, Nordreisa, Skjervøy, Kåfjord	7013 km <sup>2</sup>	11 504	11 453	-0,4 %

- Ved et slikt inndelingsalternativ vil ikke Troms ha noen små kommuner. Den minste vil ligge i Nord-Troms med ca. 11500 innbyggere, noe som i dagens målestokk vil være en relativt stor kommune.
- I tillegg til storkommunene hvor Tromsø og Harstad inngår, vil også kommunen hvor Finnsnes inngår kunne regnes som storkommune etter SSBs definisjon.
- Alle kommunene vil være store i areal. Størst vil kommunen rundt Troms bli med 7434 km<sup>2</sup>, minst blir kommunen rundt Harstad med 1695 km<sup>2</sup>.

Både sammenlignet med dagens struktur og strukturen i ”mellomalternativet” blir den geografisk ujevne veksten som prognosene viser, bedre utjevnet mellom kommunene i dette alternativet. Kun kommunene i Tromsøregionen kan forvente markert vekst, de fire andre vil holde seg omtrent på det folketallet som er i dag. Selv om andelen eldre vil vokse og andelen yngre reduseres, kan en slik inndeling være formålstjenelig med hensyn til robuste kommuner med god kompetanse i tjenesteproduksjonen.

To store utfordringer vil være knyttet til en slik struktur: Lange avstander internt i hver kommune kan gi et dårligere tilbud av kommunale administrative tjenester (jf ”kontortjenester” i kap. 6.4) i form av tilgjengelighet. En endring i kommunestrukturen fra dagens 25 kommuner til fem storkommuner innebærer dessuten en stor overgang for innbyggerne.

## 10.2 Kommunene som samfunnsutviklere

I et alternativ hvor den minste kommunen vil ha 11 500 innbyggere, og hvor det er fem kommuner i Troms, er det åpenbart at kommunerollen som samfunnsutvikler vil styrkes. Kommuner av denne størrelsen vil ha et betydelig bedre økonomisk og faglig fundament enn dagens småkommuner:

- Kompetansen i kommuneadministrasjonen styrkes betraktelig og rekrutteringen av fagpersonell vil være betydelig enklere. Fagmiljøene i kommunene vil være mindre sårbare og personavhengige.
- Kommunen blir mer attraktive som arbeidsplass, særlig kombinert med reformer i kommunenes arbeidsgiverpolitikk.
- Andelen deltidsarbeid vil bli betydelig redusert, et mål som KS arbeider mot.
- Større prosjekt og mer langsiktighet og forutsigbarhet er også en av mulighetene knyttet til større kommunale enheter. Gjennom bredere og tyngre fagkompetanse vil kommunene kunne påta seg større prosjekt. De vil ha muligheter til å etablere og videreutvikle disse i en betydelig større skala. Planleggingshorisonten blir lengre, administrasjon blir mer forutsigbar og langsiktig.
- Nye og viktige relasjoner og nettverk mot sentrale aktører kan utvikles til beste for kommunal utvikling. Eksempler i Troms på dette er mange:
  - a) Troms fylkeskommune og oppgaver tilknyttet regional utvikling.
  - b) Innovasjon Norge og virkemiddelbruk.
  - c) Utdanningsinstitusjoner som universitet og høyskole.
  - d) Interessante bedrifter og organisasjoner.
  - e) Nasjonale og internasjonale kontakter.
  - f) Universitetssykehuset i Nord-Norge.
  - g) Hålogalandssykehuset.
  - h) Kommuner i andre fylker med sterke fellestrekk.
- Mange kommuner har vanskelig for å prioritere områder, spesielt i næringspolitikken. I dag skal alle ha etablering på alle områder; reiseliv, olje og gass, havbruk og fiskebruk, storslakteri med mer. Kommunene tør ikke prioritere enkelte områder og tillate seg å si at her skal vi bli gode. Større kommunale enheter må tørre å gjøre strategiske overordnede prioriteringer og satse på naturlige fortrinn tilknyttet næringsklynger.
- Rettssikkerhet og habilitet vil bli betydelig mindre problemer med større kommunale enheter slik de er skissert i denne modellen.
- Gratispassasjerproblematikken forsvinner gjennom at alle er med på å betale for de kommunale tjenester som tilbys. Dette er særlig et problem mellom små og stor nabo-kommuner.

- Mye interkommunalt samarbeid gir et demokratisk underskudd og manglende offentlig kontroll. Å organisere tjenester gjennom interkommunale foretak eller samarbeid gir borgerne redusert innflytelse over offentlige tilbud.

Samtidig har vi også tidligere pekt på en rekke problemer knyttet til større enheter som vil bli aktualisert i et alternativ med fem storkommuner:

- Avstand til beslutningstager og distanse til politiske problemstillinger. I Troms, med få unntak, er vi vant til å kunne kontakte kommunale myndigheter ved behov. Vi kjenner de som er ansatt i kommunen, og både politikk og administrasjon er behjelpelig med enkeltsaker. Å hjelpe kommunens innbyggere og derved føle reell politisk makt, er manges beveggrunn for å delta i politikk. Avstanden mellom beslutning og de om påvirkes av disse er ikke lang i dagens struktur.
- Mange vil nok finne kommunepolitikk og –administrasjon i en ny storkommune som meningsløs. Politikk handler i stor grad om å finne gode løsninger på enkeltsaker. Få politikere har så langt vært interessert i å bygge politiske beslutninger langs store strategiske linjer. Så økt administrativ fagkompetanse og vekt på det overordnede vil ikke nødvendigvis finne klangbunn i det politiske miljøet.
- Disse store kommunale enhetene vil resultere i store uenigheter tilknyttet lokalisering. Arbeidsplasser, sikring av eksisterende og tilgang til nye er viktig for ethvert nordnorsk lokalsamfunn. Store enheter kan medføre forvitring og ytterligere fraflytting i ytterdistriktene, og press i sentrumsområdene grunnet mangel på attraktive arbeidsplasser. Kvænangen kommune uttalte nylig til avisen Nordlys at de opplever at arbeidsplasser i det interkommunale samarbeidet hovedsakelig lokaliseres til Nordreisa.
- ”Big is beautiful” har vært den tunge trenden innenfor organisering de siste tiårene. Samtidig har få forskningsresultater ensidig konkludert med det samme. Det er mange fordeler knyttet til å være små. Man er mer fleksibel og mindre byråkratisk. Man snur seg lettere, samhandlingen med omgivelsene er enklere og man har lettere for å legge om kursen. Å fjerne det politiske nivået i småkommunene og rasjonalisere bort en del av det administrative nivået er ikke nødvendigvis effektivt. Det skal foregå kommunal tjenesteproduksjon i alle av dagens kommuner i form av barnehage og skole, helse- og sosialtjenester med mer.
- Produksjonsenheter krever også administrativ kompetanse og nærhet. Fiskeri- og havbruksbedrifter langs kysten har behov for en rekke offentlige tjenester, som ved dette alternativet blir lokalisert langt borte. Å skape arbeidsplass for to har vært en stor utfordring for kommunene, ved store enheter vil denne muligheten forsvinne. Dette kan resultere i rekrutteringsproblemer ved produksjonsenheter langs kysten.

### **Virkemiddelsonen**

Nord-Troms med kommunene Karlsøy, Lyngen, Storfjord, Kåfjord, Nordreisa, Kvænangen og Skjervøy er i dag en del av tiltakssonen for Nord-Troms og Finnmark. Tiltakssonen har både bedrifts- og personrettede virkemidler som skal øke tilgang på kompetent personell og



få til flere bedriftsetableringer. Sonen har gitt gode resultat og var i 2004 oppe til evaluering i Stortinget. Her konkluderte man med at tiltakssonens virkemidler skulle styrkes.

Tiltakssonen er problematisk å håndtere i kommunestruktursammenheng når økonomiske regioner legges til grunn. Karlsøy, Storfjord og Lyngen tilhører tiltakssonen, mens Tromsø og Balsfjord ikke gjør det. Hvordan dette skal håndteres i praksis er det vanskelig å si noe om. Det kan bli vanskelig å opprettholde dagens grenser – at sonen krysser tre øyer i en og samme kommune synes vanskelig realiserbart og svært urettferdig. Dette er et område som må klargjøres før beslutning om endringer i strukturer tas.

### 10.3 Kommunestruktur vurdert mot det interkommunale samarbeidet

Som vi skrev i avsnitt 9.3 er sammenhengen mellom identitet og grunnlaget for sammenslutning et krevende tema å analysere. Det er ikke hensikten i dette prosjektet å gjøre det fullt ut. Vi skal derfor nøye oss med å se på noen faktorer som kan fortelle noe om samhandlingen mellom kommunene per i dag – interkommunalt samarbeid (i dette avsnittet), pendlingsmønster i avsnitt 10.4, og om de sammensluttede kommunene tilhører samme lokalavis (avsnitt 10.5).

#### *Sør-Troms; (Bjarkøy, Harstad, Kvæfjord, Ibestad og Skånland)*

Sør-Troms er den regionen med flest samarbeid av regionene i fylket. Det er registrert 34 interkommunale samarbeid som inkluderer kommuner i Sør-Troms. Det interkommunale samarbeidet i Sør-Troms gjelder for et bredt spekter av områder. De er jevnt fordelt på de ulike tjenesteområdene, og det samarbeides relativt mye om brukerretna tjenester (skole, sosialtjenester og helse). Det er et relativt stort antall interkommunalt samarbeid der alle disse fem kommunene deltar. De fem kommunene deltar sammen i 12 interkommunale samarbeid.<sup>12</sup> Det viser at kommunene i denne regionen orienterer seg mot hverandre for samarbeid, og i mindre grad ut av regionen mot andre kommuner i fylket. Det er også relativt mange samarbeid mellom to eller flere kommuner i regionen. Dette viser at det er en tradisjon og en kultur for samarbeid i regionen.

Vår vurdering er at det interkommunale samarbeidet bidrar positivt til potensialet for en felles identitet om den økonomiske regionen Sør-Troms. Kulturen og tradisjonen for samarbeid gir et godt grunnlag for en felles identitet. Det er en stor grad av interaksjon mellom kommunene i regionen (samarbeid og pendling), og det er delvis etablert en følelse av samhørighet i regionen (en interkommunal identitet). I tillegg er denne felles identiteten institusjonalisert gjennom omfattende interkommunalt samarbeid med ulike konstellasjoner av kommuner i regionen.

---

<sup>12</sup> Disse er fordelt på: to interkommunale samarbeid bare for de fem kommunene i Sør-Troms, fem som inkluderer alle kommunene og Gratangen, og fem med deltakere fra alle kommunene og andre kommuner i fylket.

*Indre Sør-Troms og Indre Midt-Troms (Salangen, Lavangen, Gratangen, Bardu og Målsel)*

Det interkommunale samarbeidet i denne økonomiske regionen er beskjedent både i omfang og bredde. Det er ikke registrert noen interkommunale samarbeid der alle disse kommunene deltar. Alle de tre kommunene i Indre-Troms har etablert et samarbeid om skog som også inkluderer Dyrøy. Salangen og Gratangen samarbeider om brann og feiing, mens Gratangen og Lavangen samarbeider om oppmåling og IT. Det er vanskelig å se en kultur eller tradisjon for samarbeid i dette området som gjør dette til noen naturlig enhet. Bardu og Målselv tilhører Midt-Troms (eller seg selv), og orienterer seg mot de andre kommunene i Midt-Troms for samarbeid. De er deltakere i seks samarbeid, hvorav fem av disse inkluderer alle kommunene i Midt-Troms.

Det interkommunalt samarbeidet i denne økonomiske regionen gir lite grunnlag for en felles identitet om enheten. Det er liten grad av interaksjon mellom kommunene i form av institusjonalisert samarbeid, noe som gir et svakt grunnlag for en felles kommune i den økonomiske regionen.

*Senja&kysten (Berg, Torsken, Lenvik, Tranøy, Dyrøy, Sørreisa)*

I kapittel 8.7 har vi beskrevet det interkommunale samarbeidet for denne økonomiske regionen som omfattende både i omfang og bredde. Kommunene i regionen orienterer seg hovedsakelig mot hverandre for samarbeid, og det er en sterk tradisjon og kultur for samarbeid.

Det interkommunale samarbeidet bidrar positivt til potensialet for en felles identitet om denne økonomiske regionen. Det er et godt grunnlag for en felles identitet. Det er høy grad av interaksjon mellom kommunene i regionen, og denne er institusjonalisert gjennom omfattende interkommunalt samarbeid mellom ulike konstellasjoner av kommuner i regionen. Det bidrar til at det delvis er etablert en følelse av samhörighet, en interkommunal identitet, i regionen.

*Utvidet Tromsøregion (Tromsø, Karlsøy, Balsfjord, Lyngen og Storfjord)*

Det interkommunale samarbeidet mellom kommuner i en utvidet Tromsøregion er beskjedent både i omfang og bredde. Det er ikke registrert noen interkommunale samarbeid der alle disse kommunene deltar. Av dette kan det se ut som at det ikke er et samarbeidsmønster som samsvarer med grensene for en utvidet Tromsøregion. I Tromsøregionen er det registrert åtte interkommunale samarbeid, men ingen av disse innbefatter alle kommunene i den økonomiske regionen. Storfjord og Lyngen har til nå orientert seg mot Nord-Troms i det interkommunale samarbeidet. Samtidig har Lyngen signalisert et ønske om et nærere samarbeid med Tromsø. Hvis dette blir realiteter, kan dette inndelingsalternativet være mer realistisk. Spørsmålet er i hvilken retning Storfjord velger å samarbeide i en slik situasjon (jf per i dag deltar Lyngen og Storfjord i 13 samarbeid sammen med de øvrige kommunene i Nord-Troms).

*Nord-Troms (Skjervøy, Nordreisa, Kåffjord, Kvænangen)*

Regionen Nord-Troms (da inkludert med Storfjord og Lyngen) er preget av meget høyt omfang og stor bredde i det interkommunale samarbeidet. Det er registrert 31 interkommunale samarbeid i regionen, og i hele 13 av disse deltar alle kommunene i Nord-Troms. De er jevnt fordelt på de ulike tjenesteområdene, og det samarbeides relativt mye om brukerretta tjenester (skole, sosialtjenester og helse).

I alternativet økonomiske regioner er fire av de seks kommunene i Nord-Troms med. Disse fire kommunene har alene samarbeid på fire områder. I tillegg deltar de sammen i 13 interkommunale samarbeid på regionnivå. Det betyr at de fire kommunene sammen deltar i hele 17 interkommunale samarbeid. Det illustrerer at disse kommunene orienterer seg mot hverandre når de ønsker å samarbeide, De fire kommunene er vant til å samarbeide med hverandre. De har en solid tradisjon og kultur for samarbeid om å løse kommunale oppgaver. Dette gir grunnlag for en felles forståelse og samhørighet mellom disse fire kommunene, som igjen, isolert sett, er et godt utgangspunkt for en felles kommune.

Oppsummert er samarbeidet mellom kommunene mest omfattende i Sør-Troms Senja&kysten og i Nord-Troms. Hvis omfanget av slikt samarbeid legges til grunn for identitetsbygging som igjen legges til grunn for en vellykket sammenslutning, kan det ligge best til rette for det i disse to områdene.

## 10.4 Tilgjengelighet - pendling og avstand

### 10.4.1 Pendlingsmønster

Som i ”Mellomalternativet” i kap 9, skal vi se på pendlingsmønsteret, men her med en inndeling etter økonomiske regioner. Pendling mellom kommunene kan fortelle oss noe om grad av samhandling og fellesskapsinteresser mellom disse – et nødvendig viktig grunnlag for en felles kommune. Neste kart viser pendlingen mellom nabokommuner innen samme økonomiske region. Oversikt over det totale pendlingsbildet er presentert i avsnitt 9.4.



alternativet økonomiske regioner. Om hva som kan regnes som akseptabel avstand, se fotnote 9 i avsnitt 8.1.4.

Tabell 18: Avstander i kilometer mellom kommunesentrene i fylket. Kilde: Panda.

	Harstad	Tromsø	Kvæfjord	Skånland	Bjarkøy	Ibestad	Gratangen	Lavangen	Bardu	Salangen	Målselv	Sørreisa	Dyrøy	Tranøy	Torsken	Berg	Lenvik	Balsfjord	Karlsøy	Lyngen	Storfjord	Kåfjord	Skjervøy	Nordreisa	Kvænangen
Harstad	1	302	16	31	80	61	94	122	142	132	178	185	164	222	270	261	205	212	366	280	243	324	393	372	444
Tromsø		1	318	277	382	259	216	194	160	188	126	158	186	194	241	233	177	90	64	101	91	146	215	194	266
Kvæfjord			1	47	96	77	110	138	158	148	194	201	180	238	286	277	221	228	382	296	259	340	409	388	460
Skånland				1	111	92	69	97	117	115	153	165	147	202	250	241	185	187	341	255	218	299	368	347	419
Bjarkøy					1	141	174	202	222	212	258	265	244	302	350	341	285	292	446	360	323	404	473	452	524
Ibestad						1	84	89	99	71	135	124	103	161	209	200	144	169	323	237	200	281	350	329	401
Gratangen							1	28	56	46	92	99	78	136	184	175	119	126	280	194	157	238	307	286	358
Lavangen								1	41	18	70	71	50	108	156	147	91	104	258	172	135	216	285	264	336
Bardu									1	28	36	50	60	86	133	125	69	70	224	138	101	182	251	230	302
Salangen										1	64	53	32	90	138	129	73	98	252	166	129	210	279	258	330
Målselv											1	34	62	70	117	109	53	47	190	108	74	152	221	200	272
Sørreisa												1	30	37	85	76	20	68	222	140	103	184	253	232	304
Dyrøy													1	67	115	106	50	96	250	168	131	212	281	260	332
Tranøy														1	68	59	17	104	258	176	139	220	289	268	340
Torsken															1	41	65	151	305	223	186	267	336	315	387
Berg																1	56	143	297	215	178	259	328	307	379
Lenvik																	1	87	241	159	122	203	272	251	323
Balsfjord																		1	154	72	35	116	185	164	236
Karlsøy																			1	165	155	210	279	258	330
Lyngen																				1	42	45	114	93	165
Storfjord																					1	87	150	129	201
Kåfjord																						1	69	48	120
Skjervøy																							1	49	121
Nordreisa																								1	72
Kvænangen																									1

- Harstad vil være det naturlige kommunesenteret i Sør-Troms. Reiseavstanden fra de øvrige av dagens kommunesenter ligger innenfor rimelighetens grenser, selv om Bjarkøy ligger 80 km<sup>13</sup> pluss ferge fra Harstad. Avstanden mellom de øvrige kommunesentrene Bjarkøy og Ibestad er vel 14 mil, pluss ferge.
- Tar vi utgangspunkt i at Moen/Bardufoss vil være kommunesenter for kommunen i Indre Sør-Troms, samt Bardu og Målselv, ligger de "gamle" kommunesentrene mellom 36-92 km unna. Lengst er det fra Årstein i Gratangen.
- På Senja vil Finnsnes være et naturlig kommunesenter. Avstanden til de øvrige kommunesentrene er mellom 17 -65 km. Avstanden mellom de øvrige kommunesentra vil i noen tilfeller være større. Lengst vil det være mellom Dyrøy og Torsken.
- I Tromsøregionen vil avstanden til Tromsø være lengst fra Lyngseidet med vel 7 mil og en 20 minutters fergetur. Fra ytre Lyngen er det hurtigbåt til Tromsø og Skjervøy. Kortest er avstanden fra Hansnes med 6 mil. Det vil være 10 mil fra Hatteng til Tromsø sentrum. Ytterkanten av Vannøy får en avstand på ca 8-9 mil pluss ferge.
- I Nord-Troms er det Storslett som peker seg ut som senter i en stor kommune. Med utgangspunkt i Storslett i Nordreisa, ligger de øvrige kommunesentrene under 75 km unna.

Oppsummert vil avstanden til "kommunehovedstaden" fra de andre kommunesentrene stort sett ligger innenfor det vi har tatt utgangspunkt i som akseptabel reiseavstand, jf. fotnote 9.

<sup>13</sup> Men Bjarkøy har vedtatt sammenslutning med Harstad under betingelse av Bjarkøyforbindelsen.

Hva som vil være "kommunehovedstad" i Indre-Troms og i Nord-Troms er imidlertid usikkert.

Våre data viser hvor langt det er mellom dagens kommunesenter i kommunene som inngår i samme økonomiske region. For enkelte bygder som ligger i utkanten av dagens kommunesenter vil avstanden til et nytt kommunesenter i dette alternativet være mye lenger.

## 10.5 Lokal identitet

En inndeling i økonomiske regioner synes svært rasjonelt som utgangspunkt for en ny kommuneinndeling og grenseoppgang. Samtidig er det slik at mennesker ikke tar rene rasjonelle beslutninger, men baserer beslutninger like mye på følelser og identitet. Hver av storkommunene har innebygd en intern motsetning mellom næringsvirksomhet, ulike identiteter og kulturell tilhørighet:

1. Nord-Troms er en region basert på trestammers møte med kvener, samer og nordmenn. Motsetningene mellom de ulike identitetene og religionene ser vi fortsatt mange eksempler på i våre dager. I Kåfjord fjernes samiske skilt, og mange benekter sin tilhørighet til etniske minoriteter basert på fordommer og ulikebehandling. Motsetningene påvirker naturlig nok den måten den kommunale tjenesteproduksjonen skal foregå på. Samtidig er det store lokale forskjeller på næringslivet, som igjen påvirker mentalitet.

Skoletilbudet på videregående nivå i Nord-Troms er lokalisert både i Nordreisa og på Skjervøy. Kortbaneflyplass ligger i Sørkjosen, hurtigruten har daglig avganger nord og sør fra Skjervøy. Skjervøy har også hurtigbåttilbud til Tromsø.

2. Tromsø-regionen er en smeltedigel hvor man vil ha noen av de mest avanserte miljøene i verden på enkeltområder, hånd i hånd med bitte små bygder. Samtidig har Tromsø over lang tid hatt et stort omland å forholde seg til, og således vunnet erfaring i å ivareta ulike behov. Eksempelvis har man egen næringskonsulent for distriktene, og man har et distribuert servicetorg. Forvaltningsmessig så deler man i dag:

- Malangen med Balsfjord
- Reinøya, Rebbenesøya og Ringvassøys med Karlsøy
- Lyngsalpene med Lyngen og Balsfjord

Tromsø og Karlsøy samarbeider om grunnskoletilbudet. Videregående skoletilbud finnes i Tromsø og i Balsfjord. Mange av de fra indre Lyngen velger å gå i Balsfjord på grunn av muligheter for pendling.

3. Indre Sør-Troms Regionråd signaliserte gjennom ordfører i Salangen i februar 2005 at Regionrådet nok ville komme til å søke samarbeid eller sammenslåing – tre kommuner var for lite grunnlag å drive regionalt samarbeid på. Han påpekte også at man da ville se mot Harstad og Sør-Troms Regionråd fordi man der ville føle tilhørighet samtidig som regionen har flere tilbud enn Midt-Troms ansees å ha.

Innenfor betegnelsen økonomiske regioner er de tre kommunene i Indre Sør-Troms koblet til Bardu og Målselv. Næringsmessig og kulturelt kan man anta at disse vil føle nærmere tilhørighet til Harstadregionen. Kystkulturen er fremherskende i disse

kommunene, og mye av næringsaktiviteten befinner seg i skjæringspunktet mellom fiskeri/havbruk og industri.

Bardu og Målselv er store på landbruk og forsvar og har en sterk innlandskultur med røtter fra Østerdalen. På tross av en rekke felles trekk, blant annet over ti mils kommunegrense, vegrer Bardu seg for å slå seg sammen med Målselv. Bardu og Målselv har næringsmessig mye til felles med Balsfjord, kanskje særlig gjennom landbruk og tilhørende industri.

Flere har tatt til ordet for at Sørreisa har nærmere tilknytning til Indre Troms enn til kysten. Til tross for at de har en rekke arbeidsplasser og nærhet til Bardufoss, er det få andre indikatorer på at dette er tilfelle. For flere år siden iverksatte man et BMS-samarbeid, som blant annet har munnet ut i en felles museumsstruktur hvor man har innlemmet andre kommuner.

Bardufoss har et bredt videregående skoletilbud som ungdom fra hele distriktet bruker. I tillegg har man både sivil og militær pilotutdanning i Målselv. Det er også egen flyplass som server hele Midt-Troms.

#### 4. Harstadregionen

Bjarkøy har vedtatt at de kan slås sammen med Harstad forutsatt at Bjarkøyforbindelsen realiseres. Dette innebærer bygging av to tunneler/broer og fortsatt bruk av ferge over det siste strekket. Regionen framstår som ganske homogen hvor næringsstruktur og kultur er relativt lik. Alternativet ville være å ta med Gratangen i storkommunen Harstad.

Vi tror at Sør-Troms vil komme styrket ut gjennom denne kommuneinndelingen. Folketallet vil gradvis øke, og man blir en storkommune i norsk målestokk. Harstad er et senter, både handel og service, for nabokommunene.

Harstad har videregående skoletilbud for regionen, og Kvæfjord har landbruksutdanning. Harstad har egen høgskole med et bredt studietilbud. Flyplassen ligger på Evenes og deles med nordre Nordland. Hurtigruten har daglige avganger nord- og sørover. Det går hurtigbåt mellom Tromsø og Harstad med stopp på en rekke steder.

#### 5. Midt-Tromsregionen

Verken Dyrøy, Sørreisa, Berg, Torsken eller Tranøy ønsker på politisk nivå en kommunesammenslåing. De ønsker heller en styrking av det interkommunale samarbeidet. Lenvik har fra politisk hold signalisert interesse for å drøfte muligheter for endring av kommunestruktur. For øvrig vises det til kapittel 8 ang Midt-Troms for analyser og vurderinger.

## 10.6 Vurdering av konsekvenser for kommunens roller

### 10.6.1 Tjenesteprodusent

Den geografisk ujevne befolkningsveksten som prognosene viser for dagens kommuner, blir godt utjevnet i inndeling etter økonomiske regioner. Selv om andelen eldre øker og andelen unge går ned, kan dette gi robuste kommuner med hensyn til god kompetanse i tjenesteproduksjonen. Førstelinjen vil ha et ledd med fagkompetanse å hvile seg på, eks. pedagogisk kompetanse for barnehagene, utviklingskompetanse for skolene og en sterk medisinsk kompetanse for omsorgsenheter. Stordriftsfordeler og flere brukere vil være positive effekter for tjenesteproduksjon – dette tror vi lettere lar seg realisere sammenlignet med interkommunalt samarbeid.

Utfordringene knyttet til denne strukturen vil være lange avstander internt i hver kommune, som kan gi dårlig tilbud i form av tilgjengelighet. Men her skal vi huske at de brukernære tjenesten stort sett må lokaliseres som i dag – der innbyggerne bor, mens ”kontortjenester” nok vil måtte samordnes til færre enheter sammenlignet med i dagens struktur.

### 10.6.2 Samfunnsutvikler

I et alternativ hvor den minste kommunen vil ha 11 500 innbyggere, og hvor det er fem kommuner i Troms, er det åpenbart at kommunerollen som samfunnsutvikler vil styrkes. Kommuner av denne størrelsen vil ha betydelig bedre økonomisk og faglig fundament enn dagens småkommuner. Vekstkraft, klynger og bedre innovasjonssystemer, klare prioriteringer, engasjement i større prosjekt, bedre gjennomslagskraft og lydhørhet fra andre er positive effekter av kommunesammenslåing til økonomiske regioner. Større handlingsrom fra kommunal administrasjon og politikere gir muligheter. Utad vil fem stor-kommuner bli vesentlig mer synlige både regionalt og nasjonalt enn dagens 25 kommuner

Problemer vil være distanse, mentalt og fysisk, en fare for at de store får hjelp men ikke de små, uenigheter om lokalisering, usynlighet, manglende offentlige innkjøp hos lokale, kommunikasjonsproblemer, byråkrati og hierarki, vanskeligheter med å finne den rette med mer.

### 10.6.3 Forvalter

En inndeling etter økonomiske regioner vil med stor sannsynlighet gi bedre rettssikkerhet, fordi kommunene vil ha ressurser til å tilsette juridisk kompetanse og bedre fagpersonell på ulike områder. Vi mener da at det vil redusere omfanget av dispensasjonssaker, klagesaker, manglende overordnede planer. Videre vil det legge til rette for økt likebehandling, mindre habilitetsproblemer, samt mindre bruk av skjønn.



#### 10.6.4 Demokrati

Små kommuner har tradisjonelt sett hatt betydelig høyere valgdeltagelse enn større kommuner. Dette er ofte antatt å skulle gi mer demokrati og medbestemmelse. Samtidig viser det seg at mindre kommuner lettere kan bli utsatt for kupp fra eksempelvis bygdelister. Kommunestyre og formannskap er små og svært personavhengig. Med en inndeling på fem kommuner i fylket vil politikerrollen bli både kompleks og krevende, og dermed også av mange oppleves som mer spennende.

Samtidig handler politikk i stor grad om engasjement i enkeltsaker. I Nord-Norge finnes det mange eksempler på dette gjennom Finnmarkslista, Finnmarksopprøret og Kystpartiets inntreden i norsk politikk.

Vi tror det er både fordeler og ulemper knyttet til demokratisk mangfold og kommunestørrelse. En inndeling i storkommuner kan i verste fall redusere både det lokale engasjementet og valgdeltagelsen. Samtidig ser vi at mange engasjerer seg politisk og ønsker å stå på politiske lister i de større kommunene. Mange framhever en profesjonalisering av politikerrollen, mens andre frykter denne formen for yrkesdeltakelse.

#### 10.6.5 Skåring av kriterier og roller

I tabellen under har vi forsøkt å vurdere hvordan kriteriene i analysen over vil slå ut i en og to sammensluttede kommuner. Det presiseres at skårene ikke er objektive, men er ment å gi et bilde av forhold som taler for og i mot en sammenslutning eller samarbeid.

Tabell 19: Skåring av kriterier og roller i inndelingsalternativet Økonomiske regioner.

Roller	Kriterie	Nord-Troms	Tromsø	Indre Midt-Troms	Senja	Sør-Troms
Tjenesteprodusent	Befolkningsgrunnlag	++	++	++	++	++
	Areal	--	--	--	+	+
Samfunnsutvikler	Utvikler	+	+	+	+	+
	Identitet	+	-	+	+	++
Forvalter	Rettsikkerhet	++	++	++	++	++
Demokratirolle	Politisk handlingsrom	++	++	++	++	++
	Nærhet	0	-	--	0	+

## 11 OPPSUMMERING OG KOMMENTARER

### 11.1 Hva har vi gjort

Vi har i denne utredningen søkt å synliggjøre fordeler og ulemper ved dagens kommunestruktur sett i lys av nasjonale utviklingstrekk. Vi har videre analysert framtidige muligheter og konsekvenser for den enkelte kommune knyttet til rollen som samfunnsutvikler, forvalter, tjenesteprodusent og demokratiarena. Gjennom en lang rekke kriterier har vi belyst hvordan det kommunale tjenestespekteret påvirkes av nasjonal politikk, statlige rammeoverføringer, befolkningsutvikling, interkommunalt samarbeid med mer.

Denne utredningen har ikke som ambisjon å sette to streker under svaret for en framtidig kommunestruktur i Troms. Vi har forsøkt å stille en del spørsmål og analysere disse knyttet opp mot idealer som generalistkommuner og vår fremste demokratiarena. Vi har flyttet mange kommunegrenser, og vet at noen av alternativene er urealistiske. Samtidig tror vi det er viktig å analysere kommunestruktur med nye øyne.

Vi er fullstendig klar over at kartene som illustrerer ulike muligheter vil komme til å skape debatt. Kanskje mer debatt enn den faktiske muligheten til å løse kommunale oppgaver i kommune-Troms. Slik vil det åpenbart være, og dette gir media en mulighet for å stille aktørene opp mot hverandre. Andre utredninger av dette slaget har valgt ikke å ta stilling til hvordan kartet skal se ut, nettopp for å unngå at debatten styres av kart heller enn funksjoner, innhold og identitet.

### 11.2 Hva bør gjøres videre

Denne utredningen har kommunepolitikerne som sin primære målgruppe. Følgelig bør utredningen brukes som grunnlag for en debatt i kommunestyrene om den enkelte kommunes oppgaver og roller. Vi håper jo at utredningen brukes slik at man ser på egen og naboens kommune med nye øyne, at man stiller spørsmålstegn ved vedtatte sannheter.

I realiteten har hver enkelt kommune tre valg:

1. Å bestå som kommunal enhet
2. Å tilnærme seg naboene i øst, vest, sør eller nord gjennom et videre arbeid fundert på denne utredningen, eller elementer av den
3. Å utvide det interkommunale arbeidet

Så langt ser det ikke ut for at noen av de politiske partiene som vil støtte et forslag om tvangssammenslutning av kommunene, så alternativ 1 og 3 er fullt realiserbart.

Samtlige fylker, med unntak av Sogn og Fjordane, har gjort denne typen utredning og prosjektarbeid i regi av KS. Dette er delprosjekt av et stort KS-prosjekt sentralt som gjøres i samarbeid med KRD. De fylkesvise prosjektene skal munne ut i en stortingsbehandling i 2006 som skal ta for seg framtidig kommunestruktur og en mulig oppgavefordeling. Det er

derfor viktig at kommunestrukturprosjektet gis en grundig behandling i det enkelte kommunestyre slik at stortinget har et godt grunnlag for å ta sine beslutninger på.

### 11.3 "Røyksignaler"

I arbeidet med denne utredningen har vi støtt på mange paradokser, som det kan være på sin plass å avslutte utredningen med. Vi har valgt å oppsummere disse paradoksene punktvis som følger:

#### **Den kommunale lysten:**

- Det er et rart at blant de 25 kommunene i Troms ikke er noen som offensivt ønsker å slå seg sammen med andre kommuner, Særlig tatt i betraktning det nasjonale fokuset på kommunestørrelse. Noen unntak finnes:
  - I Lyngen har ordføreren stilt spørsmål om Nord-Troms regionen er den riktige samarbeidspartneren for kommunen, og at en tilnærming til Tromsø kan være aktuell. De ønsker primært samarbeid med Tromsø om kommunale oppgaver.
  - I Bjarkøy kommune stemte 90 % av befolkningen ja til kommunesammenslutning med Harstad, under forutsetning av at Bjarkøyforbindelsen (fast vei-forbindelse) blir realisert.
  - Skånland vil også slå seg sammen med naboene, men de har nettopp hatt en folkeavstemning hvor Tjeldsund sa nei, og Evenes trakk seg ut av prosessen før det kom så langt.
  - Lenvik vil gjerne være som de er, men hvis noen av naboene tar initiativet til en sammenslutning vil nok Lenvik stille seg positiv til dette. Men de fleste naboene sier nei. Tilsvarende problemstilling finner vi i Nordreisa og Nord-Troms. De store kommunene vil ikke ta stilling til sammenslutning, men har åpne armer i forhold til samarbeid. Redselen for å bli oppfattet som for dominerende ovenfor nabokommuner er svært framtrædende. Dette er den uttrykte holdningen til Nordreisa, Tromsø, Finnsnes og Harstad.
- Tvang skal ikke brukes i sammenslutningssaker, alt skal baseres på frivillighet. Betyr dette en 100 % frivillighet fra samtlige kommuner?
- Hvis frivillighet fortsatt skal være hovedmålet og insitamentene til sammenslutning fraværende, vil dagens kommunestruktur bestå.
- Driverne for sammenslutning har ikke grobunn blant de politiske partiene i Troms. Selv om mange erkjenner at vi må gjøre noe, så skal det ikke gå ut over "vår" kommune.
- I stedet for å bruke tvang så opplever kommunenes at de seigpines gjennom økonomiske insitamenter. Gjelden er høy i samtlige kommuner og avhengigheten av statlige rammetilskudd er store. En endring i rentenivået vil feie fundamentet under beina på de aller fleste kommunene. Det samme vil en endring i inntektsoverføringene.
- Til tross for økonomiske gulrøtter fra KRD, har ingen av kommunene i Troms latt seg friste av statsråden til å slå seg sammen innen 1. juni 2005.

### **Kommunale oppgaver:**

- Kommuner pålegges stadig nye oppgaver, det følger ikke friske midler med til å løse disse oppgavene, så kritiseres kommunene av innbyggere og staten for manglende innhold samtidig som forventningene skapes av staten til kommunalt tjenesteinnhold.
- Forskyving av problemer vil oppstå. De minste kommunene vil ha det samme behovet for kommunale tjenester, de unge vil flytte og de gamle blir igjen. Men hvem skal passe på de gamle og hvor skal de være? Skal de gamle også flyttes til sentra fordi det i distriktene ikke finnes arbeidskraft til å pleie de eldre, eller vil endring i kommunegrensene endre dette?
- Er det bare kommunene som skal besørge utvikling i distriktene? De statlige etatene har trukket seg ut av de minste kommunene og derved sørget for tap av verdifulle arbeidsplasser.
- Er kommunesammenslutning det eneste svaret man står ovenfor med hensyn til utfordringene i kommunene?

### **Demokratiet:**

- Er de små kommunene så mye mer demokratisk enn de store? Mulighetene for å kuppe er så absolutt til stede. Er det spennende å være politiker i de minste kommunene hvor kutt er dagsorden kontinuerlig og hvor utviklingspotensial er i ferd med å forsvinne?
- Er den gradvis manglende kompetansen i kommunene knyttet til en rekke oppgaver i ferd med å gi oss et demokratisk underskudd?

### **Interkommunalt samarbeid:**

- Vi har utstrakt grad av interkommunalt samarbeid. Dette samarbeidet praktiseres gjennom et indirekte demokrati, hvor valgte representanter velger delegerte. Ofte er det ordføreren som representerer eierskapet i interkommunale samarbeid. Saksarbeidene har ofte preg av manglende offentlig innsyn.
- Gratispassasjerproblematikken er til stede. Det er grenser for hvor mange oppgaver en kommune kan påta seg for naboene, uten at det følger midler med. Eksempler på dette er kulturtilbud, som kino, teater, galleri og konserter. Nabokommuner benytter tilbudet, men betaler ikke sin andel. Det interkommunale samarbeidet drives i stor grad av de største kommunene, og dette koster penger. Eksempelvis føler Indre Sør-Troms seg for liten til å få i gang reelle interkommunale samarbeid med tre små kommuner.
- Interkommunale samarbeid gir ofte arbeidsplasser til den kommunen som i utgangspunktet er sterkest, og har det tyngste fagmiljøet. Dette medvirker til å utarme allerede tynt befolkede kommuner med få arbeidsplasser.

## 12 VEDLEGG

Oversikter over samarbeidet mellom kommunene. Kilde: regionrådene:

### Sør-Troms

**Kommuner: Kvæfjord, Harstad, Skånland, Ibestad, Bjarkøy**

Samarbeid	Samarbeidspartnere	Merknader
<b>Regionalt samarbeid</b>		
Politisk samarbeid	Sør-Troms alle	Sør-Troms regionråd m/felles sekretariatstjeneste. Nye vedtekter av 1994
Politisk samarbeid	Kommuner i Ofoten, Vesterålen, Lofoten og Sør-Troms	Tilslutning til vedtekter for Hålogalandsrådet i 1993. Enklere samarbeidsform vurderes nå
<b>Administrasjon</b>		
Juridisk bistand	Kvæfjord, Bjarkøy, Evenes, Ibestad, Lødingen, Skånland, Tjeldsund	Juridisk bistand, konsultativt og ved rettssaker. Avtale av 1979 med nåv. adv. fa Nilsen og Fagerholt.
Revisjon	18 kommuner, fylkeskommunen	Revisjonstjenester etter kommunelov og forskrift. Avtale om deltakelse i interkomm selskap 2004-2006
Revisjon	Ibestad, Skånland, Gratangen, Salangen, Lavangen, Dyrøy, Bardu	Sør-Troms kommunerevisjon IKS. Revisjonstjenester etter kommunelov og forskrift.
<b>Skole:</b>		
Grunnskole	Harstad, Bjarkøy	Bjarkøy kjøper elevplasser av Harstad – elever Gryøya
Grunnskole	Sør-Troms alle + Gratangen	Regionsamarbeid med fylkesmannens utdanningsavd som pt delfinansierer en regionkontakt
Grunnskole	Sør-Troms alle + Gratangen	Avtale av 1995 om interkommunal PP-tjeneste
Førskole	Kvæfjord, Harstad	Tilsyn barnehager
Førskole	Sør-Troms alle + Gratangen	Kompetanseutvikling via kontaktutvalg
<b>Sosialtjenester:</b>		
Flyktningbosetting	Kvæfjord, Harstad	Introduksjonsprogram
Arbeid/aktivisering funksjonshemmede	Kvæfjord, Harstad	Arbeidsplassstilbud ved Trastad Produkter fra 1991
Krisesenter	Kvæfjord, Bjarkøy, Harstad	Tilskudd Harstad krisesenter. Ikke avtalefestet
Barnevern	Kvæfjord, Harstad	Bruk av familieråd
Barnevern	Harstad, Bjarkøy	Barneverntjenester
Sosiale tjenester	Harstad, Bjarkøy	Sosialtjenester
<b>Kultur:</b>		
Bygdebok	Skånland, Ibestad, Gratangen	Astafjord bygdebok
Museum	Kvæfjord, Bjarkøy, Harstad, Skånland	Driftstilskudd til Trondarnes Distriktsmuseum
<b>Næring:</b>		
Tilrettelegging/ bistand	Bjarkøy, Harstad, Skånland	Destination Harstad yter bistand innen markedsføring

næringsliv		og turistinfo. Ny avtale fra 2004 er stilt i bero
Skogforvaltning	Kvæfjord, Bjarkøy, Harstad, Skånland	Felles stilling som skogbrukssjef fra 1994. Kvæfjord kommune har arbeidsgiveransvar
Landbr.forvaltning	Harstad, Bjarkøy	Hele landbruksfunksjonen
Veterinærtjeneste	Kvæfjord, Sortland	Driftstilskudd veterinære tjenester. Avtale av 1998 er utgått, foreløpig videreført til ut 2005
<b>Tekniske tjenester:</b>		
Beredskap mot forurensning mv	Sør-Troms alle + Dyrøy, Gratangen, Lavangen, Salangen,	Felles beredskapstjeneste mot akutt forurensning av land, vann og sjø. Samarbeidsavtale med myndighet overført til interkomm beredskapsstyre
Sluttbehandling av forbruksavfall	11 kommuner i regionen	Behandling av forbruksavfall for alle v/HRS, innsamling etter ulike ordninger i kommunene
Brannutrykning	Kvæfjord, Sortland	Samarbeid ved utrykning/assistanse i Gullesfjord
Brannvarsling	Sør Troms alle +18 kommuner i regionen	Kjøp av brannvarslingstjenester fra Narvik, tilknyttet politidistriktet. Erstatte fra 2004 GIV
Brann	Harstad, Skånland	Brannsjef forebygging
<b>Helse:</b>		
Legevakt	Kvæfjord, Bjarkøy, Lødingen	Interkomm vaktordning ved Harstad sykehus fra 2002
Legetjenester	Harstad, Bjarkøy	Tjenestekjøp fra Harstad ved fravær av Bjarøylegen
Matproduksjon	Harstad og Fylkeskommunen	Felleskjøkken produksjon/distribusjon institusjonsmat
Helsetjenester	Kvæfjord, Lødingen	Helsetjenester i Indre Gullesfjord. Avtalen vedr legetjenester fra 2003 tilsidesatt av fastlegeordningen
Helsetjenester	storregionen	Vaksinasjon og veiledningstjenester for ungdom
Miljørettet helsevern	Kvæfjord, Harstad	
<b>Annet:</b>		
Konfliktråd	23 kommuner i regionen	Megling i konfliktråd fra 1993, følger grensene for politidistriktet
Redningstjenester og RVR	Sør-Troms alle	Ad hoc

## Midt-Troms

**Kommuner: Berg, Torsken, Lenvik, Tranøy, Dyrøy, Sørreisa, Bardu og Målselv**

Samarbeid	Samarbeidsparter
<b>PPT/skole</b>	
PPT Midt-Troms	Berg, Torsken, Tranøy, Lenvik, Sørreisa
PPT Bardu-Målselv	Bardu og Målselv
Pedagogisk senter	Berg, Torsken, Tranøy, Lenvik og Sørreisa
<b>Helse</b>	
SenjaLab	Berg, Torsken, Tranøy, Lenvik og Sørreisa
Legevakt	Berg, Torsken, Tranøy, Lenvik, Sørreisa og Dyrøy
Legevakt	Bardu, Salangen, Lavangen
Jordmortjeneste	Midt-Troms alle

Krisesenter	Midt-Troms alle
Distriktsmedisinsk senter	Midt-Troms alle
<b>Kultur</b>	
Biblioteksamarbeid	Midt-Troms alle
Midt-Troms musenum	Berg, Torsken, Tranøy, Sørreisa, Målselv, Bardu og Balsfjord
Kirkeverge	Sørreisa, Dyrøy
<b>Tekniske tjenester</b>	
Brannvesen	Lenvik, Berg
Brannvesen	Sørreisa, Dyrøy
Feiertjenester	Sørreisa, Dyrøy
Felles teknisk planlegging	Sørreisa, Dyrøy
Senja Avfallselskap	Berg, Torsken, Tranøy, Lenvik, Sørreisa, Dyrøy og Målselv
<b>Næring</b>	
Forsvarsomstilling	Bardu, Målselv, Sørreisa
Landbrukskontor	Berg, Lenvik
Skogbrukssjef	Berg, Torsken, Tranøy, Lenvik og Sørreisa
<b>Regionalt samarbeid</b>	
Regionrådet	Midt-Troms alle
Administrativt råd	
<b>Politisk samarbeid</b>	
<b>Felles formannskapsmøter</b>	Dyrøy og Sørreisa
<b>Annet</b>	
Nettverk; IKT/teknisk, personal	

## Indre Sør-Troms

**Kommuner: Salangen, Lavangen, Gratangen**

<b>Samarbeid</b>	<b>Samarbeidsparter</b>	<b>Merknader</b>
<b>Tekniske tjenester</b>		
Brann	Salangen, Gratangen	Eget selskap.
Feiing	Salangen, Gratangen	Eget selskap.
PPD	Gratangen + Sør Troms alle	Eget selskap.
Oppmåling	Gratangen, Lavangen	Gratangen kommune.
<b>IT</b>	Gratangen, Lavangen	Lavangen kommune.
<b>Næring:</b>		
Skog	Indre Sør Troms alle + Dyrøy	Salangen kommune.
<b>Kultur</b>		
Bygdeboka	Ibestad, Skånland, Gratangen	Gratangen kommune.
<b>Regionrådssamarbeid</b>		

Indre - Sør Troms regionråd	Indre Sør-Troms alle	Gratangen kommune er vertskommune for regionrådet. Ordfører i Salangen kommune Ivar B. Prestbakmo er leder for regionrådet.
-----------------------------	----------------------	---

## Tromsøregionen

**Kommuner: Karlsøy, Tromsø, Balsfjord**

Samarbeid	Samarbeidsparter	Merknader
<b>Næring</b>		
Ammegeitprosjekt	Balsfjord- Karlsøy	Regionrådet
<b>Skole</b>		
Skole	Tromsø, Karlsøy	Skolen på Rebbenesøy og Reinøy
<b>Helse</b>		
Helsetjenester	Tromsø, Karlsøy	Felles helsetjenester på Reinøy
<b>Tekniske tjenester</b>		
Brannvern	Tromsø, Karlsøy	Tromsø kommune selger brannvern- tjenester til Karlsøy
Kyst-Gis	Karlsøy og Balsfjord	Balsfjord, Karlsøy og Tromsøregion- råd
<b>Regionrådsamarbeid:</b>		
Regionalsamarbeids- plattform	Tromsregionene alle	Samarbeid med Troms fylkeskom- mune
PICYBU –Interreg III	Regionrådene i Troms	
<b>Næringspolitisk samarbeid</b>	Karlsøy, Balsfjord	Regionrådet



## Nord- Troms

**Kommunene: Kvæningen, Nordreisa, Kåfjord, Storfjord, Lyngen, Skjervøy**

<b>OVERSIKT INTERKOMMUNALT SAMARBEID</b>	
<b>Samarbeid</b>	<b>Samarbeidspartnere</b>
<b>Helse</b>	
Jormortj/rehabilitering/afesi	Nord.Kvæ,Kåf,Skj
Distriktsmessig senter (DMS)	Kåfj, Kvæ, Nord, Skj
Legevakt- og legevaktsentral	Lyngen, Storfjord
Legevaktsamarbeid	Utredes
<b>Kultur</b>	
Nord-Troms Museum	Nord-Troms alle
Sendemasta Nord-Troms	Skjervøy, Nordreisa
<b>Næring</b>	
Kommuneveterinærtjenesten	Kvæ,Kåf, Nord, Skj,
Kommuneveterinærtjenesten (distrikt og vaktordning)	Lyngen, Storfjord
Næringsmiddeltilsyn (Mattilsyn)	Alle seks
Nord-Troms Reiseliv AS	Nord,Kvæ, Kåf, Stor,
Landbruk	Nord, Skj,
Skogbruk: Felles skogbrukssjef	Nord, Skj, Lyn, Storfj, Kåf
Vett og uvett (regi av regionrådet)	Nord-Troms alle
Ungdomsprosjekt UNIT (regi av regionrådet)	Nord-Troms alle
Studiesenteret (SINT)	Nord-Troms alle
<b>Skole/PPT</b>	
PPT	Kvæ,Kåf, Nord,
PPT	Lyngen, Storfjord og Balsfjord
Kommunenes opplæringskontor	Nord-Troms alle
Regionskontoret i Nord-Troms (pedagogisk samarbeid bh, gr, vg)	Nord-Troms alle
<b>Tekniske tjenester</b>	
Feietjenesten	Nord-Troms alle
Avfallsservice	Nord, Kåfjord, Sto, Lyng, Skj
Samarbeid planlegging/landbruk/kart (GIS)	Kvæ, Kåf, Nord,
Interkom. brannvarslingsord.	Hele Troms
<b>Annet</b>	
Interkom. Trekkontrolør	Nord-Troms alle
Interkom.revisjonssamarbeid	N,Kå,Kv,Ly,St,
Interkommunalt beredskapsråd	
IVA akutt forurensning	16 Tromskommuner
LUIK (lederutvikling i kommunene)	Nord-Troms alle
<b>Nettverksamarbeid:</b>	
Adm. Ledergruppa	Skj, Nord.
rådmannsforum	Nord-Troms alle
økonomisjefer	Nord-Troms alle
<b>Barnevern</b>	
Barnevernet	Nord., Kvæningen
<b>Samarbeid i regionale råd:</b>	
Nord-Troms regionråd	Nord-Troms alle

