



SØR-VARANGER KOMMUNE

Boks 406, 9915 Kirkenes
Tlf. 78 97 74 00. Fax 78 99 22 12
E-post: postmottak@sor-varanger.kommune.no
www.svk.no

Innkalling

Utvalg: Kommunestyret
Møtedato: 17.02.2016
Møtested: Kommunestyresalen, Rådhuset
Møtetid: 11:30

Ved eventuelt forfall, er representantene selv ansvarlig for å innkalle vara.

Ved forfall til kommunestyremøter, skal forfall meldes til gruppeleder, som er ansvarlig for å innkalle vara.

Varamedlemmer møter etter nærmere innkalling.

Kirkenes, 05.02.2016

Rafaelsen, Rune Gjertin
Ordfører

SAKSLISTE:

Saksnr.:	Sakstittel:	Arkivsak:	U.off:
010/16	SØKNAD OM ETTERGIVELSE OG FRITAK FOR EIENDOMSSKATT FOR SYDVARANGER GRUVE AS - KONKURSBO Saksordfører: Egil Kalliainen, kalliain@online.no , tlf. 90100336	15/1859	
011/16	KOMMUNEREFORMEN - PROSESS 2016 Saksordfører: Lena Norum Bergeng, noruberg@online.no , tlf. 91766623	14/2147	
012/16	ÅRSMELDING FOR RÅDET FOR LIKESTILLING AV FUNKSJONSHEMMEDE 2015 Saksordfører:	16/229	
013/16	ÅRSRAPPORT SKATTEOPPKREVER 2015. Saksordfører: Egil Kalliainen, kalliain@online.no , tlf. 90100336	15/239	
014/16	PLANPROGRAM FOR DETALJREGULERING FOR NORDBAKKEN I NAMDALEN Saksordfører: Robert Nesje, rne@svk.no , tlf. 91354852	13/2305	
015/16	UTVIDELSE AV INNEVÆRENDE BEVILLINGSPERIODE TIL 30.09.2016 I MEDHOLD AV ENDRINGER I ALKOHOLLOVVEN § 1-6 Saksordfører: Cecilie Hansen, cha-ns@hotmail.com , tlf. 90634705	16/94	
016/16	HØRINGSUTTALELSE TIL KONSEPTVALGUTREDNING FOR E6 HØYBUKTMOEN - KIRKENES Saksordfører: Lena Norum Bergeng, noruberg@online.no , tlf. 91766623	14/689	



SØR-VARANGER KOMMUNE

Boks 406, 9915 Kirkenes
Tlf. 78 97 74 00. Fax 78 99 22 12
E-post: postmottak@sor-varanger.kommune.no
www.svk.no

SAKSFRAMLEGG Sak til politisk behandling

Saksbehandler: Ellen Mari Lindkvist Enhetsleder: Lande, Svanhild Apeland, tlf. 78 97 75 54	Dato: 22.01.2016
Arkivsak: <arkivsaksnr>	
Saksordfører: Kalliainen, Egil	

Utvalg	Saksnummer	Dato
Formannskapet	004/16	03.02.2016
Kommunestyret	010/16	17.02.2016

SØKNAD OM ETTERGIVELSE OG FRITAK FOR EIENDOMSSKATT FOR SYDVARANGER GRUVE AS - KONKURSBO

Vedlagte dokumenter:

SØKNAD OM ETTERGIVELSE OG FRITAK FOR EIENDOMSSKATT
VEDRØRENDE KLAGE PÅ EIENDOMSSKATT FOR SYDVARANGER GRUVE AS -
MELDING OM VEDTAK

19315 Kommentarer til klage fra SVG
Sydvaranger konklusjon - Håvard Nesheim
Sydvaranger verdivurdering - Håvard Nesheim
23.226 - Sydvaranger Gruve AS, ressurs og maskiner
25.210 - knuseverket, bygning
27.257 - seperasjonsverket, bygning

Dokumenter i saken:

2015028105 SØKNAD OM ETTERGIVELSE OG FRITAK FOR EIENDOMSSKATT
2015027802 VEDRØRENDE KLAGE PÅ EIENDOMSSKATT FOR SYDVARANGER
GRUVE AS - MELDING OM VEDTAK
2015022281 MELDING OM VEDTAK OG INFORMASJON OM FREMDRIFT I
KLAGESAKEN
2015018768 VEDRØRENDE KLAGE PÅ VEDTAK OM EIENDOMSSKATT - FORELØPIG
SVAR
2015009254 KLAGE PÅ EIENDOMSSKATT

Kort sammendrag:

Sydvaranger gruve AS – konkursbo har i brev datert 18.12.2015 søkt om ettergivelse og fritak for eiendomsskatt for konkursboet. Bostyrer viser til bestemmelsene i eiendomsskatteloven § 28, subsidiært § 7 bokstav a.

Faktiske opplysninger:

Sydvaranger Gruve AS ble sist omtaksert i forbindelse med den alminnelige takseringen gjeldende fra 2015. Nytt skattegrunnlag for verk og bruket ble satt samlet til kr. 460 270 000,-, og i tillegg ble en del mindre eiendommer tilhørende dem taksert. Taksten på verk og bruket ble påklaget, og etter ny behandling ble den nye taksten for gruva kr. 298 920 000,-. Kravet i boet ble dermed redusert fra kr. 3 058 707,- inkl. vann/avløp som utgjør kr. 202 102,- og renter, til kr. 2 090 594,-. Kravet er sikret med legalpant i eiendommen, jfr panteloven § 6-1. Det vil si at kommunen har panterett foran alle andre heftelser i den eiendom kravet gjelder.

Vurderinger:

Eiendomsskatteloven (eskl) § 28 sier:

Gjer særlege grunnar at det kom til å verta sær s urimeleg om heile eigedomsskatten vart innkravd, kan skatten setjast ned eller ettergjevast av formannskapet.

Konkursboet søker om ettergivelse av eiendomsskatten for 2015 på bakgrunn av at selskapet er konkurs, og det er begrensede midler i boet. De mener at på bakgrunn av at skatteyters økonomiske situasjon, er lovens krav til særlige grunner oppfylt og at det vil være særlig urimelig om eiendomsskatten ble innkrevd. Boet mener Formannskapet med den bakgrunn har en plikt til å frafalle eller sette ned eiendomsskatten. De viser blant annet til at dersom innkrevingen fortsetter, og legalpantet øker, vil dette vanskeliggjøre salget av gruva.

Eiendomsskatt er en objektskatt, der eiendommen, uavhengig av heftelser eller andre forpliktelser, skal skattlegges. Det må dermed i henhold til eskl. § 28 foreligge **særlige grunner** som gjør det **svært urimelig** om eiendomsskatten blir innkrevd.

Spørsmålet er om Formannskapet finner at det foreligger særlige grunner som vil gjøre det særlig urimelig om eiendomsskatten blir innkrevd for Sydvaranger Gruve AS.

Utgangspunktet er at Formannskapet kan ettergi eiendomsskatt, men har etter loven ingen plikt til å gjøre det. I forarbeidene til § 28, ot.prp.nr. 44 (1974-1975), sier man at

«Skattelovene gjev ingen heimel for å setja eller fråfalla utlikna eigedomsskatt av rettferdsgrunnar. Sjølve skatteobjektet er avgjerande for storleiken på skatten. Skatteevna og økonomien åt eigaren har ikkje noko å seia for utlikninga av skatten.» Her blir det understreket av bruken av nedsetting eller bortfall av skatten på grunn av rettferdighetsgrunner, bare skal skje unntaksvis, og viser til eksemplet der skatteyter er syk og dermed kan ha nedsatt betalingsevne.

Boet mener at det at selskapet har slike alvorlige økonomiske problemer, og dermed er gått konkurs, faller inn under lovens krav om særlige grunner som gjør det urimelig å krevne inn eiendomsskatten. Dette kan ikke tolkes direkte fra lovens ordlyd, eller de forarbeidene som er gjort til loven. Der viser man til mer personlige, og særegne forhold som i spesielle tilfeller kan tilsi at kravet om eiendomsskatt må bortfalles. Egen vurdering skal gjøres i hvert enkelt tilfelle, og det foreligger dermed ingen plikt for Formannskapet til å ettergi eiendomsskatt ved forskjellige typetilfeller. Man kan ikke forstå det som at ethvert selskap som går konkurs, automatisk skal få ettergitt kommunens krav i boet, selv om gruvens bo fremstiller det slik.

Sør-Varanger kommune har legalpant for sitt krav i boet. Likevel går lønn til de ansatte og dekning av utgifter til boet foran, ved fordeling av verdiene i boet. Dersom kommunen frafaller sitt krav i boet, vil dette beløpet med all sannsynlighet komme de største kreditorene til gode. Disse kreditorene, som DnB Norge AS og Innovasjon Norge, har tatt pant ved finansiering, og har dermed sannsynligvis høyere prioritet enn de mindre lokale bedriftene som har meldt inn sine krav i forbindelse med konkursen. Det har klart fremkommet i media at boet ikke vil kunne dekke alle kravene som er meldt inn.

Boet er under forhandlinger om salg av Sydvaranger Gruve AS, og da med alt det utstyret, eiendommer og bygg som medfølger. Boet har i sin søknad vist til at dette har mer eller mindre ingen verdi. Kommunen finner det likevel klart at om boet selges helt eller stykkevis, er det verdier i det. Det er klart ikke nok verdier til å dekke alle krav, men en del verdier er der ennå som vil gå til å dekke noen kreditorers krav. Det at et selskap går konkurs, kan ikke medføre at kommunens krav i boet skal slettes. Dette vil uthule hele formålet med legalpant for slike krav, og vil kunne føre til at også andre bedrifter som sliter eller går konkurs, vil søke om det samme. Selv om konkursen til Sydvaranger Gruve AS berører mange av kommunens innbyggere, vil også det å ettergi kravet påvirke befolkningen. Kommunen vil få sviktende inntekt dersom man ettergir kravet, og i den vanskelige økonomiske situasjonen også kommunen er i, vil dette igjen kunne føre til innsparinger andre steder eventuelt til en utgiftsøkning for innbyggerne flest ved at kommunale avgifter må økes.

Administrasjonen finner at kravet til særlige grunner i eskl. § 28 ikke er oppfylt, og at Sydvaranger gruve AS – konkursbo ikke får medhold i sin søknad om ettergivelse av eiendomsskatt for 2015.

Subsidiært ber de om fritak etter eskl. § 7 bokstav a som sier:

Kommunestyret kan fritaka desse eigedomane heilt eller delvis for eigedomsskatt:

- a) *Eigedom åt stiftingar eller institusjonar som tek sikte på å gagna ein kommune, eit fylke eller staten.*

Sydvaranger gruve AS – konkursboet anfører i sin søknad at Finansdepartementet har redegjort i et brev at lovens anvisning til «institusjoner og stiftelser» er ment å dekke alle typer juridiske personer hvor ingen har direkte eierinteresse. Boet anfører på bakgrunn av dette at de faller inn under lovens bestemmelse. Boet anfører etter en helhetsvurdering, at de gjør en jobb til fordel for Sør-Varanger kommune, Finnmarks Fylkeskommune og staten. Konkursinstituttet ivaretar viktige samfunnsmessige interesser, da det gjennomføres en kollektiv gjeldsforfølgning av en insolvent skyldner med sikte på å realisere formuesverdier til fordel for samtlige fordringshavere. De viser til konkursloven § 85 (1) hvor boet i samarbeid med offentlig myndigheter skal medvirke til at hensynet til berørte arbeidstakere og særlige samfunnsinteresser varetas under bobehandlingen.

Sør-Varanger kommune har i de to siste årene gitt en rekke foreninger og lag fritak for eiendomsskatt etter eskl. § 7 (a). Det som har vært kjennetegn for disse, er at det arbeidet som gjøres hos disse i stor grad er på frivillig basis, eller så er det knyttet opp mot utdanningsinstitusjoner/barnehager og kommunalt eide ikke-kommersielle selskap. Et konkursbo blir opprettet når selskap begjæres konkurs, og dets arbeid følger av Konkursloven. Boet kan ikke etter lovens ordlyd tolkes som en «institusjon eller stiftelse». Boet er representant for kreditorene, og har ikke et allmennyttig formål som § 7 stiller krav om. Deres oppgave er å sikre kreditorenes penger.

Administrasjonen finner ikke at fritaksbestemmelsen i eskl. § 7 bokstav a kan anvendes for dette tilfelle, da Sydvaranger Gruve AS – konkursbo ikke oppfyller lovens krav til å ha et allmennyttig formål.

Kommuneplanens hovedmål:

Sør-Varanger kommune skal utvikles til et lokalsamfunn som gir grunnlag for befolkningsvekst i alle deler av kommunen. Arealdisponering og offentlig service og tjenesteproduksjon skal dimensjoneres ut fra en samlet befolkning på 12.000 innbyggere ved planperiodens utløp, og ha en kvalitet som gjør kommunen attraktiv som bosted og for etableringer og knoppskyting i privat næringsliv.

Hovedmålet vil være retningsgivende for de politiske og administrative prioriteringer i hele den kommunale organisasjon i planperioden. Ut fra dette, skal det gjøres vurderinger i forhold til følgende satsingsområder:

Næringsutvikling:

Infrastruktur:
Barn og ungdom:
Folkehelse:
Kompetansebygging:
Økonomi:

Universell utforming, jfr bestemmelser i plan og bygningslov:

Alternative løsninger:

Forslag til innstilling:

Sør-Varanger kommune avslår søknad om ettergivelse og fritak etter eskl. §§ 28 og 7 bokstav a for eiendomsskatt for Sydvaranger Gruve AS – konkursbo. Kommunen finner ikke at vilkårene i bestemmelsene er oppfylt.

Behandling 03.02.2016 Formannskapet

Saksordfører: Kalliainen, Egil

Innstillingen enstemmig vedtatt.

Formannskapet sitt vedtak i sak 004/16:

Sør-Varanger kommune avslår søknad om ettergivelse og fritak etter eskl. §§ 28 og 7 bokstav a for eiendomsskatt for Sydvaranger Gruve AS – konkursbo. Kommunen finner ikke at vilkårene i bestemmelsene er oppfylt.

Nina Bordi Øvergaard
rådmann

- Dette dokumentet er godkjent elektronisk i Sør-Varanger kommune og har derfor ingen signatur. -

Sør-Varanger kommune
Att: Ellen Mari Lindkvist
Postboks 406
9915 KIRKENES

SØR-VARANGER KOMMUNE
Boks 406, 9915 Kirkenes

21 DES. 2015

Saksnr: 15/1859 -	Dok.nr:	Off.vurdering: Kopi til:
----------------------	---------	-----------------------------

Vår ref.: 532124-001
Ansvarlig partner: Leif Petter Madsen

Oslo, 18. desember 2015

Søknad om ettergivelse og fritak for eiendomsskatt, anmodning om hastebehandling

1 INNLEDNING

Sydvaranger Gruve AS, org. nr. 891 488 122 ("SVG"), ble tatt under behandling som konkursbo ved Øst-Finnmark tingretts kjennelse av 18. november 2015. Undertegnede ble oppnevnt av retten som bostyrer for konkursboet ("Boet").

Boet søker med dette Sør-Varanger kommune om ettergivelse av eiendomsskatt fra og med 1. januar 2015 for alle eiendommer Boet besitter og benytter som følge av konkursåpningen, jf. eiendomsskatteoven (esl.) § 28, alternativt fritak for eiendomsskatt, jf. esl. § 7, bokstav a).

2 EIENDOMSSKATTELOVEN § 28

I henhold til esl § 28 kan formannskapet i kommunen sette ned eiendomsskatten. Bestemmelsen lyder som følger:

"Gjer særlege grunnar at det kom til å verta sær urimeleg om heile eignedomsskatten vart innkrevd, kan skatten setjast ned eller ettergjevast av formannskapet."

Bestemmelsen åpner opp for at formannskapet kan vedta at eiendomsskatten som er utskrevet på eiendommer som Boet besitter, kan settes ned eller ettergives. Det må foreligge særlige grunner og det må være "sær urimeleg" om eiendomsskatten innkreves.

Loven gir ingen ytterligere veiledning på hva som er særlige grunner eller hva som skal til for at noe er sær urimelig. Det er imidlertid uttalt i både forarbeider og teori at bestemmelsen er spesielt myntet på betalingsvansker. Følgende kan siteres fra forarbeidene til eiendomsskatteoven (Ot.prp. nr. 44 (1974-1975):

Oslo

Kronprinsesse Märthas plass 1 · PO Box 1513 Vika, NO-0117 Oslo · Tel +47 22 82 75 00 · Fax +47 22 82 75 01 · Org. No. 947 360 779 · oslo@wr.no · www.wr.no

Bergen

Tel +47 55 21 52 00
Fax +47 55 21 52 01
bergen@wr.no

London

Tel +44 20 7367 0300
Fax +44 20 7367 0301
london@wr.no

Singapore

Tel +65 6438 4498
Fax +65 6438 4496
singapore@wr.no

Shanghai

Tel +86 21 6339 0101
Fax +86 21 6339 0606
shanghai@wr.no

Kobe

Tel +81 78 272 1777
Fax +81 78 272 1788
kobe@wr.no

"Skattelovene gjev ingen heimel for å setja eller fråfalla utlikna eigedomsskatt av rettferdsgrunnar. Sjølve skatteobjektet er avgjerande for storleiken på skatten. Skatteevna og økonomien åt eigaren har ikkje noko å seia for utlikninga av skatten.

Det står likevel fast at eigaren (eller brukaren) skal svara skatten, og i mange høve kan det verka urimeleg å krevja inn denne utan omsyn til kva for økonomi skattyteren har. Såleis kan ein tenkja seg at skattyteren er komen i økonomiske vanskar av di han har mindre inntekt på grunn av sjukdom og ikkje har formue som han kan møte motgangen med. I slike og tilsvarende høve bør formannskapet kunna setja ned eller fråfalla skatten."

Som det fremgår skrives eiendomsskatten ut på et objekt, eiendommen, uten at den tar hensyn til betalingsevnen til eieren. Derfor er det nødvendig å ha en hjemmel for å nedsette eller ettergi eiendomsskatten i tilfeller hvor eieren er i en særlig vanskelig økonomisk situasjon. Andre forhold kan også tilsi at eiendomsskatten skal settes ned eller ettergis, men i det foreliggende tilfellet er det den økonomiske situasjonen til SVG og Boet som gjør at det både foreligger særlige grunner og er særs urimelig om eiendomsskatten blir innkrevd.

Forarbeidene viser til eksempelet med at skattyteren har kommet i økonomiske vanskeligheter fordi han har mindre inntekter på grunn sykdom. Tilsvarende må gjelde dersom skattyteren har kommet i økonomiske vanskeligheter av andre årsaker, og det leder til konkurs. Dette er det endelige beviset på at skattyteren har økonomiske vanskeligheter, og vil etter Boets oppfatning innebære at formannskapet har en plikt til å frafalle, eventuelt sette ned, eiendomsskatten.

3 EIENDOMSSKATTELOVEN § 7, BOKSTAV A)

Dersom ikke formannskapet ettergir eiendomsskatten i henhold til esl. § 28, ber vi om at kommunestyret ettergir eiendomsskatten i henhold til esl. § 7. Det følger av esl. § 7 bokstav a) at kommunen helt eller delvis kan fritta for eiendomsskatt:

"Eigedom åt stiftingar eller institusjonar som tek sikte på å gagna ein kommune, eit fylke eller staten."

Finansdepartementet har i brev av 12. juni 2003 (Utv 2003 s. 1190) redegjort for at "stiftingar eller institusjonar" har vært antatt å dekke alle typer juridiske personer hvor ingen har direkte eierinteresser, herunder foreninger. Boet er en juridisk person hvor ingen har hverken direkte eller indirekte eierinteresse, og faller således inn under bestemmelsen.

Det er vår klare oppfatning at Boet, basert på en konkret helhetsvurdering, utfører et arbeid som er til fordel for både Sør-Varanger kommune, Finnmark fylkeskommune og staten.

På generelt grunnlag anføres det at konkursinstituttet ivaretar viktige samfunnsmessige interesser, da det gjennomføres en kollektiv gjeldsfølgning av en insolvent skyldner med sikte på å realisere formuesverdier til fordel for samtlige fordringshavere. Videre skal Boet v/ bostyrer "i samarbeid med offentlige myndigheter medvirke til at hensynet til berørte arbeidstakere og særlige samfunnsinteresser varetas under bobehandlingen", jf. konkursloven § 85 (1).

På spesifikt grunnlag nevnes det at Boet arbeider for at SVGs virksomhet skal kunne videreføres helt eller delvis. Det anses ikke tvilsomt at dette, både direkte og indirekte, er i det offentliges beste interesse. En videreføring av virksomheten vil blant annet innebære et større skattegrunnlag for det offentlige, arbeidsplasser for lokalbefolkningen, samt positive ringvirkninger for det lokale næringsliv.

Det nevnes for øvrig at staten v/ NAV Lønnsgaranti er den klart største førsteprioriterte kreditor i Boet, jf. dekningsloven §§ 9-3 og 9-5.

For øvrig bemerkes det at dersom kommunen fortsetter å innkreve eiendomsskatt, og således øker sitt legalpant i de aktuelle eiendommene, jf. panteloven § 6-1, vil dette medføre at eiendommene, og således SVGs virksomhet, vil bli vanskeligere å avhende for Boet.

4 ORIENTERING OM EIENDOMMENES MARKEDSVERDI

For øvrig, og uten at det anføres å ha selvstendig betydning for nærværende søknad, opplyses det om at Boets forsøk på å selge SVGs faste eiendommer til mulige interessenter så langt har vært utfordrende.

De bud som er fremsatt på SVGs faste eiendommer indikerer at disse anses å være bortimot verdiløse for budgiverne, selv på heftelsesfri basis. Tilsvarende var, så langt Boet kjenner til, også tilfelle før konkursåpning da SVG søkte nye investorer.

På denne bakgrunn anses det klart at eiendommene er bort i mot verdiløse i dagens marked.

5 OPPSUMMERING

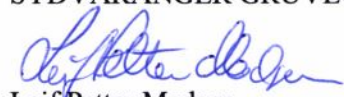
På ovennevnte grunnlag søkes det om ettergivelse av eiendomsskatt for skatteåret 2015 og påfølgende år for alle eiendommer Boet besitter og benytter som følge av konkursåpningen, prinsipalt med hjemmel i esl. § 28, og subsidiært med hjemmel i esl. § 7, bokstav a).

Vi antar at både kommunens administrasjon, formannskapet og kommunestyret er godt kjent med situasjonen til SVG og Boet. Dersom det er behov for ytterligere informasjon for å vurdere denne anmodningen bes det om at undertegnede kontaktes.

For skatteårene fra 2016 og fremover, vil vi anmode kommunen om å avvente utskrivning av eiendomsskatt til utfallet av bobehandlingen er klart. Vi vil imidlertid allerede nå varsle om at Boet vil påklage den nye eiendomsskattetaksten som ble mottatt 17. desember 2015, da taksten er basert på feil premisser og er alt for høy i forhold til en objektiv vurdering av omsetningsverdi.

Det anmodes om at nærværende søknad hastebehandles i formannskapet og eventuelt i kommunestyret.

Med vennlig hilsen
SYDVARANGER GRUVE AS, dets konkursbo



Leif Petter Madsen
bostyrer



SØR-VARANGER KOMMUNE

Boks 406, 9915 Kirkenes
Tlf. 78 97 74 00. Fax 78 99 22 12
E-post: postmottak@sor-varanger.kommune.no
www.svk.no

SAKSFRAMLEGG Sak til politisk behandling

Saksbehandler: Øvergaard, Nina Bordi Enhetsleder: Øvergaard, Nina Bordi, tlf. 78 97 74 12	Dato: 29.01.2016
Arkivsak: <arkivsaksnr>	
Saksordfører: Bergeng, Lena Norum	

Utvalg	Saksnummer	Dato
Formannskapet	008/16	03.02.2016
Kommunestyret	011/16	17.02.2016

KOMMUNEREFORMEN - PROSESS 2016

Vedlagte dokumenter:

FYLKESMANNENS ROLLE OG FORVENTNINGER TIL PROSESS OG VEDTAK -
KOMMUNEREFORMEN I FINNMARK

horingsnotat-forslag-til-nytt-inntektssystem-for-kommunene-002 (2)

Faktagrunnlag kommunereformutredning

Dokumenter i saken:

- 2015024231 VIDERE ARBEID MED KOMMUNEREFORMEN
- 2015023040 SEMINAR OM REGION- OG KOMMUNEREFORM 16.11.2015 I OSLO
- 2015021578 HØRING - KOMMUNEREFORMEN OG SAMISKE INTERESSER
- 2015015059 STATUS OG INFORMASJON OM KOMMUNEREFORM I FINNMARK
- 2015013712 REFERATER FRA WORKSHOP VEDRØRENDE ADRESSERING OG GÅRDSNUMMERERING I SAMMENSLÅTTE KOMMUNER I FORBINDELSE MED KOMMUNEREFORMEN
- 2015011175 KOMMUNAL PLANSTRATEGI OG FORHOLDET TIL KOMMUNEREFORMEN
- 2015009887 STATUSBILDE/ ARBEIDSHEFTE - KOMMUNEREFORMEN
- 2015009635 STATUSBILDE/ARBEIDSHEFTE FOR SØR-VARANGER KOMMUNE
- 2015007245 KOMMUNEREFORMEN - INNKALLING TIL MØTE I ARBEIDSGRUPPA 06.05.15
- 2014022660 TIL ORIENTERING - MELDING OM VEDTAK KOMMUNEREFORMEN
- 2014022336 INFORMASJON TIL KOMMUNENS LEDELSE OM PRISER VEDRØRENDE MENINGSMÅLINGER OM FREMTIDIG KOMMUNESTRUKTUR
- 2014021671 MELDING OM VEDTAK FRA KOMMUNESTYRET 29.10.14:

2014017529 KOMMUNEREFORMEN - FRAMTIDENS KOMMUNESTRUKTUR
INVITASJON TIL Å DELTA I REFORMPROSESSEN -
KOMMUNEREFORMEN

Kort sammendrag:

Sør-Varanger kommune har sammen med de andre kommunene i Øst-Finnmark inngått avtale med BDO for å lage en felles prosjekt/utredning om kommunereformen i

Øst-Finnmark.

Mandatet for arbeidet er *“Gjennom en samordnet og god utredningsprosess skal kommunene i fellesskap søke å etablere et relevant og godt grunnlag for lokale vurderinger og vedtak om kommunesammenslåinger og kommunesamarbeid i Øst-Finnmark.”*

Kommunestyret har etter valget 2015 gjort nyvalgt på styringsgruppemedlemmer som nå er Rune G. Rafaelsen, AP og Lena N. Bergeng, AP. Fra tidligere er de tillitsvalgte representert ved Mette Nødtvedt samt rådmannen.

I denne saken skal kommunestyret vedta videre prosess i kommunereformprosjektet mot endelig kommunestyrevedtak i juni 2016 samt gi styringsgruppen nødvendige fullmakter for videre sonderinger.

Faktiske opplysninger:

Prosjektet "kommunereformen i Øst-Finnmark" er godt i gang og det har vært gjennomført flere styringsgruppemøter hvor også Sør-Varanger kommune har deltatt. Samtlige 7 kommuner i Øst-Finnmark er nå tilsluttet prosessen hvilket gir et godt grunnlag for det videre arbeidet. Prosjektets første fase, kartlegging og kvalitetssikring av kommunenes utgangspunkt, er i ferd med å ferdigstilles. Vedlagt følger Faktagrunnlag for kommunereformprosjektet, utarbeidet av BDO.

Prosjektets fremdriftsplan ser ut som følger:

Aktivitet	2015						2016					
	jul	aug	sep	okt	nov	des	jan	feb	mar	apr	mai	jun
<u>Oppstartsmøte</u>		▲										
<u>Kartleggingsfasen</u>		■										
<u>Avklare analysetemaene</u>		■										
<u>Informasjonsinnhenting</u>		■	■									
<u>Kvalitetssikring</u>			■	■								
<u>Analysar</u>				■	■							
<u>Styringsgruppemøte</u>					▲							
<u>Rapportering</u>				■	■							
<u>Presentasjon</u>						▲						
<u>Sonderings- og drøftingsfasen</u>												
<u>Avklaring av alternativene</u>							■	■				
<u>Gjennomføring av møter</u>							■	■				
<u>Konkludering på alternativer</u>								▲				
<u>Utforming av intensjonsavtaler</u>								■	■			
<u>Behandling av intensjonsavtalene</u>									▲			
<u>Innbyggerundersøkelsen</u>												
<u>Planlegging av undersøkelsen</u>									■	■		
<u>Beslutning om spørsmålsstillingene</u>									■	■		
<u>Innbyggerinformering og -motivering</u>									■	■		
<u>Gjennomføring av undersøkelsen</u>										■	■	
<u>Oppsummering og analyse</u>											■	■
<u>Overlevering av prosjektet</u>												▲

I tilknytning til den kommende sonderings- og drøftingsfasen er det vurdert som viktig at de respektive forhandlingsdelegasjoner fra de ulike kommunene har et sammenfallende mandat og en representativ delegasjon. Sonderings- og drøftingsfasene vil ikke på noen måter binde opp de ulike kommunestyrene men det er viktig at man kommer i gang med å diskutere ulike muligheter og konstellasjoner på best mulig grunnlag. De muligheter og konstellasjoner man identifiserer og drøfter seg fram til skal senere legges fram for innbyggerne i egne undersøkelser. Til slutt (juni 2016) skal disse mulighetene/konstellasjonene sammen med innbyggernesyn, vurdering av inntektsmessige konsekvenser mm legges fram for kommunestyret til endelig beslutning.

I tilknytning til dette har prosjektleder utarbeidet et likelydende forslag til representasjon og mandat for alle kommuner i prosjektet som kan gi et godt grunnlag for de kommende sonderinger og drøftinger:

Utnevnte representanter til styringsgruppen for kommunestrukturutredningen for Øst-Finnmark utgjør forhandlingsutvalget for Sør-Varanger kommune

Følgende personer er oppnevnt:

- a. *Ordfører Rune Rafaelsen*
- b. *Varaordfører Lena Bergeng*
- c. *Formannskapsmedlem Cecilie Hansen*
- d. *Rådmann Nina Bordi Øvergaard*

Utvalget ledes av ordfører.

Det kommunale forhandlingsutvalget gis følgende oppdrag:

Utarbeide intensjonsgrunnlag for de retningsvalg som kommunestyret har besluttet. Dette skal blant annet beskrive:

- a. *Mål og prinsipper for sammenslåingsprosessen*
- b. *Kommunens navn og symboler*
- c. *Mål for den nye kommunen*
- d. *Tjenestetilbud – herunder lokalisering, struktur og tjenesteområder hvor det fortsatt er behov for samarbeidsløsninger*
- e. *Samfunns- og næringsutvikling*
- f. *Lokaldemokrati*
- g. *Økonomiforvaltning*
- h. *Fremtidige investeringsprosjekter*
- i. *Kommunen som arbeidsgiver*
- j. *Informasjonsarbeid*

Forhandlingsutvalget orienterer fortløpende formannskapet og kommunestyret om utvikling og status i forhandlingene

Rådmannen forslår at også Sør-Varanger kommunestyre slutter seg til prosjektleders forslag og gir gruppen de nødvendige fullmakter.

I forbindelse med sonderings- og drøftingsfasen vil det være mange avklaringer som den enkelte kommune må gjøre før et endelig vedtak om kommunestruktur kan fattes i juni 2016, herunder blant annet:

- Avklaring av hvilke alternativer som er aktuelle for den enkelte kommune å arbeide videre med i sonderings- og drøftingsfasen. Rådmannen ser det som hensiktsmessig at kommunestyret gir signaler om hvilke kommuner ordfører skal forhandle/sondere med.

Med bakgrunn i geografi er det naturlig at dette er nærliggende kommuner som Nesseby, Tana og Vadsø.

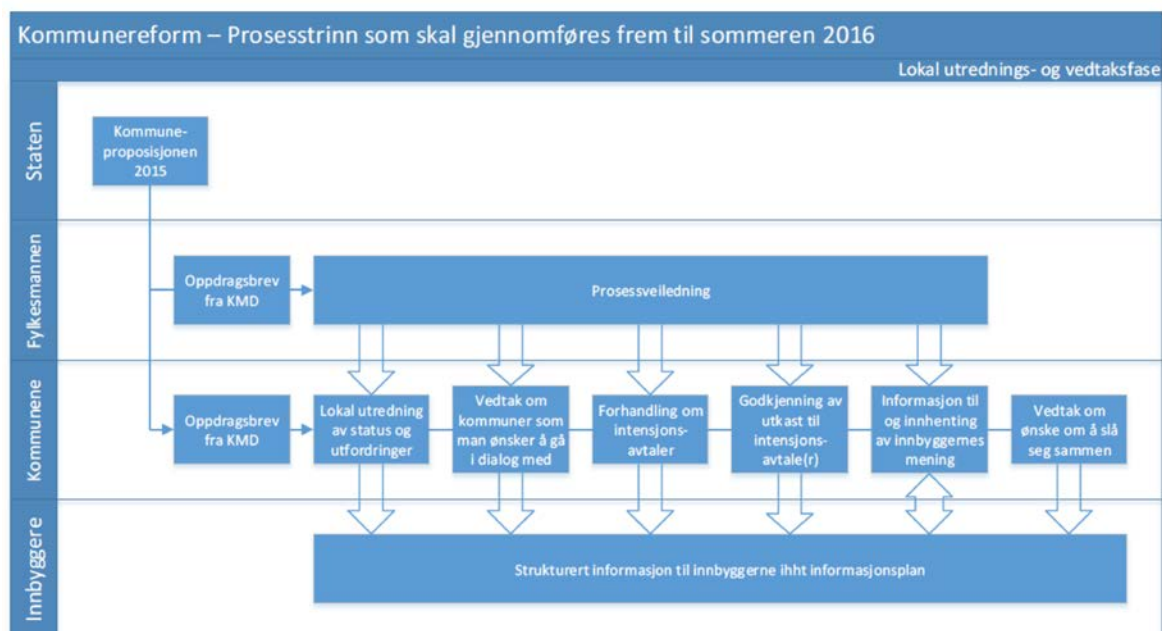
- Drøftelser av utfordringstemaer som har betydning for endelig beslutning om endring av kommunestrukturen.
- Fremforhandling og vedtak av en eller flere intensjonsavtale(r)

I tillegg vil følgende aktiviteter komme inn i beslutningsfasen:

- Høring om innbyggernes mening – innbyggermedvirkning

- Vedtak om fremtidig kommunestruktur – innen juni 2016

Nedenfor har vi utarbeidet en overordnet fremdriftsplan som viser de ulike aktørenes oppgaver i det videre utredningsarbeidet. Denne kan kommunen benytte som et grunnlag for en lokal diskusjon om den videre prosessen.



Figur 1: Kommunereform - prosessbeskrivelse. Kilde: BDO

Etter at kommunene har fått utredet status og kjente utfordringer, er intensjonen at kommunene skal avklare hvilke kommuner det er naturlig at man innleder sonderinger/drøftinger med. For videre fremdrift i prosjektet er det et godt utgangspunkt om alle kommuner har disse diskusjonene i januar, senest februar 2016.

I forkant av arbeidet med å gjennomføres sonderinger/drøftinger med nabokommunene er det viktig at man tar seg tid til å ha politiske diskusjoner knyttet til to problemstillinger i særdeleshett:

- Utfordringsbildet - i dag og i fremtiden
- Ønskede effekter ev en eventuell endring i kommunestrukturen

Faktagrunnlaget som er utarbeidet er tenkt å være grunnlaget som kommunene kan diskutere utfordringsbildet på. Dette beskriver dagens situasjon og noen kjente utfordringstrekk ved kommunene.

Et annet viktig forhold å diskutere er hva man ønsker å oppnå ved å slå seg sammen. Erfaringsmessig kan dette eksempelvis være forhold som å:

- Styrke fagmiljøene gjennom tiltrekke, utvikle og beholde dyktige medarbeidere
- Få et bedre, bredere og mer effektivt tjenestetilbud
- Få en bedre og mer effektiv forvaltning
- Etablere flere arbeidsplasser gjennom økt attraktivitet
- Øke mulighetene for gjennomslag på nasjonalt nivå
- Stabilisere økonomien og styrke finansielt handlingsrom og fremtidig investeringskraft
- Styrke samfunnsutviklingen
- Opprettholde lokaldemokratiets positive egenskaper

Dette vil være forhold som forhandlingsutvalget fra den enkelte kommune vil bringe med seg inn i fasen med sonderinger/forhandlinger med nabokommuner, og gjennom disse samtalene vil ulike alternativer til fremtidig struktur vil bli diskutert.

Detaljert plan for gjennomføringen av sonderings- og drøftingsfasen

Under er det satt opp et detaljert oppsett for avtalte møter i styringsgruppen, og innholdet i det enkelte møte.

DATO	TEMA
8.-9. FEBRUAR	<p>Presentasjon og diskusjon om utfordringsbildet som kommunene har, ut fra utredningsområdene:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Tjenesteproduksjon - Myndighetsutøvelse - Samfunnsutvikling - Lokaldemokrati - Økonomi <p>Hvilke alternativer løsninger kan være aktuelle for de utfordringene som kommunene står ovenfor:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Løses best lokalt i dagens struktur - Løses best gjennom samarbeid - Løses best gjennom endring i strukturen <p>Avklaring av hvilke retningsvalg den enkelte kommune har tatt</p> <p>Samhandlingsregler for den videre prosess</p> <p>Avklaring av innhold i mal for intensjonsgrunnlaget</p>
23. FEBRUAR	<p>Basert på retningsvalgene som kommunene har tatt vil det være naturlig å tilrettelegge prosessen slik at den støtter opp under disse.</p>
8. MARS	
31. MARS	

Resultatet fra dette arbeidet vil være at kommunene har utarbeidet en eller flere forslag til intensjonsavtaler om kommunesammenslåing og fremtidig kommunestruktur. Med bakgrunn i dette skal innbyggerne høres, såkalt innbyggermedvirkning. Det er sentralt at innbyggerne er godt informert om konsekvenser av de ulike alternativer også nullalternativet, om kommunestyret går det for det.

Regjeringen har som mål at kommunereformen skal legge til rette for at flere kommuner kan slå seg sammen og blir større og at dette gir mer robuste kommuner. Færre og større kommuner skal gi bedre kapasitet til å ivareta og videreutvikle viktige lovpålagte oppgaver og gi bedre muligheter for å utvikle bærekraftige og gode lokalsamfunn. Generalistkommuneprinsippet er utgangspunktet for reformen. (Kom.øk.prop.2015 KMD)

Kommunene er pålagt et utredningsansvar som også innebærer at kommunene, selv om de etter endt prosess ender med et nullalternativ, skal sondere eller drøfte sammenslåing med andre kommuner. Utredningsansvaret skal også inneholde innbyggerinvolvering herunder informasjon om reformen til innbyggerne, samt en eventuell innbyggerundersøkelse eller en folkeavstemming.

Regjeringens ekspertutvalg for kommunereform har anbefalt 10 kriterier som kommunen skal bygge sin utredning på med hensyn på dagens oppgaveløsning og en fremtidig kommunestruktur. De 10 kriteriene er:

1. Tilstrekkelig kapasitet

Kommunene må ha en tilstrekkelig kapasitet både faglig og administrativt for å kunne løse oppgavene på en effektiv og god måte. Tilstrekkelig kapasitet henger nært sammen med tilgang til relevant kompetanse. Å få én stilling med god fagkompetanse vil ikke gi grunnlaget for et godt fagmiljø. Til det trenger man også kapasitet til å behandle en viss mengde saker, ha god kontroll og oversikt, og til å utvikle fagområdene.

2. Relevant kompetanse

I tillegg til tilstrekkelig kapasitet, er også relevant kompetanse avgjørende for å sikre sterke fagmiljøer og en god administrasjon. Dette innebærer også at det må være en bredde i kompetansen. Manglende kapasitet og kompetanse er også fremhevet som utfordringer for at kommunen skal ivareta sine roller som samfunnsutvikler og myndighetsutvikler. Innenfor kommunens rolle som demokratisk arena kan en kommunal administrasjon med kompetanse og kapasitet til å utarbeide gode beslutningsgrunnlag for de folkevalgte bedre den politiske styringen og utnytte det lokalpolitiske handlingsrommet. Av hensyn til lokaldemokratisk styring er det avgjørende at kommunen selv kan sikre tilstrekkelig kapasitet og kompetanse og ikke er avhengig av samarbeid eller hjelp fra andre.

3. Tilstrekkelig distanse

Kommunene må ha en slik størrelse at det er tilstrekkelig distanse mellom saksbehandler og innbyggerne. Dette for å sikre likebehandling og at det ikke tas utenforliggende hensyn i myndighetsutøvelsen, samt at innbyggerne sikres de rettigheter de har etter loven. I tillegg skal habilitetsreglene sikre tilliten til kommunene og beskytte den enkelte saksbehandler mot utidig press.

4. Effektiv tjenesteproduksjon

Større kommuner vil legge bedre til rett for økt rammestyring fra statens side og dermed økt mulighet for å tilpasse tjenestetilbudet til lokale forhold. Større kommuner kan gi bedre utnyttelse av potensielle stordriftsfordeler. Bosettingsmønsteret i kommunen og hensynet til innbyggernes ønske om nærhet til tjenestene kan gjøre det vanskelig å hente ut stordriftsfordeler på alle tjenester i kommunen. Men det vil trolig være effektiviseringsgevinster på enkelte områder – slik som i den overordnede styringen og planleggingen i sektoren.

5. Økonomisk soliditet

En viktig forutsetning for at kommunene skal kunne tilby sine innbyggere gode velferdstjenester er at kommunene har god kontroll på økonomien og kan håndtere uforutsette hendelser. Kommuner med sunn økonomi, som sørger for å ha et økonomisk handlingsrom, kan i større grad håndtere uforutsette hendelser uten at det får direkte konsekvenser for tjenestetilbudet til innbyggerne. Små kommuner er mer sårbare enn større kommuner i slike situasjoner, fordi de har et mindre budsjett å omdisponere innenfor.

6. Valgfrihet

Innbyggerne vil i større grad kreve flere valgalternativer innenfor tjenestene. Større kommuner kan tilby en større bredde i tilbudet til sine innbyggere, som vil være vanskelig å tilby i små kommuner.

7. Funksjonelle samfunnsutviklingsområder

Kommunene må ha en inndeling som er mest mulig funksjonell for de områder det er nødvendig å se i sammenheng for å sikre helhetlige løsninger, særlig på areal- og transportområdet. De siste tiårene har det vært en vedvarende regional integrasjon gjennom pendling og tettstedsutvikling, slik at kommunene i stadig mindre grad utgjør en funksjonell enhet. Denne utviklingen vil fortsette. Særlig i byområder gjør behovet for mer funksjonelle samfunnsutviklingsområder at kommunene bør vurdere sammenslåing. Erfaring tilsier at kommunene hver for seg har sterke insentiver for å ivareta egne behov og at de felles løsningene ikke blir optimale, verken i planleggingen eller i implementeringen av planene. I mindre sentrale strøk vil kriterier som kapasitet og kompetanse om samfunnsutvikling være viktigere når kommunesammenslåing skal vurderes.

8. Høy politisk deltakelse

Det er viktig å ha et aktivt lokaldemokrati med valgmuligheter både i forbindelse med stemmegivningen og at innbyggerne har mulighet til å få sin stemme hørt mellom valgene. Større kommuner legger i dag i større grad til rette for deltakelse mellom valgene, og de har oftere ulike former for medvirkningsorgan. På noen indikatorer scorer de minste kommunene høyest – valgdeltakelsen ved lokalvalg er størst i de minste kommunene og flere innbyggere i små kommuner har vært i kontakt med ordfører enn i større kommuner. Men analyser viser at for noen av disse indikatorene har resultatet mer å gjøre med kjennetegn ved innbyggerne enn at kommunen er liten.

9. Lokal politisk styring

Det er avgjørende for lokal politisk styring at den kommunale administrasjonen har nødvendig kompetanse og kapasitet til å utarbeide gode beslutningsgrunnlag for de folkevalgte. Kommunene bør ha mulighet for en hensiktsmessig lokal organisering og prioritering, og ikke være nødt til å organisere sin tjenesteproduksjon i interkommunale ordninger for å levere lovpålagte velferdstjenester.

10. Lokal identitet

Det er etter utvalgets vurdering to dimensjoner som spiller inn på dette området, og som kommunene bør vurdere i spørsmålet om sammenslåing: opplevd tilknytning til et område og felles identitet med andre områder. Antakelsen om at noe av dagens nærhet vil forsvinne ved større kommuner, enten det gjelder til kommunehuset, lokalpolitikere eller tjenester, vil med stor sannsynlighet bli opplevd som problematisk og utfordrende av de berørte innbyggerne. En slik opplevelse vil kunne bli forsterket dersom dagens politiske og administrative system ikke tilpasses nye forutsetninger. Resultatet vil kunne bli et svekket lokalt demokrati. Utvalget tar også som utgangspunkt at det vil være lettere å gjennomføre sammenslåinger med kommuner som i stor grad opplever å ha interkommunal identitet, enn mellom kommuner som ikke har det.

Kommuneplanens hovedmål:

Sør-Varanger kommune skal utvikles til et lokalsamfunn som gir grunnlag for befolkningsvekst i alle deler av kommunen. Arealdisponering og offentlig service og tjenesteproduksjon skal dimensjoneres ut fra en samlet befolkning på 12.000 innbyggere ved planperiodens utløp, og ha en kvalitet som gjør kommunen attraktiv som bosted og for etableringer og knoppskyting i privat næringsliv.

Hovedmålet vil være retningsgivende for de politiske og administrative prioriteringer i hele den kommunale organisasjon i planperioden. Ut fra dette, skal det gjøres vurderinger i forhold til følgende satsingsområder:

Næringsutvikling:

Infrastruktur:

Barn og ungdom:

Folkehelse:

Kompetansebygging:

Økonomi:

Universell utforming, jfr bestemmelser i plan og bygningslov:

Alternative løsninger:

Forslag til innstilling:

Kommunestyret i Sør-Varanger utnevnte følgende representanter til forhandlingsutvalg for Sør-Varanger kommune i «Kommunereformprosjektet i Øst-Finnmark».

- a. Ordfører Rune Rafaelsen
- b. Varaordfører Lena Bergeng
- c. Cecilie Hansen Formannskapsmedlem
- d. Rådmann Nina Bordi Øvergaard

Utvalget ledes av ordfører.

Det kommunale forhandlingsutvalget gis oppdrag i å føre sonderinger og drøftinger med nærliggende kommuner i Øst-Finnmark med formål om kommunesammenslåing.

Forhandlingsutvalget orienterer fortløpende formannskapet og kommunestyret om utvikling og status i forhandlingene.

Behandling 03.02.2016 Formannskapet

Saksordfører: Bergeng, Lena Norum

Innstillingen enstemmig vedtatt.

Formannskapet sitt vedtak i sak 008/16:

Kommunestyret i Sør-Varanger utnevnte følgende representanter til forhandlingsutvalg for Sør-Varanger kommune i «Kommunereformprosjektet i Øst-Finnmark».

- a. Ordfører Rune Rafaelsen
- b. Varaordfører Lena Bergeng
- c. Cecilie Hansen Formannskapsmedlem
- d. Rådmann Nina Bordi Øvergaard

Utvalget ledes av ordfører.

Det kommunale forhandlingsutvalget gis oppdrag i å føre sonderinger og drøftinger med nærliggende kommuner i Øst-Finnmark med formål om kommunesammenslåing.

Forhandlingsutvalget orienterer fortløpende formannskapet og kommunestyret om utvikling og status i forhandlingene.

Nina Bordi Øvergaard
rådmann

- Dette dokumentet er godkjent elektronisk i Sør-Varanger kommune og har derfor ingen signatur. -



FYLKESMANNEN I FINNMARK
Justis- og samfunnsavdeling

FINNMÁRKKU FYLKKAMÁNNI
Justiisa- ja servodatossodat

26 JAN. 2016

Saksnr: 14/2147 -	Dok.nr:	Off vurdering: Kopi til:
----------------------	---------	-----------------------------

Deres ref

Deres dato

Vår ref
Sak 2014/3152
Ark 310

Vår dato
22.1.2016

Saksbehandler/direkte telefon: Stian Lindgård - 78 95 03 17

Fylkesmannens rolle og forventninger til prosess og vedtak i kommunereformen i Finnmark

8. og 9. september 2014 var kommunene i Finnmark samlet i Honningsvåg til oppstartsmøte for kommunereformen i Finnmark. Vi ble da enige om prosessen fram mot vedtak om kommunestruktur med vedtak i kommunestyrene senest 1. juli 2016.

Kommunereformen i Finnmark handler om å få til endringer som sikrer gode velferdstjenester der folk bor. Det handler om. I denne sammenheng må kommunene vurdere hvordan endringer i kommuneøkonomien og nye oppgaver og økt ansvar påvirker kommunen framover. Kommunes kompetanse og kapasitet vil bli utfordret. En slik prosess krever mot og politisk lederskap for å lykkes.

Fylkesmannen har i samarbeid med dere utarbeidet et kommunebilde som viser kommunens styrker og svakheter. Ved å ferdigstillelse kommunebildet har kommunen utredet hva det innebærer å være egen kommune i dag - det såkalte null alternativet.

Neste skritt er å se framover ved å utrede konsekvensene ved å slå seg sammen med en eller flere nabokommuner. Fylkesmannen har bevilget skjønnsmidler til disse prosessene som skal belyse om kommunen bør stå alene i et 20-30 års fremtidsperspektiv.

Om et halvt år så skal kommunene i Finnmark fremme saker til kommunestyret om framtidig kommunestruktur i fylket. Tiden er nå snart inne for å bestemme seg for hvilke kommuner det skal framforhandles intensjonsavtaler om kommunesammenslåing med. Det er ved å ha klarlagt konsekvensene av å forbli egen kommune sett opp mot mulighetene intensjonsavtaler med nabokommuner gir, at innbyggerne og kommunestyret har reelle alternativ å velge mellom. Kommunal-og moderniseringsminister Jan Tore Sanner skriver i brev av 28. oktober 2015, at det ikke er nok å utrede nullalternativet. Kommunen må i tillegg ha gjennomført en bred forankret og grundig prosess med sine nabokommuner.

Ved behandlingen av Prop. 121 S (2014–2015) Kommuneproposisjonen 2016 viser stortingsflertallet til Innst. 300 S (2013-2014) om at "alle kommuner har utredningsplikt i kommunereforma". I innstilling 375 S (2014-2015) utdypes flertallet at de med utredningsplikt "[...] legg til grunn at alle kommunar skal ta aktivt del i kommunereforma. Dette inneber blant anna å ha dialog med nabokommunar, utgreie og vurdere aktuelle alternativ for så å ta stilling til om og i så fall kva kommunar ein ønskjer å gå saman med innan 1. juli."

Fylkesmannen minner på om at ungdomsmedvirkning, involvering av fagforeninger, næringsliv og andre viktige samfunnsaktører er nødvendig for å få til gode kommunale prosesser.

Fylkesmannen forventer at det er gjort en vurdering av hvorvidt kommunen, gjennom en ny kommune eller på egen hånd, er i stand til å løse lovpålagte oppgaver og håndtere utfordringene den står overfor - i dag og 20-30 år fram i tid. Det er avgjørende at kommunens innbyggere får klare svar på hvilke utfordringer og muligheter som ligger i en eventuelt ny kommune. Dette er ikke minst viktig i forkant av innbyggerhøringer.

Etter at kommunen har gjort sitt vedtak innen 1. juli 2016 så skal Fylkesmannen på selvstendig grunnlag gjøre en vurdering av de samlede kommunestyrevedtakene. I tråd med vårt embetsoppdrag skal vi gi en tydelig faglig tilråding som tar utgangspunkt i målene for reformen, kriteriene for god kommunestruktur og de lokale prosesser.

Med utgangspunkt i de lokale prosesser, ferdige statusbilder, føringer fra KMD og egne vurderinger gjør Fylkesmannen en selvstendig vurdering av kommunestrukturen i Finnmark, innen fristen 1. oktober 2016. Fylkesmannen vil i sitt forslag legge vekt helheten i regionen og fylket.

Fylkesmannens vurdering vil være todelt. Vi vil for det første vurdere prosessen som ligger bak vedtaket. Her er politisk forankring og innbyggerinvolvering sentralt.

For det andre vil vi vurdere om vedtaket som er gjort er i tråd hovedmålene i reformen, noe som bare kan gjøres gjennom grundige utredninger f.eks. i form av statusbilde, utredninger, intensjonsavtaler og et godt saksframlegg til kommunestyret med reelle alternativer. Her vil det bli gjort en faglig helhetsvurdering sett opp mot viktige samfunnsutviklingstrekk.

Fylkesmannen vil følge opp kommunene gjennom veiledning, møter og konferanser. Fylkesmannens strategier og milepælplan fram mot 1. oktober 2017 vil bli drøftet i styringsgruppa for kommunereformen 19. januar 2017, samt i kontaktmøtet med ordførere og rådmenn 20. januar i Karasjok. Vi planlegger å samle alle kommunene i fylket til en felles konferanse innen 1. mai 2017. Fylkesmannen ønsker særlig en dialog omkring vårt oppdrag som går ut på å anbefale ny kommunestruktur i Finnmark. Hvis Fylkesmannen vurderer å foreslå endringer så ønsker vi en ryddig prosess med berørte kommuner om dette før vi kommer med vår anbefaling.

Vi ber om at vår referanse oppgis ved henvendelse til oss.

Med hilsen

Gunnar Kjønnøy
fylkesmann

Stian Lindgård
justis- og samfunnsdirektør

Dette dokumentet er godkjent elektronisk og har derfor ikke underskrift.

Kopi til: Ks Finnmark, Sametinget og Finnmark Fylkeskommune

KMD

**KOMMUNAL- OG
MODERNISERINGSDEPARTEMENTET**

Forslag til nytt inntektssystem for
kommunene

Innhold

1	Helhetlig gjennomgang av inntektssystemet for kommunene	6
1.1	Innledning.....	6
1.2	Oppsummering av forslagene til endring	7
1.2.1	Forslag til ny kostnadsnøkkel i utgiftsutjevningen	8
1.2.2	Forslag til endringer i regionalpolitiske tilskudd.....	9
1.3	Om innholdet i de enkelte kapitlene	10
2	Generelt om inntektssystemet	11
2.1	Prinsipp og målsetting	11
2.2	Kommunesektorens roller, oppgaver og plass i norsk økonomi	12
2.3	Dagens inntektssystem	13
2.3.1	Innbyggertilskuddet	13
2.3.2	Regionalpolitiske tilskudd	15
2.3.3	Skjønnstilskudd.....	15
2.4	Tidligere endringer i inntektssystemet	15
3	Utgiftsutjevningen i inntektssystemet	17
3.1	Innledning.....	17
3.2	Generelt om utgiftsutjevningen	17
3.3	Hvilke sektorer skal inngå i utgiftsutjevningen?	20
3.4	Analyseopplegg	21
3.4.1	Normative og statistiske analyser	21
3.4.2	Analysemetoder	23
3.5	Simultane og partielle analyser.....	24
4	Kostnadsnøkkel i utgiftsutjevningen	27
4.1	Grunnskole.....	28
4.1.1	Generelt om sektoren	28
4.1.2	Dagens delkostnadsnøkkel.....	28
4.1.3	Analyser og vurderinger	29
4.1.4	Forslag til ny delkostnadsnøkkel	29
4.2	Pleie og omsorg	30
4.2.1	Generelt om sektoren	30

4.2.2	Dagens delkostnadsnøkkel.....	30
4.2.3	Analyser og vurderinger	32
4.2.4	Forslag til ny delkostnadsnøkkel	34
4.3	Barnehage.....	35
4.3.1	Generelt om sektoren	35
4.3.2	Dagens delkostnadsnøkkel.....	35
4.3.3	Analyser og vurderinger	37
4.3.4	Forslag til ny delkostnadsnøkkel	38
4.4	Kommunehelsetjeneste.....	39
4.4.1	Generelt om sektoren	39
4.4.2	Dagens delkostnadsnøkkel.....	39
4.4.3	Analyser og vurderinger	40
4.4.4	Forslag til ny delkostnadsnøkkel	41
4.5	Barnevern.....	41
4.5.1	Generelt om sektoren	41
4.5.2	Dagens delkostnadsnøkkel.....	42
4.5.3	Analyser og vurderinger	42
4.5.4	Forslag til ny delkostnadsnøkkel	44
4.6	Sosialhjelp	44
4.6.1	Generelt om sektoren	44
4.6.2	Dagens delkostnadsnøkkel.....	45
4.6.3	Analyser og vurderinger	45
4.6.4	Forslag til ny delkostnadsnøkkel	46
4.7	Administrasjon, landbruk og miljø.....	46
4.7.1	Generelt om sektoren	46
4.7.2	Dagens delkostnadsnøkkel.....	47
4.7.3	Analyser og vurderinger landbruk	47
4.7.4	Forslag til ny delkostnadsnøkkel landbruk	48
4.7.5	Analyser og vurderinger administrasjon og miljø	48
4.7.6	Forslag til ny delkostnadsnøkkel administrasjon og miljø	49
4.8	Samlet kostnadsnøkkel	49
4.8.1	Sektorenes vekt i samlet kostnadsnøkkel.....	49

4.8.2	Forslag til samlet kostnadsnøkkel for kommunene	50
5	Kompensasjon for smådriftsulemper i utgiftsutjevningen	52
5.1	Om smådriftsulemper i kommunal tjenesteproduksjon.....	53
5.2	Dagens kompensasjon for smådriftsulemper i utgiftsutjevningen	53
5.3	Differensiering av kompensasjonen for smådriftsulemper i utgiftsutjevningen	55
5.3.1	Om strukturkriteriet	55
5.3.2	Gradering av basiskriteriet i kostnadsnøkkelen	58
5.3.3	Konsekvenser av gradert basiskriterium.....	59
5.3.4	Departementets vurderinger og forslag til endring i kompensasjonen for smådriftsulemper.....	60
6	Regionalpolitiske tilskudd.....	62
6.1	Dagens regionalpolitiske tilskudd	63
6.1.1	Distriktstilskudd Sør-Norge	63
6.1.2	Nord-Norge- og Namdalstilskudd.....	64
6.1.3	Småkommunetilskudd.....	64
6.1.4	Veksttilskudd	65
6.1.5	Storbytilskudd.....	65
6.2	Om distriktsindeksen	66
6.3	Vurdering av dagens tilskudd	66
6.3.1	Begrunnelse og målsettinger.....	66
6.3.2	Størrelse og omfang	67
6.4	Forslag til endringer i de regionalpolitiske tilskuddene	70
6.5	Departementets forslag til endringer	71
6.5.1	Konsekvenser av forslagene	72
7	Skatteelementer i inntektssystemet	73
7.1	Innledning.....	73
7.2	Skatteandelen.....	74
7.3	Inntektsutjevningen	75
7.4	Betydningen av endringer i skatteelementene	76
7.5	Selskapsskatt.....	77
8	Høringsinstanser.....	78
	Vedlegg 1 Kommunenes verdi på strukturkriteriet.....	81

Vedlegg 2 Dokumentasjon av analyser til forslag til ny kostnadsnøkkel	93
1 Innledning	93
2 Datagrunnlag.....	93
3 Resultater fra KOMMODE-modellen 2011-2013	94
4 Analyseresultater delkostnadsnøkler	94
4.1 Delkostnadsnøkkel grunnskole	95
4.2 Delkostnadsnøkkel pleie og omsorg	95
4.3 Delkostnadsnøkkel barnehage	97
4.4 Delkostnadsnøkkel kommunehelsetjeneste	98
4.5 Delkostnadsnøkkel barnevern	99
4.6 Delkostnadsnøkkel sosialhjelp	99
4.7 Delkostnadsnøkkel administrasjon og miljø.....	100
4.8 Delkostnadsnøkkel landbruk.....	100
5 Sektorenes andel av samlet kostnadsnøkkel	101

1 Helhetlig gjennomgang av inntektssystemet for kommunene

1.1 Innledning

Kommunesektoren har ansvar for en rekke viktige velferdsoppgaver og forvalter en betydelig del av de økonomiske ressursene i norsk økonomi. Sektorens inntekter utgjør om lag 18 pst. av BNP for Fastlands-Norge. Inntektssystemet for kommunene fordeler rammetilskuddet mellom kommunene og omfordeler skatteinntekter. Skatteinntekter og rammetilskudd utgjør om lag 75 pst. av kommunesektorens samlede inntekter. I 2016 utgjør rammetilskuddet til kommunene om lag 124 mrd. kroner, mens skatteinntektene er anslått til om lag 155,4 mrd. kroner.

Inntektssystemet består av flere elementer; innbyggertilskuddet, inkludert kostnadsnøkkelen i utgiftsutjevningen, de regionalpolitiske tilskuddene og de ulike skatteelementene. I dette høringsnotatet redegjøres det for konkrete forslag til endringer i kostnadsnøkkelen, og det gis en omtale av endret innretning på de regionalpolitiske tilskuddene. I tillegg drøftes forholdet mellom kommunenes skatteinntekter og inntektssystemet, uten at det i dette notatet foreslås konkrete endringer.

Det er lagt opp til at kostnadsnøkklene i utgiftsutjevningen skal oppdateres om lag hvert fjerde år, og denne revisjonen av kostnadsnøkkelen er en oppfølging av dette. Kostnadsnøkklene bør oppdateres jevnlige for å fange opp endringer i befolkningssammensetning, levekår, reiseavstander og andre strukturelle forhold.

I kommuneproposisjonen for 2016¹ ble det varslet at regjeringen vil foreta en helhetlig gjennomgang av inntektssystemet for kommunene, og at forslag til nytt inntektssystem skal presenteres i kommuneproposisjonen for 2017. Det ble understreket at denne gjennomgangen av inntektssystemet også skal ses i sammenheng med kommunereformen.

Som varslet er dagens kompensasjon for smådriftsulemper i kommunal tjenesteproduksjon særlig vurdert i denne gjennomgangen av inntektssystemet. I dag får alle kommuner full kompensasjon for smådriftsulemper i kommunal tjenesteproduksjon gjennom kostnadsnøkkelen i utgiftsutjevningen, uavhengig av om deler av disse kostnadene kan ses på som frivillige. Etter departementets vurdering bør ikke kommuner kompenseres for frivillige smådriftsulemper på kommunenivå. Det foreslås derfor at det gjøres endringer i kompensasjonen for smådriftsulemper i inntektssystemet, slik at det ikke lenger blir gitt full kompensasjon for frivillige smådriftsulemper gjennom basiskriteriet. Basiskriteriet dekker i hovedsak administrative kostnader i kommunen. Det skal fortsatt gis full kompensasjon for smådriftsulemper på tjenestenivå grunnet bosettingsmønster.

Slik vil inntektssystemet bli mer nøytralt i forhold til kommunestruktur. I høringsnotatet skisseres det hvordan en slik modell kan utformes. Modellen tar utgangspunkt i et nytt strukturkriterium, basert på reiseavstander, som benyttes for å differensiere mellom frivillige

¹ Prop. 121 S (2014-2015) *Kommuneproposisjonen 2016*.

og ufrivillige smådriftsulemper. Endelig modell vil bli presentert i kommuneproposisjonen for 2017.

Regionalpolitiske tilskudd skal fortsatt være en viktig del av inntektssystemet, og vil være et viktig virkemiddel i distriktspolitikken for å oppnå blant annet næringsutvikling og en god samfunnmessig utvikling. Regjeringen ønsker å knytte de regionalpolitiske tilskuddene tettere opp til den øvrige distriktspolitikken, forenkle tilskuddsstrukturen og gjøre også disse tilskuddene mer nøytrale i forhold til kommunesammenslutninger. I dette høringsnotatet skisseres endringer i de regionalpolitiske tilskuddene i en slik retning. Konkrete modeller vil bli presentert i kommuneproposisjonen for 2017.

Skatteinntekter utgjør i dag om lag 40 pst. av kommunesektorens samlede inntekter, og er en viktig finansieringskilde for sektoren. Skatteelementene i inntektssystemet består i hovedsak av tre elementer; fastsetting av skattens andel av de samlede inntektene, hvilke skatter som skal tilfalle kommunene og graden av utjevning av skatteinntekter mellom kommunene. Innretningen av skatteelementene i inntektssystemet vil være en vurdering av balansen mellom hensynet til lokal forankring av inntektene og hensynet til likeverdige tjenester. Hensynet til likeverdige tjenester tilsier en lavere skatteandel og/eller høyere utjevning av skatteinntektene, mens hensynet til lokal forankring innebærer en høyere skatteandel og/eller lavere utjevning. Skatteandelen fastsettes hvert år i tilknytning til kommuneopplegget i statsbudsjettet. I høringsnotatet drøftes de ulike skatteelementene og utviklingen i disse over tid i kapittel 7.

Departementet legger opp til å presentere et helhetlig forslag til nytt inntektssystem for kommunene i kommuneproposisjonen 2017, med virkning fra 1.1. 2017.

Kommuner som slår seg sammen i denne stortingsperioden vil få beregnet inndelingstilskuddet med utgangspunkt i inntektssystemet for 2016. I inndelingstilskuddet får kommunene beholde basistilskudd og eventuelle regionalpolitiske tilskudd de mister som følge av sammenslåingen i 15 år uavkortet etter sammenslåingen, før tilskuddet trappes ned over 5 år. Dette vil gi forutsigbarhet og god tid til omstilling for disse kommunene. I tillegg får de reformstøtte og dekning av engangskostnader ved sammenslåingen.

1.2 Oppsummering av forslagene til endring

I høringsnotatet legges det fram et forslag til ny kostnadsnøkkel for kommunene. Det er utført nye analyser av variasjonene i kommunenes utgifter på alle sektorer som inngår i utgiftsutjevningen, og det foreslås endringer i alle delkostnadsnøkklene i tråd med disse.

Norske kommuner er svært ulike i størrelse, geografi og befolkningssammensetning. Dette påvirker både behovet for og kostnadene ved å tilby kommunale tjenester. Målet med utgiftsutjevningen er å sette kommunene i stand til å gi innbyggerne likeverdige og gode tjenester. For at kostnadsnøkklene skal fange opp endringer i befolkningssammensetning, levekår, reiseavstander og andre strukturelle forhold bør disse oppdateres jevnlig.

Departementet tar sikte på å innføre en modell der det skilles mellom frivillige og ufrivillige smådriftsulemper i kommunal tjenesteproduksjon og administrasjon, gjennom et kriterium som sier noe om reiseavstander (strukturkriteriet). I hovedsak dekker basiskriteriet i dag

administrative kostnader ved å være en kommune, det vil si kostnader knyttet til smådriftsulemper som ikke skyldes avstander og bosettingsmønster. Kompensasjonen for smådriftsulemper gjennom basiskriteriet i utgiftsutjevningen differensieres deretter med strukturkriteriet. Jo større avstandene er, jo mer er smådriftsulempene å anse som ufrivillige – og jo høyere blir kompensasjonen. Det betyr at kommuner som på grunn av store reiseavstander er ufrivillig små fortsatt vil motta full kompensasjon. Kommuner som frivillig er små vil ikke lenger motta full kompensasjon for smådriftsulemper gjennom utgiftsutjevningen. Denne endringen gjelder bare smådriftsulemper på kommunenivå. Smådriftsulemper på tjenestenivå, for eksempel ved å gi et desentralisert skoletilbud i en kommune med spredt bosetting, vil fortsatt kompenseres fullt ut.

I dag får alle kommuner i Nord-Norge og 14 kommuner i Nord-Trøndelag Nord-Norge- og Namdalstilskudd med et fast beløp per innbygger. Kommuner i Sør-Norge kan motta distriktstilskudd Sør-Norge hvis kommunen har distriktsutfordringer målt ved distriktsindeksen. Dette tilskuddet gis delvis med et beløp per kommune og delvis per innbygger. Kommuner med færre enn 3 200 innbyggere, både i Nord- og Sør-Norge, får småkommunetilskudd med et fast beløp per kommune. Kommuner i Nord-Norge kan motta både Nord-Norge- og Namdalstilskudd og småkommunetilskudd, mens kommuner i Sør-Norge mottar enten småkommunetilskudd eller distriktstilskudd Sør-Norge.

For å forenkle tilskuddsstrukturen foreslår regjeringen å slå sammen disse tre tilskuddene til to ny tilskudd, ett for Nord-Norge og ett for Sør-Norge. Småkommunetilskuddet foreslås videreført innenfor de to nye tilskuddene, som et eget småkommunetillegg. Det foreslås å knytte dette småkommunetillegget tettere opp til distriktpolitikken for øvrig enn dagens småkommunetilskudd, ved at satsene på tillegget differensieres med distriktsindeksen. På den måten blir også graden av distriktsutfordringer, og ikke bare innbyggertall, avgjørende for størrelsen på småkommunetillegget.

Tilskudd som gis, helt eller delvis, med et fast beløp per kommune innebærer at det gis betydelig høyere tilskudd pr innbygger i små kommuner enn i større kommuner. Dette gir mellomstore og større kommuner dårligere forutsetninger for å gi gode tjenestetilbud enn små kommuner. Videre er dette problematisk ved at kommuner som slår seg sammen vil miste tilskudd. Selv om kommunene kompenseres for dette gjennom inndelingstilskuddet kan det svekke insentivene til sammenslutning. Regionalpolitiske tilskudd bør derfor i større grad fordeles pr. innbygger, slik at kommunene får et mer likeverdig mulighet for å gi gode tjenester uavhengig av størrelse. De regionalpolitiske elementene i systemet bør også gis en klarere begrunnelse og forankring i den øvrige regionalpolitikken.

1.2.1 Forslag til ny kostnadsnøkkel i utgiftsutjevningen

I dag inngår sektorene grunnskole, barnehage, pleie og omsorg, helsetjenester, barnevern, sosialhjelp, samt administrasjon/landbruk/miljø i utgiftsutjevningen. Det foreslås ingen endringer i hvilke sektorer som omfattes av utgiftsutjevningen.

For hver sektor som inngår i utgiftsutjevningen er det en delkostnadsnøkkel i kostnadsnøkkelene. Delkostnadsnøkklene vektet sammen til en samlet kostnadsnøkkel på grunnlag av sektorenes relative størrelse (målt etter andel regnskapsførte utgifter).

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har gjennomgått og oppdatert alle delkostnadsnøkler i inntektssystemet for kommunene. Departementet har tatt utgangspunkt i dagens kostnadsnøkler, utført nye analyser av de ulike sektorene med et oppdatert datagrunnlag, og foreslår i dette notatet endringer i alle delkostnadsnøkler.

Dagens kompensasjon for smådriftsulemper på kommunenivå (i hovedsak knyttet til administrasjon) er en del av kostnadsnøkkelen, og gis gjennom basiskriteriet. I dette høringsnotatet skisseres en mulig modell for hvordan denne kompensasjonen kan graderes. Gradering av basiskriteriet er foreløpig ikke inkludert i departementets forslag til ny kostnadsnøkkel, men dette vil bli en del av kostnadsnøkkelen når modellen innføres.

Gradert kompensasjon for smådriftsulemper gjennom basiskriteriet i utgiftsutjevningen

Gjennom utgiftsutjevningen i inntektssystemet kompenseres kommunene *fullt ut* for *ufrivillige* kostnadsforskjeller knyttet til kommunestørrelse. I dag gjelder dette prinsippet for smådriftsulemper både på tjenestenivå (for eksempel grunnskole) og på kommunenivå (for eksempel administrasjon).

Departementet tar sikte på å innføre en modell der det skilles mellom frivillige og ufrivillige smådriftsulemper, og der ikke alle kommuner lenger mottar full kompensasjon for smådriftsulempene på kommunenivå. Smådriftsulemper på tjenestenivå vil fortsatt bli behandlet som en ufrivillig kostnad, og vil bli kompensert fullt ut gjennom kostnadsnøkkelen som i dag. Smådriftsulemper på kommunenivå er derimot av en annen karakter, og er ikke fullt ut ufrivillige. Etter departementets vurdering bør derfor ikke disse smådriftsulempene kompenseres fullt ut.

For å differensiere kompensasjonen for smådriftsulemper mellom kommunene, foreslår departementet å innføre en modell med gradering av basiskriteriet ved hjelp av strukturkriteriet. Strukturkriteriet er et mål på bosettingsmønsteret i kommunen og områdene rundt, og sier noe om avstander og spredtbygdhet i regionen. Med en modell som skissert i dette høringsnotatet, vil kommuner med store avstander målt ved strukturkriteriet beholde full kompensasjon for smådriftsulemper som i dag, mens kommuner med lavere verdi på strukturkriteriet får noe mindre kompensasjon for smådriftsulempene enn i dagens system.

Departementets forslag til modell er nærmere omtalt i kapittel 5, og den enkelte kommunes verdi på strukturkriteriet er vist i vedlegg 1. Endelig utforming av en slik modell blir presentert i kommuneproposisjonen for 2017.

1.2.2 Forslag til endringer i regionalpolitiske tilskudd

Formålet med endringene i de regionalpolitiske tilskuddene som presenteres i dette høringsnotatet er å forenkle tilskuddsstrukturen, knytte de regionalpolitiske tilskuddene tettere opp til øvrig distriktpolitikk og gjøre tilskuddene mer nøytrale i forhold til kommunesammenslutninger. I tillegg til full kompensasjon for smådriftsulempene i utgiftsutjevningen, gis det i dag også et ekstra tilskudd til de minste kommunene gjennom småkommunetilskuddet. Dette er begrunnet med regionalpolitiske målsettinger, og ikke med dokumenterte kostnadsforskjeller.

Den viktigste endringen som foreslås er å samle de tre tilskuddene Nord- Norge- og Namdalstilskuddet, distriktstilskudd Sør-Norge og småkommunetilskuddet i to nye tilskudd; ett for Nord-Norge og ett for Sør-Norge. Småkommunetilskuddet foreslås videreført innenfor de to nye tilskuddene, som et eget småkommunetillegg. Småkommunetillegget knyttes tettere opp til distriktpolitikken enn dagens småkommunetilskudd, ved at satsene på tillegget differensieres med distriktsindeksen (som er et mål på graden av distriktpolitiske utfordringer knyttet til bl.a. arbeidsmarked og demografi). På den måten blir også graden av distriktsutfordringer, og ikke bare innbyggertall, avgjørende for størrelsen på småkommunetillegget. Regionalpolitikken innenfor inntektssystemet blir med dette mer helhetlig og kobles opp mot distriktpolitikken for øvrig. Dagens småkommunetilskudd tildeles med ett tilskudd per kommune, uavhengig av antall innbyggere. Dette innebærer at jo færre innbyggere kommunen har, jo høyere blir tilskuddet per innbygger. Det foreslås at en noe høyere andel av tilskuddene fordeles per innbygger, og mindre per kommune. Dette vil gi kommunene en mer likeverdig mulighet for å tilby gode tjenester til sine innbyggere, uavhengig av kommunestørrelse. En slik endring vil gjøre tilskuddet med rettferdig, fordi kommuner med flere innbyggere dermed kan få et høyere tilskudd enn kommuner med færre innbyggere. Tilskuddet vil med denne innretningen også bli mer nøytralt i forhold til kommunestruktur.

1.3 Om innholdet i de enkelte kapitlene

I kapittel 2 følger en generell gjennomgang av de prinsipper og målsettinger som ligger til grunn for dagens inntektssystem. Kapittel 3 inneholder en generell gjennomgang av utgiftsutjevningen. Her drøftes det hvilke sektorer som skal inngå og metodevalg for analyser som ligger til grunn for forslaget til ny kostnadsnøkkel.

Kapittel 4 tar for seg kostnadsnøkkelen for kommunene. Det gis en gjennomgang av alle delkostnadsnøkklene i den samlede kostnadsnøkkelen. Det omfatter en generell gjennomgang av sektorene og dagens delkostnadsnøkler, analyser og vurderinger, og forslag til nye delkostnadsnøkler. Til slutt presenteres forslag til ny samlet kostnadsnøkkel.

I kapittel 5 drøftes ulike problemstillinger knyttet til kompensasjonen for smådriftsulemper i utgiftsutjevningen, og det skisseres en modell for hvordan denne kompensasjonen kan differensieres mellom kommuner ut fra graden av ufrivillighet/frivillighet i smådriftsulempene.

I kapittel 6 gis det en vurdering av de regionalpolitiske tilskuddene i inntektssystemet, og departementets forslag til endringer i disse.

Kapittel 7 gir en oversikt over skatteelementene i dagens inntektssystem, og hvordan skatteelementene har blitt behandlet i inntektssystemet fram til i dag.

Kommunenes verdi på strukturkriteriet er vist i vedlegg 1, mens vedlegg 2 inneholder analyseresultatene som ligger til grunn for forslagene til delkostnadsnøkler.

2 Generelt om inntektssystemet

2.1 Prinsipp og målsetting

Kommunesektoren har viktige velferdsoppgaver og forvalter en betydelig del av de økonomiske ressursene i norsk økonomi. For regjeringen er det viktig at disse midlene fordeles og forvaltes på en god måte for å oppnå mest mulig velferd. Forslaget til endringer i inntektssystemet som presenteres i dette høringsnotatet legger godt til rette for dette.

Den demografiske utviklingen vil medføre økt behov for offentlige velferdstjenester i tiårene framover. Endringene i befolkningssammensetning vil for alvor begynne å gjøre seg gjeldende fra 2020. Det forventes en sterk vekst i de eldre aldersgruppene, som vil gi en markant økning i etterspørselen etter omsorgstjenester. Kommunene har ansvaret for de sentrale velferdstjenestene til innbyggerne, og må derfor være rustet til å håndtere virkningene av den demografiske utviklingen.

Befolkningsveksten de siste årene har i hovedsak vært sterkest i sentrale deler av landet, og det er ventet at denne utviklingen vil fortsette. Mens mange kommuner vil oppleve befolkningsvekst, vil enkelte kommuner oppleve fraflytting. Utfordringsbildet mellom ulike typer kommuner og på tvers av regioner vil variere. Alderssammensetningen i befolkningen har betydning for hvilke offentlige tjenester det er behov for i lokalsamfunnet. For at kostnadsnøkkelen på best mulig måte skal fange opp de ulike utfordringene ved å tilby tjenester i landets kommuner, må den oppdateres jevnlig. Regjeringen legger derfor opp til en oppdatering av kostnadsnøkklene om lag hvert fjerde år.

I kommuneproposisjonen for 2017 vil regjeringen legge fram forslag til et helhetlig inntektssystem, med konkrete modeller for de ulike elementene.

Regjeringen vil at prinsippene om økonomisk rammestyring fortsatt skal ligge til grunn for den statlige styringen av kommunesektoren. Staten styrer kommunene gjennom inntektene, ikke gjennom detaljstyring av utgiftene. Rammefinansiering er viktig for lokaldemokratiet, og fremmer effektivitet ved at det gir kommunene handlingsrom til å prioritere ressursbruken i tråd med lokale forhold og behov.

Det er et mål for denne regjeringen at innbyggere over hele landet skal ha et likeverdig tjenestetilbud. Utgiftsutjevningen i inntektssystemet bidrar til dette, og omfordeler rammetilskudd mellom kommunene etter deres varierende utgiftsbehov. Den demografiske utviklingen og endringer i tjenestebehov krever jevnlig revidering av kostnadsnøkklene, slik at utjevningen på best mulig måte gjenspeiler de reelle forskjellene i utgiftsbehov mellom kommunene. Forslaget til ny kostnadsnøkkel, som regjeringen legger fram i dette høringsnotatet, er basert på en faglig oppdatering av kostnadsnøkkelen fra 2011, og reflekterer de senere års endringer i befolkningssammensetning og utgiftsbehov.

Fra og med 2016, med virkning i budsjettet for 2017, tilbakeføres en del av selskapsskatten til kommunene gjennom en ny inntekt basert på vekst i lønnssum i privat sektor slik at verdier tilbakeføres til lokalsamfunnet. Endelig modell for dette vil bli presentert i kommuneproposisjonen for 2017.

Det skal fortsatt være tilskudd innenfor inntektssystemet som er regionalpolitisk begrunnet og som benyttes som virkemiddel i distriktspolitikken. Regjeringen mener at disse tilskuddene kan gjøres mer målrettede, og foreslår derfor noen endringer i innretningen på enkelte av tilskuddene. Målet med endringene er både at tilskuddene skal bli mer treffsikre med hensyn til distriktspolitiske målsettinger, og at de skal bli mer nøytrale i forhold til kommunesammenslutninger.

2.2 Kommunesektorens roller, oppgaver og plass i norsk økonomi

Kommunene har et bredt spekter av oppgaver. Ved siden av å være et forvaltningsnivå med egen folkevalgt representasjon, har kommunene oppgaver som utviklingsaktør, myndighetsforvalter og leverandør av velferdstjenester til innbyggerne. Kommunene har blant annet ansvaret for pleie- og omsorgsoppgaver, barnevern, barnehager, grunnskole, sosialhjelp og helsetjenester. Kommunesektorens ressursbruk er først og fremst knyttet til velferdsoppgavene.

Skatteinntekter, statlige overføringer som rammetilskudd og øremerkede tilskudd, og gebyrinntekter utgjør hoveddelen av kommunesektorens inntekter. Kommunesektorens samlede inntekter anslås til om lag 463 mrd. kroner i 2016. Av dette utgjør de frie inntektene, skatteinntekter og rammetilskudd, om lag 343 mrd. kroner, eller anslagsvis 74 pst. av sektorens totale inntekter. Inkluderes også momskompensasjon utgjør de frie inntektene om lag 78 pst. av de samlede inntektene.

Kommunesektoren forvalter en betydelig del av de økonomiske ressursene i norsk økonomi. Kommunesektorens skatteinntekter anslås til om lag 186 mrd. kroner i 2016, og rammetilskuddet anslås til om lag 157 mrd. kroner. Øremerkede tilskudd og gebyrer anslås samlet å utgjøre i underkant av 90 mrd. kroner, og momskompensasjon om lag 20 mrd. kroner i 2016. Målt i forhold til BNP for Fastlands-Norge utgjør kommunesektorens inntekter om lag 18 pst. Om lag én av fem sysselsatte i landet er ansatt i kommunesektoren.

Kommunesektoren finansieres i hovedsak gjennom frie inntekter, dvs. rammetilskudd og skatt. Rammefinansiering bidrar samlet sett til den mest treffsikre ressursbruken, er administrativt lite krevende for både staten og kommunene, og gir rom for lokalt tilpassede løsninger. I tillegg til at lokale prioriteringer er kostnadseffektive, gir rammefinansiering lokale folkevalgte et reelt handlingsrom til å håndtere lokale utfordringer og behov.

Det oppstår forskjeller mellom kommunene på grunn av forskjeller i kostnader ved å tilby tjenester og forskjeller i skattegrunnlag. Målet med inntektssystemet er å utjevne disse forskjellene, slik at alle kommuner skal settes i stand til å tilby gode og likeverdige tjenester til sine innbyggere. Gjennom utgiftsutjevningen er det i prinsippet full utjevning av forskjeller i ufrivillige kostnader, mens det gjennom skatteutjevningen er en delvis utjevning av skatteinntektene.

En betydelig andel av kommunesektorens inntekter kommer gjennom skatteinntekter. I dag er skattens andel av de samlede inntektene 40 pst. Forskjeller i skattenivå mellom kommunene er kun delvis utjevnet i inntektssystemet. Dette gir forskjeller i inntektsnivå mellom

kommunene, selv etter utjevning. De regionalpolitiske tilskuddene i inntektssystemet og skjønnstilskuddet er også ulikt fordelt mellom kommunene, og fører til forskjeller i inntekter. Størrelsen på, og utformingen av de regionalpolitiske tilskuddene er politisk begrunnet, på samme måte som fastsettelsen av skattens andel av samlede inntekter og graden av inntektsutjevning mellom kommunene.

2.3 Dagens inntektssystem

Den overordnede målsettingen med inntektssystemet er å utjevne kommunenes økonomiske forutsetninger, slik at forholdene legges til rette for et likeverdig tjenestetilbud til innbyggerne over hele landet. Det betyr ikke at alle kommuner skal ha like inntekter, men at alle kommuner skal ha forutsetninger for å gi innbyggerne et likeverdig tjenestetilbud.

Tabell 2.1 viser det samlede rammetilskuddet til kommunene i 2016, fordelt på de ulike komponentene i rammetilskuddet. Innbyggertilskuddet utgjør den største delen av rammetilskuddet, med i overkant av 95 pst. Småkommunetilskuddet, distriktstilskudd Sør-Norge og Nord-Norge- og Namdalstilskuddet utgjør en liten del av kommunenes samlede rammetilskudd, men tilskuddene betyr mye for den enkelte kommune som mottar tilskuddene.

Tabell 2.1 Rammetilskudd til kommunene 2016, etter Stortingets vedtak.

Tilskudd	(1 000 kr)
Innbyggertilskudd	119 052 870
Distriktstilskudd Sør-Norge	408 811
Nord-Norge- og Namdalstilskudd	1 611 747
Småkommunetilskudd	963 501
Skjønnstilskudd	1 854 000
Veksttilskudd	440 616
Storbytilskudd	459 985
Sum rammetilskudd	124 791 530

2.3.1 Innbyggertilskuddet

Innbyggertilskuddet til kommunene utgjør i 2016 119 mrd. kroner. En mindre del av innbyggertilskuddet blir gitt en særskilt fordeling (tabell C). Etter at sakene med særskilt fordeling er trukket ut, fordeles innbyggertilskuddet som et likt beløp per innbygger til alle kommuner på grunnlag av befolkningstall per 1. juli året før budsjettåret. Innbyggertilskuddet blir deretter omfordelt etter:

- Utgiftsutjevningen, basert på kostnadsnøkler
- Korreksjonsordningen for elever i statlige og private skoler
- Inntektsgarantiordningen

I tillegg til disse ordningene foretas den løpende skatteutjevningen gjennom budsjettåret i innbyggertilskuddet. Dette skjer i praksis ved at innbyggertilskuddet blir justert i de terminvise utbetalingene. Skatteutjevningen jevner delvis ut forskjeller i skatteinntekter

mellom kommunene, og omfatter inntekts- og formuesskatt fra personlige skatteyttere og naturressursskatt fra kraftforetak. Skatteutjevningen blir nærmere omtalt i kapittel 7.

Saker med særskilt fordeling

Innenfor innbyggertilskuddet finnes det midler som ikke blir fordelt etter de ordinære kriteriene i inntektssystemet, men blir gitt en særskilt fordeling (tabell C). Dette gjelder blant annet oppgaver som kun et fåtall kommuner har, saker det er vanskelig å finne en god fordeling på innenfor de ordinære kriteriene i inntektssystemet og inndelingstilskuddet til kommuner som har slått seg sammen.

Inndelingstilskuddet kompenserer kommuner som slår seg sammen for en reduksjon i rammetilskuddet som følge av sammenslåingen. Kommunene gis full kompensasjon for bortfall av basistilskuddet, som er et fast beløp per kommune, og netto nedgang i samlede regionalpolitiske tilskudd. Veksttilskuddet omfattes i dag ikke av inndelingstilskuddet. Dersom en ny sammenslått kommune oppfyller kravene til å motta veksttilskudd vil kommunen få dette på vanlig måte. Fram mot kommuneproposisjonen for 2017 vil regjeringen vurdere nærmere om veksttilskuddet skal innlemmes i inndelingstilskuddet.

Tabell C er en midlertidig løsning, og saker bør kun ligge med særskilt fordeling i en begrenset periode før de inkluderes i utgiftsutjevningen og fordeles etter de ordinære kriteriene. Omfanget av saker med særskilt fordeling bør også holdes på et lavt nivå. I 2016 fordeles i overkant av 790 mill. kroner i tabell C.

Utgiftsutjevningen

Gjennom utgiftsutjevningen får kommunene full kompensasjon for ufrivillige kostnadsforskjeller. Innbyggertilskuddet korrigeres for variasjoner i kommunenes utgiftsbehov, slik at kommunene i størst mulig grad skal ha like muligheter til å tilby likeverdige velferdstjenester til sine innbyggere. Grunnlaget for denne omfordelingen er kostnadsnøkkelen i inntektssystemet. Utgiftsutjevningen og kostnadsnøkklene omtales nærmere i kapittel 3, 4 og 5.

Korreksjonsordningen for elever i statlige og private skoler

Innenfor utgiftsutjevningen er det en egen korreksjonsordning for elever i statlige og private skoler. Det gis egne statstilskudd utenom rammetilskuddet til elever i statlige og private skoler, og ordningen korrigerer for dette ved at kommuner med relativt mange elever i statlige og private skoler får et trekk gjennom utgiftsutjevningen etter årlige fastsatte satser. Det samlede trekket tilbakeføres til alle kommuner etter kommunens andel av utgiftsbehovet/kostnadsnøkkelen. Trekksetsene er felles for alle kommuner, og korreksjonsordningen er en ren omfordelingsordning mellom kommunene. Ordningen er ikke vurdert i dette høringsnotatet.

Inntektsgarantiordningen (INGAR)

Inntektsgarantiordningen ble innført fra og med 2009. Formålet med ordningen er å gi kommunene en helhetlig skjerming mot for brå nedgang i rammetilskuddet. Ordningen sikrer per i dag at ingen kommuner har en beregnet vekst i rammetilskuddet fra et år til det neste som er lavere enn 300 kroner per innbygger under beregnet vekst på landsbasis per innbygger, før finansieringen av selve ordningen.

2.3.2 Regionalpolitiske tilskudd

I dagens inntektssystem er det fem tilskudd som skal ivareta regionalpolitiske hensyn. Dette er distriktstilskudd Sør-Norge, Nord-Norge- og Namdalstilskudd, småkommunetilskudd, veksttilskudd, og storbytilskudd. Tilskuddene har ulike begrunnelser og målsettinger. I kapittel 6 gis en nærmere omtale av de ulike tilskuddene.

2.3.3 Skjønnstilskudd

Skjønnstilskuddet i inntektssystemet blir brukt til å kompensere kommunene for spesielle lokale forhold som ikke fanges opp i den faste delen av inntektssystemet.

Hoveddelen av skjønnstilskuddet fordeles fra departementet til fylkesmannen, som fordeler midlene videre til kommunene. Departementet gir fylkesrammer for skjønnsfordelingen, og fylkesmannen fordeler fylkesrammen til kommunene i forbindelse med utarbeidelsen av statsbudsjettet. Fordelingen skjer etter retningslinjer gitt av departementet. Fylkesmannen kan også holde tilbake deler av fylkesrammen til senere fordeling gjennom budsjettåret.

400 mill. kroner av skjønnstilskuddet fordeles direkte fra departementet som kompensasjon for tap på endringer i inntektssystemet i 2011. I tillegg holder departementet tilbake deler av skjønnstilskuddet, som en reservepott, til uforutsette hendelser i løpet av året.

2.4 Tidligere endringer i inntektssystemet

Inntektssystemet tilfører midler til kommunal sektor, og er et viktig virkemiddel for gjennomføring av politikken innenfor sentrale samfunnsområder. Etter innføringen av inntektssystemet i 1986 har systemet blitt revidert i flere omganger. Det har vært nedsatt to offentlige utvalg for å vurdere inntektssystemet, Rattsøutvalget (NOU 1996:1 og NOU 1997:8) og Inntektssystemutvalget, også kalt Borgeutvalget (NOU 2005:18), og et politisk utvalg, Sørheimutvalget (2007).

Inntektssystemutvalget ble oppnevnt i oktober 2003. Utvalget foretok en bred gjennomgang av inntektssystemet for kommunene og fylkeskommunene, og la fram sine forslag til endringer i inntektssystemet² i oktober 2005. Sørheimutvalget, som var et politisk utvalg sammensatt av partiene med representasjon på Stortinget, ble nedsatt i desember 2006, og leverte sin rapport *Forslag til forbedring av overføringssystemet for kommunene* i oktober 2007.

Den første store omleggingen av inntektssystemet var i 1997, på bakgrunn av Rattsøutvalgets første delutredning³. De siste større omleggingene skjedde i 2009 og 2011, på grunnlag av forslag fra Sørheimutvalget og Borgeutvalget.

På bakgrunn av Sørheimutvalgets utredning, samt departementets egen gjennomgang av de ulike delene i inntektssystemet, ble det fra og med 2009 gjort endringer i de politiske delene av inntektssystemet for kommunene. Skatteandelen ble redusert, den kommunale

² NOU 2005: 18 *Fordeling, forenkling, forbedring*.

³ St.prp. 55 (1996-1997) *Kommuneøkonomiproposisjonen for 1997*.

selskapsskatten ble avvirket, og det ble innført en sterkere inntektsutjevning. Videre ble det innført et nytt regionalpolitisk tilskudd; distriktstilskudd Sør-Norge, det ble innført et veksttilskudd, beregningsgrunnlaget for innbyggertilskuddet og utgiftsutjevningen ble endret fra 1. januar i budsjettåret til 1. juli året før budsjettåret, og en ny inntektsgarantiordning ble innført som erstatning for den tidligere overgangsordningen.

I kommuneproposisjonen for 2011 ble det lagt fram ny samlet kostnadsnøkkel for kommunene. Denne bygde i hovedsak på Borgeutvalgets forslag til kostnadsnøkkel, og de analysemetoder utvalget anbefalte. I tillegg til at det ble innført en ny kostnadsnøkkel ble det også gjort endringer i de politiske elementene i inntektssystemet fra og med 2011. Det ble innført et nytt storbytilskudd til de fire største byene, og skatteandelen ble redusert til 40 pst.

Siden 2011 er det gjort noen mindre justeringer i inntektssystemet. I kommuneproposisjonen for 2015 ble det lagt fram forslag til endringer i distriktstilskudd Sør-Norge og veksttilskuddet. Distriktstilskudd Sør-Norge ble endret ved at soneinndelingen ble fjernet som tildelingskriterium, slik at størrelsen på distriktstilskudd Sør-Norge i dag kun baseres på distriktsindeksen. Veksttilskuddet ble endret ved at vekstgrensen ble satt ned til 1,7 pst. slik at flere kommuner kvalifiserte til tilskuddet, og satsen for tilskuddet ble økt. Senere er vekstgrensen foreslått redusert ytterligere, og er satt til 1,5 pst. i statsbudsjettet for 2016⁴.

I kommuneproposisjonen for 2016 ble det varslet at fra og med 2017 vil kommunene bli tilført inntekter via en ny modell for selskapsskatt. Denne modellen er basert på vekst i lokal verdiskapning, og skal gi kommunene et sterkere insentiv til å legge til rette for næringsutvikling. Samtidig vil deler av verdiskapningen føres tilbake til lokalsamfunnet. Kommuner med vekst i lønnssummen i private foretak over en periode på fire år vil motta en andel av den nye selskapsskatten. Endelig modell for selskapsskatten vil bli lagt fram i kommuneproposisjonen for 2017.

⁴ Prop. 1 S (2015-2016) for Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

3 Utgiftsutjevningen i inntektssystemet

3.1 Innledning

Det er til dels store forskjeller mellom kommunene i befolknings sammensetning, geografi og kommunestørrelse. Dette gir variasjoner i hvilke tjenester innbyggerne har behov for og hvilke kostnader kommunene har ved å tilby disse tjenestene. Målet med utgiftsutjevningen er å utjevne disse forskjellene, og å sette alle kommuner i stand til å tilby sine innbyggere likeverdige og gode kommunale tjenester. Gjennom utgiftsutjevningen får kommunene full kompensasjon for ufrivillige kostnadsforskjeller. Grunnlaget for denne omfordelingen er kostnadsnøkkelen i utgiftsutjevningen.

Utgiftsutjevningen omfatter velferdstjenester av nasjonal karakter, og tjenester det er knyttet sterke nasjonale føringer til. I dag inngår sektorene grunnskole, barnehage, pleie og omsorg, kommunehelsetjeneste, sosialhjelp, barnevern og administrasjon, landbruk og miljø i utgiftsutjevningen. Det foreslås ingen endringer i hvilke sektorer som skal inngå i utgiftsutjevningen i dette høringsnotatet, jf. drøfting i avsnitt 3.3.

Det er lagt opp til at kostnadsnøklene skal oppdateres om lag hvert fjerde år, og denne revisjonen er en oppfølging av dette. Kostnadsnøklene bør oppdateres jevnlig for å fange opp endringer i befolknings sammensetning, levekår, reiseavstander og andre strukturelle forhold, og dermed gi et best mulig grunnlag for utjevning av kostnadsforskjeller mellom kommunene. Førrige helhetlige revisjon av kostnadsnøkkelen var i 2011, og baserte seg på tall fra 2008. Forslaget til endringer i kostnadsnøkkelen i dette høringsnotatet bygger på tall fra 2014. For hver av sektorene som inngår i utgiftsutjevningen er det en egen delkostnadsnøkkel. I denne revisjonen av kostnadsnøkkelen er det foretatt nye analyser på alle disse sektorene, og de ulike delkostnadsnøklene er oppdatert. Formålet med revisjonen har vært å se om dagens kostnadsnøkkel fortsatt er den beste til å fange opp variasjoner i kostnader mellom kommunene, eller om andre modeller er bedre.

3.2 Generelt om utgiftsutjevningen

Hoveddelen av rammetilskuddet til kommunene fordeles i utgangspunktet med et likt beløp per innbygger, gjennom innbyggertilskuddet. Det er imidlertid store forskjeller i befolknings sammensetning, geografi og kommunestørrelse mellom kommunene. Dette gir variasjoner i innbyggernes tjenestebehov og hvilke utgifter kommunene har ved å gi disse tjenestene.

Et viktig prinsipp i inntektssystemet er at kommunene skal få *full* kompensasjon for utgifter ved tjenesteytingen som de selv ikke kan påvirke. Graden av utjevning i utgiftsutjevningen er derfor 100 pst. Utgiftsutjevningen er et null-sum-spill, hvor tillegg for enkelte kommuner motsvares med et tilsvarende trekk for andre kommuner. Det er kun de ufrivillige kostnadsforskjellene som skal utjevnes gjennom utgiftsutjevningen. Derfor baseres utgiftsutjevningen på et beregnet utgiftsbehov for den enkelte kommune, og ikke kommunenes faktiske utgifter. Utgiftsbehovet til den enkelte kommunene beregnes ved hjelp av kostnadsnøkkelen. Målet med kostnadsnøkkelen er å fange opp de bakenforliggende

faktorene som indirekte påvirker kommunens kostnader, slik som alderssammensetningen i befolkningen, bosettingsmønster, sosioøkonomiske forhold og kommunestørrelse.

Kostnadsnøklene er et sett med objektive kriterier og tilhørende vektorer som blir brukt til å regne ut en indeks for hvor dyr en kommune er å drive. Med bakgrunn i disse indeksene, og et oppdatert sett med kriteriedata, blir forskjeller i beregnet utgiftsbehov utjevnet fullt ut mellom kommunene, ved at det blir omfordelt midler fra kommuner som er relativt billigere å drive enn gjennomsnittet til kommuner som er relativt dyrere å drive enn gjennomsnittet. Kommuner med et lavt beregnet utgiftsbehov får en reduksjon i rammetilskuddet, mens kommuner med et høyt beregnet utgiftsbehov får et tillegg i rammetilskuddet. Dermed utjevnes forskjellene mellom kommunene, slik at de i større grad er i stand til å tilby likeverdige tjenester til sine innbyggere.

Variasjoner i kommunenes utgifter til det kommunale tjenestetilbudet kan skyldes både forhold som er utenfor kommunenes kontroll, og forhold som kommunene selv kan påvirke. Helt siden innføringen av inntektssystemet i 1986 har det vært et grunnleggende prinsipp at kommunene kun skal få kompensasjon for ufrivillige etterspørsels- og kostnadsforhold i tilknytning til de kommunale tjenestene. Dette må det tas hensyn til ved fastsetting av kriteriene i kostnadsnøkkelen.

Ufrivillige kostnadsforskjeller er forhold i kommunen som kommunen i prinsippet ikke skal kunne påvirke ved egne disponeringer. For eksempel vil mange eldre i befolkningen gi økt etterspørsel etter pleie- og omsorgstjenester, og lange reiseavstander vil kunne bety at kommunen må ha en desentralisert skolestruktur. Begge disse faktorene er utenfor kommunens kontroll, og skal kompenseres i utgiftsutjevningen.

Frivillige kostnadsforskjeller er derimot kostnader som er et resultat av kommunenes egne disposisjoner, og er knyttet til forskjeller i standard/kvalitet og effektivitet. Å kompensere for slike frivillige kostnadsforskjeller vil svekke insentivene til kostnadseffektiv tjenesteyting. Innenfor et fordelingsystem vil dette bety at kommuner som produserer effektivt blir straffet i form av reduserte statlige overføringer, samtidig som kommuner som produserer ineffektivt vil bli kompensert for utgifter som skyldes ineffektiv drift.

I dagens inntektssystem er det lagt til grunn at smådriftsulemper i kommunal tjenesteproduksjon er en ufrivillig kostnad. Det kan imidlertid diskuteres om smådriftsulemper fullt ut er en ufrivillig kostnad. En kommune kan velge å slå seg sammen med andre kommuner og dermed redusere disse kostnadene. I hvilken grad man skal kompensere fullt ut for smådriftsulemper er en avveining mellom graden av nøytralitet i systemet med hensyn til kommunesammenslutninger, og hensynet til utjevning og å sette kommunene i stand til å tilby likeverdige tjenester med det kostnadsnivået som små enheter gir. Så langt har man lagt størst vekt på hensynet til utjevning, og størrelse har vært betraktet som en ufrivillig kostnad.

Det vil være varierende grad av frivillighet i smådriftsulempene, geografi og avstander påvirker hvor lett det er å slå seg sammen med andre. Denne problemstillingen er nærmere omtalt i kapittel 5. Der skisseres det en modell for hvordan man kan skille mellom frivillige og ufrivillige smådriftsulemper, og dermed gradere kompensasjonen for smådriftsulemper.

Krav til kriterier i kostnadsnøkkelen

Siden det kun skal kompenseres for utgifter kommunen selv ikke kan påvirke i utgiftsutjevningen, må det settes strenge krav til hvilken type kriterier som kan inngå i systemet. Kriteriene må være:

- objektive
- basert på offisiell statistikk
- mulige å oppdatere jevnlig

At kriteriene er objektive betyr at de ikke påvirkes av kommunens egne disposisjoner, det vil si at de er nøytrale. Alternativet til å benytte objektive kriterier er å benytte kriterier med innebygde insentiveffekter. Kriterier med insentiveffekt vil for eksempel kunne være å benytte antall plasser eller dekningsgrad som kriterier i inntektssystemet. Dersom man bruker faktiske plasser som kriterium, vil dette bli en form for refusjonsordning hvor kommunene får tildelt midler etter aktivitet heller enn etter behov. Bruk av kriterium med insentiveffekt vil gripe inn i kommunens egne prioriteringer og vurderinger, ved at det lønner seg å bygge ut en del av tjenestetilbudet fremfor et annet. Kriterier som ikke er objektive vil kunne medføre at kommunene tilpasser tjenestetilbudet etter hva som gir mest uttelling i inntektssystemet, heller enn hva som er det faktiske behovet i kommunene. Dette vil medføre en ineffektivitet ved at ressursene ikke settes inn der de trengs, men der det lønner seg.

Utgiftsutjevningen i inntektssystemet er et null-sum-spill. En ordning med antall plasser som kriterium vil derfor bety at mange plasser og høy dekningsgrad i en kommune, finansieres ved at en annen kommune med færre plasser og lavere dekningsgrad får redusert rammetilskuddet. En slik ordning vil kunne gjøre det vanskelig for en kommune med få plasser å bygge opp tjenestetilbudet sitt, da de kun etterskuddsvis vil få kompensert for nye plasser, mens en kommune med mange plasser kan ha insentiver til å holde antallet høyt.

Typen kostnadsforskjeller – variasjoner i enhetskostnader og etterspørsel

Kostnadsforskjellene i kommunal tjenesteproduksjon skyldes både at *behovet* for kommunale tjenester varierer mellom kommunene, og at *enhetskostnadene* i kommunal tjenesteproduksjon varierer mellom kommunene. For å fastsette kriteriene i kostnadsnøkkelen må man derfor ta utgangspunkt i både kostnads- og etterspørselssiden ved kommunal tjenesteyting.

I Rattsutvalgets første utredning (NOU 1996:1), forklares variasjoner i enhetskostnader på tvers av kommuner med fem faktorer:

- faktorpriser
- skala av produksjonen (smådriftsulemper/stordriftsulemper på grunn av innbyggertall)
- lokale karakteristika (for eksempel bosettingsmønster)
- effektivitet
- kvaliteten på tjenesten

Et eksempel på variasjoner i faktorpriser er lønnsvariasjoner. Lønnsutgifter kan være både frivillige og ufrivillige kostnader, og er derfor vanskelig å behandle i utgiftsutjevningen. Eksempel på ”ufrivillige” lønnskostnader er ansiennitet hos ansatte. Samtidig kan også

lønnsnivået reflektere inntektsnivået i kommunen og kommunens egne valg. Det er derfor i dagens inntektssystem valgt å ikke kompensere for variasjon i faktorpriser.

Andre forhold ved kommunen som kan gi seg utslag i høyere enhetskostnader er bosettingsmønster og graden av spredtbygdhet, som for eksempel påvirker hvordan kommunen innretter skolestrukturen. Dette er forhold det korrigeres for i utgiftsutjevningen, gjennom egne bosettingskriterier. Enhetskostnadene kan også variere på grunn av kommunestørrelse (innbyggertall). Enten kan dette være smådriftsulemper (utgiftene per produsert enhet øker når produksjonen går ned) eller stordriftsfordeler (besparelser oppnås når produksjonen øker). I dagens inntektssystem er dette behandlet som en ufrivillig kostnad, som det kompenseres for gjennom basiskriteriet. Det kan imidlertid diskuteres om det er rimelig å anta at kommunestørrelse er ufrivillig. Denne problemstillingen er nærmere omtalt i kapittel 5.

De to siste faktorene som har betydning for enhetskostnadene, er variasjoner i effektivitet og variasjoner i kvalitet. Som nevnt skal det ikke kompenseres for disse kostnadsvariasjonene gjennom utgiftsutjevningen, siden begge forholdene skyldes lokale valg og resultater av egne prioriteringer, og er frivillige kostnadsfaktorer.

Variasjonen i etterspørsel etter tjenester vil i stor grad kunne forklares med variasjoner i befolkningssammensetningen i kommunene. Om en kommune for eksempel har mange barn i grunnskolealder, vil de måtte tilby flere skoleplasser enn en kommune som har få barn. Tilsvarende vil antallet eldre i kommunen langt på vei bestemme behovet for sykehjemsplasser og antallet hjemmetjenester. Alderskriteriene er kriterier som på en god måte gir uttrykk for etterspørsel etter tjenester. Aldersfordelingen i kommunen har en systematisk effekt på kommunenes utgiftsbehov. Ved siden av at befolkningens alder til enhver tid er dokumentert i offentlig statistikk, er alderskriteriene også objektive i den forstand at kommunene i beskjeden grad kan påvirke alderssammensetningen i egen kommune.

Alderssammensetningen i kommunene vil ikke fange opp hele etterspørselen etter kommunale tjenester, også andre trekk ved befolkningen vil spille inn. Særlig relevant er kriterier som uttrykker forskjeller i levekår og sosiale forhold. Trekk ved befolkningen som helsetilstand og sosioøkonomiske forhold i kommunen som for eksempel antallet fattige, er relevante kriterier for å fange opp etterspørselen etter både barnevern, helsetjenester og sosialtjenester. Variasjoner i etterspørselen fanges i hovedsak opp gjennom to typer kriterier i kostnadsnøkler:

- alderskriterier
- sosiale kriterier

3.3 Hvilke sektorer skal inngå i utgiftsutjevningen?

I dagens kostnadsnøkkel inngår sektorene grunnskole, barnehage, pleie og omsorg, kommunehelse, sosialhjelp, barnevern samt administrasjon, landbruk og miljø i utgiftsutjevningen. Variasjoner i kommunenes utgiftsbehov i disse sektorene fanges opp av delkostnadsnøkler på den enkelte sektor. Oppgaver som skal omfattes av utgiftsutjevningen i

inntektssystemet er velferdstjenester av nasjonal karakter, og tjenester det er knyttet sterke nasjonale føringer til. Utgiftsutjevningen bør omfatte oppgaver som kommunene er pålagt å drive, eller der sterke nasjonale målsettinger er knyttet til standard og omfang av tjenestene.

Det har tidligere vært drøftet om kommunale veier burde omfattes av utgiftsutjevningen, blant annet av Inntektssystemutvalget (NOU 2005:18). Kommunale veier er viktig infrastruktur for innbyggerne og kommunene, og kan i noen grad betraktes som en del av den nasjonale infrastrukturen. Men i motsetning til for riks- og fylkesveiene finnes det ikke nasjonale standarder for kommunale veier. Det er ikke en tjeneste der det stilles store krav til likhet mellom kommuner, i motsetning til for eksempel i grunnskolesektoren. Det finnes mange ulike typer kommunale veier, og kostnadsforskjellene ved disse ulike typene er det vanskelig å fange opp i utgiftsutjevningen. Kommunene vurderer selv behovet for type kommunal vei, avhengig av trafikkmengde og andre forhold. Dette gjør også at for eksempel lengde kommunal vei er et vanskelig kriterium i inntektssystemet. Kravene til kriteriene i kostnadsnøkkelen er at disse skal være objektive og ikke direkte påvirkbare for kommunene selv. Siden kommunene selv kan bestemme hva som er en kommunal vei og standarden på denne er det et kriterium som vil bryte med prinsippene i utgiftsutjevningen.

Departementet vurderer kommunale veier som en sektor det er vanskelig å inkludere i utgiftsutjevningen, og anbefaler ikke at denne sektoren tas inn. Det er ikke klart at dette er en nasjonal velferdstjeneste som bør inkluderes i utgiftsutjevningen, og i tillegg er det vanskelig å finne gode, objektive kriterier i kostnadsnøkkelen. Hensynet til enkelhet tilsier også at kommunale veier ikke inkluderes i utgiftsutjevningen. Departementets forslag til ny kostnadsnøkkel inneholder som dagens kostnadsnøkkel delkostnadsnøkler for grunnskole, barnehage, pleie og omsorg, kommunehelse, sosialhjelp, barnevern, landbruk, administrasjon og miljø.

3.4 Analyseopplegg

I denne revisjonen av kostnadsnøkkelen benyttes i stor grad de samme metoder og analyseopplegg som i forrige revisjon av kostnadsnøkkelen⁵. I dette avsnittet redegjøres det for ulike typer analyser og analysemetoder som kan benyttes for å fastsette kriterier og vekten av disse i kostnadsnøkkelen. Metoden som er benyttet i denne revisjonen av kostnadsnøkkelen er nærmere omtalt under de ulike delkostnadsnøklerne i kapittel 4.

3.4.1 Normative og statistiske analyser

Når ulikheter i utgiftsbehovet mellom kommuner skal tallfestes må ufrivillige kostnads- og etterspørselsforhold identifiseres, for å kunne fastsette kriterier og vekter i kostnadsnøkkelen. Metodisk kan en skille mellom to hovedtilnærminger for selve analysen:

- statistisk metode
- normativ metode

⁵ Prop. 124 S (2009-2010) *Kommuneproposisjonen 2011*.

Forskjellen mellom disse metodene er hvilket informasjonsgrunnlag man benytter i tallfesting av utgiftsbehovet. Normative modeller etablerer kriterier for utjevning basert på normer for tjenestetilbudet (normerte dekningsgrader og normert ressursinnsats). Statistiske modeller tar utgangspunkt i analyser av det faktiske tjenestetilbudet (basert på blant annet brutto driftsutgifter i kommuneregnskapet og faktiske dekningsgrader).

Normativ metode

I en normativ modell rendyrkes objektive, ufrivillige kostnader, ved at man tar utgangspunkt i fastsatte normer og standarder og deretter beregner kostnaden ved å tilby samme nivå på tjenestene i alle kommuner. Dette krever at det er fastsatt normer og retningslinjer for dekningsgrader, det vil si hvilke innbyggere som skal få ulike tjenester. Det må også fastsettes en normert ressursinnsats, altså hvilken standard tjenesten skal ha. Foruten fastsettelse av ønsket dekningsgrad, kvalitet og standard, vil en slik norm også kreve at det fastsettes krav til tilgjengelighet, for eksempel må det bestemmes i hvilken avstand fra innbyggerens bolig tjenestene skal lokaliseres. Kommunene vil i en normativ modell bli tildelt midler etter de samme forutsetningene om innholdet i tjenesteytingen, både når det gjelder dekningsgrad og normert ressursinnsats per innbygger som mottar tjenester. Samtidig settes en effektivitetsnorm for kommunene. Om en kommune produserer dyrere enn det den fastlagte standarden gir rom for, må de selv ta regningen.

Å utvikle normative modeller er imidlertid krevende. Et problem er at eksisterende lover og regelverk bare unntaksvis er tilstrekkelige for å danne utgangspunkt for en slik modell. Problemet blir derfor at metoden må suppleres med normer som kun benyttes i analysearbeidet. På noen områder vil det være svært vanskelig å fastsette slike normer, for eksempel hvilke forutsetninger som skal legges til grunn for ressurstildelingen på barnevernområdet. Disse ”normene” som blir liggende til grunn for ressurstildelingen vil bli svært synlige. De kan i kommunene oppfattes som normer fastlagt av staten, både av kommunene selv og innbyggere, noe som lett vil gripe inn i prioriteringsdiskusjonen i kommunene. Dette bryter med et viktig mål med rammefinansieringen av kommunale tjenester, at det er de lokale prioriteringene som skal være styrende for ressursbruken i kommunene. Selv om normer er fastsatt, kan det også være ressurskrevende og metodisk utfordrende å ”omsette” disse til operasjonelle kostnadsnøkler.

Statistisk metode

I statistiske modeller etableres kriterier for utjevning basert på det faktiske tjenestetilbudet i kommunene. Statistiske analyser brukes for å avdekke systematiske sammenhenger mellom faktisk ressursbruk og ufrivillige etterspørsels- og kostnadsforhold. På bakgrunn av disse empiriske sammenhengene etableres kriterier og vekter i kostnadsnøkkelen. Det er kommunenes gjennomsnittlige tilpasning til eksisterende regelverk (dvs. hvilke forhold som forklarer den faktiske tjenesteytingen) som avdekkes gjennom analysene. Det forutsettes slik lik kvalitet og lik effektivitet mellom kommunene, det vil si ut ifra kommunenes gjennomsnittlige ressursbruk.

Styrken til de statistiske metodene er derfor at en slipper å etablere normer på områder der slike normer ikke finnes, eller er vanskelige å fastsette. Kriteriene blir avledet gjennom de normer og verdier som er nedfelt i gjennomsnittlig, faktisk ressursbruk. Samtidig er

statistiske metoder enkle å utføre og enkle å etterprøve, sammenlignet med å utvikle normative modeller.

3.4.2 Analysemetoder

På samme måte som i dagens kostnadsnøkkel, og på linje med Inntektssystemutvalgets utredning (NOU 2005:18), er statistiske metoder lagt til grunn for fastsetting av kriterier og vektingen av disse i forslaget til ny kostnadsnøkkel. Kostnadsnøkkelen er basert på analyser av det faktiske tjenestetilbudet i kommunene, i motsetning til i normative metoder der kriteriene fastsettes ut fra normer på tjenestetilbudet. En styrke ved statistiske metoder er at den ikke griper inn i kommunenes prioriteringer, men omfordeler tilskudd på bakgrunn av gjennomsnittlig, faktisk ressursbruk. Per i dag er ikke normative modeller et godt alternativ, siden det ikke finnes et tilstrekkelig regelverk for å etablere normative modeller.

I hovedsak er det benyttet regresjonsanalyser for å fastsette kriteriene og vektingen i kostnadsnøkkelen. På samme måte som i dagens kostnadsnøkkel er det i tillegg benyttet tall på ressursinnsatsen på ulike aldersgrupper fra IPLOS⁶ for å fastsette vektingen av alderskriteriene i delkostnadsnøkkelen for pleie og omsorg. Også på andre sektorer med klart definerte målgrupper, slik som grunnskole og barnehage, er det antall personer i de ulike aldersgruppene som i stor grad forklarer variasjoner i etterspørsel etter kommunale tjenester. Kommuner med en høy andel eldre har et annet behov innenfor pleie- og omsorgstjenester enn kommuner med en lav andel eldre.

Hovedtyngden av kriteriene i kostnadsnøkkelen er alderskriterier. Men også andre forhold enn alderssammensetning påvirker variasjonene i etterspørsel. Kostnadsnøkkelen suppleres derfor med ulike sosiale kriterier som ivaretar at etterspørselen, i tillegg til alder, avhenger av blant annet levekår og helsetilstand i befolkningen. Ut over dette er en viktig del av kostnadsnøkkelen kriterier som ivaretar variasjonen i enhetskostnader, slik som bosettingskriteriene og basiskriteriet.

Regresjonsanalyser

I analysene av de ulike sektorene er regresjonsanalyser benyttet for å avdekke betydningen av både kostnadsforhold og etterspørselsfaktorer. Ut fra en regresjonsanalyse kan man si noe om hvilke forhold som bidrar til å forklare utgiftsvariasjonene mellom kommuner. Det er benyttet multippel regresjonsanalyse, som vil si at alle forklaringsvariabler som antas å kunne påvirke kommunenes ressursinnsats på et bestemt område inkluderes samtidig i analysen. Med denne metoden kan man isolere betydningen av hver enkelt forklaringsfaktor, og få et mål på nettoeffekten av de ulike kriteriene på forskjellene i kostnader (målt per innbygger) mellom kommunene.

Variablene som har forklaringskraft i disse analysene benyttes deretter videre som kriterier i kostnadsnøkkelen, og vektingen til kriteriet avgjøres ut fra hvor mye av variasjonen i utgifter (målt per innbygger) kriteriet forklarer. I alle analyser er det i tillegg kontrollert for

⁶ Lovbestemt helseregister for kommunale helse- og omsorgstjenester.

kommunens frie inntekter⁷, siden kommunene ikke skal kompenseres for å ha høye utgifter på grunn av høye inntekter. Forskjeller i inntektsnivå er viktige for å forklare utgiftsvariasjoner, men inntektsnivå kan ikke inngå som et kriterium i kostnadsnøkkelen.

Utgangspunktet for valg av kriterier er teoretiske hypoteser om sammenheng mellom variablene og utgiftsnivå innen sektoren. Det er ikke tilstrekkelig med statistiske sammenhenger dersom det ikke foreligger et teoretisk resonnement om de reelle årsakssammenhenger, dvs. hvorfor det er grunn til å tro at denne faktoren har betydning for utgiftene. Det er også viktig at de teoretiske hypotesene kan testes med offentlig statistikk av god kvalitet.

Brukerstatistikk

I tillegg til regresjonsanalyser er det benyttet tall på ressursinnsatsen på ulike aldersgrupper fra IPLOS for å fastsette vektingen av alderskriteriene i delkostnadsnøkkelen for pleie og omsorg, på samme måte som i dagens kostnadsnøkkel. Dette er en form for brukerundersøkelser, der en tar utgangspunkt i opplysninger om egenskaper ved innbyggere som mottar kommunale tjenester. Denne typen brukerstatistikk gir opplysninger om gjennomsnittlig alder på mottakerne av tjenestene og ressursinnsatsen knyttet til ulike aldersgrupper, og kan gi mer robuste resultater over ressursbruken enn regresjonsanalyse når forklaringsvariablene er sterkt korrelerte, noe alderskriterier ofte er.

IPLOS-data bidrar, sammen med resultater fra regresjonsanalysene, til å tallfeste alderskriteriene innen pleie- og omsorgssektoren. Svakheten ved brukerstatistikk er at denne typen statistikk gir lite opplysninger om andre forhold enn alder som forklarer variasjoner i kostnader ved kommunal tjenesteyting i kommunene. Det er derfor benyttet et gjennomsnitt av regresjonsanalyser og brukerstatistikk for å fastsette vektingen av alderskriteriene i delkostnadsnøkkelen for pleie og omsorg.

3.5 Simultane og partielle analyser

For å fastsette kriteriene og vektingene ut fra regresjonsanalyser kan man enten analysere en og en sektor for seg, såkalte partielle analyser, eller analysere alle sektorer samlet ved hjelp av simultane analyser. I partielle analyser blir de enkelte sektorene behandlet og analysert enkeltvis. Et alternativ til partielle analyser av den enkelte sektor er å estimere kommunenes utgiftsbehov i en simultan modell, innenfor et simultant ligningssystem. I et simultant ligningssystem blir flere sektorer behandlet under ett, og det tas hensyn til sammenhenger som gjelder på tvers av sektorer.

Inntektssystemutvalget (NOU 2005:18) vurderte de to metodene i sin utredning, og mente begge metoder hadde både styrker og svakheter. Fordelen med partielle metoder er at man kan gå i dybden på en sektor, og dermed foreta separate analyser av kostnads- og etterspørselsforhold. Samtidig mente utvalget at det var en fare for å undervurdere effektene av forhold som er felles for flere sektorer når hver sektor analyseres hver for seg. Denne typen effekter mente utvalget simultane analyser var bedre til å avdekke. På den andre siden

⁷ Korrigerede frie inntekter inkl. eiendomsskatt og konsesjonskraftsinntekter.

er det også svakheter ved simultane analyser. Selv om en gjennom denne typen analyser har mulighet til å analysere flere sektorer under ett, øker også problemene rundt feilspesifisering av analysemodellen og mulige feil i datagrunnlaget. En feil på ett område, som ikke nødvendigvis inngår i kommunenes utgiftsutjevning, vil kunne gi feil i modellresultater på alle sektorer. Slik er analyseresultatene mer sårbare fra simultane modeller enn fra partielle modeller. Utvalget anbefalte en kombinasjon av disse modellene, der den simultane modellen benyttes for å avdekke betydningen av kostnadsforhold som er felles for flere tjenester, for eksempel bosettingsmønster og kommunestørrelse, og partielle analyser brukes på øvrige områder.

Statistisk sentralbyrå (SSB) har utviklet en simultan modell der man analyserer alle sektorer under ett, den såkalte KOMMODE-modellen⁸. Innenfor KOMMODE-modellen estimeres kommunenes utgiftsbehov innenfor sektorene administrasjon, grunnskole, barnehager, helsestell, sosiale tjenester, pleie- og omsorgstjenester, kultur og infrastruktur innenfor et simultant ligningssystem. I modellen forsøker man å skille mellom variasjoner som er et resultat av variasjoner i utgiftsbehov (kostnads- og etterspørselsforhold) og variasjoner som er et resultat av kommunenes egne valg. Modellen er utformet i overensstemmelse med regnskapsmessige sammenhenger mellom inntekter, utgifter og netto driftsresultat, slik at disse sammenhengene per definisjon er oppfylt. Det var denne modellen Inntektssystemutvalget anbefalte å legge til grunn i sin anbefaling. Når utvalget kom med sin anbefaling var det kun resultater fra en enkelt årgang tilgjengelig, slik at det ikke kunne vurdere stabiliteten i modellen over tid.

I forrige revisjon av kostnadsnøkkelen⁹ ble anbefalingen fra Inntektssystemutvalget fulgt, og KOMMODE-modellen ble benyttet for å fastsette vektingen av bosettingskriteriene (sone- og nabokriteriet) og effekten av kommunestørrelse (basiskriteriet). I årene etter Inntektssystemutvalgets utredning har resultatene fra KOMMODE-modellen variert en del over tid. Resultatene fra KOMMODE-modellen over alle år fra 2001 til 2008 viste at regresjonskoeffisientene, det vil si størrelsen på effekten av den enkelte variabel, varierte til dels betydelig fra år til år. På grunn av noe usikkerhet knyttet til disse resultatene, og om modellen overvurderte resultatene på basiskriteriet og bosettingskriteriene, ble det i forrige revisjon av kostnadsnøkkelen benyttet en kombinasjon av resultatene fra modellen og fra departementets egne analyser for å fastsette vektingen av basiskriteriet og bosettingskriteriene.

SSB har på oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet oppdatert denne modellen med tall til og med 2013¹⁰. Resultatene fra KOMMODE-modellen varierer fortsatt betydelig fra år til år, og på noen sektorer har det vært en relativt sterk økning i de anslåtte

⁸ Langørgen, A. og R. Aaberge (2001): KOMMODE II estimert på data for 1998. Notat 2001/6, Statistisk sentralbyrå.

⁹ Prop. 124 S (2009-2010) *Kommuneproposisjonen 2011*.

¹⁰ Langørgen, A., S. Løkken og R. Aaberge (2015): Kommunenes bundne kostnader 2011-2013: Estimer fra modellen KOMMODE. Notat 2015/43, Statistisk sentralbyrå.

effektene over tid. Departementet er derfor usikker på om noen effekter kan overvurderes enkelte år, og på påliteligheten til modellen. For å redusere disse svingningene har departementet i forslaget til kostnadsnøkkel benyttet et gjennomsnitt av effekten i KOMMODE for årene 2011-2013, og resultatene fra egne analyser når det gjelder basiskriteriet og bosettingskriteriene. Dette er parallelt med hvordan resultatene fra KOMMODE er benyttet i dagens kostnadsnøkkel. Hvordan resultatene fra KOMMODE-modellen er benyttet i de enkelte delkostnadsnøkklene er nærmere omtalt i kapittel 4.

4 Kostnadsnøkkelen i utgiftsutjevningen

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har gjennomgått og oppdatert alle delkostnadsnøkklene i inntektssystemet for kommunene. Departementet har tatt utgangspunkt i dagens kostnadsnøkler, og har utført nye analyser av de ulike sektorene med et oppdatert datagrunnlag. I dette kapitlet redegjør departementet for arbeidet med de ulike delkostnadsnøkklene og departementets forslag til nye delkostnadsnøkler og forslag til ny samlet kostnadsnøkkel. Analysene forslagene baserer seg på er dokumentert i vedlegg 2.

For å fastsette kriterier og vektingen av disse er det benyttet statistiske analyser av variasjoner i kommunenes utgifter til de ulike sektorene. I hovedsak er det benyttet regresjonsanalyser, og departementet har gjennomført regresjonsanalyser på hver enkelt sektor. I tillegg er det benyttet tall for ressursinnsatsen på ulike aldersgrupper fra IPLOS for å fastsette vektingen av alderskriteriene i delkostnadsnøkkelen for pleie og omsorg. For å fastsette effekten av bosettingsmønsteret, og effekten av kommunestørrelse, er det også benyttet tall fra SSBs KOMMODE-modell¹¹. KOMMODE er en simultan analysemodell hvor alle sektorer analyseres under ett. Denne modellen er egnet til å analysere effekten av forhold man antar virker inn på flere sektorer, som bosettingsmønster og kommunestørrelse.

Kriteriene i kostnadsnøkkelen kan i grove trekk deles opp i tre grupper; alderskriterier, sosiale kriterier og strukturelle kriterier. Alderskriterier og sosiale kriterier sier noe om trekk ved befolkningen i kommunene som påvirker etterspørselen etter kommunale tjenester. Strukturelle kriterier sier noe om variasjoner i kostnadsforhold ved kommunen som kan forklare deler av variasjonen i kommunene sine utgifter, som kommunestørrelse og bosettingsmønster.

Smådriftsulempet knyttet til kommunestørrelse fanges i dag opp av basiskriteriet. Basiskriteriet er lik verdien én for alle kommuner, og gjennom dette kriteriet får alle kommuner et likt beløp per kommune gjennom utgiftsutjevningen. I dag ivaretas variasjoner i bosettingsmønster i inntektssystemet gjennom kriteriene sone og nabo. Sone- og nabokriteriene sier noe om avstandsforhold innad i kommunen, og fanger opp at for enkelte tjenesteområder er det merkostnader knyttet til en spredt bosettingsstruktur. Begge kriteriene tar utgangspunkt i grunnkretsene alle kommuner er inndelt i, men fanger opp litt ulike forhold ved bosettingsmønsteret i kommunene. Sonekriteriet fanger opp reiseavstander innad i en sone. En sone er et geografisk sammenhengende område av grunnkretser, som opprinnelig dannet geografiske enheter som tilsvarer en naturlig organisering av grunnskoletilbudet i en kommune. Nabokriteriet måler innbyggernes reiseavstand fra senteret i egen grunnkrets til senteret i nærmeste nabokrets, for alle kommunens innbyggere.

I departementets regresjonsanalyser er det brukt konserntall på regnskapsførte utgifter fra KOSTRA fra 2014.

Se kapittel 3 for en nærmere gjennomgang av forutsetninger og analysemetoder. Analysene som er lagt til grunn for forslagene til delkostnadsnøkler i dette kapitlet er vist i vedlegg 2.

¹¹ Se omtale av KOMMODE-modellen i kapittel 3.

4.1 Grunnskole

4.1.1 Generelt om sektoren

Kommunenes utgifter til det som inngår i delkostnadsnøkkelen for grunnskole føres på 6 funksjoner i KOSTRA: 202 Grunnskole, 213 Voksenopplæring, 215 Skolefritidstilbud, 222 Skolelokaler, 223 Skoleskyss og 383 Musikk- og kulturskoler. Totalt var kommunenes brutto driftsutgifter til grunnskole om lag 74,7 mrd. kroner i 2014.

Tabell 4.1 Brutto driftsutgifter til grunnskole i 2014 (1 000 kroner)

Funksjon	Brutto driftsutgifter 2014 (1 000 kr)
202 Grunnskole	53 558 818
213 Voksenopplæring	3 275 282
215 Skolefritidstilbud	4 270 602
222 Skolelokaler	10 398 765
223 Skoleskyss	1 249 881
383 Musikk- og kulturskoler	1 909 853
Sum grunnskole	74 663 201

4.1.2 Dagens delkostnadsnøkkel

Delkostnadsnøkkelen for grunnskole har vært uendret siden 2011. Variasjoner i kommunenes grunnskoleutgifter kan hovedsakelig forklares av variasjoner i antall innbyggere i grunnskolealder (6-15 år), og dette kriteriet utgjør i underkant av 90 pst. av dagens delkostnadsnøkkel. I tillegg inngår kriterier som fanger opp variasjoner i enhetskostnader som følge av spredt bosettingsmønster (reiseavstand innen sone og reiseavstand til nabosone) og kommunestørrelse (basiskriteriet), og variasjoner i enhetskostnader som følge av at noen kommuner har høye utgifter til opplæring av minoritetsspråklige elever (innvandrerbarn 6-15 år og norskfødte barn 6-15 år med innvandrerforeldre).

I dagens delkostnadsnøkkel er bosettingskriteriene og basiskriteriet vektet inn med et gjennomsnitt av resultatene fra departementets egne analyser og resultatene fra SSBs KOMMODE-modell. Kriteriene innvandrerbarn 6-15 år og norskfødte barn 6-15 år med innvandrerforeldre ble tatt inn i kostnadsnøkkelen etter at Senter for økonomisk forskning (SØF) viste at dette påvirket variasjonen i kommunens utgifter til grunnskole¹². Disse kriteriene ble vektet inn ut fra andelen av årstimene i grunnskolen som ble brukt til undervisning av minoritetsspråklige elever. 90 prosent av denne vekten er lagt på kriteriet innvandrerbarn 6-15 år, og 10 prosent er lagt på kriteriet norskfødte 6-15 år med innvandrerforeldre.

¹² Borge, Lars-Erik og Per Tovmo (2008): Analyser av kommunenes utgiftsbærehov i grunnskolen. SØF-rapport nr 02/2008. Senter for økonomisk forskning.

Tabell 4.2 Dagens delkostnadsnøkkel for grunnskole

Kriterium	Kriterievekt
Innbyggere 6-15 år	0,8988
Sonekriteriet	0,0254
Nabokriteriet	0,0254
Basiskriteriet	0,0184
Innvandrere 6-15 år, ekskl. Skandinavia	0,0288
Norskfødte 6-15 år med innvandrerforeldre, ekskl. Skandinavia	0,0032
Sum	1,0000

4.1.3 Analyser og vurderinger

Departementets analyser av kommunenes grunnskoleutgifter i 2014 gir i stor grad de samme resultatene som i forrige gjennomgang av kostnadsnøkkelen. Innbyggere 6-15 år forklarer en stor del av variasjonen, og det er fortsatt både smådriftsulemper og kostnadsforskjeller knyttet til spredt bosettingsmønster. De to bosettingskriteriene i dagens delkostnadsnøkkel, sone og nabo, har begge effekt i analysene. Det er metodiske problemer med å inkludere begge disse variablene sammen i en analyse, siden kriteriene er høyt korrelert med hverandre. Departementet har derfor valgt å vekte inn disse kriteriene i delkostnadsnøkkelen på samme måte som i 2011, der vekten til det ene kriteriet (sone) fra analysene blir fordelt på de to kriteriene sone og nabo. Selv om de to kriteriene er relativt like (samvarierer i stor grad) er det også noen forskjeller i hva de fanger opp, slik at det vurderes som riktig å ha med begge kriteriene i delkostnadsnøkkelen. På samme måte som i 2011 er bosettingskriteriene og basiskriteriet vektet inn som et gjennomsnitt av resultatene fra egne analyser og SSBs KOMMODE-modell.

Barn med innvandrerbakgrunn har fortsatt statistisk utsagnskraftig effekt i analysene av kommunenes utgifter. Det er en sammenheng mellom antall innvandrerbarn i aldersgruppen 6-15 år og økte utgifter til grunnskole. Vi finner ikke en statistisk signifikant sammenheng mellom norskfødte barn 6-15 år med innvandrerforeldre og økte utgifter til grunnskole. Departementet anbefaler derfor kun å benytte kriteriet innvandrerbarn 6-15 år som kriterium i kostnadsnøkkelen.

I løpet av de siste årene har antall timer til spesialundervisning i grunnskolen økt. Utgiftene varierer en del mellom kommuner, men departementet har ikke funnet gode kriterier som kan forklare hvorfor utgiftene til spesialundervisning varierer.

4.1.4 Forslag til ny delkostnadsnøkkel

Sammenliknet med dagens delkostnadsnøkkel for grunnskole får bosettingskriteriene sone og nabo redusert vekt, mens vektingen av basiskriteriet øker noe. Barn 6-15 år med innvandrerbakgrunn får også redusert vekt, fra totalt 3,2 pst. i dagens delkostnadsnøkkel til 2,75 pst. i forslaget til ny delkostnadsnøkkel. Totalt sett reduseres de øvrige kriteriene, slik at en høyere andel fordeles etter antall barn 6-15 år enn i dagens delkostnadsnøkkel.

Tabell 4.3 Forslag til ny delkostnadsnøkkel for grunnskole

Kriterium	Kriterievekt
Antall barn 6-15 år	0,9154
Innvandrere 6-15 år, ekskl. Skandinavia	0,0275
Sonekriteriet	0,0187
Nabokriteriet	0,0187
Basiskriteriet	0,0197
Sum	1,0000

4.2 Pleie og omsorg

4.2.1 Generelt om sektoren

Kommunenes utgifter til pleie- og omsorgssektoren føres på fire ulike funksjoner i KOSTRA: 234 Aktiviserings- og servicetjenester overfor eldre og personer med funksjonsnedsettelse, 253 Helse- og omsorgstjenester i institusjon, 254 Helse- og omsorgstjenester til hjemmeboende og 261 Institusjonslokaler. Brutto driftsutgifter til pleie- og omsorgstjenester var i 2014 på om lag 101 mrd. kroner, noe som gjør dette til den klart største sektoren i utgiftsutjevningen for kommunene.

Tabell 4.4 Brutto driftsutgifter til pleie og omsorg i 2014 (1 000 kr)

Funksjon	Brutto driftsutgifter 2014 (1000 kr)
234 Aktiviserings- og servicetjenester overfor eldre og personer med funksjonsnedsettelse	5 456 035
253 Helse- og omsorgstjenester i institusjon	41 489 100
254 Helse- og omsorgstjenester til hjemmeboende	49 694 826
261 Institusjonslokaler	4 390 878
Sum	101 030 839

4.2.2 Dagens delkostnadsnøkkel

Delkostnadsnøkkelen for pleie- og omsorg har vært uforandret siden ny kostnadsnøkkel ble lagt fram i kommuneproposisjonen 2011, og er vist i tabell 4.5. Alderskriterier utgjør over halvparten av vektingen i dagens delkostnadsnøkkel, med høyest vekting av de eldste aldersgruppene (over 67 år). Vektingen av de ulike aldersgruppene er bestemt ut fra et gjennomsnitt av resultatene fra egne regresjonsanalyser og brukerstatistikk fra IPLOS¹³ (lovbestemt helseregister som danner grunnlag for nasjonal statistikk for helse- og omsorgssektoren). For å fastsette vektingen fra brukerstatistikken benyttes tall for ressursbruk

¹³ Lovbestemt helseregister som danner grunnlag for nasjonal statistikk for helse- og omsorgssektoren.

(utgifter) i hhv. hjemmetjenester og institusjon fra IPLOS, fordelt på brukernes alder. Regresjonsanalyser alene vil kunne gi et skjevt bilde av effektene av de ulike aldersgruppene, siden det er vanskelig å skille alderseffektene fra hverandre. En svakhet ved å basere vektingen av alderskriteriene kun på ressursfordelingen vil også gi skjevheter, siden man ikke får kontrollert for andre forhold enn alder som påvirker utgiftene (slik som bosettingsmønster og kommunestørrelse). Derfor er det i dagens delkostnadsnøkkel benyttet et gjennomsnitt mellom regresjonsanalyser og ressursfordeling.

Tabell 4.5 Dagens delkostnadsnøkkel for pleie og omsorg

Kriterium	Kriterievekt
Innbyggere 0-66 år	0,1150
Innbyggere 67-79 år	0,1102
Innbyggere 80-89 år	0,1971
Innbyggere 90 år og over	0,1383
Psykisk utviklingshemmede 16 år og over	0,1397
Ikke-gifte 67 år og over	0,1323
Dødelighet	0,1323
Sone	0,0116
Nabo	0,0116
Basiskriteriet	0,0120
Sum	1,0000

Helse- og omsorgstjenester i institusjon og til hjemmeboende er en stor del av pleie- og omsorgstjenestene, og det er i stor grad eldre innbyggere som er brukere av disse tjenestene. De siste årene har man imidlertid også sett en stor vekst i antallet yngre brukere (under 67 år), og det er derfor to kriterier for å fange opp dette. Disse kriteriene er dødelighetskriteriet¹⁴, som sier noe om helsetilstanden i befolkningen, og antall psykisk utviklingshemmede 16 år og over. I tillegg har det tidligere vært påvist kostnadsforskjeller knyttet til bosettingsmønster (spredt bosetting) og smådriftsulemper, som fanges opp av sonekriteriet, nabokriteriet og basiskriteriet.

Etter forrige revisjon av kostnadsnøkkel ble det satt ut et forskningsprosjekt for å gå gjennom pleie- og omsorgssektoren, og se på mulige alternative utforminger av delkostnadsnøkkel. Dette prosjektet ble utført av Senter for økonomisk forskning (SØF) på oppdrag fra departementet, og ble ferdigstilt i 2013¹⁵. SØF finner at kriteriene i dagens delkostnadsnøkkel i hovedsak fortsatt er statistisk utsagnskraftige. SØF diskuterer også

¹⁴ Alders- og kjønnsstandardisert dødelighet for hele befolkningen, gjennomsnitt for årene 2010–2014. Statistikk fra SSB, utarbeidet for Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

¹⁵ Borge, Lars Erik, Marianne Haraldsvik, Knut Løyland og Ole Henning Nyhus (2013): Delkostnadsnøkkel for pleie og omsorg: Analyser av enhetskostnader, dekningsgrader, utgifter og brukerbetaling. SØF-rapport 04/13, Senter for økonomisk forskning.

hvordan alderskriteriene best mulig kan vektas inn i delkostnadsnøkkelen, og konkluderer med at det er vanskelig å oppnå presis vekting av disse basert på regresjonsanalyser. Blant annet på grunn av høy korrelasjon mellom de ulike aldersgruppene (67-79 år, 80-89 år og 90 år og over) vil en ressursfordeling fordelt på ulike aldersgrupper gi mer presis vekting enn kun regresjonsanalyser. De anbefaler derfor at vektingen av alderskriterier helt eller delvis bør baseres på ressursfordelingen fordelt på aldersgrupper fra IPLOS (brukerstatistikk).

4.2.3 Analyser og vurderinger

I arbeidet med delkostnadsnøkkelen er det tatt utgangspunkt i både dagens delkostnadsnøkkel og prosjektet som ble utført av SØF, og i tillegg er andre alternative variabler vurdert og testet i analysene. I hovedsak viser resultatene det samme som i forrige revisjon, og departementet anbefaler derfor ingen store endringer i delkostnadsnøkkelen for pleie og omsorg. Forslaget til ny delkostnadsnøkkel benytter derfor samme metode som dagens delkostnadsnøkkel, men vektingen av de ulike kriteriene er oppdatert i tråd med de nye analysene. Disse endringene er omtalt under.

Alderskriterier

Departementet mener det fortsatt er riktig å basere vektingen av alderskriteriene på et gjennomsnitt av effektene fra egne regresjonsanalyser og en ressursfordeling fra IPLOS. SØF foreslo i sin rapport noen mindre justeringer i beregningene av ressursfordelingen på aldersgrupper i forhold til den som ligger til grunn i dagens delkostnadsnøkkel. For det første bør det tas hensyn til brukere på korttidsopphold i institusjon, som ikke er med i dagens ressursfordeling. For det andre bør definisjonen av hjemmetjeneste begrenses til mottakere av hjemmesykepleie og praktisk bistand. Det vil si at andre tjenester som støttekontakt, matombæring og trygghetsalarm ikke inkluderes. Departementet har i dialog med Helse- og omsorgsdepartementet valgt å følge anbefalingen fra SØF, og benytte deres framgangsmåte for å beregne ressursfordelingen fordelt på aldersgrupper.

Tabell 4.6 viser vektingen av alderskriteriene basert på ressursfordelingen fra IPLOS (kolonne 1), vekting fra analyseresultatene (kolonne 2) og gjennomsnittet av de to metodene som er det som benyttes videre i delkostnadsnøkkelen (kolonne 3). Ressursfordelingen basert på IPLOS summerer seg i utgangspunktet til 1, men denne er nedskalert i forhold til effekten av øvrige kriterier i delkostnadsnøkkelen (ikke-alderskriterier). I regresjonsanalysene er det kun de eldste aldersgruppene som har effekt i analysene. Om lag 60 pst. av vekten i delkostnadsnøkkelen for pleie og omsorg er fordelt etter alderskriterier.

Tabell 4.6 Vekting av aldersgrupper, ulike metoder

Kriterium	Ressurs- fordeling	Regresjons- analyser	Gjennom- snitt
Innbyggere 0-17 år	0,0097		
Innbyggere 18-49 år	0,1489		
Innbyggere 50-66 år	0,0866		
Innbyggere 67-79 år	0,0901	0,1287	0,10940
Innbyggere 80-89 år	0,1585	0,2438	0,20116

Bosettingsmønster og kommunestørrelse

På samme måte som i dagens delkostnadsnøkkel legger departementet KOMMODE-modellen til grunn for å fastsette effekten av bosettingskriterier og smådriftsulemper. I KOMMODE-modellen inngår kun ett mål på bosettingsmønster (sonekriteriet). På samme måte som på grunnskolesektoren mener vi de to kriteriene i dagens kostnadsnøkkel (sone- og nabokriteriet) fanger opp litt ulike forhold ved kommunenes bosettingsmønster slik at begge kriteriene bør beholdes. I tillegg finner SØF i sine analyser tendenser til at det er en svak positiv effekt av nabokriteriet på kommunenes utgifter.

Bosettingskriteriene gir ikke statistisk signifikante utslag i departementets egne regresjonsanalyser, og dette kan tolkes som om effekten er lik null. Dette er også i tråd med analysene fra SØF, som i liten grad fant effekter av bosettingsmønster. På samme måte som på øvrige sektorer er vektingen av bosettingskriteriene bestemt som et gjennomsnitt av resultatene i KOMMODE-modellen for 2011-2013 og departementets egne analyser. I motsetning til på øvrige sektorer er det ingen effekt av sonekriteriet/nabokriteriet i departementets egne analyser. På grunn av usikkerheten rundt denne effekten, og de svake utslagene i SØF sine analyser, mener departementet det nå er riktig å regne med en effekt på null slik at den totale vektingen av bosettingskriteriene halveres i forhold til resultatene i KOMMODE-modellen. I gjennomgangen i 2011 ble det heller ikke funnet effekt av bosettingskriteriene i departementets egne analyser, men da ble det lagt til grunn et gjennomsnitt av resultatene i KOMMODE, uten å vekte inn verdien 0 fra egne analyser. De oppdaterte resultatene fra KOMMODE-modellen gir nesten en dobling av effekten av sonekriteriet på pleie- og omsorgssektoren i forhold til de tilgjengelige tallene i 2011. Etter departementets vurdering virker ikke dette rimelig, da man forventer at denne typen effekter jevnt over bør være stabile over tid. Sett i lys av at departementet ikke fant signifikante effekter i sine analyser og at SØF kun fant spor av utslag av bosettingskriteriene, mener departementet at det ikke er riktig å benytte samme metode som i dagens delkostnadsnøkkel for å vekte inn bosettingskriteriene, fordi effektene trolig vil være overvurdert. I stedet blir det benyttet et gjennomsnitt mellom egne analyser og resultatene fra KOMMODE på samme måte som på øvrige sektorer.

Som i dagens delkostnadsnøkkel fordeles den beregnede vektingen til sonekriteriet med halvparten på sonekriteriet og halvparten på nabokriteriet. Også basiskriteriet vektet inn som et gjennomsnitt av resultatene fra egne analyser og KOMMODE-modellen for 2011-2013.

Kriteriet antall psykisk utviklingshemmede 16 år og over

Helt siden innlemmingen av øremerket tilskudd til psykisk utviklingshemmede i rammetilskuddet i 1998 har antall psykisk utviklingshemmede 16 år og over vært et kriterium i delkostnadsnøkkel for pleie og omsorg. Kriteriet ble opprinnelig gitt en vekt som tilsvarte størrelsen på det øremerkede tilskuddet, og tilskuddets andel av samlede utgifter til pleie og omsorg. Senere analyser av pleie- og omsorgssektoren har vist at dette kriteriet ikke har hatt en like stor effekt på variasjonen i utgiftene som denne vektingen skulle tilsi.

I forrige gjennomgang av delkostnadsnøkkelen ble vektingen av dette kriteriet vurdert både ut fra analyseresultatene og toppfinansieringsordningen for ressurskrevende tjenester. Verdien en psykisk utviklingshemmet over 16 år gir av tilskudd i inntektssystemet trekkes ut når kommunenes egenandel i toppfinansieringsordningen skal beregnes. En reduksjon i vektingen av kriteriet i utgiftsutjevningen vil dermed gi økte utgifter i toppfinansieringsordningen. En vesentlig andel av mottakerne av ressurskrevende tjenester er psykisk utviklingshemmede, og enkeltkommuner kan ha svært høye utgifter knyttet til personer med psykisk utviklingshemming.

På samme måte som tidligere viser departementets oppdaterte analyser en mye lavere effekt av kriteriet (om lag 4 pst.) enn dagens vekting av kriteriet (13,97 pst.). Også resultatene i rapporten fra SØF viser samme tendens som resultatene i departementets analyser. Siden det er et relativt lavt antall psykisk utviklingshemmede totalt og utgiftene til disse utgjør en relativt liten andel av utgiftene til pleie og omsorg, kan det være at vi i disse analysene ikke greier å fange opp hele effekten av dette kriteriet.

SSB har i sin modell (KOMMODE) et høyere anslag på vektingen til dette kriteriet enn vi finner i noen av våre analyser, men lavere enn i analyseresultatene som ligger til grunn for dagens delkostnadsnøkkel. Etter en samlet vurdering foreslår departementet at vektingen av kriteriet antall psykisk utviklingshemmede 16 år og over som sist fastsettes på grunnlag av resultatene fra KOMMODE-modellen, og at vi benytter et gjennomsnitt for de siste tre årene modellen er beregnet for (2011-2013). Dette gir en vekting av kriteriet på 9,72 pst. I forhold til dagens delkostnadsnøkkel reduseres vektingen på kriteriet antall psykisk utviklingshemmede fra 13,97 pst. til 9,72 pst. Kommunene kan som følge av dette få økte tilskudd gjennom toppfinansieringsordningen for ressurskrevende tjenester, gitt dagens ordning.

Øvrige kriterier

For å fange opp eventuelle andre forhold som påvirker etterspørselen etter pleie- og omsorgstjenester er mange ulike variabler testet ut i analysene, slik som antall uføre, lavinntektskriteriet, antall arbeidsledige. Kriteriene i dagens delkostnadsnøkkel, ikke-gifte over 67 år og dødelighet har begge statistisk signifikante effekter når de inkluderes hver for seg i analysene, men effektene varierer noe når de inngår i samme analyse. Dette er samme tendens som i forrige revisjon av kostnadsnøkkelen, og tyder på at disse to variablene fanger opp noe av de samme bakenforliggende faktorene. Departementet velger derfor å beholde begge disse kriteriene i delkostnadsnøkkelen, og vekte dem inn på samme måte som i dagens delkostnadsnøkkel. Vektingen til kriteriene fastsettes som vekten til kriteriet dødelighet, og deretter fordeles denne med halvparten av vekten på ikke-gifte 67 år og over og dødelighet.

4.2.4 Forslag til ny delkostnadsnøkkel

Sammenlignet med dagens delkostnadsnøkkel beholdes de samme kriteriene, men vektingen til kriteriene endres noe. Totalt sett øker vektingen av alderskriteriene noe, mens vektingen av de eldste og yngste eldre reduseres noe. Endringen i vektingen av aldersgruppene har også sammenheng med utviklingen i antall innbyggere i disse aldersgruppene. Bosettingskriteriene (sone og nabo) og kriteriet antall psykisk utviklingshemmede 16 år og over får en lavere vekt

enn i dagens delkostnadsnøkkel, mens basiskriteriet vektet noe høyere. Dødelighet og ikke-gifte 67 år over vektet om lag som i dagens nøkkel. En lavere vektning av kriteriet psykisk utviklingshemmede 16 år og over kan gi økte utgifter i toppfinansieringsordningen for ressurskrevende tjenester.

Tabell 4.7 Forslag til delkostnadsnøkkel for pleie og omsorg

Kriterium	Kriterievekt
Innbyggere 0-66 år	0,1846
Innbyggere 67-79 år	0,1094
Innbyggere 80-89 år	0,2012
Innbyggere over 90 år	0,1061
Psykisk utviklingshemmede 16 år og over	0,0972
Ikke-gifte 67 år og over	0,1305
Dødelighet	0,1305
Sonekriteriet	0,0111
Nabokriteriet	0,0111
Basiskriteriet	0,0183
Sum	1,0000

4.3 Barnehage

4.3.1 Generelt om sektoren

Barnehager grupperes på tre funksjoner i kommuneregnskapene: 201 Førskole, 211 Styrket tilbud til førskolebarn og 221 Førskolelokaler og skyss. Totalt var brutto driftsutgifter til barnehage 45,8 mrd. kroner i 2014.

Tabell 4.8 Brutto driftsutgifter til barnehage i 2014, eksklusive avskrivninger (kommunekonsern)

Funksjon	Brutto driftsutgifter 2014 (1 000 kr)
201 Førskole	40 141 758
211 Styrket tilbud til førskolebarn	3 051 528
221 Førskolelokaler og skyss	2 567 712
Sum barnehage	45 760 998

4.3.2 Dagens delkostnadsnøkkel

Delkostnadsnøkkelen for barnehage ble innført i 2011 samtidig med innlemmingen av de øremerkede tilskuddene til barnehager. Delkostnadsnøkkelen bygger på analyser utført av Senter for økonomisk forskning (SØF) i rapporten "Barnehager i inntektssystemet for

kommunene" fra 2010¹⁶. I følge SØF var den beste modellen for å forklare variasjonen i kommunenes utgifter til barnehage en modell med antall barn, antall innbyggere med høyere utdanning og barn uten kontantstøtte. Ved innlemmingen ble det sett på som viktig å velge modellen med høyest forklaringskraft for å få en best mulig fordeling av midlene som ble innlemmet (om lag 30 mrd. kroner), slik at kommunene skulle kunne møte etterspørselen etter barnehageplasser i kommunen og tilby de som ønsker det en plass.

Tabell 4.9 Delkostnadsnøkkelen for barnehage 2011 - 2016

Kriterium	Delkostnadsnøkkel	
	2011 - 2012	fra og med 2013
Innbyggere 3 – 5 år	0,5286	
Barn 1 – 2 år uten kontantstøtte	0,3572	
Utdanningsnivå	0,1142	0,1142
Innbyggere 2 – 5 år		0,7056
Barn 1 år uten kontantstøtte		0,1802

Etter innføringen av delkostnadsnøkkelen ble nøkkelen justert som følge av at kontantstøtten for 2-åringer ble avvirket fra og med august 2012. Kriteriet barn 1-2 år uten kontantstøtte ble endret til barn 1 år uten kontantstøtte. Kriteriet antall barn ble endret fra antall barn 3-5 år til antall barn 2-5 år. Vektingen av kriteriene ble justert ut fra andelen barn i de ulike aldersgruppene, slik at kontantstøttekriteriet fikk en lavere vekting (færre barn mottok kontantstøtte) og alderskriteriet fikk en høyere vekting.

Etter 2011 har departementet gjort nye analyser med oppdaterte tall jevnlig. Disse analysene har alle vist at dagens delkostnadsnøkkel har holdt seg godt, og alle kriteriene har vært stabile og statistisk signifikante i hele perioden. Det har siden innføringen av delkostnadsnøkkelen i 2011 blitt stilt spørsmål ved om utdanningskriteriet er et godt kriterium til å forklare forskjeller i kommunenes utgifter til barnehage. Kriteriet har til dels blitt oppfattet som et normativt kriterium. Alle analyser siden 2011 har imidlertid vist at dette er et godt kriterium for å fange opp faktiske kostnadsforskjeller mellom kommunene.

Dagens delkostnadsnøkkel bygger på analyser av tall fra 2008. En av hypotesene fra forrige gjennomgang av barnehagenøkkelen var at etterspørselskriteriene ville få mindre og mindre betydning, etter hvert som dekningsgradene ble høyere. Dekningsgraden har imidlertid fortsatt å øke også etter 2008. Andelen barn i alderen 1-5 år med barnehageplass har økt fra 87,1 pst. i 2008 til 90,2 pst. i 2014. Størst økning har det vært i dekningsgraden for de yngste barna (1-2 år), fra 74,7 pst. i 2008 til 80,1 pst. i 2014. Selv om dekningsgraden på landsbasis nå er relativt høy er det fortsatt en god del variasjon mellom kommunene, særlig blant de

¹⁶ Borge, Lars-Erik, Anne Borge Johannesen og Per Tovmo (2010): Barnehager i inntektssystemet for kommunene. SØF-rapport nr. 02/10, Senter for økonomisk forskning.

yngste barna. I tillegg til en økning i dekningsgraden har det også vært en økning i oppholdstid i barnehage i perioden. Andelen av barna som har en oppholdstid på 33 timer eller mer har økt fra 88,8 pst. i 2008 til 96,5 pst. i 2014.

4.3.3 Analyser og vurderinger

Departementet har i gjennomgangen av delkostnadsnøkkelen for barnehage testet flere ulike modeller, for å se om dagens modell fortsatt er den beste modellen, eller om andre modeller er bedre eller like gode for å forklare kostnadsforskjeller mellom kommunene. Tidligere analyser har vist at det, i tillegg til variasjoner i antall barn, i stor grad er forskjeller i etterspørsel som gir forskjeller i kommunenes utgifter til barnehage. Det har ikke vært påvist forskjeller i enhetskostnader på grunn av for eksempel spredt bosetting eller kommunestørrelse i barnehagesektoren. Departementet har testet både etterspørsels- og kostnadsfaktorer, og de viktigste resultatene er omtalt under.

Dagens delkostnadsnøkkel er fremdeles analysemodellen med høyest forklaringskraft¹⁷, selv om forskjellene mellom modellene er relativt små. Alle kriteriene i dagens delkostnadsnøkkel er fortsatt klart statistisk signifikante. Effekten av utdanningsnivå er svært stabil, og det er ikke noe som tyder på at effekten av utdanningsnivå har blitt mindre over tid. Effekten av barn uten kontantstøtte er redusert betraktelig, noe som kan ha sammenheng med endringene i kontantstøtten i perioden og reduksjonen i antall mottakere som følge av at kontantstøtten for 2-åringer ble avviklet. Antall kontantstøttmottakere svinger gjennom året og gjennomsnittlig antall mottakere gjennom året har derfor blitt benyttet som kriterium.

Et alternativ til dagens modell med utdanningskriteriet er en modell med antall barn 1-5 år og antall heltidsansatte i alt. Forklaringskraften til denne modellen er noe lavere enn dagens modell, men vurderes som en faglig god modell. Et annet alternativ som er testet er en modell med antall barn 1-5 år og antall heltidsansatte kvinner. Denne modellen har statistisk om lag samme forklaringskraft som modellen med heltidsansatte i alt, men heltidsansatte i alt vurderes som et bedre kriterium enn antall heltidsansatte kvinner siden sistnevnte ikke er et kjønnsnøytralt kriterium.

I tillegg til å vurdere ulike etterspørselsfaktorer har departementet også vurdert om det er kostnadsforhold som påvirker enhetskostnadene i barnehagesektoren, slik som bosettingsmønster og kommunestørrelse. I likhet med tidligere analyser gir ikke departementets analyser stabile effekter av bosettingsmønster i analysene, og effektene varierer betydelig mellom ulike modeller. Basiskriteriet, som er et mål på kommunestørrelse, har heller ikke effekt i analysene, og resultatene varierer mellom ulike spesifikasjoner av modellen. På bakgrunn av dette mener departementet det ikke er grunnlag for å ta inn bosettingskriterier eller kommunestørrelse som kriterium i delkostnadsnøkkelen for barnehage.

¹⁷ Forklaringskraften til modellen sier noe om hvor stor andel av variasjonen i utgiftene den aktuelle modellen kan forklare.

Kommuner med en høy andel barn med minoritetsbakgrunn eller barn med spesielle behov kan ha høyere utgifter enn andre kommuner. Departementet har derfor vurdert ulike variabler som mål på dette, blant annet barn med innvandrerbakgrunn, barn i barnehage med innvandrerbakgrunn og barn med grunn- og/eller hjelpestønad. Ingen av disse variablene har hatt stabile og signifikante effekter på utgiftene, og det har heller ikke ført til store endringer i modellens samlede forklaringskraft å inkludere disse kriteriene. Det gis et øremerket tilskudd til bedre språkforståelse blant barn i barnehage, og antall barn med innvandrerbakgrunn vil trolig være et mer aktuelt kriterium dersom dette tilskuddet innlemmes i rammetilskuddet. En rekke andre variabler som fanger opp sosioøkonomiske forhold er også testet i analysene, slik som arbeidsledige, barn med enslig forsørger, personer med lav inntekt og flyktninger, men ingen av disse har hatt effekt i analysene.

I 2015 er det innført et nasjonalt minstekrav til redusert foreldrebetaling i barnehage for familier med lav inntekt og gratis kjernetid for fire- og femåringer fra lavinntektsfamilier. Fra 2016 blir ordningen med gratis kjernetid utvidet til også å gjelde treåringer fra høsten 2016. Disse ordningene medfører isolert sett at kommuner med høy andel lavinntektsfamilier vil måtte dekke en høyere andel av barnehageutgiftene enn kommuner med en lavere andel lavinntektsfamilier. Effekten av disse moderasjonsordningene er ikke fanget opp i analysene siden analysene bygger på kommunale regnskapstall for 2014. På sikt vil det være aktuelt å utføre nye analyser for å se om sosioøkonomiske faktorer har effekt på utgiftene.

Det er ulike krav til bemanning og areal i barnehagen for barn i ulike aldersgrupper (over og under 3 år), noe som tilsier økte enhetskostnader for den yngste aldersgruppen. Dette tilsier at barn i aldersgruppen 1-2 år skulle hatt en høyere vektning i delkostnadsnøkkelen enn antall 3-5åringer. Samtidig er etterspørselen etter barnehage betydelig høyere blant de eldste barna, slik at kommunen har høyere kostnader til barnehage på grunn av at flere går i barnehage. Resultatene tyder på at disse to effektene i stor grad motvirker hverandre, og at det er lite ekstra å tilføye modellen ved å splitte opp alderskriteriene. Dette er også i tråd med anbefalingene fra SØF-rapporten i 2010.

4.3.4 Forslag til ny delkostnadsnøkkel

På grunnlag av nye, oppdaterte analyser er departementets vurdering at dagens delkostnadsnøkkel for barnehage fortsatt er den beste for å forklare variasjonen i utgifter til barnehage mellom kommunene. Etter en helhetlig vurdering av utdanningskriteriet og analyseresultatene kan det også forsvares å erstatte dagens kriterier med en ny delkostnadsnøkkel for barnehage som består av kriteriene antall barn 1-5 år og antall heltidsansatte. Denne modellen har noe lavere forklaringskraft enn dagens modell, men vurderes også som et godt alternativ. Modellen i tabell 4.10 inneholder ikke kriteriet barn 1 år uten kontantstøtte, siden dette kriteriet antas å fange opp noe av de samme bakenforliggende etterspørselsforholdene som kriteriet heltidsansatte 20-44 år.

Tabell 4.10 Forslag til delkostnadsnøkkel for barnehage

Kriterium	Kriterievekt
Barn 2 – 5 år	0,7816
Barn 1 år uten kontantstøtte	0,1042
Utdanningsnivå	0,1142
Sum	1,0000

Tabell 4.11 Alternativ delkostnadsnøkkel for barnehage

Kriterium	Kriterievekt
Barn 1 – 5 år	0,8093
Antall heltidsansatte 20 – 44 år	0,1907
Sum	1,0000

4.4 Kommunehelsetjeneste

4.4.1 Generelt om sektoren

Kommunenes utgifter til kommunehelsetjenesten føres på tre funksjoner i KOSTRA: 232 Forebygging, skole- og helsestasjonstjeneste, 233 Annet forebyggende helsearbeid og 241 Diagnose, behandling og rehabilitering. Totalt utgjør brutto driftsutgifter i underkant av 15 mrd. kroner i 2014. Funksjon 241 utgjør den største delen av utgiftene til kommunehelse, og inneholder blant annet kommunenes utgifter til allmennlegetjenesten, kommunale legekontor, legevakt og kommunalt ansatte fysioterapeuter.

Tabell 4.12 Brutto driftsutgifter til kommunehelse 2014 (1 000 kr)

Funksjon	Brutto driftsutgifter 2014 (1000 kr)
232 Forebygging, skole- og helsestasjonstjeneste	3 045 226
233 Annet forebyggende helsearbeid	1 199 825
241 Diagnose, behandling og rehabilitering	10 713 083
Sum	14 958 134

4.4.2 Dagens delkostnadsnøkkel

Delkostnadsnøkkelen for kommunehelse har vært uendret siden 2011, og består av alderskriterier, dødelighet, bosettingskriteriene sone og nabo samt basiskriteriet. Utgiftene på funksjon 232 er i hovedsak knyttet til helsestasjonstjenester og skolehelsetjeneste, som retter seg spesielt mot personer i aldersgruppen 0-19 år, og denne aldersgruppen (utvidet til 0-22 år for å passe til aldersgrupper som allerede ligger inne i kostnadsnøkkelen) er derfor vektet inn i dagens nøkkel ut fra hvor stor andel funksjon 232 utgjør av de totale utgiftene til kommunehelse. Basiskriteriet, sonekriteriet og nabokriteriet er bestemt ut fra et gjennomsnitt

av KOMMODE-modellen og departementets egne analyser, mens vektingen av dødelighetskriteriet er hentet fra departementets analyser.

Tabell 4.13 Dagens delkostnadsnøkkel for kommunehelse

Kriterium	Kriterievekt
Innbyggere 0 – 22 år	0,3449
Innbyggere over 22 år	0,4481
Dødelighet	0,0546
Sonekriteriet	0,0478
Nabokriteriet	0,0478
Basiskriteriet	0,0568
Sum	1,0000

4.4.3 Analyser og vurderinger

De oppdaterte analysene av kommunenes utgifter til kommunehelsetjenesten viser fortsatt at det er kostnadsulemper knyttet til både spredt bosetting og kommunestørrelse, både i KOMMODE-modellen og i departementets egne analyser. I forrige revisjon av delkostnadsnøkkelen for kommunehelse ble dødelighet tatt inn som kriterium. Kriteriet sier noe om helsetilstanden/levetår i kommunen, og det var en tendens til at det er en statistisk sammenheng mellom dødeligheten i kommunen og økte helseutgifter. Det var imidlertid noe usikkerhet knyttet til effekten, men det ble vurdert som et bedre kriterium enn andre variabler som ble testet.

I de oppdaterte analysene er både dødelighet og andre levekårskriterier testet i analysene for å se om det kan forklare noe av variasjonen mellom kommunene. En rekke variabler er testet uten at de har statistisk signifikante utslag på utgiftene, slik som antall arbeidsledige, lavinntektskriteriet, antall flyktninger, eneforsørgere og uføre. Variabler som har hatt signifikant effekt i analysene er antall innbyggere i de eldste aldersgruppene, dødelighet og antall ikke-gifte over 67 år. Effekten av dødelighet varierer relativt mye mellom de ulike modellene. Siden dødelighetskriteriet er standardisert etter alders- og kjønnsfordelingen i befolkningen, endres effekten av kriteriet relativt mye når ulike aldersgrupper også tas med i samme analyse. Dette gjør det også vanskelig å tolke effekten av kriteriet.

Eldre innbyggere benytter seg i større grad av helsetjenestene enn yngre aldersgrupper. Blant annet betaler en høyere andel av eldre aldersgrupper så mye i egenandeler at de får frikort for helsetjenester. Det er rimelig å anta at kommuner med en høy andel innbyggere i de eldste aldersgruppene har høyere utgifter til kommunehelsetjenesten. Antall eldre innbyggere slår positivt ut i analysene og er i større grad enn dødelighet stabile i ulike analysemodeller. De eldste eldre er i større grad brukere av pleie- og omsorgstjenestene enn de yngre eldre, noe som taler for at kriteriet i delkostnadsnøkkelen for kommunehelse også bør inkludere de yngste eldre. Andel ikke-gifte over 67 år slår også positivt ut i analysene, men ikke i modeller sammen med andel innbyggere i de eldste aldersgruppene. Disse kriteriene samvarierer i stor grad slik at de måler mye av det samme. Antall innbyggere i eldre aldersgrupper favner

bredere og vurderes som et mer stabilt kriterium enn både dødelighet og antall ikke-gifte over 67 år.

Departementets vurdering er at innbyggere 67 år og over bør inkluderes i delkostnadsnøkkelen for helsetjenester, for å fange opp at etterspørselen etter helsetjenester varierer mellom kommuner. Kriteriet erstatter kriteriet dødelighet, som foreslås tatt ut. Kriteriet er vektet inn i delkostnadsnøkkelen ut fra effekten i regresjonsanalysene.

På samme måte som i dagens delkostnadsnøkkel vektet basiskriteriet inn som et gjennomsnitt mellom egne analyser og KOMMODE 2011-2013, og det samme gjelder sone- og nabokriteriet. Siden sone- og nabokriteriet ikke kan inkluderes sammen i analysene, er vektningen bestemt ut fra effekten av sonekriteriet (både i KOMMODE-modellen og i departementets egne analyser) og deretter fordelt likt mellom de to kriteriene siden de begge har effekt når de inkluderes hver for seg. Innbyggere 0-22 år får i utgangspunktet samme vekt som andelen av de totale helseutgiftene som går til barn og ungdom, mens resterende vekt er fordelt på innbyggere i alt.

4.4.4 Forslag til ny delkostnadsnøkkel

Tabell 4.14 Forslag til delkostnadsnøkkel kommunehelse

Kriterium	Kriterievekt
Innbyggere 0 – 22 år	0,2815
Innbyggere 23 – 66 år	0,3011
Innbyggere over 67 år	0,2911
Sonekriteriet	0,0284
Nabokriteriet	0,0284
Basiskriteriet	0,0695
Sum	1,0000

4.5 Barnevern

4.5.1 Generelt om sektoren

Kommunenes utgifter til barnevern grupperes på KOSTRA-funksjonene 244 Barneverntjeneste, 251 Barnevernstiltak når barnet ikke er plassert av barnevernet og 252 Barnevernstiltak når barnet er plassert av barnevernet. I 2014 utgjorde kommunenes brutto driftsutgifter til barnevernet 11,3 mrd. kroner, noe som er en økning på om lag 5,2 mrd. kroner (85 pst.) fra forrige gjennomgang av kostnadsnøkklene i 2008.

Tabell 4.15 Brutto driftsutgifter til barnevern 2014 (1 000 kr)

Funksjon	Brutto driftsutgifter 2014 (1 000 kr)
244 Barneverntjeneste	3 772 548

251 Barnevernstiltak når barnet ikke er plassert av barnevernet	1 171 887
252 Barneverntiltak utenfor familien	6 320 666
Sum barnevern	11 265 101

Barneverntjeneste omfatter oppfølging av vedtak som gjennomføres med ansatte eller personell engasjert i barneverntjenesten, barnevernberedskap og utgifter til sakkyndig bistand til utredning og saksbehandling. Barnevernstiltak når barnet ikke er plassert av barnevernet omfatter utgifter til tiltak i hjemmet som for eksempel råd- og veiledning, besøks- og avlastningshjem osv. Barnevernstiltak når barnet er plassert av barnevernet inkluderer alle tiltak som innebærer plassering utenfor foreldrehjemmet, som fosterhjem, barneverninstitusjoner og så videre, inkludert hjelpetiltak iverksatt i tillegg til plassering.

4.5.2 Dagens delkostnadsnøkkel

Dagens delkostnadsnøkkel ble innført ved omleggingen av inntektssystemet i 2011, og består av alderskriteriet innbyggere 0-22 år, barn 0-15 år med enslig forsørger og personer med lav inntekt¹⁸.

Tabell 4.16 Dagens delkostnadsnøkkel for barnevern

Kriterium	Kriterievekt
Barn 0-15 år med enslig forsørger	0,3590
Personer med lav inntekt	0,1926
Innbyggere 0-22 år	0,4485
Sum	1,0000

4.5.3 Analyser og vurderinger

En utfordring med delkostnadsnøkkel for barnevern er at modellen har lav forklaringskraft, lavere enn 10 pst. i de fleste analyser. Det betyr at modellen forklarer en liten del (om lag 10 pst.) av variasjonene i kommunenes utgifter til barnevern. Etter forrige revisjon av kostnadsnøkkel satte departementet ut et eksternt forskningsprosjekt for å evaluere dagens delkostnadsnøkkel og for å se på mulighetene for andre modeller som gir økt forklaringskraft.

¹⁸ Personer med lav inntekt er definert som personer med inntekt som er lavere enn halvparten av medianinntekten. Det er tatt utgangspunkt i husholdningsstatistikk for inntekt etter skatt, eksklusiv sosialhjelp, og det er benyttet regionspesifikke lavinntektsgrenser for å ta hensyn til at boligprisene og de økonomiske kostnadene ved å delta i samfunnslivet er avhengig av bosted. Kriteriet er utarbeidet av SSB, og er nærmere omtalt i rapporten *Sammenligning av simultane og partielle analyser av kommunenes økonomiske atferd* (Langørgen m.fl. (2005)).

I dette prosjektet vurderte Telemarksforskning delkostnadsnøkkelen for barnevern, og utførte analyser på data fra 2004 til 2011¹⁹. Telemarksforskning testet dagens modell, og deres vurdering var at modellen er god og robust, og at den står seg godt. For å gi modellen bedre forklaringskraft foreslo Telemarksforskning i tillegg å utvide dagens modell med et rus- og psykiatrikriterium. Dette kriteriet er bygget opp av data fra diagnosestatistikk i NAV (diagnose knyttet til 8 ulike NAV-tytelse). Departementet har foretatt en vurdering av kriteriet Telemarksforskning foreslår, og er kommet fram til at det er flere problematiske forhold ved å bruke denne diagnosestatistikken i kostnadsnøkkelen, slik som statistikken foreligger i dag. Det er et viktig prinsipp at kriteriene i kostnadsnøkkelen bør baseres på tilgjengelig statistikk som oppdateres jevnlig, og som kommunene kan etterprøve. Dataene som lå til grunn i Telemarksforskning sine analyser er fra perioden 2004-2009.

Diagnosedataene bygger på sensitive opplysninger på individnivå. Dette er data hvor man må sørge for at enkeltindivider ikke kan identifiseres. I mindre kommuner der det er få diagnoser, må data prikkes slik at vi ikke får oppgitt den eksakte verdien på kriteriet. Telemarksforskning foreslo å slå sammen rus- og psykiatridiagnoser, for å omgå problemstillingen med prikking av data. Det er også grunn til å tro at diagnosedataene inneholder et stort mangfold av diagnoser, fra eksempelvis "utbrenthet" til "schizofreni". Det er derfor grunn til å stille spørsmål ved treffsikkerheten til kriteriet når det gjelder å fange opp variasjoner i kommunenes utgifter til barnevern (og eventuelt sosialhjelp). Departementet vil arbeide videre for å se om det er mulig å konstruere et kriterium som kan brukes i delkostnadsnøkkelen på sikt, men per nå er ikke datakvaliteten på tilgjengelige data god nok.

Departementet har foretatt nye regresjonsanalyser på utgiftsdata fra 2014. Resultatene av analysene går hovedsakelig i samme retning som dagens kostnadsnøkkel. Telemarksforskings analyser på tidsseriedata fra 2004 til 2011 viste samme resultat; at dagens modell er solid. I departementets analyser har kriteriet barn 0-15 år med enslig forsørger positiv effekt på utgiftene til barnevern. Kriteriet ble innført i 2011 og erstattet da variabelen skilte og separerte. Departementet foreslår at kriteriet videreføres, fordi det antas å ha høy gyldighet og er et målrettet kriterium for å fange opp variasjoner i utgifter til barnevern.

På samme måte som i analysene i 2011 og Telemarksforskning sine analyser, viser de oppdaterte analysene en tydelig effekt av lavinntektskriteriet. Dette tilsier at personer med lav inntekt også bør videreføres som kriterium i kostnadsnøkkelen for barnevern. Det er i tråd med nyere forskning innenfor barnevern der fattigdom anses som en bakenforliggende faktor²⁰.

Departementet har testet andre uavhengige variabler inkludert i hovedmodellen; antall innvandrere, urbanitetskriteriet, flyktninger uten integreringstilskudd, utdanningskriteriet,

¹⁹ Løyland, Knut, Lars-Erik Borge og Trond Erik Lunder (2013): Utgiftsutjevningen i inntektssystemet – Delkostnadsnøkkel for barnevern. TF-rapport nr.329, Telemarksforskning og Senter for økonomisk forskning (SØF).

²⁰ Se f. eks Frønes, Ivar (2015): Økning i antall tilmeldte til barnevernet. Rapport, juni 2015. Atferdssenteret.

arbeidsledige og antall uførepensjonister 18-49 år. Det er kun antall uførepensjonister som har effekt i modellen. Dersom antall uførepensjonister inkluderes i tillegg til lavinntektskriteriet og antall barn med enslig forsørger i dagens modell, øker forklaringskraften til modellen noe. Lavinntektskriteriet vil også omfatte uføre med lav inntekt, og slik sett fange opp noen av de samme bakenforliggende årsakssammenhengene. Det er usikkerhet rundt hvilke bakenforliggende faktorer antall uføre fanger opp, som ikke fanges opp av kriteriet personer med lav inntekt. I 2011 ble lavinntektskriteriet vurdert som et mer gyldig kriterium i å fange opp forskjeller i utgifter til barnevern. Utover dette er det modellen med kriteriene i dagens kostnadsnøkkel som har høyest forklaringskraft, og som fortsatt vurderes som den beste modellen.

Som i dagens kostnadsnøkkel foreslår departementet å legge restvekten på alderskriteriet innbyggere 0-22 år, fordi barnevernloven omfatter tiltak for barn og unge opp til fylte 23 år.

4.5.4 Forslag til ny delkostnadsnøkkel

Tabell 4.17 Forslag til ny delkostnadsnøkkel for barnevern

Kriterium	Kriterievekt
Barn 0-15 år med enslig forsørger	0,4122
Personer med lav inntekt	0,2577
Innbyggere 0-22 år	0,3301
Sum	1,0000

4.6 Sosialhjelp

4.6.1 Generelt om sektoren

Kommunenes utgifter til sosialhjelp føres på følgende funksjoner i KOSTRA: 242 Råd, veiledning og sosialt forebyggende arbeid, 243 Tilbud til personer med rusproblemer, 276 Kvalifiseringsordningen og 281 Økonomisk sosialhjelp. Samlede brutto driftsutgifter til sosialhjelp var på 14,1 mrd. kroner i 2014.

Tabell 4.18 Brutto driftsutgifter til sosialhjelp i 2014 (1 000 kr)

Funksjon	Brutto driftsutgifter 2014 (1 000 kr)
242 Råd, veiledning og sosialt forebyggende arbeid	5 020 232
243 Tilbud til personer med rusproblemer	2 244 393
276 Kvalifiseringsordningen	1 232 495
281 Økonomisk sosialhjelp	5 651 365
Sum	14 148 485

4.6.2 Dagens delkostnadsnøkkel

Dagens delkostnadsnøkkel består av flere levekårs-kriterier, slik som antall uføre, antall flyktninger uten integreringstilskudd og opphopningsindeksen. Opphopningsindeksen ble utviklet av Borgeutvalget, og er et kriterium sammensatt av antall skilte/separerte, antall arbeidsledige og antall personer med lav inntekt. I opphopningsindeksen multipliseres kriteriene med hverandre, og fanger slik opp at levekårsproblemene virker sammen og forsterker hverandre der de inntreffer samtidig. I tillegg inngår urbanitetskriteriet i dagens delkostnadsnøkkel. Dette kriteriet er lik innbyggertallet i kommunen opphøyd i 1,2.

Tabell 4.19 Dagens delkostnadsnøkkel for sosialhjelp

Kriterium	Kriterievekt
Uførepensjonister 18-49 år	0,0924
Flyktninger uten integreringstilskudd	0,0948
Opphopningsindeks	0,2793
Urbanitetskriteriet	0,3575
Innbyggere 16-66 år	0,1760
Sum	1,0000

Urbanitetskriteriet ble inkludert i kostnadsnøkkelen i 2004, fordi man mente at det fanger opp forhold rundt rus og psykiatri, som er vanskelig å fange opp gjennom andre kriterier. Kriteriet har god forklaringskraft, og samvarierer i stor grad med utgiftene. Et problem med kriteriet er imidlertid at det ikke er valid i den forstand at det er knyttet opp til en vekst i underliggende forhold som vil slå ut i utgiftene.

Borgeutvalget foreslo to ulike modeller for delkostnadsnøkkelen for sosialhjelp; en med urbanitetskriteriet og en med opphopningsindeksen. I forrige revisjon av kostnadsnøkkelen ble urbanitetskriteriet beholdt, samtidig som opphopningsindeksen ble tatt inn som kriterium.

En mulig erstatning for urbanitetskriteriet er antall rus- og psykiatridiagnoser, som foreslått av Telemarksforskning i delkostnadsnøkkelen for barnevern. Som nevnt under punkt 4.5.3 er det klare svakheter med dette kriteriet, og vi er usikre på datakvaliteten på tallene som finnes per i dag. Departementet har derfor valgt ikke å gå videre med dette kriteriet i denne revisjonen av kostnadsnøkkelen, men mener dette er noe som kan vurderes på sikt.

4.6.3 Analyser og vurderinger

Departementet har testet flere ulike modeller som alternativ til dagens modell. Den modellen som gir høyest forklaringskraft er en ren oppdatering av dagens modell. På grunn av at urbanitetskriteriet har svakheter ved at det ikke er knyttet til underliggende forhold som påvirker kommunenes utgifter til sosialhjelp, har det vært ønskelig å finne alternative modeller til dagens modell. Den beste alternative modellen uten urbanitetskriteriet er en modell med de øvrige kriteriene i dagens delkostnadsnøkkel, samt kriteriet antall aleneboende 30-66 år. Dette kriteriet fanger opp en del av utgiftsvariasjonen i utgifter til sosialhjelp siden en betydelig andel av sosialhjelpsmottakerne er aleneboende. Ved å avgrense kriteriet til aldersgruppen 30-66 år blir kriteriet mer treffsikkert enn ved å ta med alle aldersgrupper,

siden studenter og alderspensjonister blir holdt utenom. En ytterligere innsnevring av aldersgruppen for kriteriet, f.eks til aldersgruppen 30-44 år, bidrar ikke positivt til modellens forklaringskraft.

Departementet har også undersøkt om andre kriterier kan bidra til å forklare variasjonen i kommunenes utgifter til sosialhjelp. Blant annet har kriterier som antall arbeidsledige, personer på arbeidsmarkedstiltak, personer som mottar arbeidsavklaringspenger, personer med lav inntekt, enslige forsørgere, antall innvandrere (ekskl. fra Europa og Nord-Amerika), samt indikatoren for dødelighet blitt undersøkt i analysene. Etter departementets vurdering er den alternative modellen med aleneboende 30-66 år en bedre modell enn dagens modell med urbanitetskriteriet. Forklaringskraften er noe lavere, men forskjellen er ikke veldig stor. Siden vi vet at det er en tydelig sammenheng mellom antall aleneboende og sosialhjelpsmottakere, vurderes dette som et treffsikkert kriterium til å fange opp variasjoner i utgifter til sosialhjelp. Dette kriteriet fanger også opp andre bakenforliggende faktorer enn dagens kostnadsnøkkel. Den resterende vekten foreslås på samme måte som i dag lagt på innbyggere 16-66 år.

4.6.4 Forslag til ny delkostnadsnøkkel

Tabell 4.20 Forslag til ny delkostnadsnøkkel for sosialhjelp

Kriterium	Kriterievekt
Uføre 18-49 år	0,1126
Flyktninger uten integreringstilskudd	0,1459
Opphopningsindeks	0,1658
Aleneboende 30-66 år	0,3371
Innbyggere 16-66 år	0,2386
Sum	1,0000

4.7 Administrasjon, landbruk og miljø

4.7.1 Generelt om sektoren

I utgiftsutjevningen er kommunenes utgifter til administrasjon, landbruk og miljøoppgaver samlet i en felles delkostnadsnøkkel. Tabellen under viser funksjonene i KOSTRA som inngår i analysegrunnlaget på delkostnadsnøkkel for administrasjon, landbruk og miljø per i dag.

Tabell 4.21 Brutto driftsutgifter administrasjon, landbruk og miljø 2014 (1 000 kr)

Funksjon	Brutto driftsutgifter 2014 (1000 kr)
100 Politisk styring	1 781 223
110 Kontroll og revisjon	559 848
120 Administrasjon	17 228 706
121 Forvaltningsutgifter i eiendomsforvaltningen	1 226 877

130 Administrasjonslokaler	1 876 515
180 Diverse fellesutgifter	893 809
329 Landbruksforvaltning og landbruksbasert næringsutvikling	747 063
Sum administrasjon, landbruk og miljø	24 314 041

4.7.2 Dagens delkostnadsnøkkel

Dagens delkostnadsnøkkel for administrasjon, landbruk og miljø ble opprettet etter at de øremerkede tilskuddene til kommunal landbruksforvaltning og kommunale miljøvernledere ble innlemmet i inntektssystemet i 1997. Analyser av tilskuddene viste at kommunenes utgifter til miljø i hovedsak kunne forklares med variasjoner i antall innbyggere, og at mindre kommuner hadde smådriftsulemper som kunne fanges opp av basiskriteriet. Det ble utformet et eget landbrukskriterium, sammensatt av flere delkriterier, som fanget opp variasjonene i kommunenes utgifter til landbruksforvaltning. På grunn av at det var vanskelig å skille disse utgiftene fra kommunenes administrasjonsutgifter ble de tre sektorene sett under ett, og er også i dag inkludert i en felles delkostnadsnøkkel. Som de øvrige delkostnadsnøkklene ble også denne delkostnadsnøkkel revidert i 2011.

Dagens delkostnadsnøkkel for administrasjon, landbruk og miljø består av tre kriterier; antall innbyggere (85,2 pst.), basiskriteriet (11,7 pst.) og landbrukskriteriet (3,1 pst.).

Landbrukskriteriet er igjen sammensatt av 4 kriterier; antall landbrukseiendommer, totalt areal i kommunen, antall driftsenheter og dyrket areal. Landbrukskriteriets vektning i delkostnadsnøkkel for administrasjon, landbruk og miljø ble holdt uendret i revisjonen av kostnadsnøkkel i 2011.

4.7.3 Analyser og vurderinger landbruk

Fra og med 2008 ble det innført en egen funksjon i KOSTRA for kommunenes utgifter til landbruk. Denne funksjonen er nå godt innarbeidet, og i 2014 var brutto driftsutgifter til landbruk i underkant av 750 mill. kroner. VISTA Analyse utførte i 2013 et prosjekt på oppdrag fra LMD for å se nærmere på kommunenes utgifter til landbruksforvaltning, og hvordan en delkostnadsnøkkel for landbruk kan utformes.²¹ Formålet med undersøkelsen var å få fram et bedre kunnskapsgrunnlag om hva som påvirker kommunenes utgifter til landbruk, og forslag til hvordan utgiftsvariasjonene på en best mulig måte kan fanges opp i utgiftsutjevningen i det kommunale inntektssystemet. Departementet har oppdatert disse analysene med nyere tall, og vurdert de ulike modellene fra denne rapporten i tillegg til dagens landbrukskriterium.

Den beste modellen ut fra departementets analyser er en modell med kriteriene i dagens delkostnadsnøkkel, utenom dyrket areal. I sin rapport fra 2013 anbefalte VISTA en modell med kriteriene antall jordbruksbedrifter og produktivt skogareal. Denne modellen har noe lavere forklaringskraft, og modellen vil gi en kostnadsnøkkel som legger nesten all vekt på antall driftsenheter. Verdien av å legge til et nytt kriterium (skogareal) vil dermed i praksis

²¹ Simen Pedersen (2013): Analyse av utgiftsbehovet i kommunal landbruksforvaltning. Rapport 2013/34, Vista analyse.

være veldig liten. Basert på dette foreslår departementet et landbrukskriterium med disse kriteriene:

- Antall jordbruksbedrifter i kommunen (67,9 %)
- Antall landbrukseiendommer i kommunen (27,6 %)
- Kommunens areal (4,5 %).

De ulike variablene vektet inn i landbrukskriteriet ut fra hvor stor del av variasjonen de forklarer i analysene.

4.7.4 Forslag til ny delkostnadsnøkkel landbruk

Siden det nå er mulig å skille ut kommunenes utgifter til landbruk fra de øvrige administrasjonsutgiftene, foreslår departementet å behandle landbrukskriteriet som en egen delkostnadsnøkkel når de ulike nøklene skal vektet sammen til en felles kostnadsnøkkel. Landbruksutgiftene utgjorde om lag 0,2 pst. av de totale netto driftsutgiftene i 2014.

Tabell 4.22 Forslag til ny delkostnadsnøkkel for landbruk (landbrukskriteriet)

Kriterium	Kriterievekt
Antall jordbruksbedrifter i kommunen	0,6790
Antall landbrukseiendommer i kommunen	0,2760
Kommunens areal	0,0450
Sum	1,0000

4.7.5 Analyser og vurderinger administrasjon og miljø

Kommunene spiller en nøkkelrolle i arbeidet med å nå nasjonale miljømål. Kommunenes miljøoppgaver favner vidt, blant annet har kommunene ansvar innenfor klima, naturmangfold, miljøvern og forurensning²². Karakteristisk for miljøoppgavene er at de griper inn i og er en integrert del av flere av kommunenes ansvarsområder.

I 2009 gjorde Telemarksforskning, på oppdrag fra det daværende Miljøverndepartementet, en vurdering av om det finnes kriterier som fanger opp kommunenes utgifter innen miljøområdet på en bedre måte enn dagens kriterier²³. Her ble det blant annet påpekt at spesifikke natur- og miljøoppgaver trolig er ført på mange funksjoner i KOSTRA, og at det er vanskelig å skille disse utgiftene fra andre utgifter.

Det har etter 2009 ikke vært noen vesentlige endringer i regnskapsføringen av natur- og miljøoppgaver i KOSTRA. Miljøoppgaver er sektorovergripende, og det finnes ikke noe konkret grunnlag for å analysere hvilke faktorer som eventuelt kan fange opp variasjonen i kommunenes miljøutgifter. Departementet legger til grunn at miljøoppgaver behandles på

²² <http://www.miljokommune.no/>

²³ Telemarkforskning (2009): *Miljøoppgaver i kommunenes utgiftsutjevning – tentative beregninger*. TF-notat nr. 21/2009 og *Statlig styring og finansiering av kommunale miljøvernoppgaver*. TF-notat nr. 25/2009.

samme måte som tidligere i utgiftsutjevningen. Det vil si at miljøvern fremdeles er en del av administrasjonsnøkkelen, hvor det tas utgangspunkt i utgifter til funksjonene 100-130 og 180 i KOSTRA. I departementets analyser forklarer en modell med basiskriteriet (i tillegg til kontrollvariabelen frie inntekter) om lag 88 pst. av variasjonen i kommunenes utgifter til administrasjon. Andre variabler som er testet i disse analysene er ulike mål på bosettingsmønsteret i kommunen og kommunens areal. Disse kriteriene har litt usikre effekter på variasjonene i utgifter, og det er også vanskelig å gi en tolkning av hvorfor for eksempel kommunenes areal har innvirkning på administrasjonskostnadene.

På samme måte som på andre sektorer er vektningen av basiskriteriet beregnet som et gjennomsnitt av resultatene i departementets egne analyser og et gjennomsnitt av resultatene i KOMMODE-modellen i perioden 2011-2013. Resterende vektning i delkostnadsnøkkelen legges som i dag på antall innbyggere i alt.

4.7.6 Forslag til ny delkostnadsnøkkel administrasjon og miljø

Tabell 4.23 Forslag til ny delkostnadsnøkkel for administrasjon og miljø

Kriterium	Kriterievekt
Basiskriteriet	0,1173
Antall innbyggere i alt	0,8827
Sum	1,0000

4.8 Samlet kostnadsnøkkel

4.8.1 Sektorenes vekt i samlet kostnadsnøkkel

De ulike delkostnadsnøkklene vektet til slutt sammen til en samlet kostnadsnøkkel, basert på størrelsen til de ulike sektorene. Den enkelte sektors andel av totalen er bestemt av sektorens andel av totale netto driftsutgifter til sektorene som inngår i utgiftsutjevningen. Utgiftstallene er hentet fra KOSTRA 2014, som er siste tilgjengelige tall, og deretter er tallene korrigert for oppgaveendringer og innlemminger etter 2014 som påvirker sektorenes størrelse. Det er korrigert for oppgaveendringer og innlemminger til og med forslag til statsbudsjett for 2016. Tabell 4.24 viser hvor stor andel de ulike delkostnadsnøkklene utgjør av den samlede kostnadsnøkkelen i forslaget til kostnadsnøkkel i dette høringsnotatet. Vektningen av de ulike delkostnadsnøkklene i den samlede kostnadsnøkkelen vil oppdateres i kommuneproposisjonen for 2017.

Tabell 4.24 Delkostnadsnøklenes andel av samlet kostnadsnøkkel (sektorvekter)

Delkostnadsnøkkel	Nøkkelandel
Administrasjon og miljø	8,1 %
Landbruk	0,2 %
Grunnskole	25,9 %
Pleie og omsorg	34,8 %
Sosialhjelp	5,2 %
Barnevern	3,9 %
Kommunehelse	4,9 %
Barnehage	17,0 %
Sum	100,0 %

Nøkkelandelene (sektorvektene) blir justert hvert år i tråd med endringer i rammetilskuddet som korrigeres på den enkelte kostnadsnøkkel. Det beregnes imidlertid ikke nye nøkkelandeler med oppdaterte netto driftsutgifter fra KOSTRA hvert år, og dette ble sist gjort i 2011. Departementet vil i kommuneproposisjonen for 2017 gi en vurdering av hvor ofte nøkkelandelene (sektorvektene) skal oppdateres med utgiftsandeler.

4.8.2 Forslag til samlet kostnadsnøkkel for kommunene

Kriteriene i de ulike delkostnadsnøkler vektet deretter sammen til en samlet kostnadsnøkkel, der kriteriets vekt i den enkelte delkostnadsnøkkel multipliseres med sektorens andel av den samlede kostnadsnøkkel. For kriterier som inngår i flere delkostnadsnøkler summeres vektingen for de ulike sektorene. Tabell 4.25 viser dagens kostnadsnøkkel og forslag til ny kostnadsnøkkel. I forslaget til ny kostnadsnøkkel utgjør alderskriterier om lag 71,9 pst., mot om lag 69,6 pst. i dag. Basiskriteriet får også en noe høyere vekting, mens bosettingskriteriene, sonekriteriet og nabokriteriet, får mindre betydning enn i dag.

Tabell 4.25 Dagens kostnadsnøkkel og forslag til ny kostnadsnøkkel

Kriterium	Vekt i dagens kostnads- nøkkel	Vekt i forslag til ny kostnads- nøkkel
Andel innbyggere 0-1 år	0,0055	0,0056
Andel innbyggere 2-5 år	0,1268	0,1445
Andel innbyggere 6-15 år	0,2880	0,2659
Andel innbyggere 16-22 år	0,0210	0,0233
Andel innbyggere 23-66 år	0,0938	0,1101
Andel innbyggere 67-79 år	0,0453	0,0549
Andel innbyggere 80-89 år	0,0693	0,0762
Andel innbyggere 90 år og over	0,0464	0,0384
Basiskriteriet	0,0226	0,0244
Sonekriteriet	0,0132	0,0101
Nabokriteriet	0,0132	0,0101
Landbrukskriteriet	0,0029	0,0022
Innvandrere 6-15 år, ekskl. Skandinavia	0,0083	0,0071
Psykisk utviklingshemmede 16 år og over	0,0461	0,0339
Ikke-gifte 67 år og over	0,0437	0,0455
Dødelighet	0,0460	0,0455
Uføre 18-49 år	0,0046	0,0058
Flyktninger uten integreringstilskudd	0,0047	0,0076
Opphopningsindeks	0,0139	0,0086
Aleneboende 30-66 år		0,0174
Barn 0-15 år med enslig forsørger	0,0115	0,0159
Lavinntektskriteriet	0,0062	0,0099
Andel barn 1 år uten kontantstøtte	0,0296	0,0177
Innbyggere med høyere utdanning	0,0188	0,0194
Urbanitetskriteriet	0,0177	
Norskfødte 6-15 år med innvandrerforeldre, ekskl. Skandinavia	0,0009	
Sum	1,0000	1,0000

5 Kompensasjon for smådriftsulemper i utgiftsutjevningen

Gjennom utgiftsutjevningen i inntektssystemet kompenseres kommunene *fullt ut* for *ufrivillige* kostnadsforskjeller i kommunal tjensteproduksjon. I dag gjelder dette prinsippet også for smådriftsulemper. I tillegg til full kompensasjon for smådriftsulempene gjennom basiskriteriet i utgiftsutjevningen gis det også et ekstra tilskudd til de minste kommunene gjennom småkommunetilskuddet, begrunnet med regionalpolitiske målsettinger.

Begrunnelsen for at det i dag gis full kompensasjon for smådriftsulemper i utgiftsutjevningen er hensynet til utjevning, og at små kommuner skal settes i stand til å kunne gi et likeverdig tjenestetilbud til sine innbyggere. Basiskriteriet er utformet slik at det fordeler et fast beløp per kommune til alle kommuner, og ikke per innbygger. For den enkelte kommune utløser dermed basiskriteriet et høyere beløp målt per innbygger jo færre innbyggere kommunen har. Større kommuner får et betydelig lavere beløp per innbygger etter basiskriteriet enn små kommuner. Dette svekker nøytraliteten i inntektssystemet og gir et insentiv for å opprettholde en kommunestruktur med mange små kommuner. Dette er uheldig i lys av behovet for sterkere kommuner som kan løse dagens og morgendagens velferdsoppgaver.

Kostnadsnøklerne skal utjevne ufrivillige kostnadsforskjeller mellom kommunene, eksempelvis kostnader knyttet til antall barn og antall eldre i kommunen. Kommunestørrelse er i mange tilfeller en frivillig kostnadsulempe og det bør derfor ikke gis full kompensasjon for utgifter til å administrere kommunen. Full kompensasjon for smådriftsulemper knyttet til å administrere en kommune går på bekostning av at inntektssystemet skal være nøytralt med hensyn til hvordan kommunene innretter seg. Dette er ikke en ny problemstilling i inntektssystemet, men er tidligere belyst av både Rattsutvalget (NOU 1996:1) og Inntektssystemutvalget (NOU 2005:18).

Inntektssystemutvalget pekte blant annet på at smådriftsulemper i noen grad kan ses på som noe den enkelte kommune selv kan påvirke for eksempel ved å slå seg sammen med andre kommuner, og at inntektssystemet i utgangspunktet skal være nøytralt i forhold til kommunestørrelse i den grad smådriftsulemper er "frivillige". I dag behandles kommunene ulikt avhengig av hvordan de søker å begrense smådriftsulemper i tjensteproduksjonen. Kommuner som begrenser smådriftsulempene gjennom kommunesammenslutninger får reduserte overføringer etter en overgangsperiode, mens interkommunalt samarbeid ikke påvirker overføringene fra staten.

I denne gjennomgangen av inntektssystemet er behandlingen av smådriftsulemper i utgiftsutjevningen ett av flere elementer som blir vurdert. I dette kapitlet redegjøres det for dagens kompensasjon for smådriftsulemper og ulike typer smådriftsulemper. Departementet foreslår at det gjøres endringer i kompensasjonen for smådriftsulemper i inntektssystemet på kommunenivå. Det foreslås at det fortsatt skal gis kompensasjon for smådriftsulemper på tjenestenivå. I avsnitt 5.3 skisseres en modell for hvordan man kan skille mellom frivillige og ufrivillige smådriftsulemper, og dermed differensiere kompensasjonen for smådriftsulemper ut fra graden av frivillighet på smådriftsulempene. Det legges ikke fram en konkret modell for dette i høringsnotatet, men det beskrives hvordan dette prinsipielt sett bør endres og

skisserer hvordan en slik modell kan utformes. Endelig modell vil bli presentert i kommuneproposisjonen for 2017.

5.1 Om smådriftsulemper i kommunal tjenesteproduksjon

Smådriftsulempene i kommunal tjenesteproduksjon kan deles i to ulike typer: smådriftsulemper på kommunenivå (som skyldes få innbyggere) eller på tjenestenivå (små skoler, små sykehjem).

På *kommunenivå* er smådriftsulempene i hovedsak knyttet til administrasjon, men det kan også være ekstra kostnader i andre sektorer knyttet til lavt innbyggertall i seg selv. Det kan argumenteres for at smådriftsulempene på kommunenivå i hovedsak er frivillige, trolig i litt varierende grad (avhengig av geografi og avstander). En kommune kan velge å slå seg sammen og slik fjerne smådriftsulemper, eller inngå i interkommunale samarbeid på en del tjenester for å kunne utnytte stordriftsfordeler.

Smådriftsulempene på *tjenestenivå* bestemmes i stor grad av bosettingsmønsteret i kommunen. Kommunen kan ikke direkte påvirke hvor folk er bosatt, det kan være vanskelig å regulere bosettingen. Dette gjør at kommunene i mange tilfeller må organisere tjenestetilbudet i mindre og mer desentraliserte enheter enn det som er mest effektivt. Slike smådriftsulemper på tjenestenivå kan ses på som ufrivillige kostnader. Kommuner med et spredt bosettingsmønster må for eksempel ha en mer spredt skolestruktur med flere små skoler, enn mer tettbygde kommuner, for at ikke elevenes skolevei skal bli for lang. For smådriftsulemper på tjenestenivå vil mål på bosettingsmønster/reiseavstander innad i kommunen være variabler som kan brukes for å fange opp denne typen smådriftsulemper. I tilfeller der kommunen driver mer desentralisert og ineffektivt enn bosettingsmønsteret skulle tilsi, kan man si at en del av smådriftsulempene er frivillige.

5.2 Dagens kompensasjon for smådriftsulemper i utgiftsutjevningen

I inntektssystemet i dag legges det til grunn at smådriftsulemper er en ufrivillig kostnad for kommunene. Denne kostnaden kompenseres fullt ut gjennom utgiftsutjevningen, på lik linje med andre ufrivillige kostnadsforskjeller mellom kommunene. Dette er begrunnet ut fra hensynet til utjevning, og at alle kommuner skal settes i stand til å kunne gi et likeverdig tjenestetilbud til sine innbyggere. Man har derfor beholdt full kompensasjon for smådriftsulempene i inntektssystemet.

Kompensasjonen for smådriftsulemper gis gjennom basiskriteriet i kostnadsnøkkelen. Dette kriteriet har verdien én for alle kommuner, og fanger opp kostnadene ved å være en kommune ut fra eksisterende bosettingsstruktur. Alle kommuner har samme verdi på kriteriet, og kriteriet utløser dermed et likt beløp per kommune. I 2016 er dette beløpet om lag 13,2 mill. kroner per kommune, og utgjør i sum om lag 5,6 mrd. kroner. De minste kommunene får med dette et høyere beløp per innbygger enn de større kommunene. For eksempel utgjør dette nærmere 64 000 kroner per innbygger for Utsira, mens det utgjør 20 kroner per innbygger for Oslo.

Gjennom basiskriteriet kompenseres kommunene fullt ut for smådriftsulemper, hovedsakelig knyttet til administrasjon av kommunen. I tillegg kompenseres kommunene for smådriftsulemper på *tjenestenivå* gjennom bosettingskriteriene i kostnadsnøkkelen (slik som en skolestruktur med mange små skoler). Disse kriteriene ivaretar kommuner med store avstander, uavhengig av kommunestørrelsen.

I tillegg til kompensasjonen som gis gjennom utgiftsutjevningen får kommuner med færre enn 3 200 innbyggere et småkommunetilskudd. Småkommunetilskuddet er begrunnet ut fra regionalpolitiske målsettinger, og er ikke direkte knyttet til smådriftsulemper.

Smådriftsulemper og kommunestruktur

I dag kompenseres kommunene fullt ut for alle smådriftsulemper i kommunal tjenesteproduksjon, uavhengig av om de ses på som frivillige eller ufrivillige. Det er særlig to ulemper knyttet til at det kompenseres for smådriftsulemper som i noen grad er frivillige. For det første svekkes insentivene til frivillige kommunesammenslutninger når kostnadsgevinsten ved en sammenslutning trekkes inn av staten i form av reduserte overføringer.

For det første blir kommunene behandlet forskjellig avhengig av hvordan de søker å begrense smådriftsulemper i tjenesteproduksjonen. Kommuner som begrenser smådriftsulemper gjennom kommunesammenslutninger får reduserte overføringer, mens interkommunalt samarbeid ikke påvirker overføringene fra staten. For det andre svekkes insentivene til frivillige kommunesammenslutninger når kostnadsgevinsten ved en sammenslutning trekkes inn av staten i form av reduserte overføringer.

Departementets vurdering av kompensasjonen for smådriftsulemper i utgiftsutjevningen

Etter departementets vurdering bør ikke kommuner kompenseres for frivillige smådriftsulemper. Inntektssystemet bør være mest mulig nøytralt i forhold til kommunestruktur, og kommunene skal ikke kompenseres for kostnader de frivillig velger å ha. Et tilskudd som i større grad fordeles per innbygger vil også gi kommunene en mer likeverdig mulighet for å tilby gode tjenester.

Smådriftsulempene på kommunenivå, knyttet til lavt innbyggertall i seg selv, kan i mange tilfeller reduseres ved en sammenslåing, og dette kan dermed i stor grad ses på som en frivillig kostnad. Smådriftsulemper på tjenestenivå er av en annen karakter enn smådriftsulempene på kommunenivå. Bosettingsmønster og geografiske forhold vil ha til dels stor betydning for om kommunene kan hente ut stordriftsfordeler ved en sammenslåing eller om disse kostnadene i sin helhet er ufrivillige. Kostnadene fanges opp gjennom bosettingskriteriene i kostnadsnøkkelen, og det foreslås ingen endringer i dette utover at vektingen av kriteriene oppdateres i revisjonen av kostnadsnøkkelen.

For å skille mellom frivillige og ufrivillige kostnadsulemper knyttet til kommunestørrelse, og dermed kunne gradere kompensasjonen for smådriftsulemper i utgiftsutjevningen, har departementet valgt å gå videre med en modell som ble utviklet av Inntektssystemutvalget. Utvalget utredet en modell der basiskriteriet i kostnadsnøkkelen differensieres mellom kommunene ved hjelp av et kriterium som definerer graden av frivillighet/ufrivillighet i smådriftsulempene. Utvalget fikk Statistisk sentralbyrå (SSB) til å lage et slikt kriterium,

strukturkriteriet, som sier noe om avstandene for å nå et gitt antall innbyggere i de enkelte kommunene. I sin utredning skisserte utvalget hvordan et slikt kriterium kunne benyttes for å gradere kompensasjonen for smådriftsulemper i inntektssystemet. Utvalget klarte imidlertid ikke å operasjonalisere kriteriet, noe som blant annet hadde sammenheng med tilgjengelig statistikk og databaser.

På oppdrag fra departementet har SSB oppdatert beregningene av strukturkriteriet med nyere tall. Metodene og grunnlagstallene bygger på produksjonen av bosettingskriteriene som benyttes i inntektssystemet i dag, og i tillegg er både maskinkapasiteten og programvaren bedre enn når kriteriet ble utviklet i 2002. De nye beregningene, som blant annet er basert på nyere informasjon om bosetting og reiseavstander, viser at kriteriet på en god måte skiller mellom kommuner med store geografiske utfordringer og kommuner i mer tettbygde strøk. Departementets vurdering er at strukturkriteriet er godt egnet til å si noe om graden av frivillighet når det gjelder smådriftsulemper. Kriteriet er godt egnet til å benyttes videre for å differensiere basiskriteriet mellom kommunene, slik at kommuner som er frivillig små ikke lenger vil motta full kompensasjon for smådriftsulemper på kommunenivå. Det redegjøres for departementets skisse til modell i neste avsnitt.

5.3 Differensiering av kompensasjonen for smådriftsulemper i utgiftsutjevningen

I dette avsnittet skisseres en modell for hvordan kompensasjonen for smådriftsulemper i utgiftsutjevningen kan graderes mellom kommunene, ut fra graden av frivillighet i smådriftsulempene.

Det redegjøres det for oppbygningen av strukturkriteriet, og hvordan det kan benyttes for å skille mellom frivillige og ufrivillige smådriftsulemper. Ved hjelp av strukturkriteriet er det utviklet en modell for å gradere basiskriteriet i utgiftsutjevningen, for å differensiere kompensasjonen for smådriftsulemper mellom kommuner med frivillige og ufrivillige smådriftsulemper. Høringsnotatet gir en omtale av hvordan modellen kan bli utformet og noen konsekvenser av dette. En endelig modell vil bli presentert i kommuneproposisjonen for 2017.

5.3.1 Om strukturkriteriet

Strukturkriteriet er et mål på bosettingsmønsteret i kommunen og områdene rundt, og sier noe om avstander og spredtbygdhet i regionen. Formålet med kriteriet er å måle reiselengde uavhengig av kommunestørrelse og kommunegrenser, til forskjell fra de tradisjonelle bosettingskriteriene som er avgrenset innad i kommunen.

Strukturkriteriet beskriver gjennomsnittlig reiseavstand per innbygger i en kommune for å nå et bestemt antall personer, uavhengig av kommunegrensen. Det er lagt til grunn en gjennomsnittlig reiseavstand for å nå 5 000 innbyggere. Bakgrunnen for denne grensen er forskning som viser at det i hovedsak er kommuner med færre enn 5 000 innbyggere som har

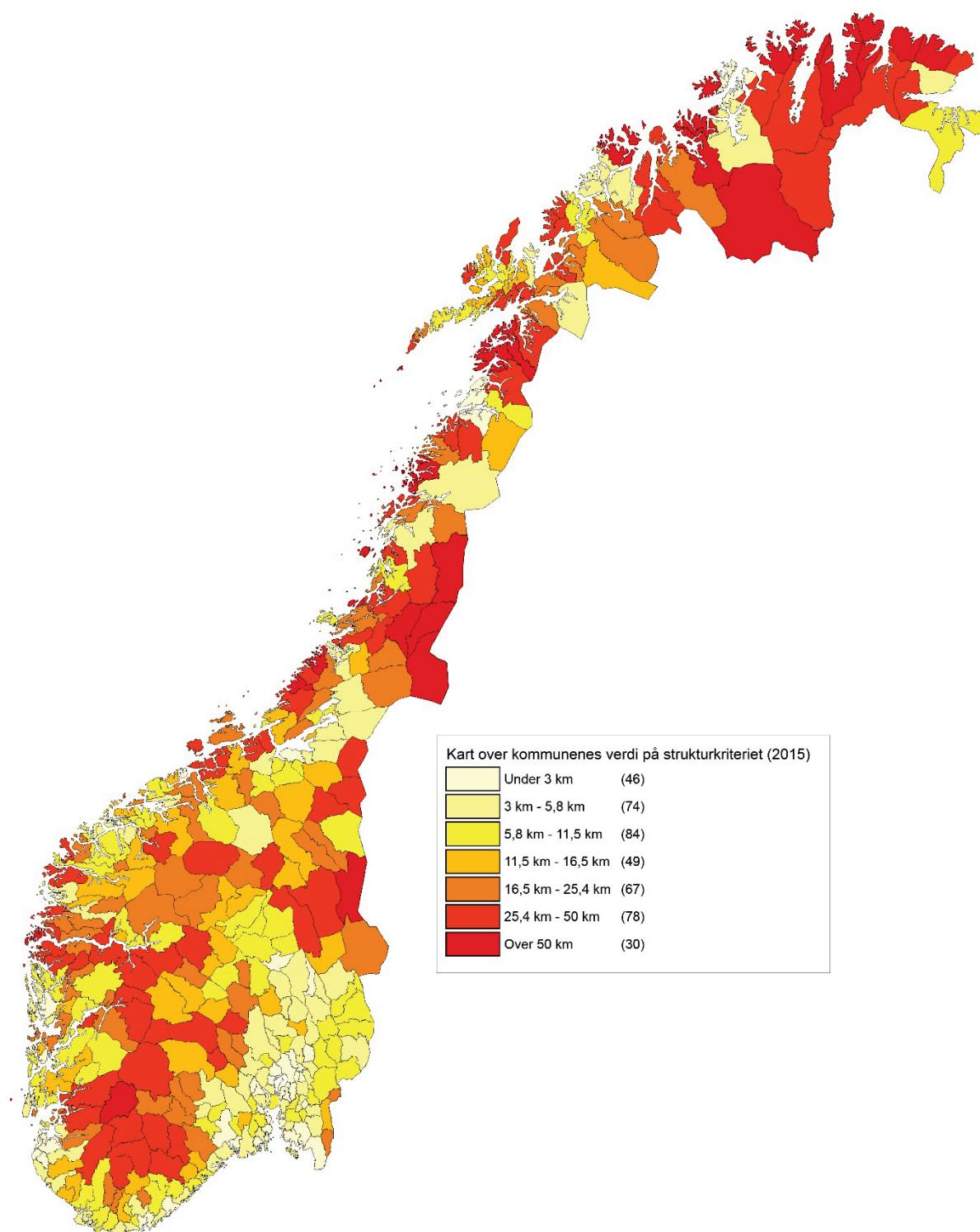
smådriftsulempet knyttet til lavt innbyggertall. Ekspertutvalget for kommunereform²⁴ viste blant annet til at administrasjonskostnadene per innbygger synker kraftig med økende kommunestørrelse opp til om lag 5 000 innbyggere, mens Langørgen m.fl.²⁵ fant at stordriftsfordeler innenfor administrasjon, helse og grunnskole i stor grad er uttømt ved 5 000 innbyggere.

Strukturkriteriet beregnes ved å ta utgangspunkt i grunnkretsene i hver kommune og befolkningstyngdepunktet innen hver grunnkrets, på samme måte som i de eksisterende bosettingskriteriene i inntektssystemet. En grunnkrets er den minste geografiske enheten SSB benytter til å lage kommunestatistikk. Alle kommuner består av flere grunnkretser, og ingen grunnkretser strekker seg utover mer enn én kommune. Totalt er landet delt inn i om lag 14 000 grunnkretser. For hver grunnkrets beregnes et befolkningstyngdepunkt i grunnkretsen, ut fra koordinatene for bebodde adresser i grunnkretsen. For innbyggerne i hver grunnkrets beregnes deretter minste reiseavstand for å nå et bestemt antall personer (5 000), ut fra befolkningstyngdepunktet i grunnkretsen. I beregningene utnyttes også informasjon om vei- og rutenett, slik at det legges inn korreksjonsfaktorer (høyere verdier) hvis man for eksempel er avhengig av ferge for å nå det gitte antall personer.

²⁴ Delrapport fra ekspertutvalg: *Kriterier for god kommunestruktur* (2014).

²⁵ Langørgen, A., T.A. Galloway, M. Mogstad og R. Aaberge (2005): *Sammenlikning av simultane og partielle analyser av kommunenes økonomisk atferd*. Rapport 2005/25, Statistisk sentralbyrå.

Figur 5.1 Kommunenes verdi på strukturkriteriet (2015). Antall kommuner i hver kategori i parentes. SSB/KMD.



Beregningene av reiselengde er uavhengig av kommunegrensene, slik at kommunestrukturen kun har betydning for hvordan reiselengden fordeler seg mellom kommunene. Siden strukturkriteriet måler reiseavstander også til personer bosatt utenfor kommunen har kriteriet klare svakheter når det gjelder å beregne kostnadsulempen ved tjenesteytingen som skyldes bosettingsmønsteret innad i kommunen, men dette vil fanges opp av de øvrige bosettingskriteriene i kostnadsnøkkelen (sonekriteriet og nabokriteriet). Strukturkriteriet fanger opp avstander til kommunene rundt, og sier noe om kommunen ligger i sentrale eller mindre sentrale områder. Lange reiseavstander på strukturkriteriet vil være en indikasjon på at reiseavstander til nabokommunene kan være til hinder for at kommunene slår seg sammen, mens det antas å være enklere for kommuner med korte avstander for å nå 5 000 innbyggere å slå seg sammen. Spørsmålet om ny kommunestruktur må imidlertid vurderes i en mer helhetlig sammenheng, der det også legges vekt på kommunens evne til å ivareta sitt ansvar for å levere gode tjenester, og til å ivareta rollen som myndighetsutøver, samfunnsplanlegger og lokaldemokratisk arena.

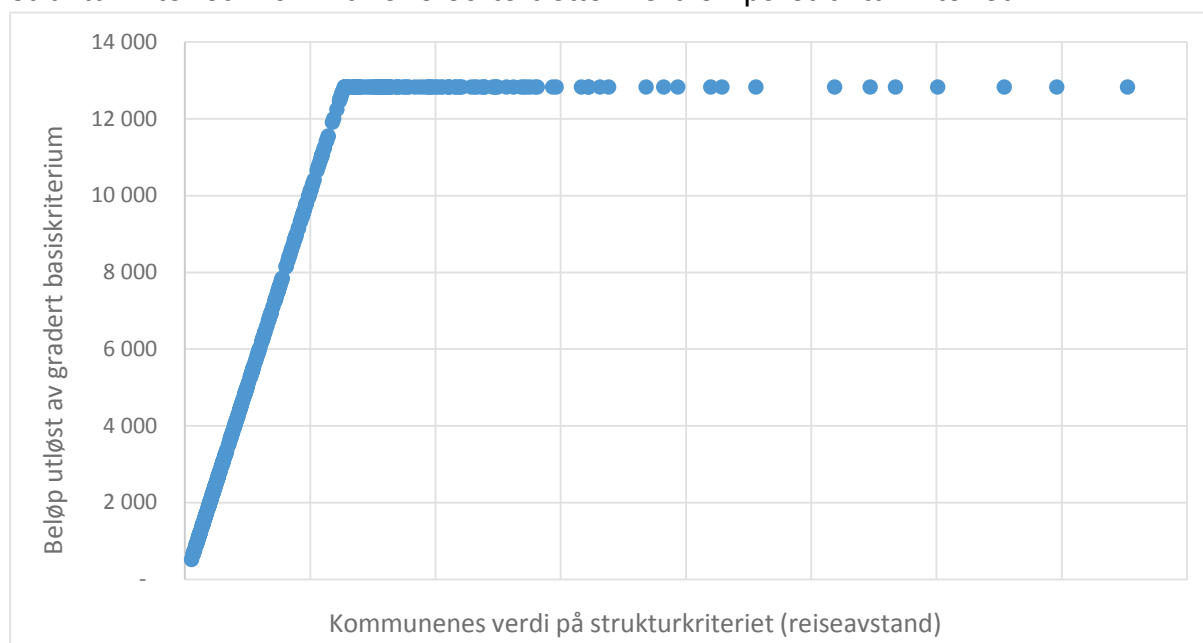
5.3.2 Gradering av basiskriteriet i kostnadsnøkkelen

Kommunenes verdi på strukturkriteriet (dvs. reiseavstandene) gir en indikasjon på i hvilken grad smådriftsulempene kan ses på som frivillige eller ufrivillige. Der avstandene er store er smådriftsulempene i større grad ufrivillige, mens det for kommuner med korte avstander kan argumenteres for at smådriftsulempene er frivillige. Strukturkriteriet kan dermed benyttes for å differensiere basiskriteriet i utgiftsutjevningen, slik at ikke alle kommuner lenger får full kompensasjon for smådriftsulempen.

Med denne metoden antas det at kommuner med gjennomsnittlig reiselengde over et visst nivå har ufrivillige kostnadsulempen, og dermed skal ha full kompensasjon for smådriftsulempen som i dag. Kommuner med reiselengde under dette nivået får en gradvis reduksjon i basiskriteriet bestemt av nivået på strukturkriteriet. Kommuner med kortere reiselengde for å nå 5 000 innbyggere får en lavere verdi på basiskriteriet, og dermed en lavere grad av kompensasjon for smådriftsulempen gjennom kostnadsnøkkelen. Kommuner med lange reiseavstander vil fortsatt få full kompensasjon, mens kommuner med kortere reiseavstander vil få lavere kompensasjon.

Kommunens verdi på basiskriteriet trappes gradvis (lineært) ned fra den øverste verdien, slik at alle kommuner får en verdi på basiskriteriet høyere enn null. Kommunene med de høyeste verdiene på strukturkriteriet (lange avstander) får den høyeste verdien på basiskriteriet, og dermed høyere grad av kompensasjon for smådriftsulempene. På denne måten beholdes full kompensasjon for smådriftsulempen gjennom basiskriteriet for de kommunene som har reiseavstander over en viss grense. Samtidig får vi en gradvis nedtrapping av kommunenes verdi på basiskriteriet, og dermed graden av kompensasjon for smådriftsulempen, jo kortere avstandene blir. Modellen er illustrert i figur 5.2.

Figur 5.2 Illustrasjon av gradert kompensasjon for smådriftsulemper, etter strukturkriteriet. Kommunene sortert etter verdien på strukturkriteriet.



For å fastsette en grenseverdi på strukturkriteriet for når en kommune får full verdi på basiskriteriet (lik 1), og når nedtrappingen skal starte, er det etter departementets vurdering fornuftig å knytte den øvre grenseverdien opp til en gjennomsnittsverdi i datamaterialet. Alternativet er å fastsette et visst antall kilometer som en definisjon på hvor stor avstand det må være før smådriftsulemper er frivillige. Inntektssystemutvalget vurderte en grense for full verdi på basiskriteriet lik gjennomsnittlig reiselengde for å nå 5 000 innbyggere for kommuner med færre enn 5 000 innbyggere. De begrunnet dette med at det først og fremst er kommuner med færre enn 5 000 innbyggere som har smådriftsulemper, og at det derfor vil være rimelig å knytte grenseverdien til gjennomsnittsverdien for disse kommunene.

5.3.3 Konsekvenser av gradert basiskriterium

Verdien på strukturkriteriet brukes til å fastsette hvor høy kompensasjon kommunen skal få for smådriftsulempene, gjennom å fastsette verdien på basiskriteriet. Kommuner med en verdi på strukturkriteriet som er høyere enn grenseverdien vil få beholde full verdi på basiskriteriet (full kompensasjon), som i dag. Kommuner med verdier under grenseverdien vil få en lavere verdi på basiskriteriet, og andelen vil være bestemt av verdien på strukturkriteriet.

Kommunens verdi på basiskriteriet vil bli bestemt som kommunens verdi på strukturkriteriet, som andel av grenseverdien (verdi strukturkriteriet/grenseverdi). Hvis grenseverdien settes lik 25,4 km vil for eksempel en kommune med verdien 22,4 km på strukturkriteriet få en verdi lik 0,88 på basiskriteriet, mens en kommune med verdien 14,2 km på strukturkriteriet vil få en verdi lik 0,56 på basiskriteriet. Kommuner med en verdi på strukturkriteriet tett opptil grenseverdien vil dermed få en høyere verdi på det graderte basiskriteriet enn kommuner med en lavere verdi på strukturkriteriet. Dette gjenspeiler graden av frivillighet i

smådriftsulempene. Jo lavere den øvre grenseverdien settes, jo flere kommuner vil beholde full verdi på basiskriteriet.

Tabell 5.1 Antall kommuner med full verdi på basiskriteriet, høy og lav andel.

	Antall kommuner med full verdi på basiskriteriet (lik 1)	Antall kommuner med verdi på basiskriteriet mellom 1 og 0,5	Antall kommuner med verdi på basiskriteriet under 0,5
Grenseverdi lik 25,4 km	108	103	217
Grenseverdi lik 16,5 km	175	91	162
Grenseverdi lik 13,3 km	206	83	139

På samme måte som i dag vil vektingen av basiskriteriet bestemmes ut fra regresjonsanalyser som inkluderer dagens basiskriterium ut fra eksisterende kommunestruktur, og det vil beregnes hva fullt basiskriterium utgjør for hver kommune. Deretter erstattes basiskriteriet for den enkelte kommune med det graderte basiskriteriet, der en del av kommunene får en lavere verdi på kriteriet enn med det tidligere basiskriteriet (verdi under 1). Når dagens basiskriterium erstattes av et gradert basiskriterium vil det totale beløpet basiskriteriet utløser gjennom kostnadsnøkkelen totalt sett reduseres, gitt at størrelsen på hva et fullt basiskriterium utgjør per kommune (størrelsen på smådriftsulempen) holdes uendret i forhold til i dag. For at ikke verdien av fullt basiskriterium skal øke for den enkelte kommune etter innføringen av gradert basiskriterium må vektingen av basiskriteriet reduseres i tråd med dette, og de resterende kriteriene må vektet tilsvarende opp. Dette vil departementet komme nærmere tilbake til når endelig modell presenteres i kommuneproposisjonen for 2017.

5.3.4 Departementets vurderinger og forslag til endring i kompensasjonen for smådriftsulempen

Departementet tar sikte på å innføre en modell der det skilles mellom frivillige og ufrivillige smådriftsulempen, og der ikke alle kommuner lenger mottar full kompensasjon for smådriftsulempene. Smådriftsulempen på tjenestenivå vil fortsatt bli behandlet som en ufrivillig kostnad, og vil bli kompensert fullt ut gjennom bosettingskriteriene i kostnadsnøkkelen som i dag. Smådriftsulempen på kommunenivå er derimot av en annen karakter, og er ikke fullt ut ufrivillige. Etter departementets vurdering bør derfor ikke disse smådriftsulempene kompenseres fullt ut.

For å differensiere kompensasjonen for smådriftsulempen mellom kommunene foreslår departementet å innføre en modell med gradering av basiskriteriet ved hjelp av strukturkriteriet. Med modellen som er skissert i dette høringsnotatet, vil kommuner med høye avstander målt ved strukturkriteriet beholde full kompensasjon som i dag, mens kommuner med lavere verdi på strukturkriteriet får noe mindre kompensasjon for smådriftsulempene enn i dagens system.

En slik modell vil også i større grad være nøytral med hensyn til kommunesammenslutninger, selv om modellen ikke er helt nøytral. Kommuner som slår seg sammen vil fortsatt kunne

tape noe gjennom basiskriteriet ved en sammenslåing, men med en lavere verdi vil også tapet bli mindre enn i dag.

Kommuner som slår seg sammen får gjennom inndelingstilskuddet beholde basistilskudd og eventuelle regionalpolitiske tilskudd de mister som følge av sammenslåingen i 15 år uavkortet etter sammenslåingen, før tilskuddet trappes ned over 5 år. Dette vil gi forutsigbarhet og god tid til omstilling for disse kommunene. I tillegg får de reformstøtte og dekning av engangskostnader ved sammenslåingen.

Forslag til endringer i kompensasjonen for smådriftsulemper i utgiftsutjevningen

1. Smådriftsulemper til tjenester vil fortsatt kompenseres fullt ut.
2. Smådriftsulemper på kommunenivå vil ikke lenger bli sett på som en fullt ut ufrivillig kostnad, og blir dermed ikke kompensert fullt ut for alle kommuner.
3. Strukturkriteriet benyttes for å skille mellom frivillige og ufrivillige smådriftsulemper, og graden av frivillighet.
4. Ved hjelp av strukturkriteriet differensieres kompensasjonen for smådriftsulemper i utgiftsutjevningen for kommunene.

Endelig utforming av en slik modell blir presentert i kommuneproposisjonen for 2017. I høringsrunden ønskes det innspill og kommentarer til innretningen på denne modellen, og den prinsipielle vurderingen av om alle smådriftsulemper i kommunal tjenesteproduksjon bør kompenseres fullt ut gjennom utgiftsutjevningen i inntektssystemet. Den enkelte kommunes verdi på strukturkriteriet er vist i vedlegg 1.

6 Regionalpolitiske tilskudd

I dagens inntektssystem er fem tilskudd regionalpolitisk begrunnet; småkommunetilskuddet, distriktstilskudd Sør-Norge, Nord-Norge- og Namdalstilskuddet, veksttilskuddet og storbytilskuddet. Totalt utgjør disse tilskuddene om lag 3,1 pst. av det totale rammetilskuddet til kommunene, men for noen kommuner utgjør tilskuddene en betydelig større del av rammetilskuddet. De regionalpolitiske tilskuddene har vært begrunnet med at de skal være et virkemiddel for å nå regional- og distriktspolitiske målsettinger, blant annet å opprettholde bosettingsmønsteret og bevare levedyktige lokalsamfunn.

I dag får alle kommuner i Nord-Norge og 14 kommuner i Nord-Trøndelag Nord-Norge- og Namdalstilskudd med et fast beløp per innbygger. Kommuner i Sør-Norge kan motta distriktstilskudd Sør-Norge hvis kommunen har distriktsutfordringer målt ved distriktsindeksen, og dette tilskuddet gis delvis med et beløp per kommune og delvis med et beløp per innbygger. Kommuner med færre enn 3 200 innbyggere, både i Nord- og Sør-Norge, får småkommunetilskudd med et fast beløp per kommune. Kommuner i Nord-Norge kan motta både Nord-Norge- og Namdalstilskudd og småkommunetilskudd, mens kommuner i Sør-Norge mottar enten småkommunetilskudd eller distriktstilskudd Sør-Norge.

Formålet med endringene i de regionalpolitiske tilskuddene som presenteres i dette høringsnotatet er å forenkle tilskuddsstrukturen, knytte de regionalpolitiske tilskuddene tettere opp til øvrig distriktspolitikk og gjøre tilskuddene mer nøytrale i forhold til kommunesammenslutninger.

Regionalpolitiske tilskudd skal fortsatt være en viktig del av inntektssystemet, og benyttes som et virkemiddel i distriktspolitikken for å oppnå næringsutvikling i distriktene og en god samfunnsmessig utvikling. For at disse tilskuddene skal bli mer målrettet foreslås det i dette høringsnotatet noen endringer i innretningen på enkelte elementer i tilskuddene.

Den viktigste endringen som foreslås er å samle de tre tilskuddene Nord- Norge- og Namdalstilskuddet, distriktstilskudd Sør-Norge og småkommunetilskuddet i to nye tilskudd; ett for Nord-Norge og ett for Sør-Norge. Småkommunetilskuddet foreslås videreført innenfor de to nye tilskuddene, som et eget småkommunetillegg. Småkommunetillegget knyttes tettere opp til distriktspolitikken enn dagens småkommunetilskudd, ved at satsene på tillegget differensieres i forhold til distriktsindeksen. På den måten blir også graden av distriktsutfordringer, og ikke bare innbyggertall, avgjørende for størrelsen på småkommunetillegget. For å bidra til en mer rettferdig fordeling og for å gjøre de regionalpolitiske tilskuddene mer nøytrale i forhold til kommunesammenslutninger foreslås det at en noe høyere andel av tilskuddene fordeles per innbygger, og mindre per kommune. Dette vil gi kommunene en mer likeverdig mulighet for å tilby gode tjenester til sine innbyggere.

Veksttilskuddet har vært endret de senere årene, senest i forslaget til statsbudsjett for 2016²⁶, og tilskuddet skal videreføres i sin nåværende innretning. I tillegg til tilskuddene nevnt over er også deler av skjønnstilskuddet regionalpolitisk begrunnet. Departementet legger opp til en

²⁶ Prop. 1 S (2015-2016) for Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

egen prosess for skjønnstilskuddet i forbindelse med fastsetting av skjønnsrammen for 2017. Skjønnstilskuddet og veksttilskuddet er derfor holdt utenom i denne gjennomgangen. Fram mot kommuneproposisjonen for 2017 vil regjeringen vurdere nærmere om veksttilskuddet skal innlemmes i inndelingstilskuddet.

I dette kapitlet diskuteres dagens regionalpolitiske tilskudd, og de begrunnelser og målsettinger som ligger til grunn for tilskuddene. Til slutt i dette kapitlet skisseres endringer i innretningen på tilskuddene. Konkrete modeller vil bli presentert i kommuneproposisjonen for 2017.

6.1 Dagens regionalpolitiske tilskudd

6.1.1 Distriktstilskudd Sør-Norge

Distriktstilskudd Sør-Norge ble innført som et nytt tilskudd i inntektssystemet fra og med 2009, og bygger på Sørheimutvalgets²⁷ forslag til nytt distriktstilskudd. Tilskuddet ble innført for å ivareta kommuner i Sør-Norge med en svak samfunnsmessig utvikling. Dette gjaldt blant annet utfordringer knyttet til fraflytting, store avstander innad i kommunen og til regionale sentra, få nyetableringer av arbeidsplasser i kommunen og lav yrkesaktivitet. Distriktstilskudd Sør-Norge ble i større grad enn de eksisterende tilskuddene koblet opp mot kriteriene som ble benyttet i den øvrige distriktpolitikken, gjennom at man benyttet distriktsindeksen som kriterium for å motta tilskuddet. Distriktsindeksen er et uttrykk for graden av distriktsutfordringer i en kommune (jo lavere verdi, jo større utfordringer), og indeksen består av indikatorer som sentralitet, reiseavstand, befolkningstetthet, befolkningsstruktur og -utvikling, status for arbeidsmarkedet og inntektsnivå²⁸.

Distriktstilskudd Sør-Norge går til kommuner i Sør-Norge som:

- har en distriktsindeks på mellom 0 og 46,
- har gjennomsnittlig skatteinntekt de siste tre årene som er lavere enn 120 pst. av landsgjennomsnittet (målt per innbygger), og
- ikke mottar Nord-Norge- og Namdalstilskudd eller småkommunetilskudd.

Tilskuddet gis delvis med en sats per kommune og delvis med en sats per innbygger, der satsene varierer etter kommunenes verdi på distriktsindeksen. Satsene i 2016 er vist i tabell 6.1.

Tabell 6.1 Distriktstilskudd Sør-Norge, 2016

Indeks	Sats per kommune (1 000 kr)	Sats per innbygger (kroner)
0-35	3 487	693
36-38	2 366	556

²⁷ Rapport: *Forslag til forbedring av overføringssystemet for kommunene* (2007).

²⁸ Distriktsindeksen omtales nærmere i kapittel 6.2.

39-41	1 777	416
42-44	1 185	279
45-46	593	140

6.1.2 Nord-Norge- og Namdalstilskudd

Nord-Norgetilskuddet (t.o.m. 2008) var en videreføring av skatteutjevningsordningen som eksisterte før innføringen av inntektssystemet. Før 1994 ble kommunene i Nord-Norge gitt en høyere grad av inntektsutjevning enn de øvrige kommunene, noe som ga kommuner i Nord-Norge et høyere inntektsnivå enn kommuner i resten av landet. Denne ordningen var historisk begrunnet, dels med at en heving av inntektsnivået i landsdelen var nødvendig på grunn av det lave utbyggingsnivået etter andre verdenskrig, og dels med at kommuner i Nord-Norge hadde merkostnader knyttet til klimatiske og strukturelle forhold som ikke ble fanget opp gjennom utgiftsutjevningen. I 1994 gikk man bort fra å behandle Nord-Norge spesielt gjennom inntektsutjevningen, og Nord-Norgetilskuddet ble opprettet som kompensasjon for dette. I 2009 ble Nord-Norgetilskuddet utvidet til også å omfatte 14 kommuner i Namdalen i Nord-Trøndelag. Begrunnelsen var at disse kommunene i stor grad har de samme utfordringene som kommuner i Nordland.

Nord-Norge- og Namdalstilskuddet gis med en fast sats per innbygger til alle kommuner i Finnmark, Troms, Nordland og deler av Nord-Trøndelag (Namdalen). Satsene er differensiert mellom de ulike fylkene, og i tillegg skilles det mellom kommuner innenfor og utenfor tiltakssonen i Troms. Satsene for kommunene i tiltakssonen i Nord-Troms ble økt fra og med 2010. Inntil da var det en lik sats for alle kommuner i Troms. Satsene i 2016 er vist i tabell 6.2.

Tabell 6.2 Nord-Norge- og Namdalstilskudd, 2016

Kommuner i:	Sats per innbygger (kroner)
Nordland og Namdalen	1 689
Troms (utenfor tiltakssonen)	3 239
Tiltakssonen i Troms	3 816
Finnmark	7 909

6.1.3 Småkommunetilskudd

Dagens småkommunetilskudd ble innført ved omleggingen av inntektssystemet i 1997²⁹. I denne omleggingen ble kompensasjonen for smådriftsulemper i kommunal administrasjon i utgiftsutjevningen kraftig redusert, gjennom en halvering av vekten av basiskriteriet. Dette medførte en betydelig omfordeling fra små kommuner til større kommuner. For å sikre at små kommuner skulle kunne opprettholde sitt tjenestetilbud ble de kompensert for dette tapet gjennom innføringen av et regionaltilskudd (dagens småkommunetilskudd). Dette nye regionaltilskuddet ble begrunnet med at regjeringen mente det var nødvendig å sikre at små

²⁹ St.prp. nr. 55 (1995-1996) *Kommuneøkonomiproposisjonen for 1997*.

utkantkommuner fortsatt hadde mulighet til å opprettholde et bedre tjenestetilbud enn øvrige kommuner. Tilskuddet går til kommuner i hele landet, så lenge kravene til innbyggertall er oppfylt, og har dermed ikke noen klar distriktspolitisk forankring. Ved å gi tilskuddet gjennom et fast beløp til alle kommuner som oppfylte kravene sikret man at tilskuddet fikk størst betydning per innbygger for de minste kommunene.

I dagens inntektssystem er smådriftsulemper fullt ut kompensert gjennom utgiftsutjevningen, og småkommunetilskuddet kommer i tillegg til denne kompensasjonen. Tilskuddet går til kommuner som har færre enn 3 200 innbyggere, og har gjennomsnittlig skatteinntekt de siste tre årene som er lavere enn 120 pst. av landsgjennomsnittet (målt per innbygger).

Tilskuddet gis med en sats per kommune. Kommunene i tiltakssonen i Nord-Troms og Finnmark får tilskudd etter en forhøyet sats. I perioden 2003 til 2009 fikk kommuner med færre enn 3 000 innbyggere tilskuddet etter full sats, mens kommuner med mellom 3 000 og 3 200 innbyggere fikk tilskudd etter en redusert sats (trappetrinnsmodell). Denne ordningen ble avvirket i 2009, slik at alle kommuner med færre enn 3 200 innbyggere får småkommunetilskudd etter full sats. Satsene i 2016 er vist i tabell 6.3.

Tabell 6.3 Småkommunetilskudd, 2016

Kommunegruppe	Sats per kommune (1000 kr)
Kommuner i tiltakssonen i Nord-Troms og Finnmark	11 857
Øvrige kommuner	5 475

6.1.4 Veksttilskudd

Veksttilskudd tildeles kommuner med særlig høy befolkningsvekst. Tilskuddet er begrunnet med at kommuner med høy befolkningsvekst på kort og mellomlang sikt kan ha problemer med å tilpasse tjenestetilbudet til en raskt voksende befolkning. Det kan være vanskelig å finansiere de nødvendige investeringene uten at det virker inn på tjenestetilbudet.

Veksttilskuddet tildeles kommuner som har hatt en gjennomsnittlig årlig befolkningsvekst høyere enn 1,5 pst. de siste tre årene. I tillegg må kommunene ha skatteinntekter som er lavere enn 140 pst. av landsgjennomsnittet de siste tre år, målt per innbygger. Veksttilskuddet gis som et fast beløp per innbygger ut over vekstgrensen. Satsen i 2016 er 56 485 kroner. Veksttilskuddet har vært endret de senere årene. Fra og med 2015 ble tilskuddet styrket til å omfatte flere kommuner. Grensen for å motta veksttilskudd er foreslått satt ned fra 1,6 til 1,5 pst. fra og med 2016. Det foreslås ingen endringer i veksttilskuddet i denne gjennomgangen av inntektssystemet. Fram mot kommuneproposisjonen for 2017 vil regjeringen vurdere nærmere om veksttilskuddet skal innlemmes i inndelingstilskuddet.

6.1.5 Storbytilskudd

Storbytilskuddet ble innført i 2011, og erstattet det tidligere hovedstadstilskuddet som ble innført i 2009. Begrunnelsen for innføringen av storbytilskuddet var da at de største kommunene hadde særlige utfordringer knyttet til urbanitet og høy befolkningskonsentrasjon,

som ikke ble fanget godt nok opp i kostnadsnøkkelen. Dette gjaldt særlig sosiale forhold og levekår, rus og psykiatri og tilrettelegging av infrastruktur og arealbruk.

Storbytilskuddet går til de fire største kommunene (Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger), og blir fordelt med et likt beløp per innbygger. Satsen per innbygger i 2016 er 371 kroner.

6.2 Om distriktsindeksen

Distriktsindeksen er et uttrykk for graden av distriktsutfordringer i en kommune eller region. Indeksen fanger opp ulike dimensjoner ved utviklingen i en kommune eller region knyttet til geografi (sentralitet, reisetid, befolkningstetthet), demografi (befolkningsvekst, kvinneandel, andel eldre), arbeidsmarked (sysselsettingsvekst, andel yrkesaktive) og levekår (inntekt).

Indeksen varierer fra 0 til 100, der kommuner med den laveste indeksen har de største distriktsutfordringene. Kvænangen kommune har verdien 0 på indeksen for 2015, mens Rælingen, Vestby, Klepp og Ullensaker og har høyest verdi på indeksen (93).

Distriktsindeksen brukes for å kunne sammenlikne kommuner og regioner. Indeksen brukes i dag i ulike sammenhenger, blant annet i forbindelse med fordelingen av dagens distriktstilskudd Sør-Norge, som et verktøy i avgrensingen av det distriktpolitiske virkeområdet og i ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift. Indeksen er konstruert slik at den er etterprøvable. Dette innebærer at det er mulig å rekonstruere indeksen med de data og de metoder som benyttes når distriktsindeksen lages. Kommunal- og moderniseringsdepartementet utarbeider indeksen, alle data er offentlig tilgjengelig statistikk, og indeksen oppdateres årlig.

I dagens distriktstilskudd Sør-Norge benyttes distriktsindeksen til å differensiere tilskuddet. Kommuner med indeks over 46 mottar ikke tilskudd, mens kommuner med indeks under 35 får tilskudd etter høyeste sats. Tilskuddet differensieres ytterligere for kommuner med indeks mellom 35 og 46. Grenseverdiene er basert på anbefalinger fra Sørheimutvalget, som valgte grensen på 46 etter skjønnsmessige vurderinger.

6.3 Vurdering av dagens tilskudd

6.3.1 Begrunnelse og målsettinger

Inntektssystemet brukes som et virkemiddel for å nå regional- og distriktpolitiske målsettinger om å opprettholde bosettingsmønsteret og å bevare levedyktige lokalsamfunn. De regionalpolitiske tilskuddene gjenspeiler ulike politiske prioriteringer og målsettinger. En sentral begrunnelse for både småkommunetilskuddet og Nord-Norge- og Namdalstilskuddet har vært at disse tilskuddene skal gi små kommuner og kommuner i Nord-Norge og Namdalen mulighet til å ha et bedre kommunalt tjenestetilbud enn andre kommuner, og dermed bidra til å opprettholde hovedtrekkene i bosettingsmønsteret og til å sikre gode levekår i distriktene. Distriktstilskudd Sør-Norge er begrunnet i ønsket om å ivareta kommuner i Sør-Norge med en svak samfunnsmessig utvikling.

Regionalpolitiske tilskudd er et viktig virkemiddel for å legge til rette for bosetting og gode tjenester i hele landet. Regjeringen ønsker å gjøre tilskuddene mer målrettede, slik at de blir

mer treffsikre med hensyn til distriktpolitiske målsettinger og områder med reelle distriktpolitiske utfordringer.

6.3.2 Størrelse og omfang

De regionalpolitiske tilskuddene utgjør i sum om lag 3,9 mrd. kroner i 2016, og 321 av 428 kommuner mottar ett eller flere tilskudd. De regionalpolitiske tilskuddene finansieres innenfor rammetilskuddet. Det totale rammetilskuddet fastsettes ved at innbyggertilskuddet fastsettes som totalt rammetilskudd fratrukket de øvrige tilskuddene. Dette betyr at 107 kommuner som ikke mottar regionalpolitiske tilskudd i 2016 bidrar med finansiering av tilskuddene gjennom et lavere innbyggertilskudd. Dersom alle regionalpolitiske tilskudd hadde vært fordelt som innbyggertilskudd i 2016 ville innbyggertilskuddet økt med i underkant av 750 kroner per innbygger for alle kommuner.

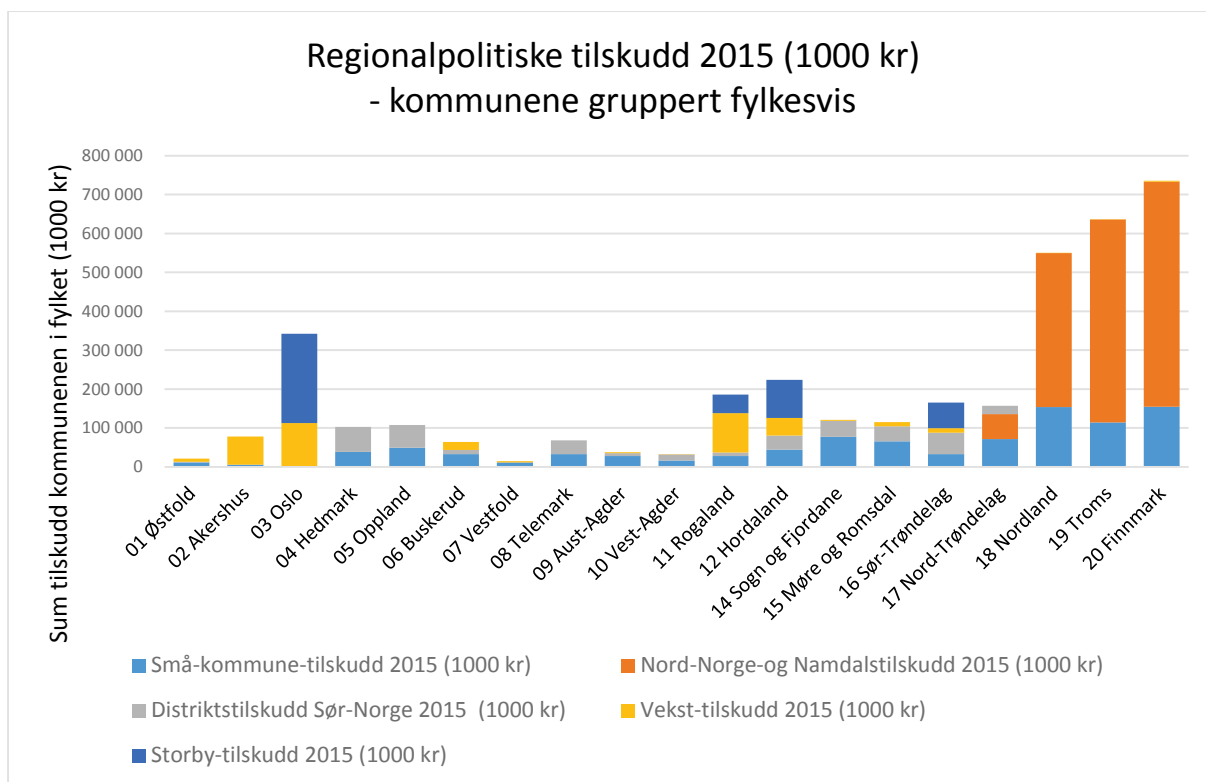
Tabell 6.4 viser størrelsen på de ulike tilskuddene og antall kommuner som mottar tilskuddene i statsbudsjettet for 2016. Nord-Norge- og Namdalstilskuddet og småkommunetilskuddet er de klart største regionalpolitiske tilskuddene, både når det gjelder totalt beløp og antall kommuner som mottar tilskudd.

Tabell 6.4 Regionalpolitiske tilskudd, 2016 (1 000 kroner og antall mottakere)

Tilskudd	Beløp i 2016	Antall kommuner med tilskudd i 2016
Innbyggertilskudd	119 052 870	
Distrikstilskudd Sør-Norge	408 811	77
Nord-Norge- og Namdalstilskudd	1 611 747	101
Skjønnstilskudd	1 854 000	
Småkommunetilskudd	963 501	155
Veksttilskudd	440 616	64
Storbytilskudd	459 985	4

Det er i dag store forskjeller mellom kommuner og kommunegrupper med hensyn til regionalpolitiske tilskudd. De ulike tilskuddene er resultat av ulike politiske prioriteringer, og er innført for å møte et behov hos enkeltkommuner eller grupper av kommuner.

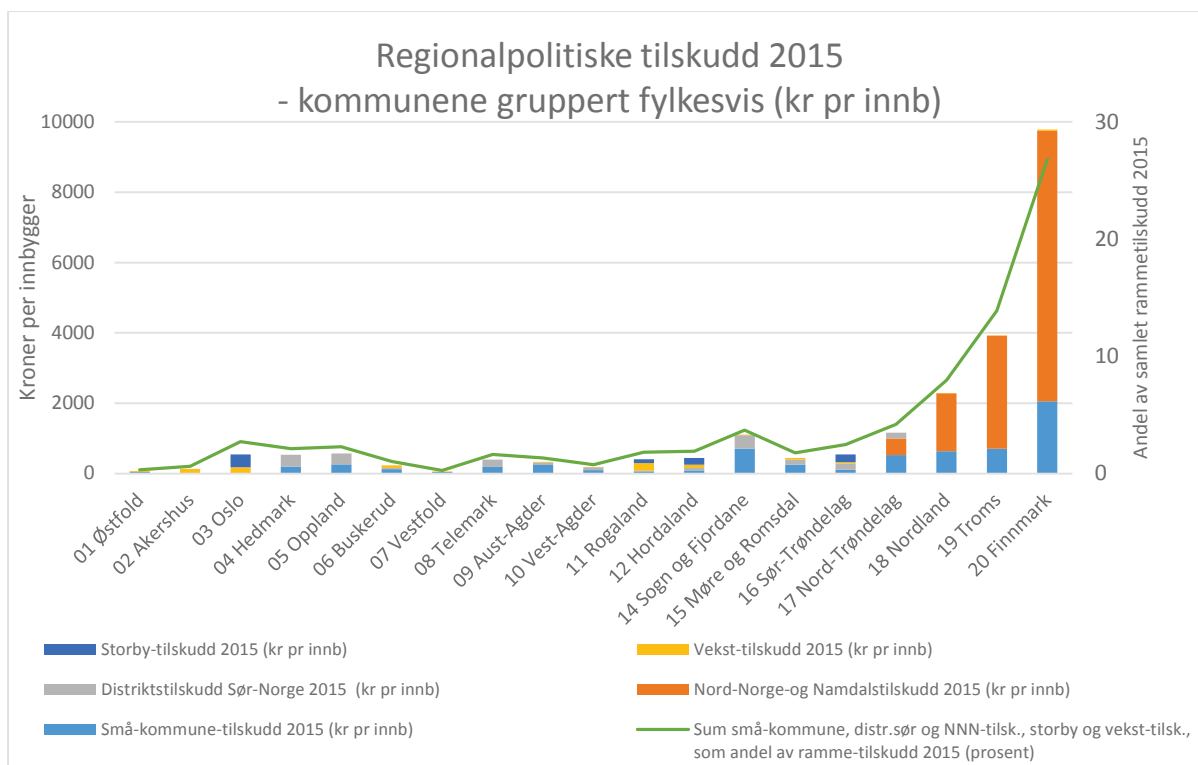
De ulike tilskuddene er ujevnt fordelt mellom de ulike fylkene. Figur 6.1 viser summen av regionalpolitiske tilskudd (i 1 000 kroner) for kommunene gruppert fylkesvis. De store forskjellene skyldes i stor grad Nord-Norge- og Namdalstilskuddet som kun gis til de nordligste fylkene, og med differensiert sats mellom kommunene i de fylkene som mottar tilskuddet.



Figur 6.1 Geografisk fordeling regionalpolitiske tilskudd 2015 (1000 kr). Sum per fylke.

Figur 6.2 viser regionalpolitiske tilskudd for kommuner gruppert fylkesvis, i kroner per innbygger. Kommunene i Østfold mottar i snitt i underkant av 100 kroner per innbygger i regionalpolitiske tilskudd, mens kommunene i Finnmark mottar nærmere 10 000 kroner per innbygger.

Selv om de regionalpolitiske tilskuddene totalt sett er relativt små som andel av rammetilskuddet viser den blå linjen i figur 6.2 at denne andelen varierer betydelig mellom kommuner i de ulike fylkene. For kommunene i Finnmark utgjør i snitt de regionalpolitiske tilskuddene om lag 30 pst. av rammetilskuddet i 2015, mens tilsvarende tall er 1 pst. for kommunene i Østfold.



Figur 6.2 Geografisk fordeling regionalpolitiske tilskudd 2015 (kr pr innb.)

Departementets vurdering

Departementet mener det bør være et overordnet mål at størst mulig andel av kommunenes inntekter skal fordeles gjennom innbyggertilskuddet. Det er likevel behov for at en del av tilskuddene er regionalpolitisk begrunnet, for å styrke områder i landet med svak distriktsutvikling. Rammene for de regionalpolitiske tilskuddene vil bli vurdert i de årlige budsjettprosessene.

Småkommunetilskuddet, Nord-Norge- og Namdalstilskuddet og distriktstilskudd Sør-Norge er i ulik grad nøytrale i forhold til kommunesammenslutninger. Nøytralitet i forhold til kommunesammenslutning er avhengig av i hvor stor grad tilskuddene fordeles som tilskudd per kommune eller per innbygger. Med tilskudd som fordeles per kommune vil deler av tilskuddet falle bort hvis to kommuner slår seg sammen. Per i dag kompenseres kommunene for dette bortfallet av inntekt gjennom inndelingstilskuddet i de første 20 årene etter en sammenslutning.

Småkommunetilskuddet, som gis som et beløp per kommune, er ikke nøytralt i forhold til kommunesammenslutninger. Nord- Norge- og Namdalstilskuddet gis i sin helhet med en fast sats per innbygger og er derfor nøytralt (så lenge sammenslutningen ikke skjer på tvers av fylkesgrenser med ulike satser på tilskuddet). Distriktstilskudd Sør-Norge gis delvis med en sats per kommune og delvis per innbygger, og er dermed bare delvis nøytralt i forhold til kommunesammenslutninger. Et tilskudd som i større grad baseres på antall innbyggere og i mindre grad tildeles per kommune vil gi kommunene en mer likeverdig mulighet for å gi sine innbyggere gode tjenester.

Ved at overføringer gis som tilskudd per kommune svekkes særlig de minste kommunenes insentiv til å slå seg sammen, siden tilskuddet da vil utgjøre en betydelig sum målt i kroner per innbygger for kommunen. Når to kommuner som begge mottar tilskuddet slår seg sammen vil den nye kommunen kun beholde ett tilskudd, og tilskuddet vil dermed halveres i forhold til om kommunene fortsetter som to kommuner. Til tross for at kommunene kompenseres for dette bortfallet gjennom inndelingstilskuddet kan det svekke insentivene til at å slå seg sammen. Et tilskudd som gis per innbygger vil ikke påvirkes av en sammenslåing, og er dermed nøytralt i forhold til sammenslåinger.

Inntektssystemet bør i størst mulig grad være nøytralt i forhold til kommunesammenslutninger, slik at ikke innretningen på inntektssystemet er det som avgjør hvorvidt kommuner skal slå seg sammen eller ikke. Samtidig er det slik at mange små kommuner er svært avhengig av tilskuddene som i dag gis per kommune. En gradvis endring i fordelingen av de regionalpolitiske tilskuddene til et system der mer fordeles per innbygger og mindre per kommune vil gjøre inntektssystemet mer nøytralt i forhold til endringer i kommunestrukturen.

6.4 Forslag til endringer i de regionalpolitiske tilskuddene

Departementets forslag til nytt inntektssystem vil også inneholde regionalpolitisk begrunnede tilskudd. Dette er viktige virkemidler for å legge til rette for å legge til rette for bosetting i hele landet, bevare levedyktige lokalsamfunn og ivareta kommuner med særskilte utfordringer.

De tre tilskuddene Nord-Norge- og Namdalstilskuddet, Distriktstilskudd Sør-Norge og småkommunetilskuddet er alle begrunnet ut fra regionalpolitiske målsettinger. Disse regionalpolitiske tilskuddene skal tilføre kommuner i områder med distriktsutfordringer ekstra tilskudd og høyere inntekter, slik at disse skal kunne ha et bedre kommunalt tjenestetilbud som et virkemiddel for å opprettholde bosetting, og drive nærings- og samfunnsutvikling. Det legges ikke opp til at de regionalpolitiske tilskuddene skal være basert på analyser av objektive ulemper som en del distriktskommuner har, som smådriftsulemper og store avstander. Smådriftsulemper og avstandsulemper håndteres gjennom utgiftsutjevningen i inntektssystemet.

For å forenkle tilskuddsstrukturen noe foreslås det å erstatte de tre tilskuddene Nord-Norge- og Namdalstilskuddet, Distriktstilskudd Sør-Norge og småkommunetilskuddet med to nye tilskudd, ett for Nord-Norge og ett for Sør-Norge. I tillegg foreslås det endringer i innretningen på tilskuddene, slik at de i større grad knyttes opp til distriktspolitikken for øvrig gjennom distriktsindeksen og at tilskuddene blir noe mer nøytrale i forhold til kommunesammenslutninger ved at en større andel av tilskuddene gis med en sats per innbygger.

I tillegg vurderes en alternativ modell for småkommunetilskuddet, der dette graderes ut fra kommunenes verdi på strukturkriteriet³⁰. Med en slik modell vil småkommunetilskuddet

³⁰ Strukturkriteriet er nærmere omtalt i avsnitt 5.3.

graderes i forhold til gjennomsnittsavstanden for innbyggerne i kommunen for å nå 5 000 innbyggere (uavhengig av kommunegrenser). Dette vil medføre at kommuner i relativt tettbygde og sentrale strøk vil kunne få redusert småkommunetilskudd, mens kommuner i mer spredtbygde områder i større grad vil skjermes.

Storbytilskuddet går i dag til de fire største kommunene, og gis med et likt beløp per innbygger til disse kommunene. Departementet vil vurdere å endre omfang og innretning på dette tilskuddet, slik at det i større grad knyttes opp mot andre forhold enn bare innbyggertall i seg selv.

6.5 Departementets forslag til endringer

Departementet foreslår å etablere to nye regionalpolitiske tilskudd; ett for kommuner i Nord-Norge og ett for kommuner i Sør-Norge. Dagens småkommunetilskudd videreføres innenfor de to nye tilskuddene, som et særskilt tillegg til små kommuner. Hovedtrekkene i dagens Nord-Norge og Namdalstilskudd og distriktstilskudd Sør-Norge videreføres i de nye tilskuddene. Alle kommuner i Nord-Norge (inkludert de 14 kommunene i Namdalen som i dag mottar tilskudd etter samme vilkår som kommunene i Nordland) vil fortsatt få et særskilt Nord-Norgetilskudd. Hovedtrekkene i dagens distriktstilskudd Sør-Norge videreføres i det nye tilskuddet for Sør-Norge, slik at tilskuddet på samme måte som i dag er knyttet opp til distriktsindeksen.

Dagens småkommunetilskudd er i liten grad distriktpolitisk begrunnet, og tildeles kommuner kun ut fra kommunestørrelse. Gjennom kostnadsnøkkelen i utgiftsutjevningen kompenseres kommunene fullt ut for smådriftsulemper i kommunal tjenesteproduksjon. Småkommunetilskuddet kommer dermed som et tillegg til de minste kommunene, etter at smådriftsulempene allerede er kompensert gjennom kostnadsnøkkelen i utgiftsutjevningen. Departementet mener at også småkommunetillegget i større grad enn i dag bør kobles til distriktpolitikken for øvrig, gjennom distriktsindeksen, og foreslår derfor at småkommunetillegget innenfor de to nye tilskuddene kobles opp mot distriktsindeksen. Dermed er det graden av distriktsutfordringer, og ikke bare antall innbyggere, som blir avgjørende for størrelsen på småkommunetillegget. Tillegget vil fortsatt gå til kommuner med færre enn 3 200 innbyggere som i dagens småkommunetilskudd, men vil bli differensiert ut fra kommunenes verdi på distriktsindeksen. Departementet mener det er riktig å koble distriktsindeksen til fordelingen av småkommunetillegget. Regionalpolitikken innenfor inntektssystemet blir med dette mer helhetlig og kobles opp mot distriktpolitikken for øvrig. Det er store forskjeller mellom de små kommunene når det gjelder samfunnsmessig utvikling. Innretningen på dagens småkommunetilskudd, der tilskuddet i sin helhet gis med et beløp per kommune, innebærer at kommuner med flere innbyggere får et lavere tilskudd pr innbygger. Dette er også med på å dempe mindre kommuners insentiv til sammenslutning. For at tilskuddene skal bli mer nøytrale i forhold til kommunesammenslutninger foreslås det at en noe høyere andel av tilskuddene fordeles per innbygger, og noe mindre per kommune.

Oppsummering av forslag til endringer:

5. Nord-Norge- og Namdalstilskuddet videreføres, og slås sammen med småkommunetilskuddet for disse kommunene til et nytt Nord-Norgetilskudd.
6. Distriktstilskudd Sør-Norge og småkommunetilskuddet for kommunene i Sør-Norge slås sammen til et nytt Sør-Norgetilskudd.
7. Småkommunetilskuddet videreføres som et eget småkommunetillegg innenfor de to tilskuddene; Nord-Norgetilskuddet og Sør-Norge tilskuddet.
8. Satsene på småkommunetillegget differensieres i forhold til kommunenes verdi på distriktsindeksen, slik at tilskuddet graderes etter denne på samme måte som satsene innenfor dagens Distriktstilskudd Sør-Norge.
9. Det vil bli gjort justeringer i tilskuddene slik at mer enn i dag fordeles per innbygger.

Forslag til satser for de nye tilskuddene vil bli lagt fram i kommuneproposisjonen for 2017. Samlet bevilgning for tilskuddene vil bli bestemt i forbindelse med de årlige budsjettprosessene.

6.5.1 Konsekvenser av forslagene

Med departementets forslag til endringer i de regionalpolitiske tilskuddene vil kommuner i Nord-Norge og små kommuner i hele landet fortsatt ha et betydelig høyere inntektsnivå enn andre kommuner. Fordelingsprofilen i regionalpolitikken i inntektssystemet vil i hovedsak bli som i dag, selv om småkommunetillegget knyttes til distriktsindeksen. Retningen i politikken er en forsiktig dreining der mer knyttes til reelle distriktsutfordringer og mindre til størrelsen på kommunen.

7 Skatteelementer i inntektssystemet

7.1 Innledning

Et av prinsippene for finansieringen av kommunesektoren er hensynet til det lokale selvstyret. Dette innebærer at kommunesektoren bør ha økonomisk selvstendighet og mulighet for å beholde en andel av inntekter og verdier som skapes i eget lokalsamfunn. Dette tilsier at en andel av inntektene bør komme fra lokale skatter. Et annet prinsipp er at kommunene skal settes i stand til å gi likeverdige tjenester til sine innbyggere, noe som tilsier at det ikke bør være for store forskjeller i inntekter mellom kommunene. I skatteelementene i inntektssystemet tas det hensyn til begge prinsipper. Mekanismer som regulerer fordelingen av skatteinntekter mellom kommunene er hvilke skatter kommunene får beholde en andel av, hvor stor andel skatteinntektene utgjør av samlede inntekter og i hvor stor grad skatteinntektene blir utjevnet mellom kommunene.

Kommunenes skatteinntekter omfatter i dag skatt på inntekt og formue fra personlige skattytere, naturressursskatt fra kraftselskaper, eiendomsskatt og andre produksjonsskatter, dvs. konsesjonsavgift som betales til kommuner som er berørt av vannkraftutbygging eller -regulering. I perioder har også kommunene beholdt deler av selskapsskatten. I statsbudsjettet for 2016 er kommunenes samlede skatteinntekter anslått til 155,360 mrd. kroner, herav utgjør skatt på inntekt og formue, inkl. naturressursskatt, 144,8 mrd. kroner. Eiendomsskatt og andre produksjonsskatter er anslått til 10,56 mrd. kroner.

De enkelte skatteartene fordeler seg ulikt mellom kommunene. For eksempel er kommuner med høye inntekter fra personskatt stort sett kommuner i det sentrale østlandsområdet og Stavangerområdet, og de største bykommunene. Innenfor personskatten er formuesskatten mer ujevnt fordelt enn skatt på inntekt. Kommuner med høye inntekter fra naturressursskatt er kommuner med lave innbyggertall i mindre sentrale strøk.

For 2015 er skattøren for alminnelig inntekt 27 pst., og fordeles på kommuner, fylkeskommuner og fellesskatt. I kommuneopplegget i statsbudsjettet bestemmes hvert år hvor stor del av skatt på inntekt og formue fra personlige skattytere som skal tilfalle kommunesektoren. Dette skjer i praksis gjennom vedtak om den kommunale (og fylkeskommunale) maksimalskattøren. I 2015 er satsen for kommunene 11,35 pst. og for fylkeskommunene 2,6 pst. Skattørene settes med utgangspunkt i ønsket skatteandel, dvs. hvor stor del av kommunesektorens samlede inntekter som skal utgjøres av skatt. Skatteandelen er i dag 40 pst. I skatteandelen inngår alle kommunale skatter, men vedtak om maksimalskattøren gjelder personskatten. Størrelsen på naturressursskatt, eiendomsskatt og konsesjonsavgift anslås i kommuneopplegget, men eventuelle endringer krever endringer i skattelovgivningen.

Skatteandelen settes innenfor en gitt totalramme på kommunesektorens inntekter på landsnivå. En økning i skatteandelen vil øke den kommunale skattøren og fortrenge andelen rammetilskudd. Tilsvarende vil en redusert skatteandel medføre en økt andel rammetilskudd. Rammetilskuddet er i utgangspunktet fordelt med et likt beløp per innbygger, mens

skattegrunnlaget varierer mye fra kommune til kommune. Skatteandelen påvirker derfor fordelingen av frie inntekter mellom kommunene.

Fordelingen av inntektene mellom kommunene påvirkes også av i hvor stor grad skatteinntektene blir utjevnet mellom kommunene, dvs. inntektsutjevningen. Kommunenes inntekter fra personskatt og naturressursskatt inngår i inntektsutjevningen. I de periodene kommunene har beholdt deler av selskapsskatten, har denne også blitt utjevnet. Det er frivillig om kommunene vil innføre eiendomsskatt, og denne blir ikke utjevnet mellom kommunene.

Dagens inntektsutjevning er en symmetrisk modell hvor kommuner med skatteinntekter under landsgjennomsnittet, målt per innbygger, blir kompensert for 60 pst. av differansen mellom egen skatteinngang og landsgjennomsnittet. Kommuner med skatteinntekter over landsgjennomsnittet blir trukket for 60 pst. av differansen mellom egen skatteinngang og landsgjennomsnittet. I tillegg blir kommuner med skatteinngang under 90 pst. av landsgjennomsnittet kompensert for 35 pst. av differansen mellom egne skatteinntekter og 90 pst. av landsgjennomsnittet. Gjennom skatteutjevningen ble det i 2014 omfordelt 7,6 mrd. kroner. Før utjevningen varierte kommunenes skatteinntekter fra personskatt og naturressursskatt per innbygger mellom 53 og 281 pst. av landsgjennomsnittet, mens etter utjevning varierte skatteinntektene mellom 93 og 171 pst.

Innretningen av skatteelementene i inntektssystemet vil være en vurdering av balansen mellom hensynet til lokal forankring av inntektene og hensynet til likeverdige tjenester. Hensynet til likeverdige tjenester tilsier en lavere skatteandel og/eller høyere utjevning av skatteinntektene, mens hensynet til lokal forankring tilsier en høyere skatteandel og/eller lavere utjevning. Skatteandelen og graden av skatteutjevning fastsettes hvert år i tilknytning til kommuneopplegget i statsbudsjettet. Eventuelle endringer i skatter utenfor personskatter må gjøres utenfor kommuneopplegget, dvs. det krever endringer i skattelovgivningen.

Videre i dette kapitlet redegjøres det for hvordan skatteelementene har blitt behandlet i inntektssystemet fram til i dag.

7.2 Skatteandelen

Andelen skatt av samlede inntekter har variert over tid. Fra innføringen av inntektssystemet i 1986 og utover på 1990-tallet lå skatteandelen på rundt 45 pst. Prinsippet var lik vekst i skatteinntekter og rammetilskudd. Rattsøutvalget foretok på midten av 1990-tallet to delutredninger angående inntektssystemet. Den første delutredningen dreide seg om en helhetlig gjennomgang av inntektssystemet (NOU 1996:1), og førte til omlegginger av inntektssystemet i 1997. Den andre delutredningen handlet om finansiering av kommunesektoren (NOU 1997:8). Denne tok blant annet for seg kommunesektorens skatteinntekter. Utvalget anbefalte å øke skatteandelen fra 45 til 50 pst. for å gi en større lokal forankring av kommunenes inntekter. Utvalget anbefalte også å avvikle selskapsskatten og formuesskatten. I oppfølgingen av Rattsøutvalgets andre delutredning i kommuneproposisjonen for 1999 støttet regjeringen Bondevik I avvikling av selskapsskatten, men ikke formuesskatten. Bortfall av selskapsskatt ble blant annet kompensert ved en økning i naturressursskatten til kraftkommunene. Regjeringen støttet også en opptrapping av

skatteandelen. Dette ble imidlertid ikke fulgt opp før i behandlingen av kommuneproposisjonen for 2001, hvor Kommunal- og regionaldepartementet foretok en gjennomgang av inntektssystemet, basert på erfaringene etter omleggingen av inntektssystemet i 1997. Stortinget la da til grunn en økning i skatteandelen fra 44 til 50 pst. Skatteandelen ble gradvis trappet opp under Bondevik II-regjeringen, og nådde en topp i 2005 og 2006 da målet var en andel på 50 pst.

Senere har skatteandelen avtatt. Under Stoltenberg II-regjeringen var en av målsettingene en sterkere utjevning av kommunenes inntekter. I 2009 ble skatteandelen redusert til 45 pst., samtidig som selskapsskatten ble tatt bort som kommunal inntekt og det ble besluttet en opptrapping av skatteutjevningen. Som ledd i endringene i inntektssystemet i 2011 ble skatteandelen ytterligere trappet ned til 40 pst. Siden 2011 har skatteandelen ligget rundt dette nivået.

Skatteandelen settes ut fra anslag på skatteinntekter i statsbudsjettet. Det betyr at den faktiske skatteandelen kan avvike fra intensjonen i statsbudsjettet. Tabell 7.1 viser skatteandel som er satt i statsbudsjettet for hvert enkelt år. Tabell 7.2 viser den endelige skatteandelen.

Tabell 7.1 Skatteinntektenes andel av kommunesektorens samlede inntekter, i statsbudsjettet. Prosent.

År	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Skatteandel	48	49	49	50	50	49	45	45	43	40	39	40	40	40

Kilde: Prop. 1 S for det enkelte budsjettår.

Tabell 7.2 Skatteinntektenes andel av kommunesektorens samlede inntekter, endelige tall. Prosent

År	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Skatteandel	47,2	47,6	47,3	47,1	47,7	45,4	44,6	43,3	42,7	39,7	39,6	39,8	39,0	39,2*

*Anslag

Kilde: Statistisk sentralbyrå

7.3 Inntektsutjevningen

Siden innføringen av inntektssystemet har personskatten (inntekt og formue) og naturressursskatten inngått i skatteutjevningen mellom kommunene. Selskapsskatten har også inngått i skatteutjevningen de årene det har vært en kommunal inntekt. Fram til og med 1996 ble kommuner med skatteinntekter under et visst nivå per innbygger tildelt inntektsutjevningstilskudd via skattefordelingsfondet. Fra 1997 ble inntektsutjevningen en del av innbyggertilskuddet, og det ble også innført et trekk for skatterike kommuner. Utjevningen var basert på to år gamle skattetall.

I 2000 ble det innført løpende inntektsutjevning, dvs. at inntektsutjevningen beregnes fortløpende gjennom budsjettåret. Dette skjer i praksis ved at innbyggertilskuddet blir justert i de terminvise utbetalingene. Samtidig ble inntektsutjevningen utformet som en ren omfordeling mellom kommunene. Dette året ble kommunene kompensert med 91 pst. av forskjellen mellom egen skatt per innbygger og et referansenivå på 108 pst. av landsgjennomsnittet, mens kommuner som lå over 140 pst. av landsgjennomsnittet ble trukket 50 pst. av skatteinntektene over 40 pst. Utjevningen var selvfinansierende, ved at alle kommuner ble trukket for et likt beløp per innbygger. På bakgrunn av gjennomgangen av inntektssystemet i kommuneproposisjonen for 2001 sluttet Stortinget seg til regjeringens forslag om en jevnere inntektsfordeling gjennom økt inntektsutjevning. Målsettingen var en gradvis nedtrapping av trekknivået for skatterike kommuner fra 140 til 130 pst. av landsgjennomsnittet. Fram mot 2004 ble trekknivået redusert til 134 pst. Samtidig økte referansenivået for kommuner som fikk kompensasjon for lave skatteinntekter til 110 pst. av landsgjennomsnittet, mens kompensasjonsgraden gikk ned til 90 pst.

Inntektsutjevningen ble lagt om i 2005. Dette var basert på Bondevik II-regjeringens forslag i kommuneproposisjonen for 2005 om på ny å tilbakeføre en andel av selskapskatten for å styrke insentivvirkningene i inntektssystemet. Samtidig ble inntektsutjevningen lagt om til en mer symmetrisk modell for å redusere omfordelingsvirkningene ved selskapskatten. En symmetrisk utjevning innebærer at kommuner med skatteinntekter under landsgjennomsnittet for skatt per innbygger blir kompensert for en like stor andel per innbygger som kommuner med skatteinntekter over landsgjennomsnittet blir trukket for per innbygger. I 2005 var kompensasjonsgraden 55 pst. I tråd med Stoltenberg II-regjeringens ønske om en jevnere inntektsfordeling mellom kommunene, ble utjevningsgraden gradvis trappet opp til 60 pst. fra 2009 til 2011.

I tillegg til symmetrisk inntektsutjevning ble det i 2005 innført en tilleggskompensasjon for å ivareta kommuner med ekstra lave skatteinntekter. Denne gis til kommuner med skatteinntekter under 90 pst. av landsgjennomsnittet, og tilsvarer 35 pst. av differansen mellom egne skatteinntekter og 90 pst. av landsgjennomsnittet. Finansieringen av tilleggskompensasjonen skjer ved at hver kommune trekkes med et likt beløp per innbygger. Det har ikke vært endringer i tilleggskompensasjonen siden 2005.

7.4 Betydningen av endringer i skatteelementene

Endringer i skatteandelen påvirker fordelingen av personskatt mellom kommunene. Når nivået på de frie inntektene holdes konstant vil en økning i skatteandelen gi en tilsvarende reduksjon i samlet rammetilskudd. Dette kommer skatterike kommuner til gode. Kommuner med lave skatteinntekter vil på sin side få en nedgang i de frie inntektene. Tilsvarende vil en reduksjon i skatteandelen gi lavere frie inntekter for kommuner med høye skatteinntekter, mens kommuner med lave skatteinntekter vil få økte frie inntekter. Endringer i skatteandelen påvirker ikke naturressursskatten.

Mens skatteandelen har betydning for fordelingen av personskatt, påvirker utformingen av inntektsutjevningen både fordelingen av personskatt og naturressursskatt mellom kommunene. Inntektsutjevningen kan tenkes utformet på flere måter, blant annet endringer i

utjevningsgraden. En lavere utjevningsgrad gjør at kommuner med høye skatteinntekter – både kommuner med mye personskatt og naturressursskatt – får beholde mer av sine skatteinntekter. Kommuner med lave skatteinntekter får på samme måte tilført mindre via skatteutjevningen. Tilsvarende vil en økning i utjevningsgraden gjøre at skatterike kommuner blir trukket mer i skatteutjevningen, mens kommuner med lavere skatteinntekter blir tilført mer.

Økning i skatteandel og redusert skatteutjevning har stort sett de samme fordelingsvirkningene: skatterike kommuner kommer ut med gevinst og skattesvake kommuner kommer ut med et tap. Unntaket er kommuner som har høye inntekter fra naturressursskatten.

7.5 Selskapsskatt

Fra og med 2017 vil kommunene bli tilført inntekter via en ny modell for selskapsskatt. Denne modellen er basert på vekst i lokal verdiskapning, og skal gi kommunene et sterkere insentiv til å legge til rette for næringsutvikling. Samtidig vil deler av verdiskapningen føres tilbake til lokalsamfunnet. Kommuner med vekst i lønssummen i private foretak over en periode på fire år vil motta en andel av den nye selskapsskatten. Den nye selskapsskatten skal inngå i skatteutjevningen. Departementet kommer tilbake til selskapsskatten i kommuneproposisjonen for 2017.

8 Høringsinstanser

Alle departementene

Sametinget

Kommuner

Fylkeskommuner

Fylkesmenn

Akademikerne

Arbeidsgiverforeningen Spekter

Arbeids- og velferdsdirektoratet (NAV)

Barneombudet

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet

Bedriftsforbundet

Brønnøysundregistrene

Datatilsynet

Delta

Den norske kirke

Den norske Revisorforening

Direktoratet for forvaltning og IKT

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap

Elevorganisasjonen

Fagforbundet

Fellesforbundet

Finansnæringens Hovedorganisasjon

Forbrukerombudet

Forbrukerrådet

Forbund for kommunal økonomiforvaltning og skatteinnfordring

Foreldreutvalget for grunnskolen

Funksjonshemmedes fellesorganisasjon

Handels- og servicenæringens hovedorganisasjon

Hesledirektoratet

Innovasjon Norge

Innvandrerne Landsorganisasjon, INLO

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, IMDi

Kommunalbanken

Kommunal landspensjonskasse

Konkurransetilsynet

Kredittilsynet

KS - Kommunesektorens arbeidsgiver- og interesseorganisasjon

Landsorganisasjonen i Norge

Landsrådet for norske barne- og ungdomsorganisasjoner

Landssammenslutningen for vertskommuner

Likestillings- og diskrimineringsnemnda

Likestillings- og diskrimineringsombudet
Likestillingscenteret
MIRA-senteret
Nasjonalforeningen for folkehelsen
Naturviterne
Norges Bank
Norges Blindeforbund
Norges handikapforbund
Norges juristforbund
Norges kommunerevisorforbund
Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU)
Norges Teknisk-naturvitenskapelige Universitet (NTNU)
Norsk Forbund for utviklingshemmede
Norsk forening for bolig- og byplanlegging
Norsk pasientforening
Norsk pensjonistforbund
Norsk rådmannsforum
Norsk Studentorganisasjon
Norsk sykepleierforbund
Næringslivets hovedorganisasjon
Private barnehagers landsforbund
Riksarkivet
Riksrevisjonen
Samarbeidsforumet av funksjonshemmedes organisasjoner SAFO
Sametingets ungdomspolitiske utvalg, SUPU
Sivilombudsmannen
Skattedirektoratet
Statens helsetilsyn
Statens Kartverk
Statens pensjonskasse
Statens råd for likestilling av funksjonshemmede
Statens seniorråd
Statistisk sentralbyrå
Sysselmannen på Svalbard
Unio
Universitetet i Agder
Universitetet i Bergen
Universitetet i Nordland
Universitetet i Oslo
Universitetet i Stavanger
Universitetet i Tromsø – Norges arktiske universitet
Utdanningsdirektoratet
Utdanningsforbundet
Utlendingsdirektoratet

Yrkesorganisasjonenes sentralforbund

Vedlegg 1 Kommunenes verdi på strukturkriteriet

Tabellforklaring:

- Kolonne 1: Innbyggertall per 1.1.2015
- Kolonne 2: Kommunenes verdi på strukturkriteriet (gjennomsnittlig reiseavstand for å nå 5 000 innbyggere. Km.

Kommune	Innbyggere per 1.1.15	Gjennomsnittlig reiseavstand for å nå 5000 innbyggere (km)
	<i>kol. 1</i>	<i>kol. 2</i>
0101 Halden	30 328	2,9
0104 Moss	31 802	1,4
0105 Sarpsborg	54 192	2,4
0106 Fredrikstad	78 159	2,3
0111 Hvaler	4 480	11,2
0118 Aremark	1 406	20,0
0119 Marker	3 613	13,0
0121 Rømskog	672	24,9
0122 Trøgstad	5 346	7,4
0123 Spydeberg	5 692	3,7
0124 Askim	15 513	1,9
0125 Eidsberg	11 353	3,7
0127 Skiptvet	3 731	7,5
0128 Rakkestad	8 020	5,3
0135 Råde	7 206	4,3
0136 Rygge	15 242	2,9
0137 Våler	5 100	7,9
0138 Hobøl	5 343	5,9
0211 Vestby	16 310	3,1
0213 Ski	29 775	2,3
0214 Ås	18 503	2,7
0215 Frogn	15 656	2,3
0216 Nesodden	18 372	2,9
0217 Oppegård	26 580	1,8
0219 Bærum	120 685	1,4
0220 Asker	59 571	2,1
0221 Aurskog-Høland	15 726	7,3
0226 Sørum	17 089	3,9
0227 Fet	11 199	4,2
0228 Rælingen	17 185	2,2
0229 Enebakk	10 760	4,5

Kommune	Innbyggere per 1.1.15	Gjennomsnittlig reiseavstand for å nå 5000 innbyggere (km)
	<i>kol. 1</i>	<i>kol. 2</i>
0230 Lørenskog	35 139	1,4
0231 Skedsmo	51 725	1,4
0233 Nittedal	22 706	2,3
0234 Gjerdrum	6 326	3,4
0235 Ullensaker	33 310	2,5
0236 Nes	20 410	5,8
0237 Eidsvoll	23 238	3,8
0238 Nannestad	11 882	4,6
0239 Hurdal	2 752	13,8
0301 Oslo	647 676	1,0
0402 Kongsvinger	17 881	5,1
0403 Hamar	29 847	1,8
0412 Ringsaker	33 603	4,8
0415 Løten	7 552	4,4
0417 Stange	20 013	4,5
0418 Nord-Odal	5 128	10,2
0419 Sør-Odal	7 800	7,7
0420 Eidskog	6 219	7,9
0423 Grue	4 853	10,0
0425 Åsnes	7 561	8,2
0426 Våler	3 790	10,6
0427 Elverum	20 794	4,0
0428 Trysil	6 569	17,6
0429 Åmot	4 456	14,4
0430 Stor-Elvdal	2 619	30,9
0432 Rendalen	1 885	33,0
0434 Engerdal	1 359	54,5
0436 Tolga	1 656	19,3
0437 Tynset	5 562	11,7
0438 Alvdal	2 418	16,1
0439 Folldal	1 597	34,1
0441 Os	1 991	16,7
0501 Lillehammer	27 300	2,8
0502 Gjøvik	30 063	3,8
0511 Dovre	2 745	17,8
0512 Lesja	2 059	27,0
0513 Skjåk	2 245	21,8
0514 Lom	2 356	18,5

Kommune	Innbyggere per 1.1.15	Gjennomsnittlig reiseavstand for å nå 5000 innbyggere (km)
	<i>kol. 1</i>	<i>kol. 2</i>
0515 Vågå	3 675	13,4
0516 Nord-Fron	5 754	9,0
0517 Sel	5 965	11,7
0519 Sør-Fron	3 204	8,8
0520 Ringeby	4 459	10,7
0521 Øyer	5 065	8,5
0522 Gausdal	6 210	8,8
0528 Østre Toten	14 796	5,3
0529 Vestre Toten	13 152	3,8
0532 Jevnaker	6 599	4,3
0533 Lunner	9 003	7,0
0534 Gran	13 685	5,3
0536 Søndre Land	5 772	12,8
0538 Nordre Land	6 740	9,8
0540 Sør-Aurdal	3 094	21,7
0541 Etnedal	1 402	20,1
0542 Nord-Aurdal	6 466	8,2
0543 Vestre Slidre	2 180	13,6
0544 Øystre Slidre	3 199	15,5
0545 Vang	1 619	25,6
0602 Drammen	67 016	1,3
0604 Kongsberg	26 711	3,2
0605 Ringerike	29 712	5,8
0612 Hole	6 698	6,4
0615 Flå	1 033	29,4
0616 Nes	3 414	12,4
0617 Gol	4 588	8,4
0618 Hemsedal	2 344	22,0
0619 Ål	4 716	12,5
0620 Hol	4 471	14,5
0621 Sigdal	3 520	19,0
0622 Krødsherad	2 268	18,6
0623 Modum	13 685	4,5
0624 Øvre Eiker	18 039	3,7
0625 Nedre Eiker	24 154	2,1
0626 Lier	25 378	3,3
0627 Røyken	21 038	3,3
0628 Hurum	9 365	6,5

Kommune	Innbyggere per 1.1.15	Gjennomsnittlig reiseavstand for å nå 5000 innbyggere (km)
	<i>kol. 1</i>	<i>kol. 2</i>
0631 Flesberg	2 671	16,4
0632 Rollag	1 375	26,0
0633 Nore og Uvdal	2 541	30,4
0701 Horten	26 903	1,9
0702 Holmestrand	10 661	2,6
0704 Tønsberg	41 920	1,9
0706 Sandefjord	45 281	1,8
0709 Larvik	43 506	3,2
0711 Svelvik	6 601	5,3
0713 Sande	9 149	4,9
0714 Hof	3 114	8,4
0716 Re	9 253	6,1
0719 Andebu	5 860	7,6
0720 Stokke	11 506	3,4
0722 Nøtterøy	21 483	2,3
0723 Tjøme	4 962	5,2
0728 Lardal	2 463	11,8
0805 Porsgrunn	35 755	2,0
0806 Skien	53 745	2,2
0807 Notodden	12 599	4,3
0811 Siljan	2 361	9,7
0814 Bamble	14 140	4,7
0815 Kragerø	10 636	4,9
0817 Drangedal	4 111	22,2
0819 Nome	6 630	8,6
0821 Bø	5 977	4,5
0822 Sauherad	4 346	8,3
0826 Tinn	5 913	15,1
0827 Hjartdal	1 594	19,7
0828 Seljord	3 002	16,8
0829 Kviteseid	2 466	18,8
0830 Nissedal	1 439	33,8
0831 Fyresdal	1 298	39,4
0833 Tokke	2 252	24,8
0834 Vinje	3 689	27,6
0901 Risør	6 909	6,2
0904 Grimstad	22 098	2,9
0906 Arendal	44 219	3,2

Kommune	Innbyggere per 1.1.15	Gjennomsnittlig reiseavstand for å nå 5000 innbyggere (km)
	<i>kol. 1</i>	<i>kol. 2</i>
0911 Gjerstad	2 481	13,4
0912 Vegårshei	2 018	16,2
0914 Tvedestrand	6 048	8,0
0919 Froland	5 532	8,0
0926 Lillesand	10 340	4,1
0928 Birkenes	5 035	9,6
0929 Åmli	1 832	27,9
0935 Iveland	1 315	16,9
0937 Evje og Hornnes	3 567	12,7
0938 Bygland	1 189	27,8
0940 Valle	1 251	49,2
0941 Bykle	933	56,2
1001 Kristiansand	87 446	2,1
1002 Mandal	15 437	3,4
1003 Farsund	9 596	5,2
1004 Flekkefjord	9 069	6,0
1014 Vennesla	14 095	4,7
1017 Songdalen	6 354	6,4
1018 Søgne	11 217	3,4
1021 Marnardal	2 294	15,1
1026 Åseral	925	32,4
1027 Audnedal	1 750	18,4
1029 Lindesnes	4 880	10,5
1032 Lyngdal	8 335	6,3
1034 Hægebostad	1 693	19,8
1037 Kvinesdal	5 948	10,9
1046 Sirdal	1 838	34,9
1101 Eigersund	14 916	3,8
1102 Sandnes	73 624	1,9
1103 Stavanger	132 102	1,3
1106 Haugesund	36 538	1,5
1111 Sokndal	3 309	13,8
1112 Lund	3 247	14,9
1114 Bjerkreim	2 861	15,5
1119 Hå	18 528	3,8
1120 Klepp	18 741	2,3
1121 Time	18 306	2,4
1122 Gjesdal	11 600	5,0

Kommune	Innbyggere per 1.1.15	Gjennomsnittlig reiseavstand for å nå 5000 innbyggere (km)
	<i>kol. 1</i>	<i>kol. 2</i>
1124 Sola	25 708	2,8
1127 Randaberg	10 556	2,4
1129 Forsand	1 208	17,5
1130 Strand	12 395	4,0
1133 Hjelmeland	2 785	26,8
1134 Suldal	3 892	31,2
1135 Sauda	4 756	8,1
1141 Finnøy	3 147	21,1
1142 Rennesøy	4 794	10,5
1144 Kvitsøy	534	42,0
1145 Bokn	865	20,4
1146 Tysvær	10 857	8,5
1149 Karmøy	42 062	3,0
1151 Utsira	206	83,9
1160 Vindafjord	8 765	12,4
1201 Bergen	275 112	1,9
1211 Etne	4 103	14,4
1216 Sveio	5 509	11,0
1219 Bømlo	11 761	9,1
1221 Stord	18 685	2,8
1222 Fitjar	3 093	12,0
1223 Tysnes	2 782	23,7
1224 Kvinnherad	13 234	10,5
1227 Jondal	1 100	30,2
1228 Odda	6 952	7,1
1231 Ullensvang	3 411	23,6
1232 Eidfjord	950	32,1
1233 Ulvik	1 107	27,4
1234 Granvin	921	18,9
1235 Voss	14 347	6,4
1238 Kvam	8 539	9,2
1241 Fusa	3 838	19,7
1242 Samnanger	2 443	14,5
1243 Os	19 097	4,2
1244 Austevoll	5 012	18,1
1245 Sund	6 752	8,0
1246 Fjell	24 427	4,0
1247 Askøy	27 858	4,1

Kommune	Innbyggere per 1.1.15	Gjennomsnittlig reiseavstand for å nå 5000 innbyggere (km)
	<i>kol. 1</i>	<i>kol. 2</i>
1251 Vaksdal	4 096	17,3
1252 Modalen	378	40,2
1253 Osterøy	7 842	9,8
1256 Meland	7 736	5,6
1259 Øygarden	4 733	9,9
1260 Radøy	5 014	8,8
1263 Lindås	15 402	8,0
1264 Austrheim	2 856	10,9
1265 Fedje	563	38,0
1266 Masfjorden	1 704	31,8
1401 Flora	11 862	5,5
1411 Gulen	2 335	36,7
1412 Solund	800	78,7
1413 Hyllestad	1 405	30,8
1416 Høyanger	4 169	25,2
1417 Vik	2 678	30,2
1418 Balestrand	1 304	32,8
1419 Leikanger	2 276	14,9
1420 Sogndal	7 677	6,6
1421 Aurland	1 738	34,1
1422 Lærdal	2 146	28,9
1424 Årdal	5 429	9,0
1426 Luster	5 118	18,7
1428 Askvoll	3 008	32,8
1429 Fjaler	2 823	20,6
1430 Gaular	2 960	17,5
1431 Jølster	3 026	17,5
1432 Førde	12 801	4,1
1433 Naustdal	2 777	14,3
1438 Bremanger	3 890	35,1
1439 Vågsøy	6 082	7,8
1441 Selje	2 752	25,5
1443 Eid	5 987	8,9
1444 Hornindal	1 221	19,8
1445 Gloppen	5 751	13,7
1449 Stryn	7 155	15,2
1502 Molde	26 392	4,1
1504 Ålesund	46 316	2,3

Kommune	Innbyggere per 1.1.15	Gjennomsnittlig reiseavstand for å nå 5000 innbyggere (km)
	<i>kol. 1</i>	<i>kol. 2</i>
1505 Kristiansund	24 507	2,7
1511 Vanylven	3 258	21,3
1514 Sande	2 635	19,4
1515 Herøy	8 934	6,1
1516 Ulstein	8 292	3,7
1517 Hareid	5 065	4,7
1519 Volda	8 977	6,1
1520 Ørsta	10 589	6,5
1523 Ørskog	2 294	9,0
1524 Norddal	1 676	27,4
1525 Stranda	4 605	15,4
1526 Stordal	1 043	20,1
1528 Sykkylven	7 707	5,2
1529 Skodje	4 465	7,0
1531 Sula	8 855	3,4
1532 Giske	7 924	6,1
1534 Haram	9 120	14,1
1535 Vestnes	6 708	10,7
1539 Rauma	7 445	12,8
1543 Nesset	2 975	21,9
1545 Midsund	2 068	22,8
1546 Sandøy	1 262	41,2
1547 Aukra	3 466	13,3
1548 Fræna	9 787	9,6
1551 Eide	3 463	10,8
1554 Averøy	5 794	11,5
1557 Gjemnes	2 580	18,1
1560 Tingvoll	3 090	24,2
1563 Sunndal	7 155	7,3
1566 Surnadal	5 976	12,3
1567 Rindal	2 038	19,8
1571 Halså	1 563	29,7
1573 Smøla	2 146	49,7
1576 Aure	3 549	30,8
1601 Trondheim	184 960	1,5
1612 Hemne	4 254	15,0
1613 Snillfjord	982	31,5
1617 Hitra	4 569	22,9

Kommune	Innbyggere per 1.1.15	Gjennomsnittlig reiseavstand for å nå 5000 innbyggere (km)
	<i>kol. 1</i>	<i>kol. 2</i>
1620 Frøya	4 634	19,1
1621 Ørland	5 183	7,5
1622 Agdenes	1 770	26,0
1624 Rissa	6 676	13,5
1627 Bjugn	4 715	11,8
1630 Åfjord	3 248	31,4
1632 Roan	977	51,3
1633 Osen	1 010	47,8
1634 Oppdal	6 852	5,5
1635 Rennebu	2 567	21,5
1636 Meldal	3 967	11,4
1638 Orkdal	11 722	4,5
1640 Røros	5 593	9,6
1644 Holtålen	2 014	26,1
1648 Midtre Gauldal	6 336	14,8
1653 Melhus	15 916	6,0
1657 Skaun	7 668	6,7
1662 Klæbu	5 995	5,9
1663 Malvik	13 498	3,2
1664 Selbu	4 078	15,4
1665 Tydal	863	42,2
1702 Steinkjer	21 650	5,6
1703 Namsos	13 026	4,7
1711 Meråker	2 558	27,3
1714 Stjørdal	22 957	4,4
1717 Frosta	2 624	13,8
1718 Leksvik	3 506	20,3
1719 Levanger	19 474	5,1
1721 Verdal	14 809	4,8
1724 Verran	2 547	17,1
1725 Namdalseid	1 644	22,3
1736 Snåsa	2 153	25,1
1738 Lierne	1 394	85,7
1739 Røyrvik	475	76,4
1740 Namsskogan	892	55,9
1742 Grong	2 489	18,1
1743 Høylandet	1 252	26,7
1744 Overhalla	3 751	12,2

Kommune	Innbyggere per 1.1.15	Gjennomsnittlig reiseavstand for å nå 5000 innbyggere (km)
	<i>kol. 1</i>	<i>kol. 2</i>
1748 Fosnes	630	37,4
1749 Flatanger	1 119	54,2
1750 Vikna	4 363	10,4
1751 Nærøy	5 081	19,4
1755 Leka	574	59,3
1756 Inderøy	6 770	9,6
1804 Bodø	50 185	3,0
1805 Narvik	18 853	5,0
1811 Bindal	1 482	45,7
1812 Sømna	2 063	21,9
1813 Brønnøy	7 934	7,3
1815 Vega	1 225	55,1
1816 Vevelstad	510	46,6
1818 Herøy	1 737	31,1
1820 Alstahaug	7 454	5,5
1822 Leirfjord	2 188	17,8
1824 Vefsn	13 352	5,0
1825 Grane	1 458	35,4
1826 Hattfjelldal	1 533	52,5
1827 Dønna	1 407	35,8
1828 Nesna	1 871	38,7
1832 Hemnes	4 528	21,3
1833 Rana	26 078	4,8
1834 Lurøy	1 917	103,7
1835 Træna	486	231,8
1836 Rødøy	1 269	73,6
1837 Meløy	6 454	22,6
1838 Gildeskål	2 014	39,5
1839 Beiarn	1 058	43,1
1840 Saltdal	4 734	13,1
1841 Fauske	9 622	6,5
1845 Sørfold	1 953	25,4
1848 Steigen	2 507	64,5
1849 Hamarøy	1 811	58,7
1850 Tysfjord	1 996	47,8
1851 Lødingen	2 160	46,2
1852 Tjeldsund	1 280	25,5
1853 Evenes	1 385	21,9

Kommune	Innbyggere per 1.1.15	Gjennomsnittlig reiseavstand for å nå 5000 innbyggere (km)
	<i>kol. 1</i>	<i>kol. 2</i>
1854 Ballangen	2 581	24,7
1856 Røst	545	221,5
1857 Værøy	780	139,2
1859 Flakstad	1 358	21,8
1860 Vestvågøy	11 140	7,4
1865 Vågan	9 285	9,4
1866 Hadsel	8 057	11,6
1867 Bø	2 642	32,3
1868 Øksnes	4 563	15,1
1870 Sortland	10 166	5,9
1871 Andøy	4 991	26,0
1874 Moskenes	1 070	43,8
1902 Tromsø	72 681	3,9
1903 Harstad	24 676	4,0
1911 Kvæfjord	3 076	15,3
1913 Skånland	2 988	19,3
1917 Ibestad	1 410	43,9
1919 Gratangen	1 137	28,4
1920 Lavangen	1 008	24,8
1922 Bardu	4 078	14,7
1923 Salangen	2 219	20,0
1924 Målselv	6 693	16,6
1925 Sørreisa	3 451	10,9
1926 Dyrøy	1 154	25,0
1927 Tranøy	1 544	27,9
1928 Torsken	884	49,5
1929 Berg	905	44,2
1931 Lenvik	11 535	10,9
1933 Balsfjord	5 720	22,6
1936 Karlsøy	2 289	63,3
1938 Lyngen	2 922	40,8
1939 Storfjord	1 898	33,8
1940 Kåfjord	2 182	40,0
1941 Skjervøy	2 895	42,2
1942 Nordreisa	4 882	18,9
1943 Kvænangen	1 226	53,7
2002 Vardø	2 128	47,4
2003 Vadsø	6 239	4,5

Kommune	Innbyggere per 1.1.15	Gjennomsnittlig reiseavstand for å nå 5000 innbyggere (km)
	<i>kol. 1</i>	<i>kol. 2</i>
2004 Hammerfest	10 417	2,7
2011 Kautokeino	2 914	67,7
2012 Alta	19 898	5,5
2014 Loppa	989	109,4
2015 Hasvik	1 041	150,5
2017 Kvalsund	1 049	38,8
2018 Måsøy	1 241	113,4
2019 Nordkapp	3 278	64,4
2020 Porsanger	3 925	39,0
2021 Karasjok	2 708	49,9
2022 Lebesby	1 343	130,8
2023 Gamvik	1 116	120,2
2024 Berlevåg	1 020	91,2
2025 Tana	2 909	43,2
2027 Nesseby	934	32,2
2028 Båtsfjord	2 235	66,3
2030 Sør-Varanger	10 221	9,7
Hele landet	5 165 802	

Vedlegg 2 Dokumentasjon av analyser til forslag til ny kostnadsnøkkel

1 Innledning

I dette vedlegget dokumenteres analysene som departementet selv har gjennomført, og som har blitt benyttet i forslaget til ny kostnadsnøkkel for kommunene. I tillegg er det lagt til grunn oppdaterte resultater fra SSBs KOMMODE-modell, og disse er vist i avsnitt 9.3 i dette vedlegget.

Siden forrige revisjon av kostnadsnøkkelen i kommuneproposisjonen for 2011 er det utarbeidet flere eksterne forskningsrapporter som er brukt i arbeidet med delkostnadsnøkklene. Disse er:

- Borge, L-E., M. Haraldsvik, K. Løyland og O.H. Nyhus (2013). Delkostnadsnøkkelen for pleie og omsorg: Analyser av enhetskostnader, dekningsgrader, utgifter og brukerbetaling. SØF-rapport 04/13. Senter for økonomisk forskning.
- Løyland, K., L-E. Borge og T.E. Lunder (2013). Utgiftsutjevningen i inntektssystemet – Delkostnadsnøkkelen for barnevern. TF-rapport nr. 329. Telemarksforskning.
- Pedersen, S. (2013). Analyse av utgiftsbehovet i kommunal landbruksforvaltning. Rapportnummer 2013/34, Vista Analyse AS.
- Langørgen, A., Løkken, S. og Aaberge, R. (2015): *Kommunenes bundne kostnader 2011-2013: Estimer fra modellen KOMMODE*. SSB-notat 2015/43.

2 Datagrunnlag

I analysene av variasjonene i kommunenes utgifter har departementet brukt regnskapstall fra KOSTRA (Kommune-Stat-Rapportering), publisert av Statistisk sentralbyrå på ssb.no. Som mål på kommunenes utgifter på de ulike sektorene er det brukt brutto driftsutgifter, fratrukket avskrivninger. Det er benyttet tall for kommunekonsern fra den endelige KOSTRA-rapporteringen for 2014.

De fleste kriteriene som er benyttet i analysene er basert på data som er tilgjengelig i Statistikkbanken til SSB, mens noen av kriteriene er basert på data departementet har bestilt særskilt fra SSB. Innbyggertall fordelt på ulike aldersgrupper er hentet fra SSBs befolkningsstatistikk. I analysene er det brukt innbyggertall per 1. juli 2014. Bosettingskriteriene (sone- og nabokriteriet) er utviklet av SSB på oppdrag fra departementet, og oppdateres årlig.

Kriteriet antall psykisk utviklingshemmede er basert på opplysninger Helsedirektoratet har fått innrapportert fra kommunene, og brukes årlig i beregningene av rammetilskuddet til kommunene. I analysene av pleie- og omsorgssektoren er det benyttet data om mottakere av pleie- og omsorgstjenester fra IPLOS, som er et lovbestemt helseregister for kommunale helse- og omsorgstjenester.

3 Resultater fra KOMMODE-modellen 2011-2013

KOMMODE-modellen er en modell utviklet av Statistisk sentralbyrå (SSB) for å analysere variasjoner i kommunenes utgiftsbehov. I modellen analyseres kommunenes utgiftsbehov på ulike sektorer innenfor en simultan analysemodell. I KOMMODE-modellen forsøker man å tallfeste hvilke effekter endringer i inntekter eller demografiske, sosiale og geografiske variabler har på kommunenes utgifter til ulike tjenester.

Sektorer som inngår i modellen er administrasjon, grunnskole, barnehage, øvrig utdanning, helsestell, sosialhjelp, barnevern, pleie og omsorg, kultur, kommunale veier, vann, avløp og renovasjon, og øvrig infrastruktur. Estimaten fra modellen for årene 2011 til 2013 er dokumentert i notat 2014/43 fra SSB³¹.

Departementet har benyttet effekter fra KOMMODE-modellen for å fastsette vektingen av basiskriteriet, sonekriteriet, nabokriteriet, samt antall psykisk utviklingshemmede over 16 år.

Tabell 1: Kostnadsvekter basert på KOMMODE-modellen 2011-2013.

Kriterier fordelt på sektor	2011	2012	2013	Gjennomsnitt 2011-2013
<i>Grunnskole</i>				
Basiskriteriet	0,0212	0,0318	0,0321	0,0284
Sonekriteriet	0,0636	0,0471	0,0508	0,0538
<i>Pleie og omsorg</i>				
Basiskriteriet	0,0152	0,0342	0,0347	0,0280
Sonekriteriet	0,0508	0,0483	0,0344	0,0445
Antall psykisk utviklingshemmede over 16 år	0,1222	0,0872	0,0822	0,0972
<i>Kommunehelsetjenesten</i>				
Basiskriteriet	0,0810	0,0987	0,1034	0,0944
Sonekriteriet	0,0980	0,0616	0,0896	0,0831
<i>Administrasjon og miljø</i>				
Basiskriteriet	0,1402	0,1615	0,1611	0,1543

4 Analyseresultater delkostnadsnøkler

Kriteriene og vektene i de enkelte delkostnadsnøklerne er bestemt ut fra statistiske analyser av variasjonene i kommunenes utgifter, målt per innbygger, på de ulike sektorene.

Departementet har i hovedsak benyttet multiple regresjonsanalyser for å finne hvilke kriterier som kan forklare variasjonene i kommunenes utgifter. I tillegg er det benyttet tall på ressursinnsatsen på ulike aldersgrupper innenfor pleie- og omsorgssektoren. Innenfor sektorer med klart definerte målgrupper, slik som grunnskole og barnehage, er antall personer i de ulike aldersgruppene viktige kriterier.

³¹ Langørgen, A., Løkken, S. og Aaberge, R. (2015): *Kommunenes bundne kostnader 2011-2013: Estimer fra modellen KOMMODE*. SSB-notat 2015/43.

Vektingen av kriteriene i delkostnadsnøkklene er i hovedsak bestemt ut fra hvor mye av variasjonen i utgifter de ulike kriteriene forklarer i regresjonsanalysene. Gjennom analysene er det ikke mulig å forklare hele variasjonen, og den resterende vekten (restvekten) er da fordelt på en annen måte. Restvekten er på noen tjenestoområder fordelt på målgruppen for tjenesten. For grunnskole er for eksempel restvekten lagt på kriteriet antall barn 6–15 år. I andre tilfeller legges den resterende vekten på antall innbyggere, som betyr at deler av nøkkelen fordeles med et likt beløp per innbygger.

I dette avsnittet dokumenteres de analysene som ligger til grunn for departementets forslag til delkostnadsnøkler, som er nærmere omtalt i kapittel 4 i dette høringsnotatet. Regresjonskoeffisienten sier noe om hvor mye av variasjonen i kommunenes utgifter som kan forklares av det enkelte kriteriet, mens t-verdien sier noe om sammenhengen er statistisk signifikant. For en nærmere omtale av analysemetoder og analyseopplegget vises det til kapittel 3.

4.1 Delkostnadsnøkkel grunnskole

Tabell 2 viser resultatene fra departementets analyse av kommunenes utgifter til grunnskole som er lagt til grunn for forslaget til ny delkostnadsnøkkel for grunnskole. I analysene er tre kommuner utelatt på grunn av ekstremverdier i utvalget, og disse tre er Modalen, Bykle og Utsira.

I tillegg til den valgte modellen er det utført analyser av en rekke andre modeller, men dette er den modellen som ble vurdert som den beste i å forklare variasjoner i kommunenes utgifter til grunnskole. I tillegg til departementets egne analyser er det tatt utgangspunkt i SSBs KOMMODE-modell for å fastsette vektingen av basiskriteriet, sonekriteriet og nabokriteriet. Dette er nærmere omtalt i kapittel 4.1.

Tabell 2: Estimeringsresultater. Avhengig variabel er brutto driftsutgifter til grunnskole i 2014, ekskl. avskrivninger. Estimeringsmetode er vanlig miste kvadraters metode. Alle variabler er målt per innbygger.

Variabel	Regresjonskoeffisient	t-verdi
Konstantledd	-1 817	-2,2
Antall barn 6-15 år	67 630	12,6
Innvandrere 6-15 år, ekskl. Skandinavia	40 961	2,2
Norskfødte 6-15 år med innvandrerforeldre, ekskl. Skandinavia	-120 888	-5,1
Sonekriteriet	63	5,7
Basiskriteriet (1/ant. innb. per 1.7.2014)	1 580 642	5,0
Frie inntekter 2014 (inkl. eiend.skatt og kons.kraft) (kr per innb.)	0,1171	13,5
R ² -justert		0,7420
Antall observasjoner		425

4.2 Delkostnadsnøkkel pleie og omsorg

I forslaget til delkostnadsnøkkel for pleie og omsorg er det benyttet både regresjonsanalyser, brukerstatistikk fra IPLOS og resultater fra KOMMODE-modellen for å bestemme kriterier og vektingen av disse. Dette er nærmere omtalt i kapittel 4.2.

Tabell 3 viser resultatene fra regresjonsanalysen som er benyttet i forslaget til ny delkostnadsnøkkel for pleie og omsorg. I tillegg til den valgte modellen er det utført analyser av en rekke andre modeller, men modellen under er vurdert som den beste i å forklare variasjonen i kommunenes utgifter til pleie og omsorg. I analysene er seks kommuner utelatt på grunn av ekstremverdier i utvalget, disse er Utsira, Modalen, Bremanger, Aurland, Lurøy og Kvæfjord.

Tabell 3: Estimeringsresultater. Avhengig variabel er brutto driftsutgifter til pleie og omsorg i 2014, ekskl. avskrivninger. Estimeringsmetode er vanlig minste kvadraters metode. Alle variabler er målt per innbygger.

Variabel	Regresjons- koeffisient	t-verdi
Konstantledd	-8,23	-7,17
Frie inntekter 2014 (inkl. eiend.skatt og kons.kraft) (i 1000 kr per innb.)	0,18	12,8
Mottakere av toppfin.ordningen for ressurskrevende tjenester	1 656,72	12,1
Psykisk utviklingshemmede i vertskommuner	1 431,06	9,32
Psykisk utviklingshemmede 16 år og over	256,16	4,08
Innbyggere 67-79 år	26,0	2,75
Innbyggere 80-89 år	136,32	7,07
Innbyggere over 90 år	241,94	5,8
Dødelighet (snitt 2009-2013)	819,64	5,91
Sonekriteriet	0,03	1,02
Basiskriteriet (1/ant. innb. per 1.7.2014)	2 025,24	3,5
R ² -justert		0,8613
Antall observasjoner		422

For å fastsette vektingen av alderskriteriene i delkostnadsnøkkel for pleie og omsorg er det i tillegg til resultatene fra regresjonsanalysen brukt en ressursfordeling fra IPLOS. På bakgrunn av informasjon fra IPLOS er kommunenes utgifter til pleie og omsorg i 2014 fordelt på ulike aldersgrupper etter ressursbruk. Tabell 4 viser gjennomsnittlig ressursbruk for mottakere av pleie- og omsorgstjenester i de ulike aldersgruppene.

I beregningene er det lagt til grunn at utgiftene på KOSTRA-funksjonene 253 og 261 klassifiseres som utgifter til institusjonstjenester, og funksjon 234 og 254 som utgifter til hjemmetjenester. Basert på regnskapstall for 2014 gir dette en fordeling av utgiftene med 55,2 pst. til hjemmetjenester og 44,8 pst. til institusjonstjenester.

For å anslå hvor stor andel av utgiftene til hjemmetjenester og institusjonstjenester som går til de ulike aldersgruppene er det benyttet tall fra IPLOS over antall mottakere av de ulike tjenestene³². For hjemmetjenester er det i IPLOS tilgjengelig tall på fordelingen av timeinnsats til mottakere av hjemmetjenester fordelt på aldersgrupper. Tilsvarende tall på ressursinnsatsen i institusjoner foreligger ikke, og det er derfor tatt utgangspunkt i

³² Tabell 06969 i statistikkbanken, SSB.no.

aldersfordelingen til beboere på institusjoner for å fordele ressursinnsatsen på de ulike aldersgruppene.

Kolonne 1 og 2 i tabell 4 viser hvor stor andel av utgiftene til hhv. hjemmetjenester og institusjonstjenester som kan tilskrives de ulike aldersgruppene. Ressursfordelingen på henholdsvis hjemmetjenester og institusjonstjenester er vektet sammen ut fra hvor stor andel av de samlede utgiftene til pleie og omsorg de to tjenesteområdene utgjør. Gjennom toppfinansieringsordningen for ressurskrevende tjenester blir kommunene kompensert for særlig høye kostnader knyttet til enkelte mottakere av pleie- og omsorgstjenester. Dette tilskuddet er holdt utenom i beregningene av ressursandeler fordelt på aldersgrupper. Kolonne 4 i tabell 4 viser den beregnede ressursfordeling som benyttes videre i fastsettingen av vektingen av alderskriteriene i forslaget til ny delkostnadsnøkkel for pleie og omsorg.

Tabell 4: Ressursfordeling fordelt på aldersgrupper (IPLOS).

Aldersgruppe	Andel av utgiftene til hjemmetjenester	Andel av utgiftene til institusjonstjenester	Andel av tilskuddet til ressurskrevende tjenester	Andel av ressursene til pleie og omsorg (ekskl. tilskudd til mottakere av ressurskrevende tjenester)
0-17 år	0,0107	0,0074	0,1135	0,0162
18-49 år	0,2405	0,0148	0,6370	0,2476
50-66 år	0,1221	0,0238	0,2403	0,1440
67-79 år	0,0642	0,0829	0,0092	0,1499
80-89 år	0,0757	0,1828	0,0000	0,2637
90 år og over	0,0389	0,1362	0,0000	0,1786
Sum	0,5521	0,4479	1,0000	1,0000

4.3 Delkostnadsnøkkel barnehage

Tabell 5 viser resultatene fra departementets analyse av kommunenes utgifter til barnehage som er lagt til grunn for forslaget til ny delkostnadsnøkkel. I analysene er Modalen kommune utelatt på grunn av ekstremverdi i utvalget. I tillegg til den valgte modellen er det utført analyser av en rekke andre modeller, men dette er den modellen som vurderes som den beste modellen til å forklare variasjoner i kommunenes utgifter til barnehage.

På samme måte som for øvrige sektorer er kommunenes utgifter til barnehage definert som brutto driftsutgifter til barnehage, fratrukket avskrivninger. I barnehagesektoren er det imidlertid et stort innslag av private barnehager og egenbetaling fra foreldrene. Siden foreldrebetalingen behandles forskjellig i kommunale og ikke-kommunale barnehager er det et spørsmål om dette gir en skjevhet i KOSTRA-tallene, og dermed påvirker resultatene. Departementet har testet dette ved å utføre analyser på flere ulike utgiftsbegrep, blant annet brutto driftsutgifter til barnehage fratrukket avskrivninger og foreldrebetaling. Resultatene viste at dette ikke påvirket resultatene. De samme variablene var statistisk signifikante, effektene av dem relativt lik, og det var den samme modellen som ble vurdert som den beste

til å forklare variasjoner i kommunenes utgifter til barnehage. Delkostnadsnøkkelen for barnehage er omtalt i kapittel 4.3.

Tabell 5: Estimeringsresultater. Avhengig variabel er brutto driftsutgifter til barnehage i 2014, ekskl. avskrivninger. Estimeringsmetode er vanlig miste kvadraters metode. Alle variabler er målt per innbygger.

Variabel	Regresjons- koeffisient	t-verdi
Konstantledd	-2 365	-6,28
Antall 1-åringer uten kontantstøtte	121 824	6,55
Innbyggere med høyere utdanning	4 480	4,38
Antall barn 2-5 år	144 668	26,75
Frie inntekter inkl. eiend.skatt og kons.kraft 2014 (i kr per innb)	0,0395	12,96
R ² -justert		0,7273
Antall observasjoner		427

4.4 Delkostnadsnøkkel kommunehelsetjeneste

Tabell 6 viser resultatene fra departementets analyse av kommunenes utgifter til kommunehelsetjenester, som er lagt til grunn for forslaget til ny delkostnadsnøkkel for kommunehelse.

I analysene er 3 kommuner utelatt på grunn av ekstremverdier i utvalget, dette er Utsira, Lurøy og Rødøy. I tillegg til den valgte modellen er det utført analyser av en rekke andre modeller, men dette er den modellen som ble vurdert som den beste til å forklare variasjoner i kommunenes utgifter til kommunehelsetjenesten. I tillegg til departementets egne analyser er det tatt utgangspunkt i SSBs KOMMODE-modell for å fastsette vektingen av basiskriteriet, sonekriteriet og nabokriteriet. Dette er nærmere omtalt i kapittel 4.4.

Tabell 6: Estimeringsresultater. Avhengig variabel er brutto driftsutgifter til kommunehelse i 2014, ekskl. avskrivninger. Estimeringsmetode er vanlig miste kvadraters metode. Alle variabler er målt per innbygger.

Variabel	Regresjons- koeffisient	t-verdi
Konstantledd	-1,06	-2,57
Sonekriteriet	0,02	1,88
Basiskriteriet (1/ant. innb. per 1.7.2014)	1560,13	6,28
Innbyggere over 67 år	4,56	2,25
Frie inntekter inkl. eiend.skatt og kons.kraft (i kr per innb i 1000 kr)	0,06	10,43
R ² -justert		0,6827
Antall observasjoner		425

4.5 Delkostnadsnøkkel barnevern

Tabell 7 viser resultatene fra departementets analyse av kommunenes utgifter til barnevern, som er lagt til grunn for forslaget til ny delkostnadsnøkkel for barnevern.

I analysene er 6 kommuner utelatt på grunn av ekstremverdier i utvalget, dette er Oslo, Hvaler, Utsira, Granvin, Nesna og Hamarøy. I tillegg til den valgte modellen er det utført analyser av en rekke andre modeller, men dette er den modellen som ble vurdert som den beste til å forklare variasjoner i kommunenes utgifter til barnevern. Delkostnadsnøkkel for barnevern er omtalt i kapittel 4.5.

Tabell 7: Estimeringsresultater. Avhengig variabel er brutto driftsutgifter til barnevern i 2014, ekskl. avskrivninger. Estimeringsmetode er vanlig miste kvadraters metode. Alle variabler er målt per innbygger.

Variabel	Regresjons- koeffisient	t-verdi
Konstantledd	0,52	2,07
Barn 0-15 år med enslig forsørger	28,01	4,18
Antall personer med lav inntekt	12,31	3,14
Frie inntekter inkl. eiend.skatt og kons.kraft (i kr per innb.)	0,0000038	1,58
R ² -justert		0,0786
Antall observasjoner		422

4.6 Delkostnadsnøkkel sosialhjelp

Tabell 8 viser resultatene fra departementets analyse av kommunenes utgifter til sosialhjelp, som er lagt til grunn for forslaget til ny delkostnadsnøkkel for sosialhjelp.

I analysene er 10 kommuner utelatt på grunn av ekstremverdier i utvalget, dette er Oslo, Rollag, Kvitsøy, Utsira, Stranda, Sandøy, Osen, Nærøy, Vadsø og Nesseby. I tillegg til den valgte modellen er det utført analyser av en rekke andre modeller, men dette er den modellen som ble vurdert som den beste til å forklare variasjoner i kommunenes utgifter til sosialhjelp. Delkostnadsnøkkel for sosialhjelp er omtalt i kapittel 4.6.

Tabell 8: Estimeringsresultater. Avhengig variabel er brutto driftsutgifter til sosialhjelp i 2014, ekskl. avskrivninger. Estimeringsmetode er vanlig miste kvadraters metode. Alle variabler er målt per innbygger.

Variabel	Regresjons- koeffisient	t-verdi
Konstantledd	0,26	1,14
Uføre 18-49 år	16,40	2,9
Flyktninger med botid 6-30 år	16,93	4,48
Opphopningsindeks	14 356	5,07
Aleneboende 30-66 år	9,39	3,89
Flyktninger med botid 0-5 år	17,65	6,25
Frie inntekter inkl. eiend.skatt og kons.kraft (i kr per innb.)	0,0000003	0,14
R ² -justert		0,3891

4.7 Delkostnadsnøkkel administrasjon og miljø

I analysene av delkostnadsnøkkelen for administrasjon og miljø er det tatt utgangspunkt i kommunenes utgifter på funksjonene 100-130 og 180 i KOSTRA. Alle kommuner er inkludert i analysene. Tabell 9 viser resultatene fra departementets analyse av kommunenes utgifter til administrasjon og miljø. Denne analysen er lagt til grunn for forslaget til ny delkostnadsnøkkel for administrasjon og miljø.

I tillegg til departementets egne analyser er det tatt utgangspunkt i SSBs KOMMODE-modell for å fastsette vektingen av basiskriteriet. Dette er nærmere omtalt i kapittel 4.7.

Tabell 9: Estimeringsresultater. Avhengig variabel er brutto driftsutgifter til administrasjon og miljø i 2014, ekskl. avskrivninger. Estimeringsmetode er vanlig miste kvadraters metode. Alle variabler er målt per innbygger.

Variabel	Regresjons- koeffisient	t-verdi
Konstantledd	-4,06	-10,6
Basiskriteriet (1/ant. innb. per 1.7.2014)	4013,65	14,85
Frie inntekter inkl. eiend.skatt og kons.kraft (i kr per innb.)	0,16	22,28
R ² -justert		0,8779
Antall observasjoner		428

4.8 Delkostnadsnøkkel landbruk

I analysene av kommunenes utgifter til landbruk er det tatt utgangspunkt i kommunenes utgifter på funksjon 329 i KOSTRA. Ikke alle kommuner har rapportert inn utgifter på denne funksjonen, disse kommunene er ikke inkludert i analysen. I tillegg er 5 kommuner utelatt på grunn av ekstremverdier i datamaterialet, dette er Åseral, Granvin, Tydal, Leka og Hattfjelldal. Delkostnadsnøkkelen for landbruk er omtalt i kapittel 4.7.

Tabell 10: Estimeringsresultater. Avhengig variabel er brutto driftsutgifter til landbruk i 2014, ekskl. avskrivninger. Estimeringsmetode er vanlig miste kvadraters metode. Alle variabler er målt per innbygger.

Variabel	Regresjons- koeffisient	t-verdi
Konstantledd	-3,94	-10,3
Kommunens areal	104,43	2,25
Driftsenheter	11 275	10,32
Jordbrukseiendommer	1119,40	3,39
Frie inntekter inkl. eiend.skatt og kons.kraft 2014 (i kr pr innb.)	0,0041	2,95
R ² -justert		0,5408
Antall observasjoner		378

5 Sektorenes andel av samlet kostnadsnøkkel

De ulike delkostnadsnøkklene vektet sammen til en samlet kostnadsnøkkel basert på sektorenes størrelse, målt ved netto driftsutgifter (ekskl. avskrivninger) i 2014. Utgiftstallene er hentet fra KOSTRA 2014, og deretter er tallene korrigert for oppgaveendringer og innlemminger etter 2014 som påvirker sektorenes størrelse. Det er korrigert for oppgaveendringer og innlemminger til og med forslag til statsbudsjett for 2016. Tabell 11 viser den enkelte sektorens andel av den totale kostnadsnøkkel, netto driftsutgifter i 2014 og korreksjonene som er gjort.

Pleie- og omsorgssektoren er korrigert for innlemmingen av tilskuddet til øyeblikkelig hjelp døgnopphold fra og med 2016, mens det har vært flere større og mindre oppgaveendringer på sektorene administrasjon og miljø, grunnskole, pleie og omsorg, barnevern og barnehage i årene etter 2014. I forhold til dagens sektorandeler utgjør pleie og omsorg, sosialhjelp, barnevern, kommunehelse og barnehage nå en høyere andel av totalen, mens grunnskole, administrasjon og miljø (inkludert landbruk) utgjør en lavere andel.

Tabell 11: Delkostnadsnøkklens vekt i samlet kostnadsnøkkel (2014-tall).

Delkostnadsnøkkel	KOSTRA-funksjoner	Netto driftsutg. ekskl. avskrivn. (1000 kr)	Korreksjoner	Innlemminger	Sum netto driftsutgifter, inkl. korreksjoner (1000 kr)	Nøkkelandel
Administrasjon og miljø	100, 110, 120, 121, 130, 180	19 944 914	-595 570		19 349 344	8,1 %
Landbruk	329	519 104			519 104	0,2 %
Grunnskole	202, 213, 215, 222, 223, 383	61 636 026	-86 441		61 549 585	25,9 %
Pleie og omsorg	234, 253, 254, 261	81 206 123	500 475	1 140 659	82 847 256	34,8 %
Sosialhjelp	242, 243, 276, 281	12 308 561			12 308 561	5,2 %
Barnevern	244, 251, 252	9 007 084	162 000		9 169 084	3,9 %
Kommunehelse	232, 233, 241	11 720 524			11 720 524	4,9 %
Barnehage	201, 211, 221	39 893 384	465 809		40 359 193	17,0 %
Sum		236 235 720	446 273	1 140 659	237 822 651	100,0 %



Faktagrunnlag

Kommunereformutredning i
Øst-Finnmark

Oslo, 31.12.2015



INNHOLDSFORTEGNELSE

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

1. Innledning

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

Oslo, 31.12. 2015

BDO AS

Morten Thuve
Oppdragsansvarlig partner

Sven-Erik Antonsen
Prosjektleder

Øistein Harsem
Utreder

2. Mandat og metode

2.1. Prosjektets mandat

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

Prosjektet har fire tydelig definerte faser:

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

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

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

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

2.2. Metode

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

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

3. Tjenesteyting - dagens status

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

3.1. Barnehagestruktur i Øst-Finnmark

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

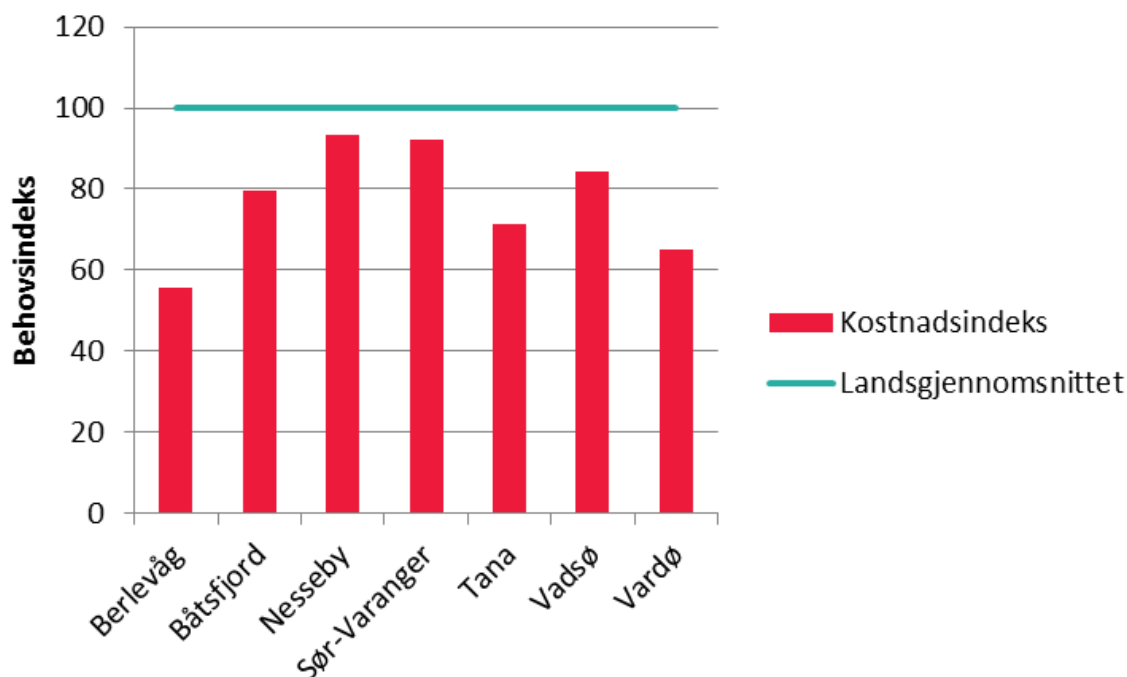
Kommune	Kommunale barnehager	Private Barnehager	Totalt antall barnehager	Gjennomsnittlig antall barn per barnehage korrigert for alder
Berlevåg	1	0	1	41
Båtsfjord	2	0	2	46
Nesseby	1	0	1	74
Sør-Varanger	12	3	15	50
Tana	4	2	6	25
Vadsø	7	0	7	60
Vardø	1	1	2	53

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

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

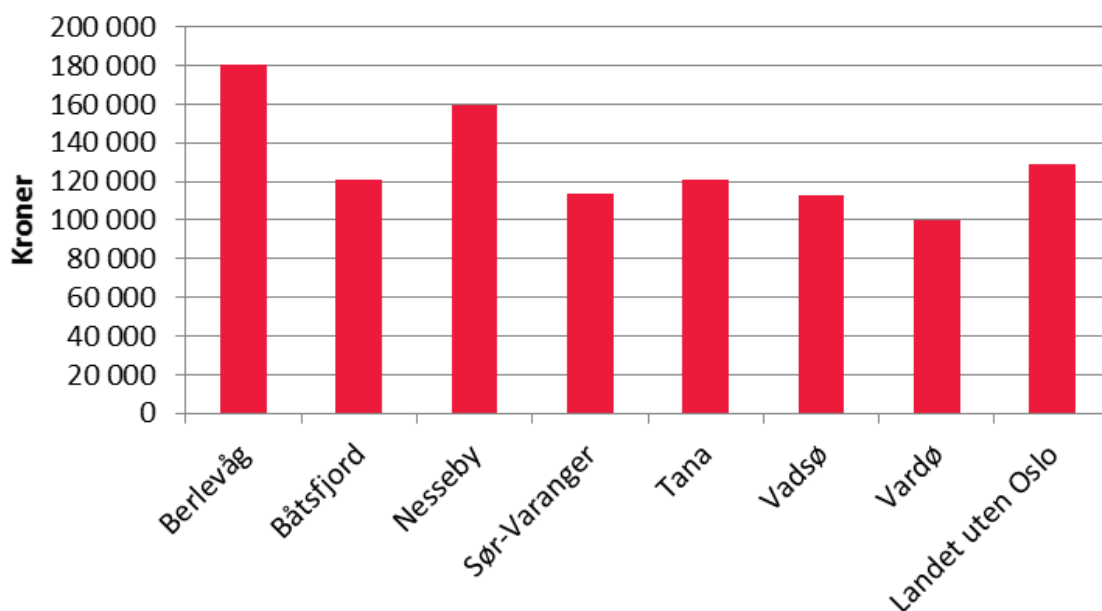
3.1.1. Behovs- og KOSTRA-analyser av barnehagene

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



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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

3.1.2. Analyse av de ulike kommunene

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

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

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

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

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

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

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

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

3.2. Grunnskole

3.2.1. Skolestruktur i Øst-Finnmark

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

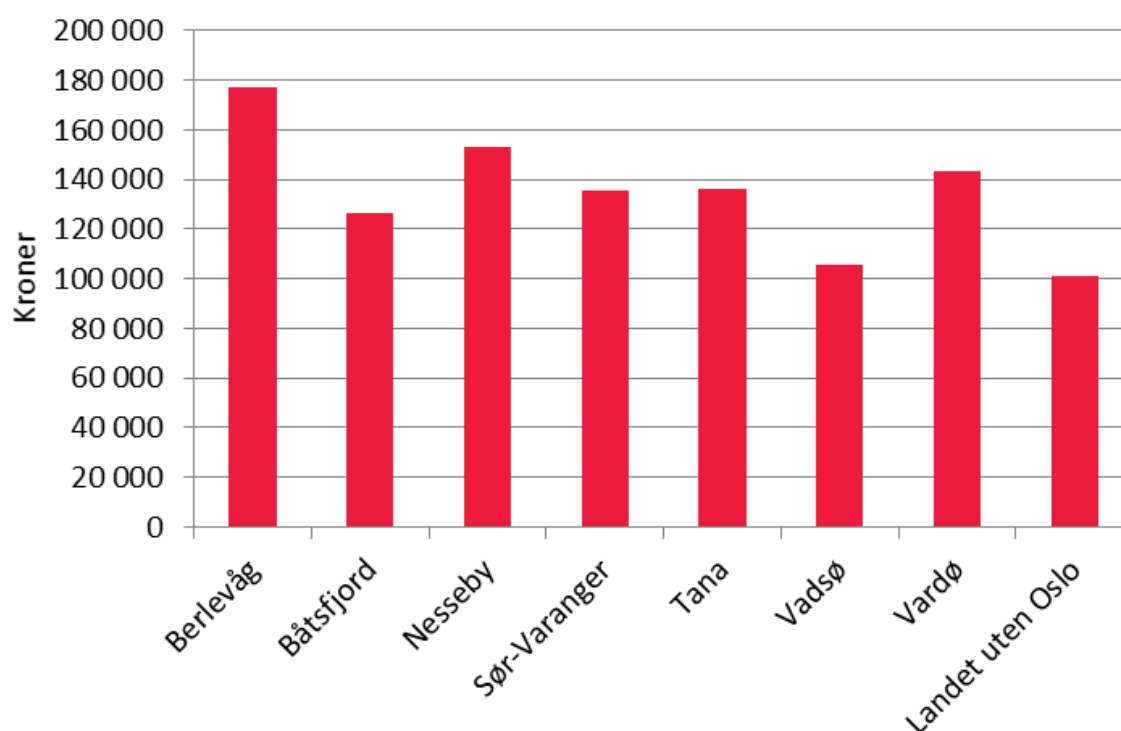
Kommune	Kommunale grunnskoler	Antall elever i kommunale grunnskoler	Elevtall per kommunale grunnskole	Avtalte årsverk grunnskole, konsern
Berlevåg	1	100	100	25,6
Båtsfjord	2	268	134	46,3
Nesseby	1	78	78	21,8
Sør-Varanger	11	1184	108	250,0
Tana	5	276	55	78,0
Vadsø	3	814	163	151,8
Vardø	1	184	184	44,1

Tabell 3: Oversikt over kommunale grunnskoler. Kilde:

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

3.3. Behovs- og KOSTRA-analyse av grunnskolen

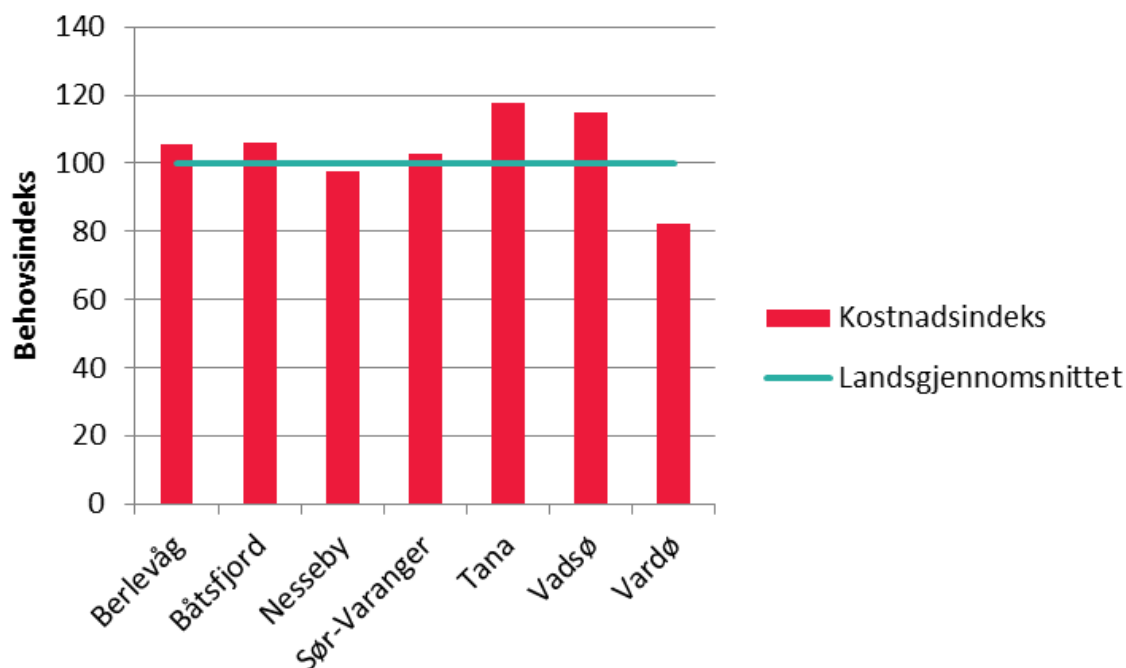
Overordnet så vil også skolestørrelse være en viktig forklaring på kostnadsforskjeller mellom kommunene. Figuren nedenfor viser også at de minste kommunene som Berlevåg, Nesseby og Tana har relativt sett høyere kostnader per innbygger mellom 6-15 år sammenlignet med de største kommunene Sør-Varanger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



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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

3.3.1. Analyser av de enkelte kommunene

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

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

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

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

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

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

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

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

3.4. Pleie og omsorg

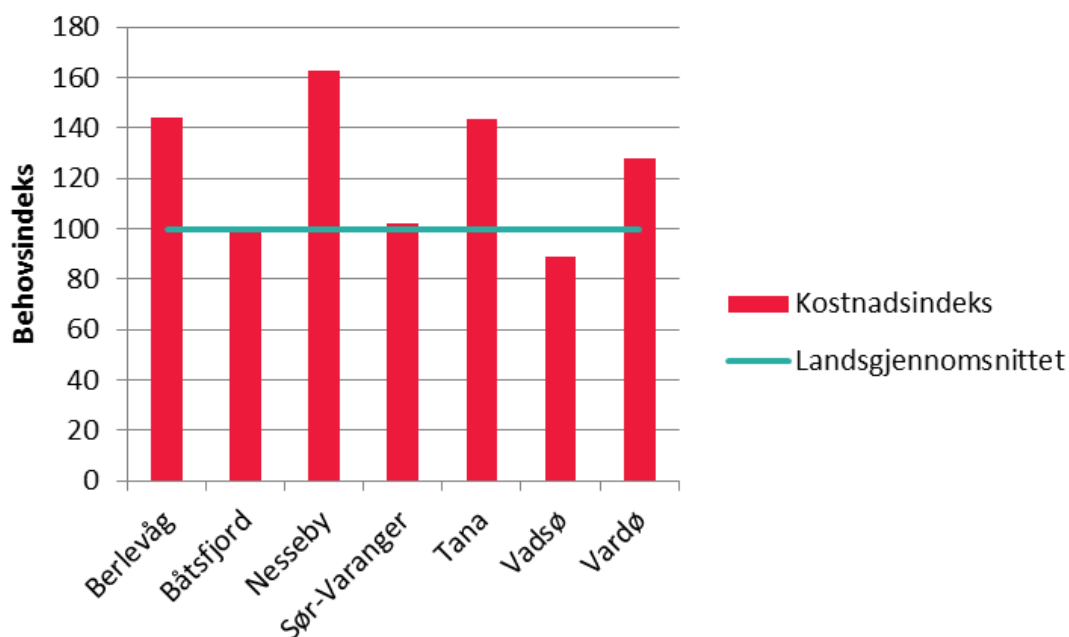
Pleie- og omsorgstjenester er samlet sett et av de tjenesteområdene som er mest ressurskrevende for kommunene.

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

3.4.1. Behovsanalyser

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

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

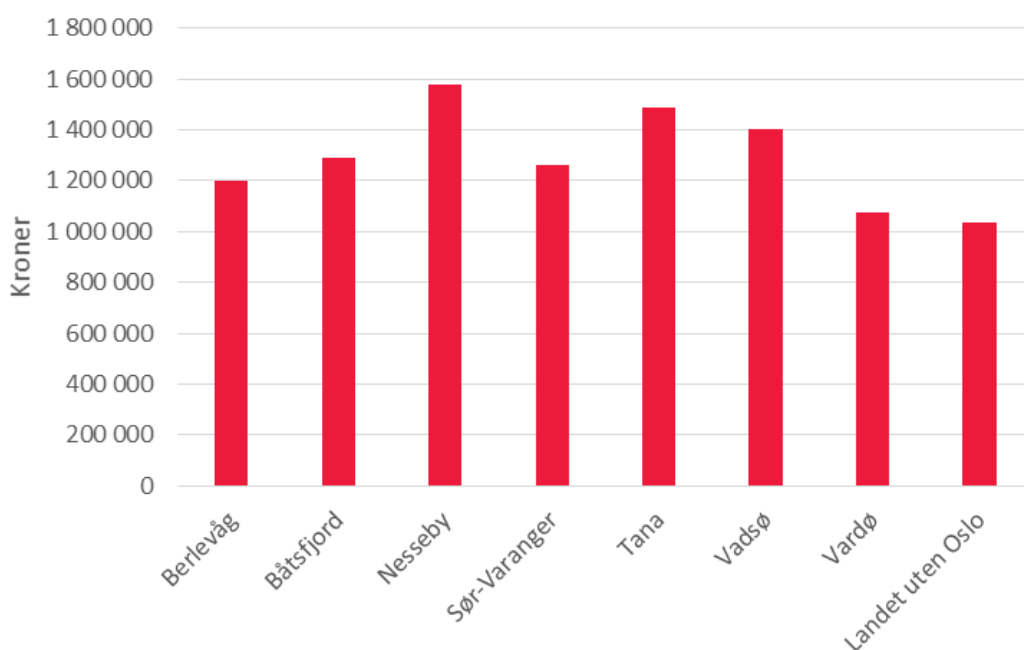


Figur 5: Beregnet behovsindeks for alle kommunene innenfor pleie og omsorg, Kilde Grønt Hefte KMD

3.4.2. KOSTRA-analyser av institusjonstjenester

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

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



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

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

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

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

3.4.3. Analyser av de enkelte kommunene innenfor institusjonstjenester

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

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

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

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

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

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

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

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

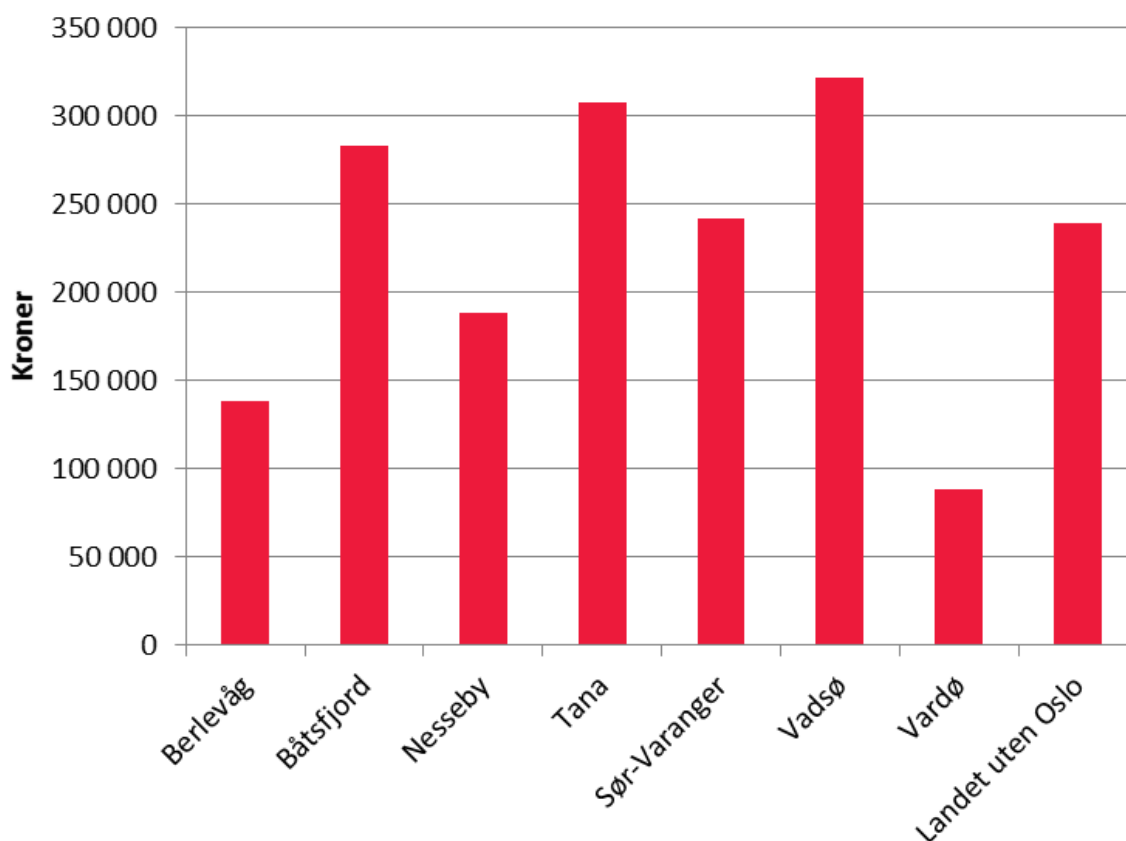
Båtsfjord kommune har et behov for pleie- og omsorgstjenester som er på nivå med gjennomsnittet for landet. Kommunen har derimot et noe høyere utgiftsnivå sammenlignet med gjennomsnittet for landet. Dette skyldes blant annet en høy dekningsgrad og en høy andel ressurskrevende brukere. Kommunen har også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

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

3.4.4. KOSTRA-analyse av hjemmetjenester

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

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



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

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

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

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

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

3.4.5. Analyser av de enkelte kommunene innenfor hjemmetjenester

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

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

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

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

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

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

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

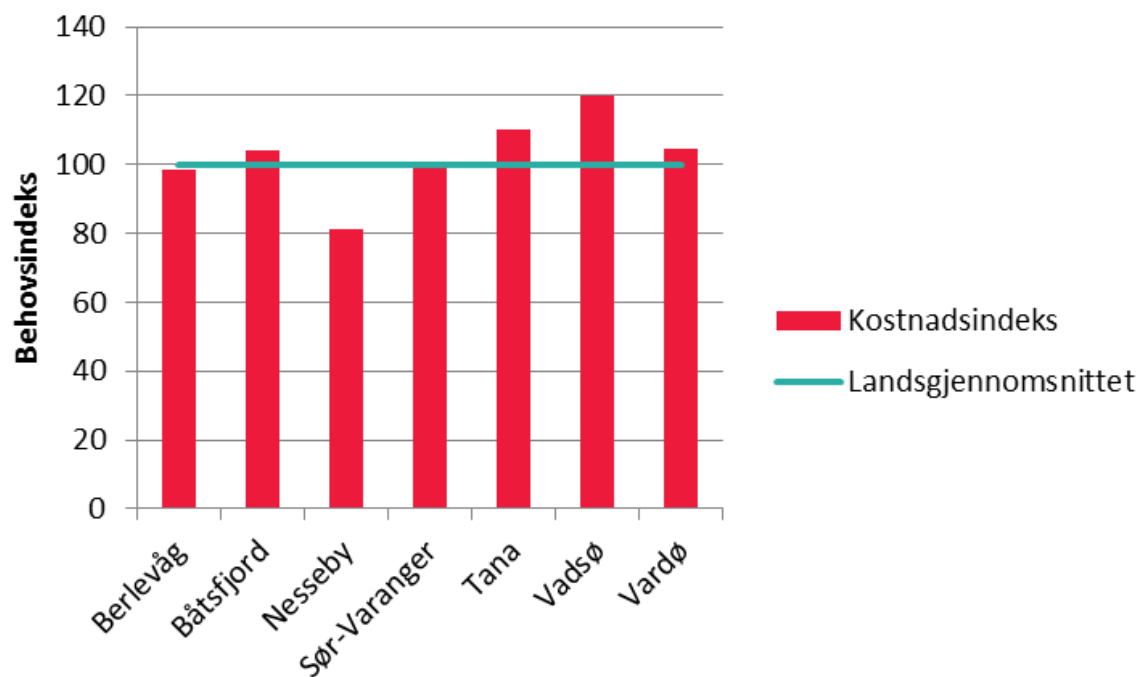
Vardø kommune har de laveste utgiftene av alle kommunene i regionen knyttet til dette tjenesteområdet. Kommunen har også et betydelig lavere utgiftsnivå sammenlignet med gjennomsnittet for landet. Om vi ser på forklaringsvariablene i tabellen over så kan ikke disse, i tilstrekkelig grad, forklare hvorfor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

3.5. Barnevern

3.5.1. Behovs- og KOSTRA-analyser

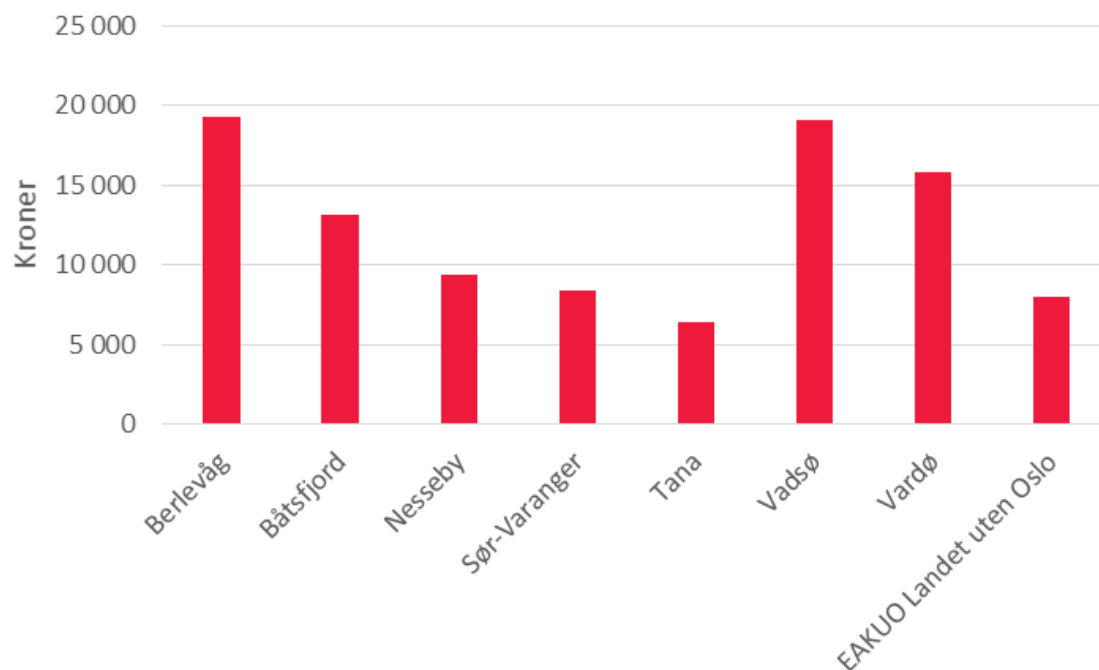
Kostnadsnøkkelen for barnevern består av flere kriterier. Herunder finner vi blant annet antall innbyggere i aldersgruppen 0-22 år, antall barn i aldersgruppen 0-15 år med enslig forsørger og antall i lavinntekt-gruppen. Av disse er det kriteriene knyttet til alderssammensetningen vektet tyngst, med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

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



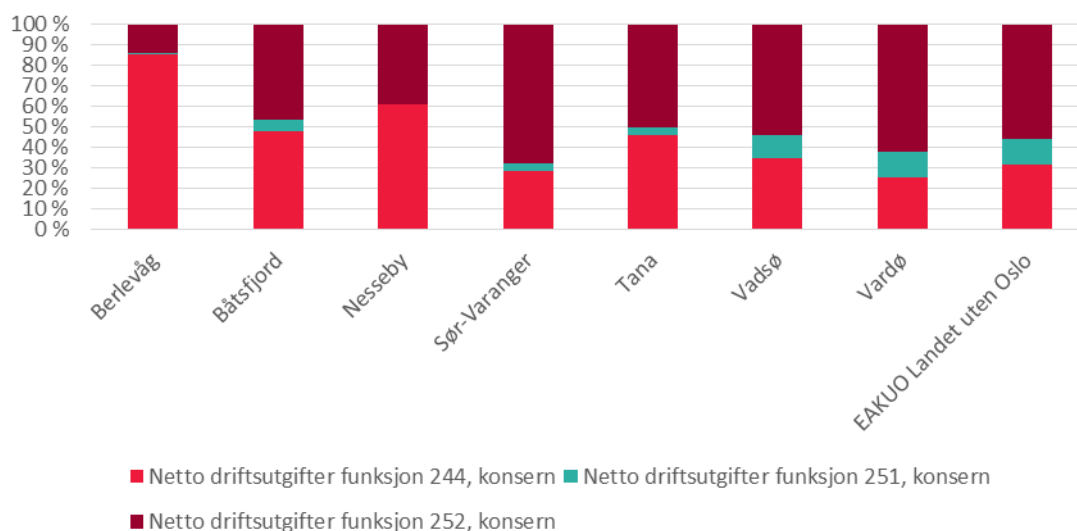
Figur 8: Beregnet behovsindeks for alle kommunene innenfor barnevernstjenesten, Kilde Grønt Hefte KMD

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



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

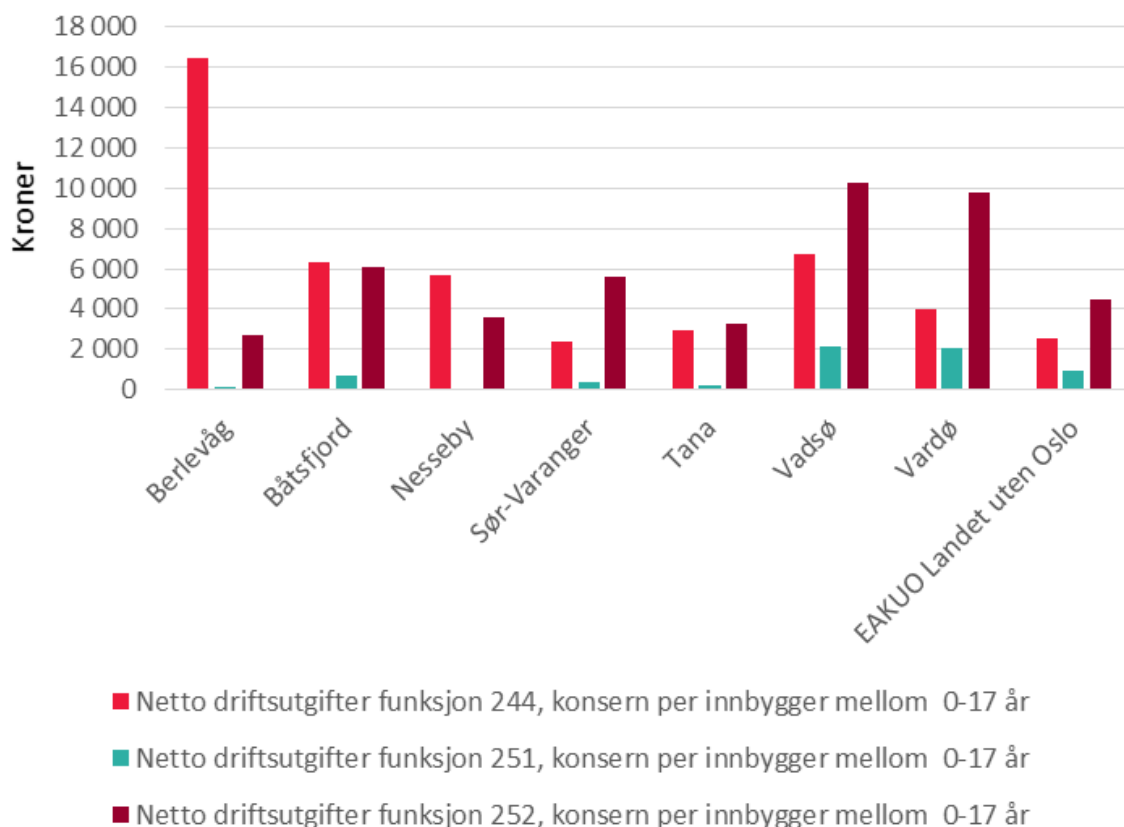
I KOSTRA er dette tjenesteområdet delt inn i tre funksjoner. Disse funksjonene omfatter henholdsvis administrasjon og saksbehandling (244), kostnader til barnevernstiltak for barn som ikke er plassert av barnevernet (251), og kostnader til tiltak som gjennomføres utenfor barnets opprinnelige familie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



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

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

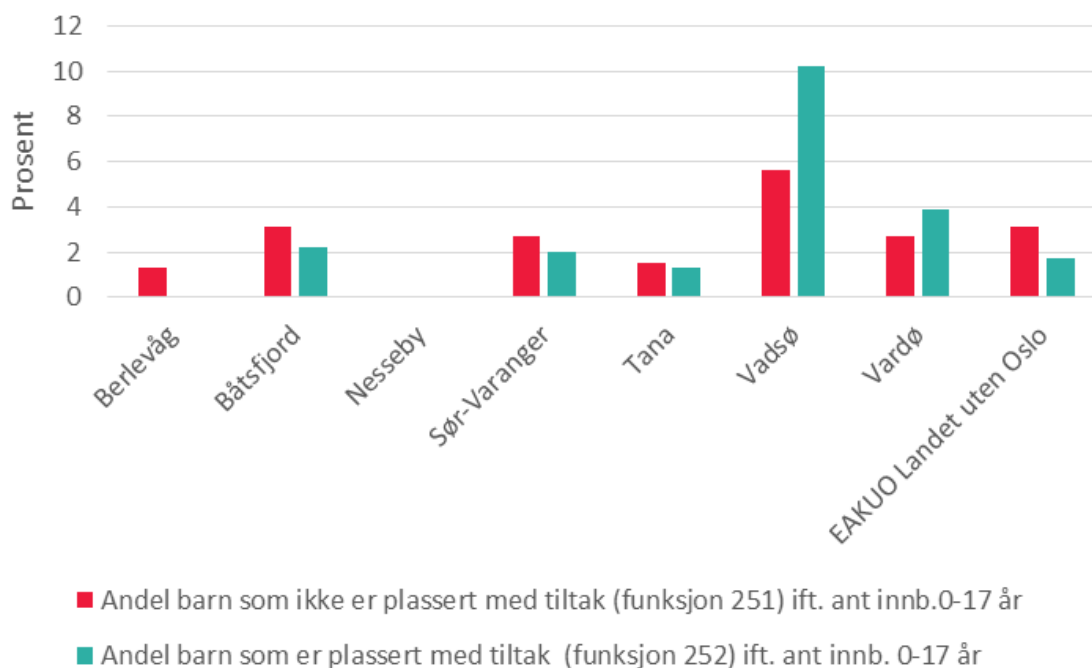
I resten av dette delkapittelet vil vi i all hovedsak fokusere på å forklare hvorfor det er ulikheter mellom de store og små kommunene i regionen vedrørende utgifter til barnevernet. I utgangspunktet vil en forklaring på hvorfor de små kommunene bruker forholdsvis mye på administrasjon og styring være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



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

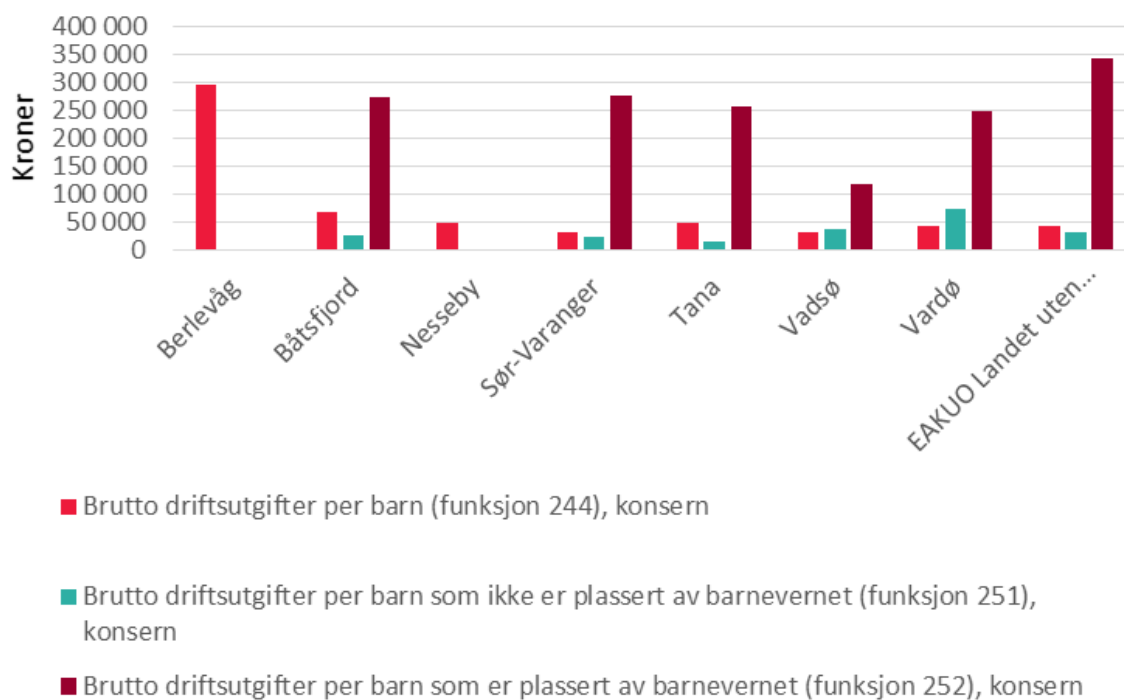
Figuren viser at alle kommunene i regionen har høyere utgifter til administrasjon og drift sammenlignet med gjennomsnittet for landet. Alle kommunen, med unntak av Tana, har også høyere utgifter til tiltak som gjennomføres utenfor hjemmet. Flertallet av kommunene i regionen har lavere utgifter knyttet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

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



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

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



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

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

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

3.5.2. Analyser av de enkelte kommunene

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

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

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

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

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

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

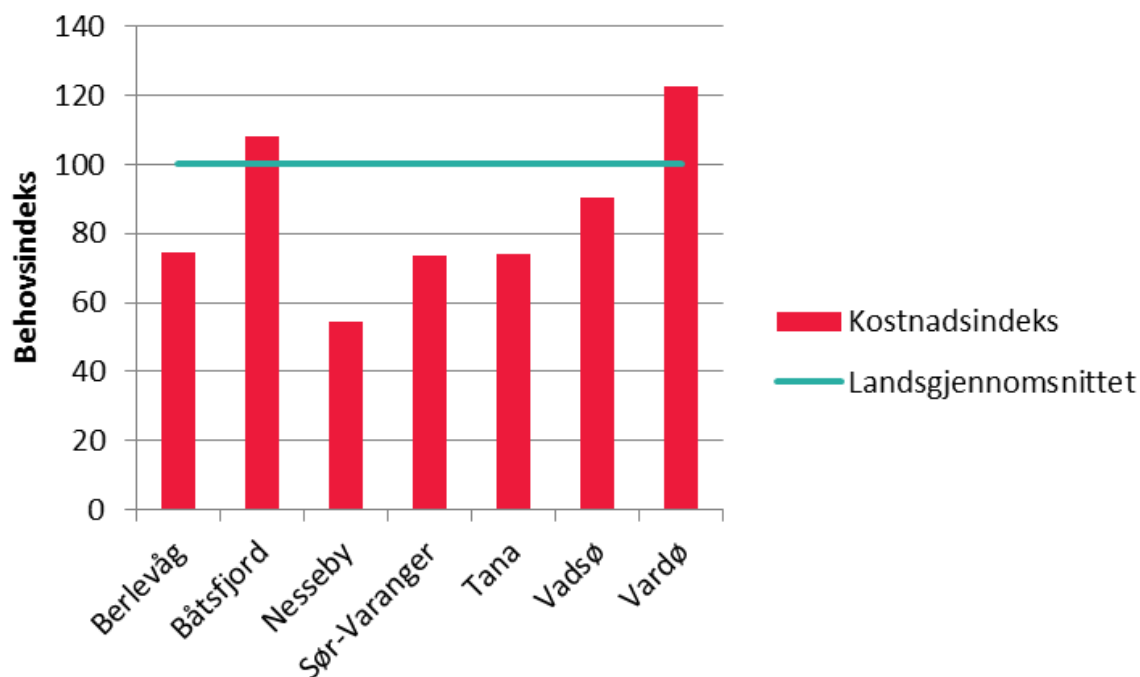
Vardø kommune har et beregnet behov for barnevernstjenester som er noe over gjennomsnittet for landet. Kommunen har derimot høye utgifter til dette området sammenlignet med gjennomsnittet for landet. De høye utgiftene per innbygger kan skyldes at man har en høy andel barn som er plassert av barnevernet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

3.6. Sosialtjenesten

3.6.1. Behovs- og KOSTRA-analyser

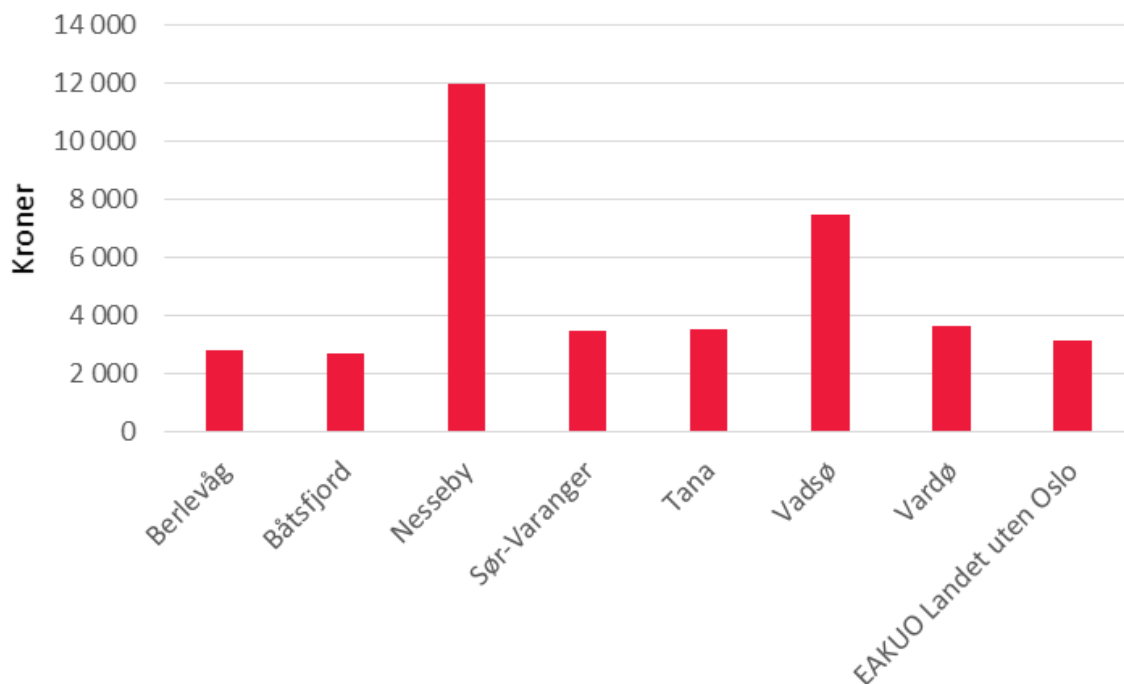
Kostnadsnøkkelen for sosialtjenesten består av flere kriterier. Herunder finner vi blant annet antall innbyggere i aldersgruppen 16-22 år og 23-66 år. I tillegg er opphopningsindeksen og urbanitetskriteriet viktige delkriterier innenfor dette tjenesteområdet. Opphopningsindeksen består av antall skilte,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

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



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

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



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

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

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

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

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

3.6.2. Analyser av de enkelte kommunene

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

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

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

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

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

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

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

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

3.7. Demografisk utvikling og fremtidens behov for tjenester

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

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

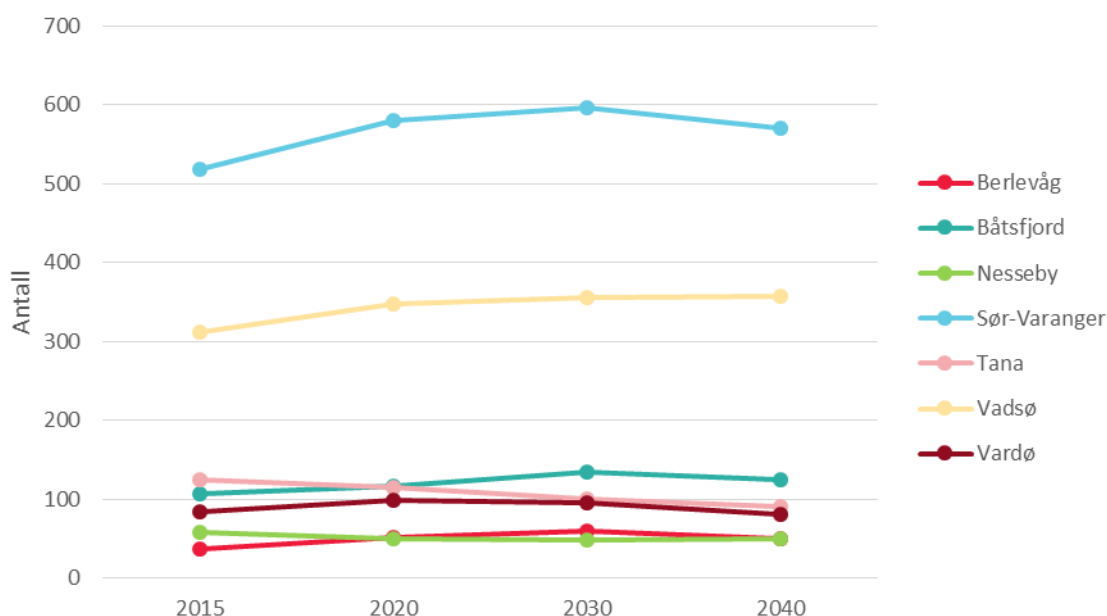
Middelalternativet (MMMM) er det som SSB kaller hovedalternativet, og det som er benyttet i denne analysen. MMMM viser at det er lagt til grunn middels utvikling innenfor alle de fire komponentene.

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

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

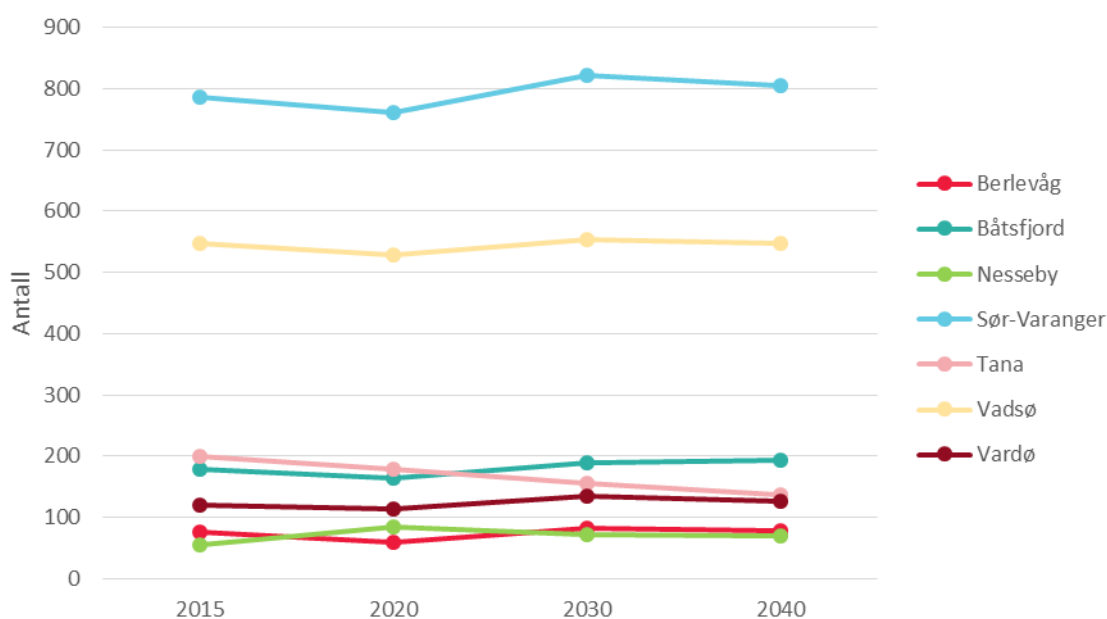
3.7.1. Stabilt utvikling blant de yngre befolkningsgruppene

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

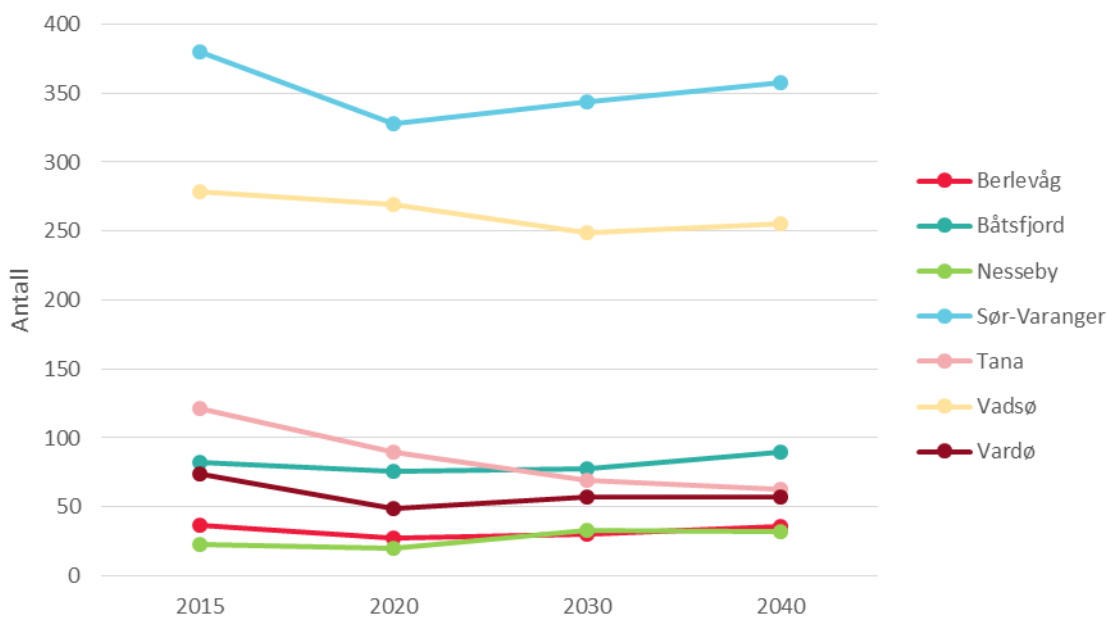


Figur 16: Utviklingen i aldersgruppen 1-5 år fra 2015 til 2040, kilde SSB

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



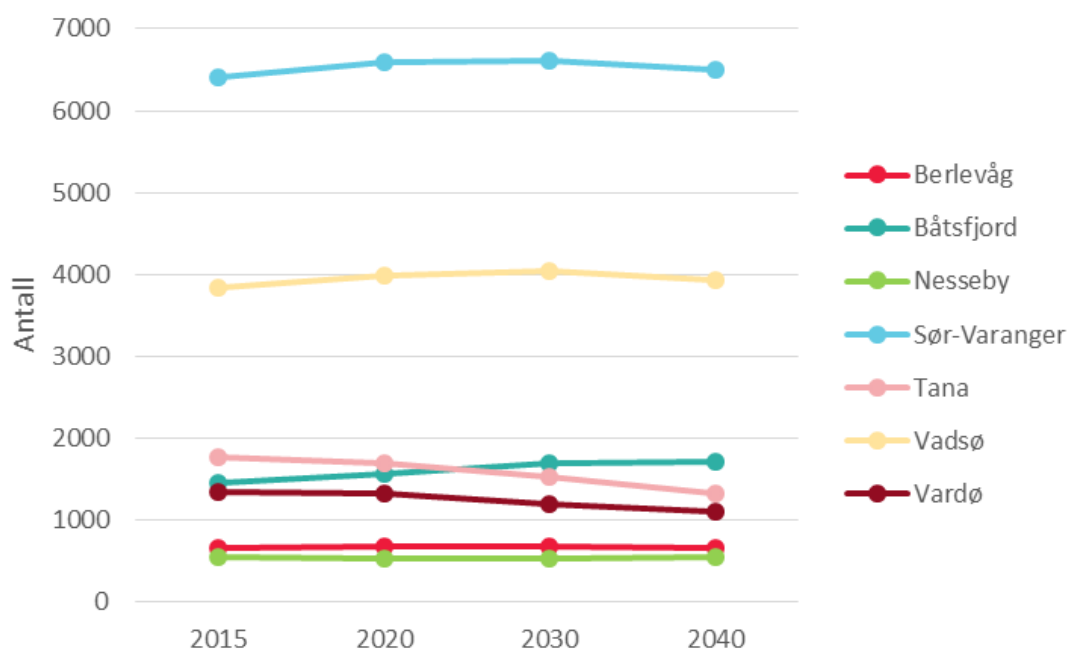
Figur 17: Utviklingen i aldersgruppen 6-12 år fra 2015 til 2040, kilde SSB



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

3.7.2. Stabil befolkningsutvikling blant personer i arbeidsfør alder

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



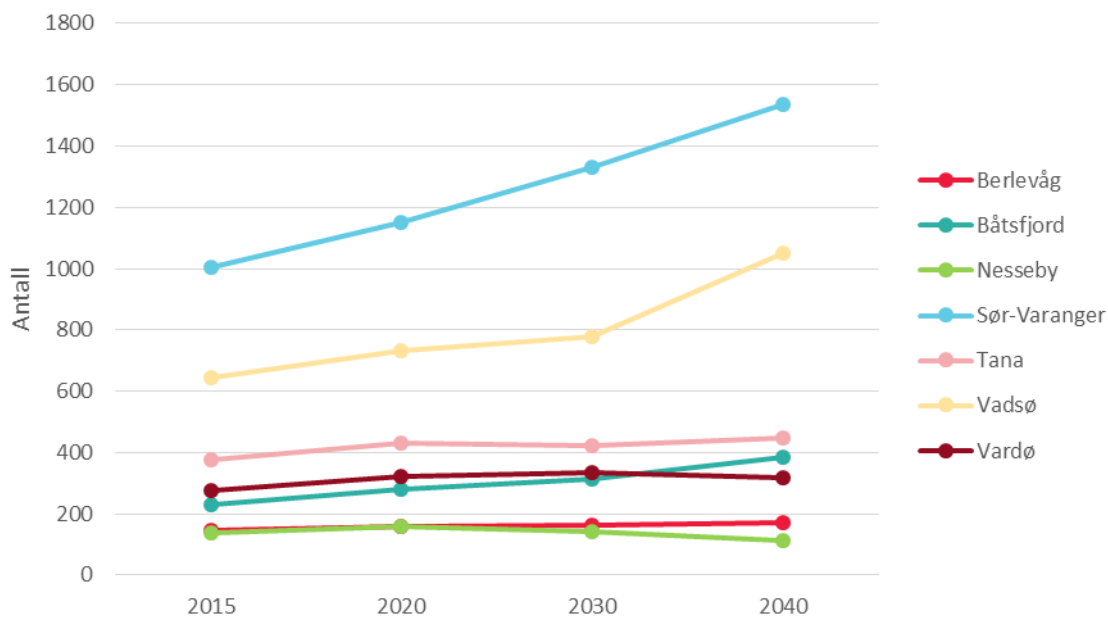
Figur 19: Utviklingen i aldersgruppen 20-66 fra 2015 til 2040, kilde SSB

3.7.3. En stor økning blant de eldre

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

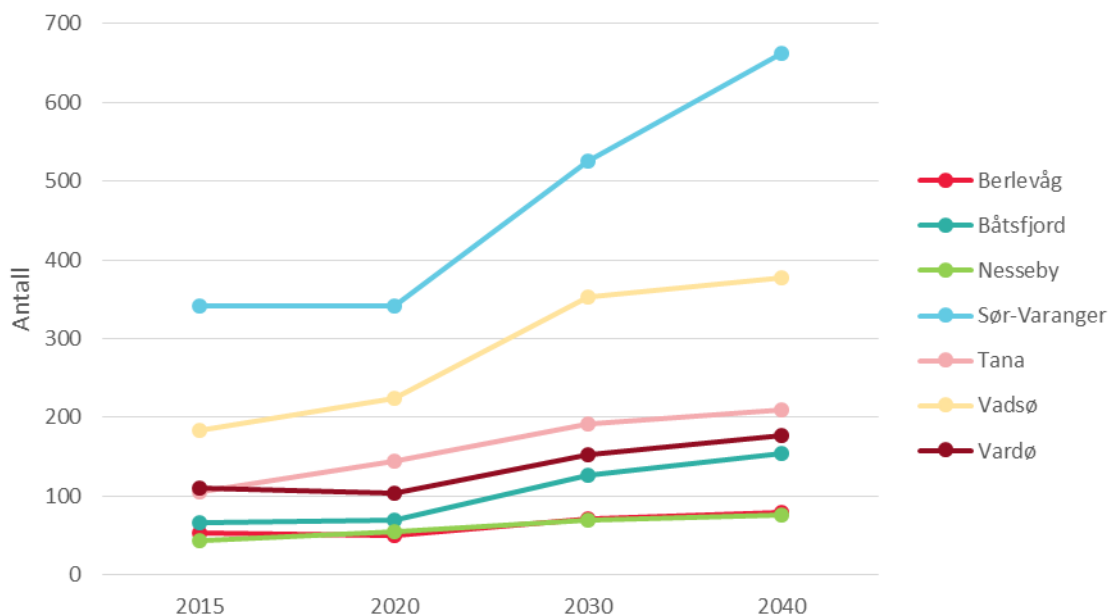
Samlet sett vil økningen i antall innbyggere over 67 år gi kommunene i Øst-Finnmark utfordringer med tanke på å dekke opp for det økte behovet for kommunale tjenester som vil komme, og mest sannsynlig må det foretas store investeringer i ulik boligmasse (tilrettelagte leiligheter, omsorgsboliger og sykehjem)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

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

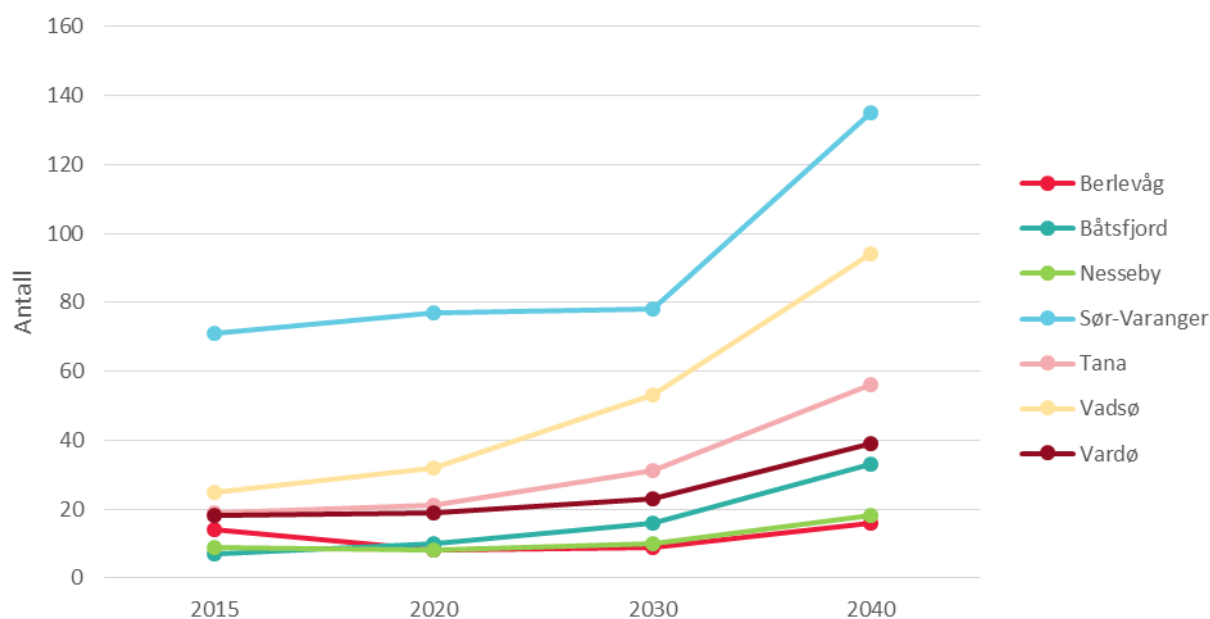


Figur 20: Utviklingen i aldersgruppen 67-79 år fra 2015 til 2040, kilde SSB

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



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



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

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

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

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

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

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

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

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

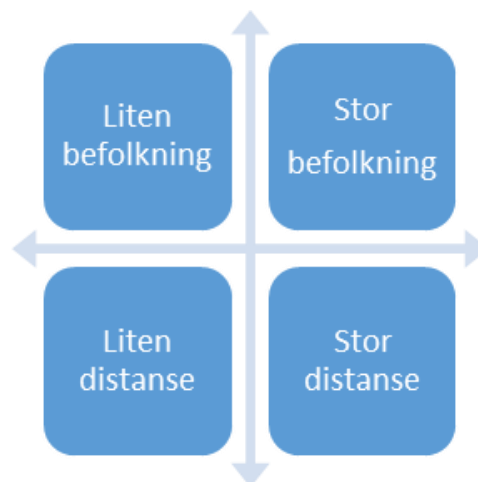
4. Myndighetsutøving

4.1. Beskrivelse av området

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

- Rettsikkerhet
- Habilitet
- Forsvarlig og effektiv saksbehandling

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



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

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

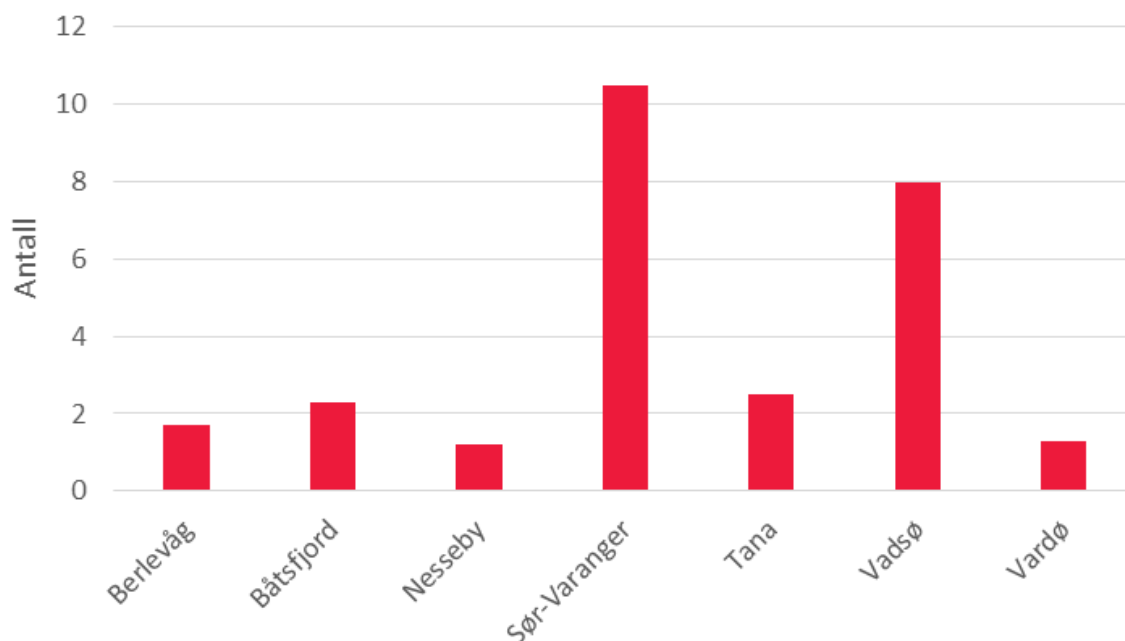
Små kommuner har derimot utfordringer knyttet til habilitet. En NIBR-rapport fra 2001 fant at det hyppigere fremkommer utfordringer og problemer knyttet til administrasjonens og politikernes inhabilitet i små kommuner (definert som kommuner med under 2000 innbyggere) sammenlignet med store (NIBR, 2001).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

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

- Størrelse på fagmiljøer
- Kapasitet
- Saksbehandlingstid

4.2. Dagens status

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



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

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

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

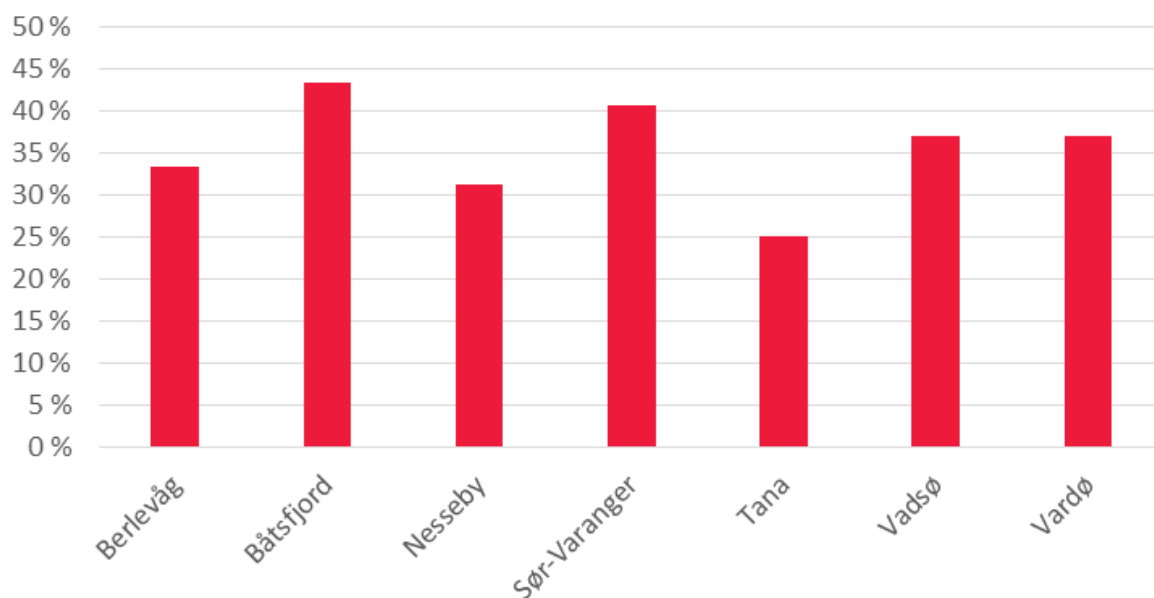
Vedrørende Fylkesmannens problematisering av for små fagmiljøer så er ikke alle kommunene i regionen enig i denne vurderingen. Noen hevder at kapasiteten i kommunen er relativt god. Kommunene påpeker også at man samarbeider innenfor myndighetsområder som eksempelvis innenfor arealplanlegging. Vedrørende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

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

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

⁷ Sitat er hentet fra Fylkesmannens statusbilde for de større kommunene

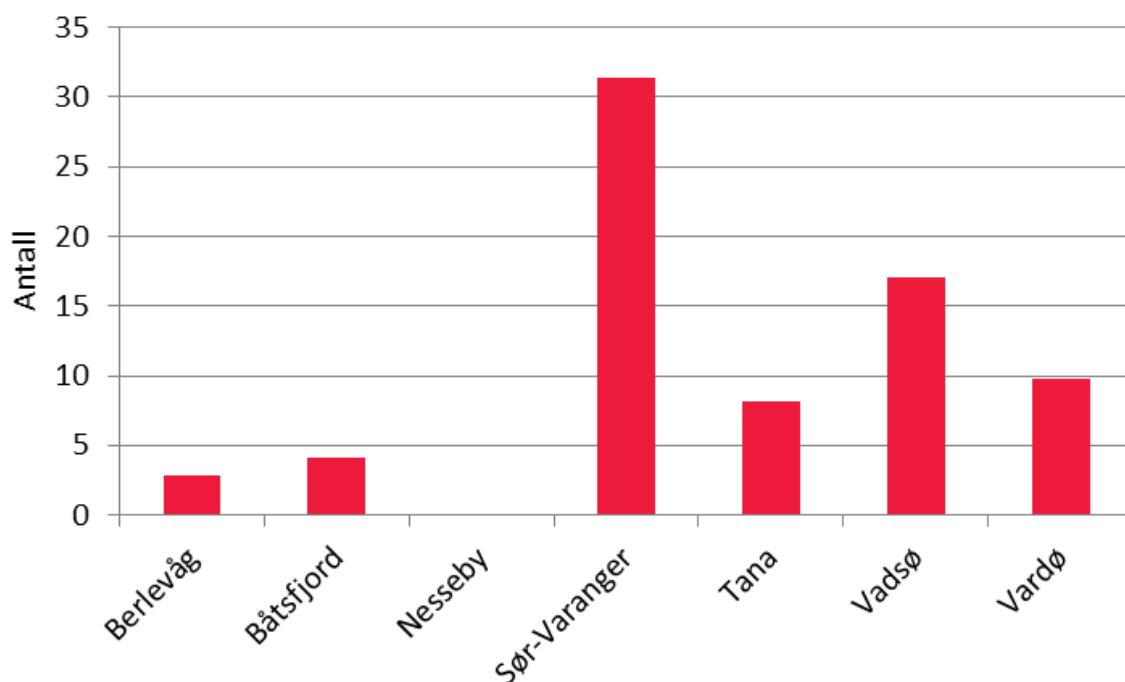
En studie fra NIBR (2001) om småkommuners evne til å ivareta generalistprinsippet, fant at mange mindre kommuner har mindre saks-behandlingsressurser, og at disse kommunene derfor kan ha utfordringer knyttet til å ivareta frister.



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

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

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



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

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

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

4.3. Våre bemerkninger knyttet til kommunenes rolle som myndighetsutøver

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

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

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

5. Kommunereformen - samisk perspektiv

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

Eventuell innlemmelse i forvaltningsområdet for samisk språk eller ikke

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

5.1.1. Ivaretagelse av det samiske perspektivet i tjenestetilbudet generelt

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

⁸ Grunnloven LOV-1814-05-17, § 108

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

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

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

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

Primærhelsetjenesten og barnevern

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

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

Barnehage

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

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

Opplæring

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

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

Samiske områder - befolknings- og samfunnsstruktur

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

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

Samisk næringer og arealbruk

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

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

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

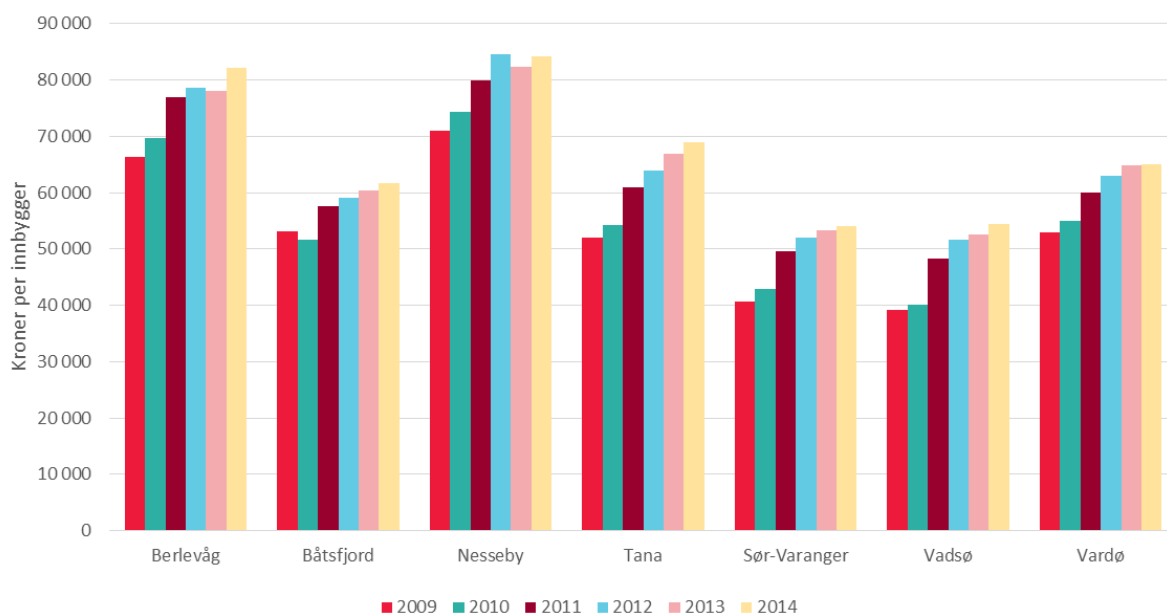
6. Økonomi

6.1. Dagens status

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

Dagens inntektssituasjon

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



Figur 26: Frie inntekter per innbygger. Kilde: SSB

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

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

Netto driftsresultat i % av brutto driftsinntekter

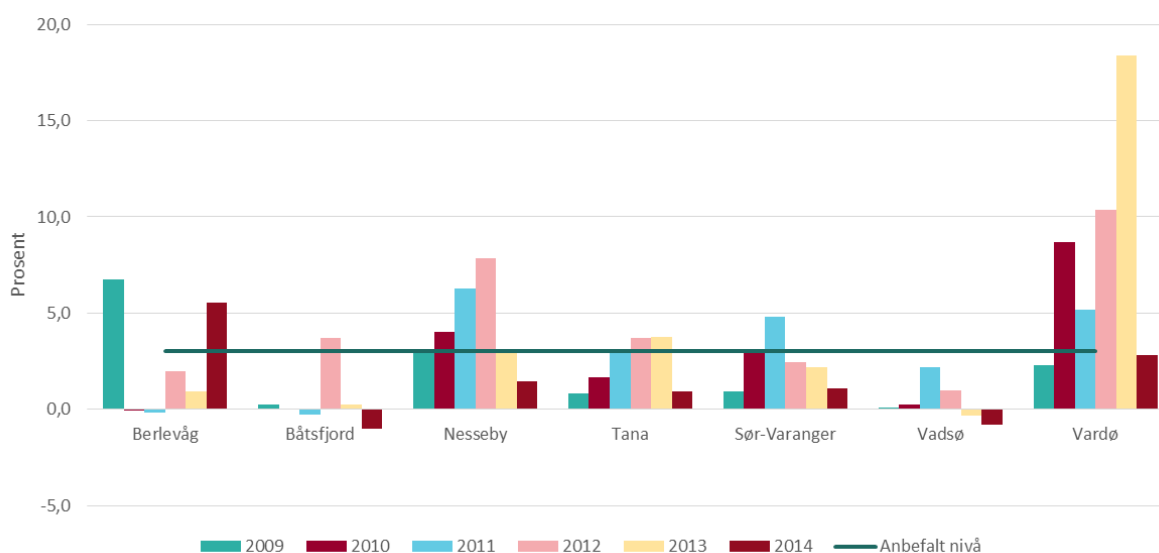
Det viktigste nøkkeltallet for regnskapsresultat i kommunesektoren er netto driftsresultat som andel (prosent) av brutto driftsinntekter. Netto driftsresultat er driftsutgifter, renter og avdrag minus

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

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

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

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



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

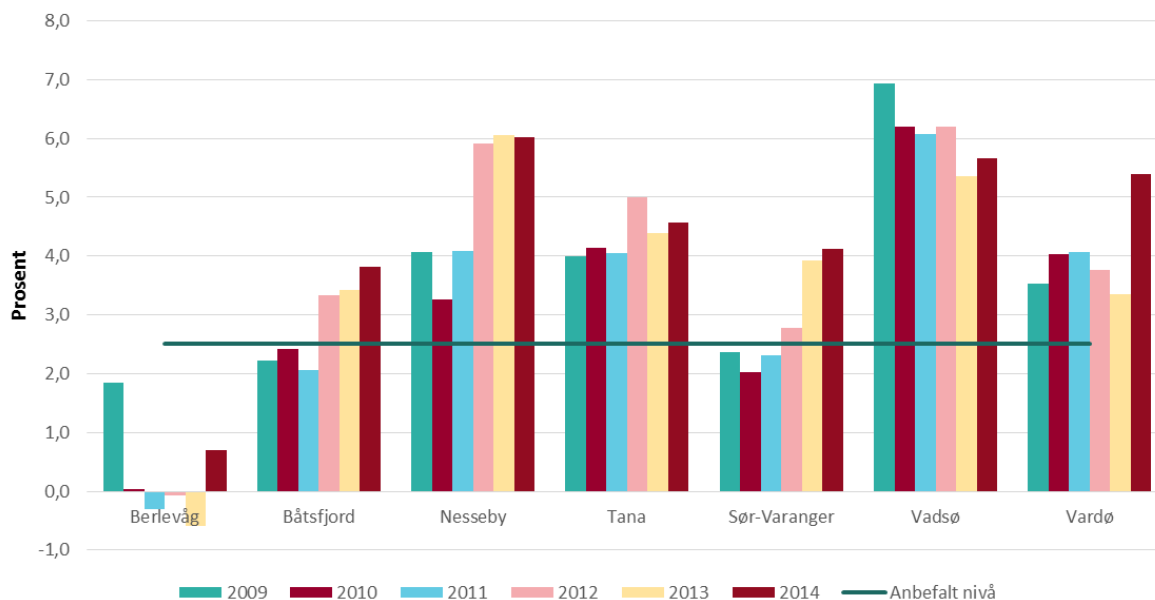
Som grafen viser er det stor forskjell mellom kommunene i regionen. Ingen av kommunene i regionen har over tid klart å opprettholde et netto driftsresultat på 3 % av brutto driftsinntekter med unntak av Vardø kommune.

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

Netto finansutgifter og avdrag i % av brutto driftsinntekter

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

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



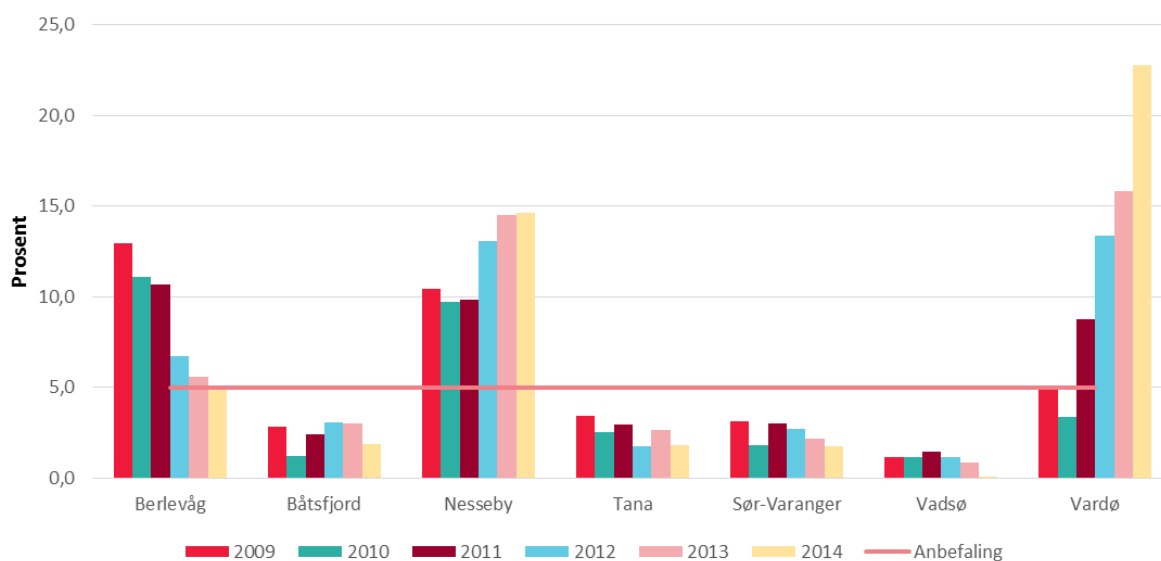
Figur 28: Netto finansutgifter og avdrag i prosent av brutto driftsinntekter. Kilde: SSB

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

Disposisjonsfond i % av driftsinntektene

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

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



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

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

6.2. Eiendomsskatt

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

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

Tabell 8: Oversikt over eiendomsskatts variabler, kilde KOSTRA 2014

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

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

7. Samfunnsutvikling

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

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

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

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

7.1. Geografiske avstander

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

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

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

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

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

7.2. Fremtidens arbeidsmarked

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

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

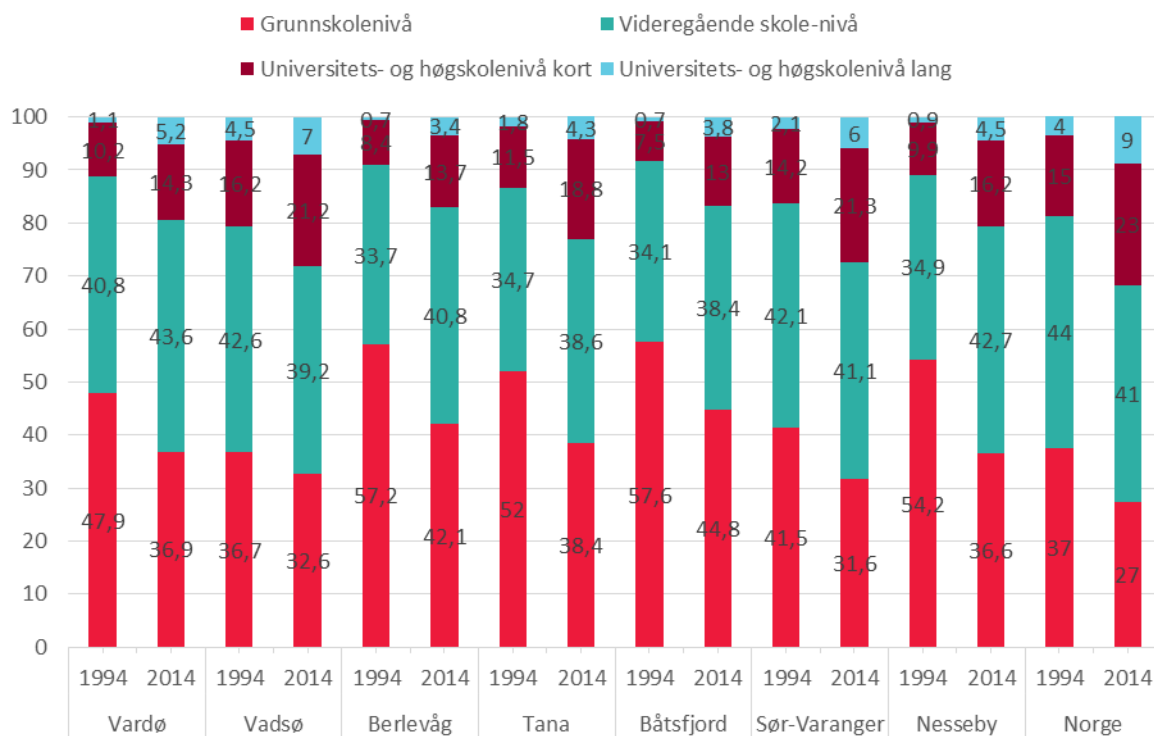
NOU-en «Kompetansearbeidsplasser - drivkraft for vekst i hele landet» (NOU, 2011) viser at det er en stor skjevhet i den geografiske fordelingen av kompetansearbeidsplasser i Norge. Utvalget konkluderer med at en sterkere spredning av kompetansearbeidsplasser vil være en sentral faktor for å sikre at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

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

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

Utdanningsnivå

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



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

7.3. Sysselsetting og pendling

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

Antall arbeidsplasser i regionen

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

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

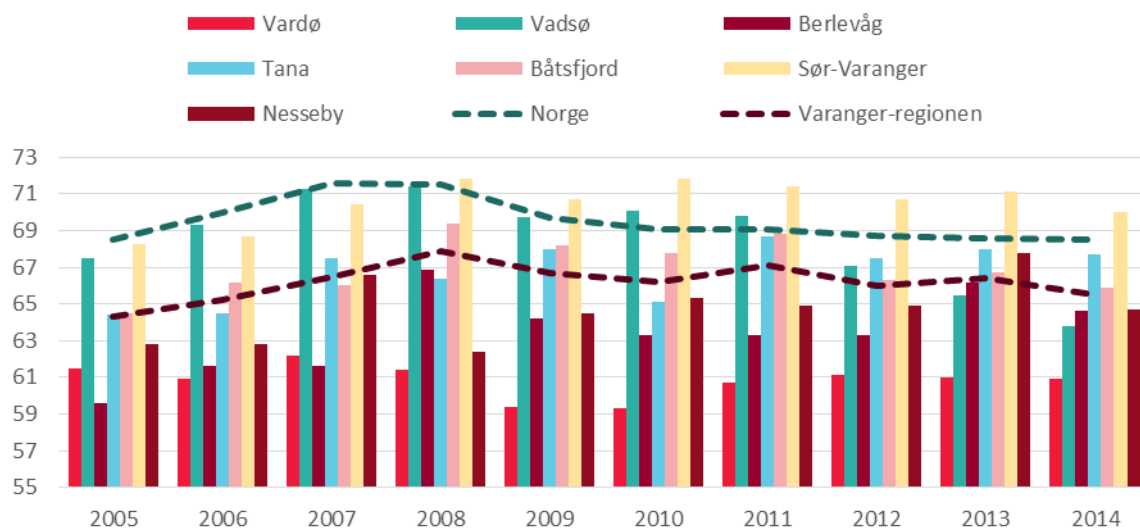
Sektor	2008	2014	Differanse
Offentlig sektor	5 729	5 780	51
Privat sektor og offentlige foretak	7 034	7 361	327
Samlet	12 763	13 141	378

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

Sysselsettingsandel

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

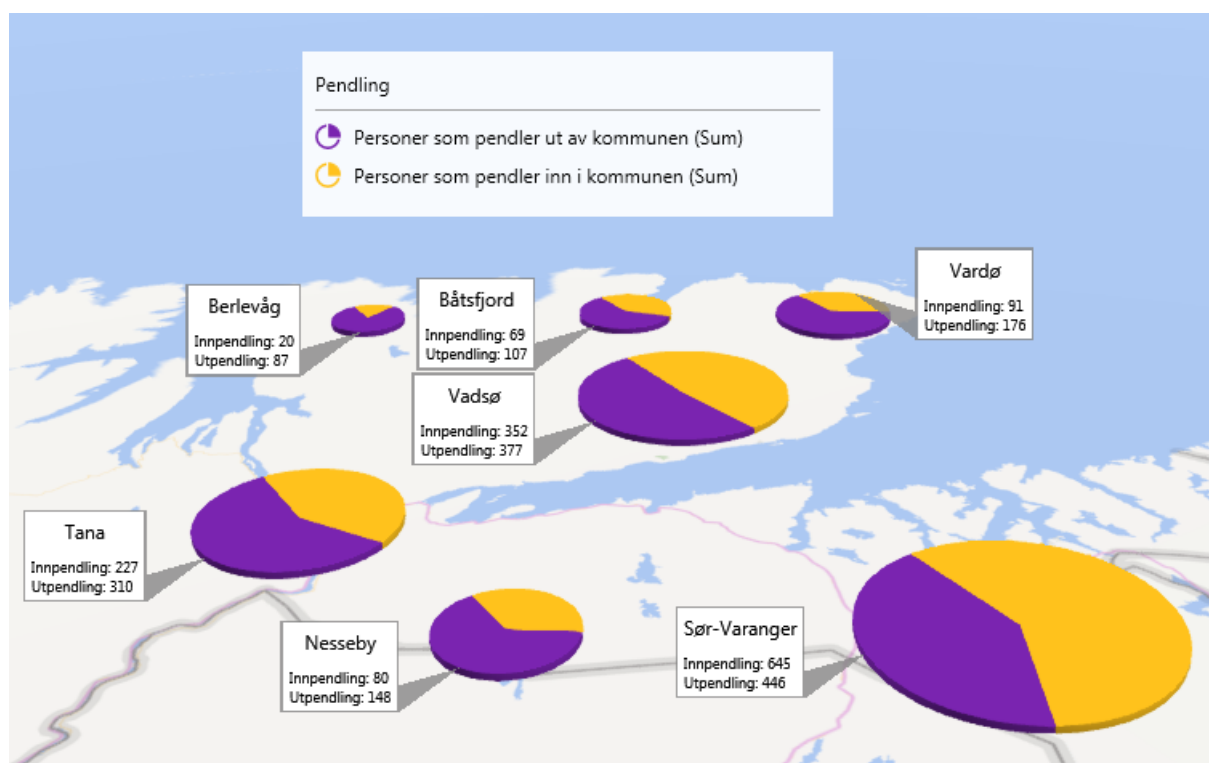
hele perioden. Når det gjelder de enkelte kommunene, er andelen sysselsatte i 2014 høyest i Sør-Varanger (70) og lavest i Vardø (60,9).



Figur 31: Sysselsettingsandel i kommunene. Prosent.

Pendling innad i regionen

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

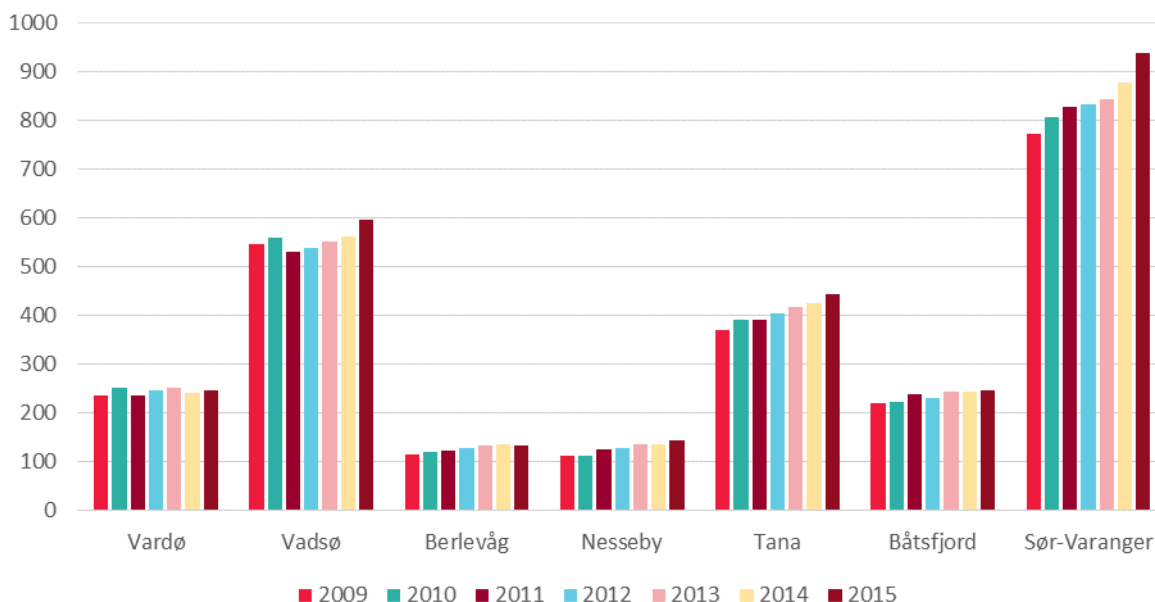


Figur 32: Total pendling i regionen, antall som pendler inn- og ut av de ulike kommunene

7.4. Hvordan næringslivet og næringsstrukturen ser ut i kommunene

Antall virksomheter etter næring

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



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

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

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

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

NæringsNM

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

¹³ Telemarksforskning (2015): NæringsNM 2014.

7.5. Kommunenes arbeid med næringsutvikling

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

Nærings- og innovasjonsselskaper

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

Vardø

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

Vadsø

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

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

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

Berlevåg

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

Tana

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

Båtsfjord

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

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

Sør-Varanger

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

Nesseby

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

Flere utviklingsorienterte bedrifter

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

Utvikling gjennom samarbeid og nettverk

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

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

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

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

Kompetanseheving

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

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

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

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

8. Lokaldemokrati

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

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

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

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

8.1. Funn fra forskningen

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

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

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

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

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

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

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

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

8.2. utfordringer for lokaldemokratiet

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

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

- Oppgaver og samarbeid
- Nærhet
- Profesjonalisering

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

8.3. Kan negative sider ved sammenslåinger motvirkes?

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

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

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

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

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

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

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

8.4. Øst-Finnmarks kommuner i et demokratiperspektiv

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Lokalpolitikk

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

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

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

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

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

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

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

9. Vedlegg: Interkommunale samarbeid i regionen

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



SØR-VARANGER KOMMUNE

Boks 406, 9915 Kirkenes
Tlf. 78 97 74 00. Fax 78 99 22 12
E-post: postmottak@sor-varanger.kommune.no
www.svk.no

SAKSFRAMLEGG Sak til politisk behandling

Saksbehandler: Celius Bodil Enhetsleder: Celius Bodil, tlf. 78 97 74 80	Dato: 19.01.2016
Arkivsak: <arkivsaksnr>	
Saksordfører: Mortensen, Knut R.	

Utvalg	Saksnummer	Dato
Rådet for likestilling av funksjonshemmede	002/16	26.01.2016
Kommunestyret	012/16	17.02.2016

ÅRSMELDING FOR RÅDET FOR LIKESTILLING AV FUNKSJONSHEMMEDE 2015

Vedlagte dokumenter:
ÅRSMELDING FRA RÅDET 2015

Kort sammendrag:

Faktiske opplysninger:

Kommuneplanens hovedmål:

Sør-Varanger kommune skal utvikles til et lokalsamfunn som gir grunnlag for befolkningsvekst i alle deler av kommunen. Arealdisponering og offentlig service og tjenesteproduksjon skal dimensjoneres ut fra en samlet befolkning på 12.000 innbyggere ved planperiodens utløp, og ha en kvalitet som gjør kommunen attraktiv som bosted og for etableringer og knoppskyting i privat næringsliv.

Hovedmålet vil være retningsgivende for de politiske og administrative prioriteringer i hele den kommunale organisasjon i planperioden. Ut fra dette, skal det gjøres vurderinger i

forhold til følgende satsingsområder:

Næringsutvikling:

Infrastruktur:

Barn og ungdom:

Folkehelse:

Kompetansebygging:

Økonomi:

Universell utforming, jfr bestemmelser i plan og bygningslov:

Alternative løsninger:

Forslag til innstilling:

Kommunestyret tar årsmeldingen fra rådet for likestilling av funksjonshemmede 2015 til orientering.

Nina Bordi Øvergaard
rådmann

- Dette dokumentet er godkjent elektronisk i Sør-Varanger kommune og har derfor ingen signatur. -

ÅRSMELDING 2015 FRA RÅDET FOR LIKESTILLING AV FUNKSJONSHEMMEDE

1. Medlemmer og varamedlemmer i rådet

Rådet består av 3 politisk valgte medlemmer, derav minimum 2 kommunestyrerepresentanter med varamedlemmer, samt 3 brukerrepresentanter, med varamedlemmer.

RÅDET FOR LIKESTILLING AV FUNKSJONSHEMMEDE 2011 – 2015

Medlemmer

1. Knut Mortensen, leder (Politisk valgt)
2. Torhild Ackermann, nestleder (Politisk valgt)
3. Sissel Wollmann (Politisk valgt)
4. Sigrid Sandbu
5. Nina Danielsen
6. Agnar Jensen

Med personlige varamedlemmer:

1. Anita Finboe Gabrielsen
2. Øyvind Johansen
3. Anne Flaatten
4. Terje Ryeng
5. Merete Holm
6. Trygve Røtvold

Stian M. Celius var leder fram til 01.01.2014, fra den dato innvilget kommunestyret han fritak som leder og medlem i rådet. Fra samme dato ble Knut Mortensen valgt som leder, samtidig ble Sissel Wollmann valgt inn som fast medlem i rådet for Stian M. Celius, med Anne Flaatten som varamedlem.

Etter kommunestyrevalget september 2015 har kommunestyret valgt nytt råd for perioden 2015 – 2019.

RÅDET FOR LIKESTILLING AV FUNKSJONSHEMMEDE 2015 – 2019

1. Knut Mortensen, leder (SP, politisk valgt)
2. Veronica Johnsen, nestleder (AP, politisk valgt)
3. Anders Mikkola , medlem (AP, politisk valgt)
4. Sigrid Sandbu, brukerrepresentant (SAFO)
5. Alf Salangi, brukerrepresentant (HLF)
6. Anette Jensen, brukerrepresentant (Mental Helse)

Personlige varamedlemmer:

1. Sissel Wollmann (H)
2. Tove Lill Labahå (AP)
3. Svein Roger Kaspersen (AP)
4. Terje Ryeng (SAFO)
5. Alice Schanke (HLF)
6. Merethe Holm (Mental Helse)

2. OPPGAVER FOR RÅDET FOR LIKESTILLING AV FUNKSJONSHEMMEDE

Lov om råd eller annen representasjonsordning i kommuner for mennesker med nedsatt funksjonsevne ble vedtatt med virkning fra 10.09.07.

Formålet med lov er at kommunene skal sørge for at mennesker med nedsatt funksjonsevne blir sikret en åpen, bred og tilgjengelig medvirkning i arbeidet med saker som er særlig viktig for mennesker med nedsatt funksjonsevne.

Etter lovens § 6 skal kommunestyret vedta mandat for rådet. Rådet skal likevel stå fritt til å kunne ta opp de saker de ønsker, men ikke saker som berører enkeltpersoner.

Det tilrås at rådet bør konsentrere seg om større og overgripende saker, økonomiplan og årsbudsjett, kommunal planlegging etter plan- og bygningsloven, samferdsel, barn og unges vilkår, kulturtilbud og helse- og omsorgstjenester. Rådet skal hvert år utarbeide årsmelding om sin virksomhet. Årsmeldingen skal legges fram for kommunestyret.

3. MØTER

Rådet har hatt 6 møter i 2015 og har behandlet 17 saker.

Av saker rådet har engasjert seg i vil vi spesielt nevne:

Rådet er meget tilfreds med at Kirkenes kirke nå har fått universell utforming, og at tilgjengeligheten til kirka nå er god. Dette er en sak rådet har vært engasjert i.

KRITERIER FOR TILDELING AV HELSE- OG OMSORGSTJENESTER

Sør-Varanger kommune har utarbeidet kriterier som er vedtatt av kommunestyret. Rådet ga innspill om at:

Det må utarbeides kriterier for tildeling av brukerstyrt personlig assistanse.

Det må også utarbeides kriterier/standarder for tildeling av støttekontakt, dagtilbud (Kilden, Utsikten og Møteplassen) og trygghetsalarm.

Rådet for likestilling av funksjonshemmede reagerte på at minstestandard for renhold er tenkt utført hver 4 uke. Minstestandard bør ikke overstige hver 3 uke, og bør kun tildeles brukere som vil klare enkelt renhold selv, som støvsuging og enkelt vask hver uke. Kommunestyret vedtok rådets forslag.

ØKT TILGJENGELIGHET TIL KOLLEKTIVTRANSPORTEN

Som en oppfølging av diskriminerings- og tilgjengelighetsloven søkte Sør-Varanger

kommune i 2013 om tilskudd fra Samferdselsdepartementets «*Tilskuddsordning for økttilgjengelighet i kollektivtransporten 2014*».

Sør-Varanger kommune fikk tildelt kr 240.000,- for utarbeidelse av en strategi- og tiltaksplan for kollektivtrafikk i Sør-Varanger kommune. Det ble nedsatt en arbeidsgruppe som besto av representanter fra Statens vegvesen, Boreal Transport, Multiconsult AS som prosjektleder, prosjektansvarlig Ivar Kaski og Knut Mortensen som representant fra Rådet for likestilling av funksjonshemmede. Prosjektgruppen avga sin rapport 31.01.2015, kommunestyret fattet sitt vedtak i møte 25.03.2015:

Kommunestyret vedtar i medhold av Kommuneplanens samfunnsdel, satsningsområde infrastruktur, at «Rapport – økt tilgjengelighet i kollektivtransporten» dat. 30.01.2015 legges til grunn ved utforming av kommuneplanens handlingsdel (økonomiplan) innenfor relevant område.

HYTTEFELT

Det er behandlet flere reguleringsaker for utbygging av nye hyttefelt.

Rådet for likestilling av funksjonshemmede har i vedtak påpekt at Sør-Varanger kommune må ta hensyn til universell utforming også i utbygging av hyttefelt.

BUDSJETT OG SEKRETÆR

Det har vært et stort savn at rådet ikke har eget budsjett og sekretær, slik det er påpekt av BUF-direktoratet.

BUDSJETT 2016 - ØKONOMIPLAN 2016-2019

Rådet avga følgende uttalelse: Rådet ser positivt på at det samme tjenestetilbudet opprettholdes ved:

- Brendselsutvalget
- Grenseprodukter
- Frivillighetssentralen
- Allmenn Kultur

Rådet ønsker ikke nedleggelse av distriktsskolene. Det er viktig at elever med funksjonshemminger får gå på skole i sitt nærmiljø. Rådet anbefaler at også barnehagen på Skogfoss opprettholdes slik at det blir et helhetlig opplæringsløp fram til ungdomsskolen.

Rådet sluttet seg til uttalelsen fra møtet i eldrerådet.

4. REPRESENTASJON

Rådet for funksjonshemmede utpeker alltid et medlem i byggekomitéer i kommunal regi.

Styret i Frivillighetssentralen: Sigrid Sandbu har vært rådets representant med Agnar Jensen som vara.

Rådet for likestilling av funksjonshemmedes representant til styringsgruppa for prosjektet hverdagsrehabilitering er Sissel Wollmann med vara Knut Mortensen.

Omsorgsboliger i bofellesskap Avlastning- og aktivitetssenter Rådet for likestilling av funksjonshemmede sin representant i plan og byggekomiteen for prosjekt 53375 Bo- og avlastningssenter er: Knut Mortensen med vara: Agnar Jensen

I arbeidsgruppen for kartlegging av tilgjengelighet i kollektivtrafikken fra Rådet har Knut Mortensen deltatt, vara for han var Sissel Wollmann.

Kirkenes, 12. januar 2016

Knut Mortensen , leder



SØR-VARANGER KOMMUNE

Boks 406, 9915 Kirkenes
Tlf. 78 97 74 00. Fax 78 99 22 12
E-post: postmottak@sor-varanger.kommune.no
www.svk.no

SAKSFRAMLEGG Sak til politisk behandling

Saksbehandler: Midtgård, John Enhetsleder: Midtgård, John, tlf. 78 97 75 51	Dato: 20.01.2016
Arkivsak: <arkivsaknr>	
Saksordfører: Kalliainen, Egil	

Utvalg	Saksnummer	Dato
Formannskapet	006/16	03.02.2016
Kommunestyret	013/16	17.02.2016

ÅRSRAPPORT SKATTEOPPKREVER 2015.

Vedlagte dokumenter:

Årsrapport for 2015 vedlagt årsregnskap og forklaring til årsreg

Dokumenter i saken:

- 2015026166 MELDING OM VEDTAK FRA KOMMUNESTYRET 18.11.15: ÅRSRAPPORT SKATTEOPPKREVER 2014
- 2015001180 ÅRSRAPPORT VEDLAGT ÅRSREGNSKAPET 2014 FOR SØR-VARANGER KOMMUNE

Kort sammendrag:

Skatteoppkrever utarbeider årsrapport som omhandler ansvarsområdene tilhørende skatteoppkrever i henhold til skatteoppkreverinstruksen. Årsrapporten sendes Skattekontoret ved skattnord, Finnmark fylkeskommune, Sør-Varanger kommune ved kontrollutvalget, formannskapet og kommunestyret.

Faktiske opplysninger:

Skatteavdelingen ledes av skatteoppkrever som sammen med tre skattekonsulenter utøver lovpålagte oppgaver i henhold til gjeldende regelverk og instruks. Her nevnes kontroll av arbeidsgivere, innfordring av skatterestanser, føring av skatteregnskapet og servicefunksjoner mot samarbeidsaktører.

Skatteinngangen viser kun betalte skatter fra skattytere tilhørende skattemanntallet i Sør-Varanger. Skatten inngår i ett nasjonalt skatteregnskap før skatteinntektene fordeles skattekreditorene *kommunen, fylkeskommunen og staten*.

Årsrapportens punkt 1.3.1 viser at samlet skatteinngang fra Sør-Varanger kommune i 2015 var på kr 844,4 mil. En økning fra 2014 på kr 76,3, en økning på 9,9%.

Fordelte skatteinntekter til Sør-Varanger kommune var på kr 244,8 mil, en økning på kr 8,4 mil, en økning på 3,6%, sammenlignet med 2014.

Skatterestanseutvikling:

Skatterestansene består av forfalte ikke betalte skatter og avgifter for alle skatteartene innenfor myndighetsområdet gitt skatteoppkrever.

Viser til årsrapport punkt 3.1 Restanseutviklingen, som viser en skatterestanse ved utgangen av 2015 på kr 74,5 mil. En økning på kr 57,8 mil fra 2014.

Innfordringens effektivitet:

Viser til årsrapportens punkt 3.2 hvor innfordringsresultat mot innfordringskrav for 2015 framkommer for skattearter skatteoppkrever er målt på. Skatteoppkrever har analysert og gjennomarbeidet restansene og ut fra dette gitt forklaringer på oppnådde resultater.

Arbeidsgiverkontroll:

Viser til årsrapportens punkt 4.

Kontroll kravet er 20 kontroller og det er gjennomført 19 kontroller. Det er innberettet endringsforslag som følge av kontrollene med endring på kr 35.2 mil for inntektsgrunnlag og endring av grunnlag for arbeidsgiveravgift.

Kommuneplanens hovedmål:

Sør-Varanger kommune skal utvikles til et lokalsamfunn som gir grunnlag for befolkningsvekst i alle deler av kommunen. Arealdisponering og offentlig service og tjenesteproduksjon skal dimensjoneres ut fra en samlet befolkning på 12.000 innbyggere ved planperiodens utløp, og ha en kvalitet som gjør

kommunen attraktiv som bosted og for etableringer og knoppskyting i privat næringsliv.

Hovedmålet vil være retningsgivende for de politiske og administrative prioriteringer i hele den kommunale organisasjon i planperioden. Ut fra dette, skal det gjøres vurderinger i forhold til følgende satsingsområder:

Næringsutvikling:

Infrastruktur:

Barn og ungdom:

Folkehelse:

Kompetansebygging:

Økonomi:

Universell utforming, jfr bestemmelser i plan og bygningslov:

Alternative løsninger:

Forslag til innstilling:

Kommunestyret tar skatteoppkrevers årsrapport for 2015 til etterretning.

Behandling 03.02.2016 Formannskapet

Saksordfører: Kalliainen, Egil

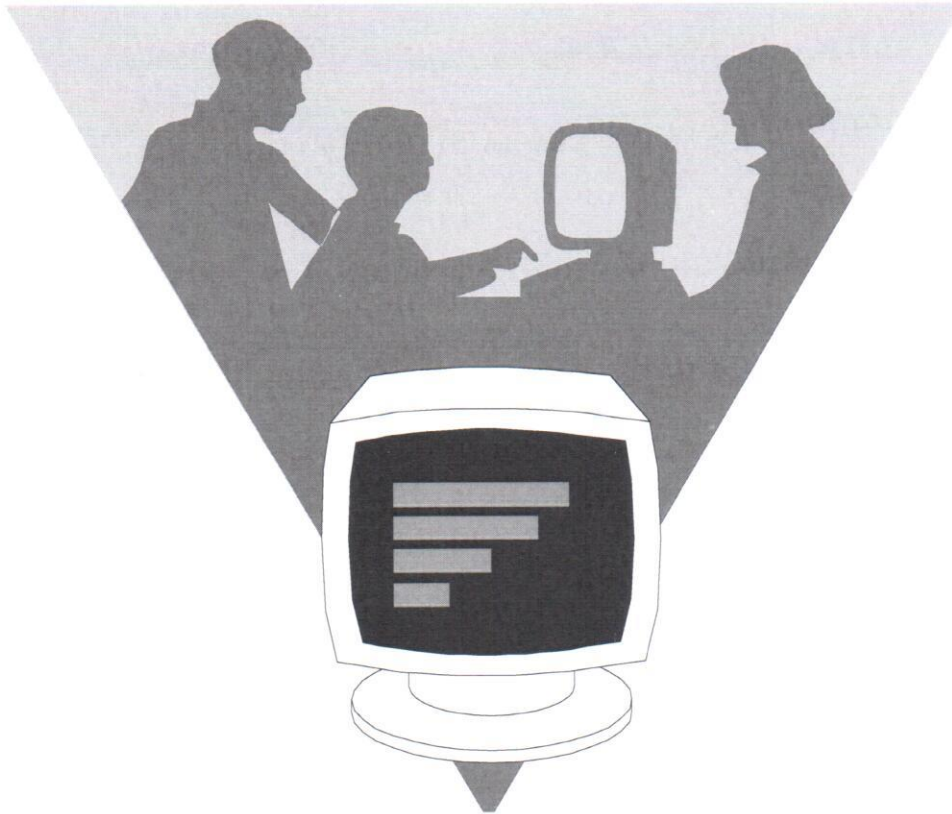
Innstillingen enstemmig vedtatt.

Formannskapet sitt vedtak i sak 006/16:

Kommunestyret tar skatteoppkrevers årsrapport for 2015 til etterretning.

Nina Bordi Øvergaard
rådmann

- Dette dokumentet er godkjent elektronisk i Sør-Varanger kommune og har derfor ingen signatur. -



Årsrapport for 2015

**Skatteoppkreveren i
Sør-Varanger kommune**

Innhold

1. Generelt om skatteoppkreverens virksomhet	3
1.1 Skatteoppkreverkontoret.....	3
1.1.1 Ressurser	3
1.1.2 Organisering	3
1.1.3 Ressurser og kompetanse.....	3
1.2 Internkontroll	3
1.3 Vurdering av skatteinngangen	4
1.3.1 Total skatte- og avgiftsinngang i regnskapsåret.....	4
1.3.2 Kommunens andel av skatteinngangen i regnskapsåret	4
2. Skatteregnskapet	5
2.1 Avleggelse av skatteregnskapet.....	5
2.2 Margin	5
2.2.1 Margin for inntektsåret 2014.....	5
2.2.2 Margin for inntektsåret 2015.....	5
2.2.3 Kommentarer til marginavsetningen.....	5
3. Innfordring av krav	6
3.1 Restanseutviklingen.....	6
3.1.1 Totale restanser og berostilte krav	6
3.1.2 Kommentarer til restansesituasjonen og utviklingen i restanser	6
3.1.3 Restanser eldre år	7
3.1.4 Kommentarer til restanser og restanseoppfølgingen for eldre år.....	7
3.2 Innfordringens effektivitet.....	8
3.2.2 Vurdering av sammenheng mellom aktivitet og resultat.....	8
3.3 Særnamskompetanse.....	8
4. Arbeidsgiverkontroll.....	9
4.1 Organisering av arbeidsgiverkontrollen	9
4.2 Planlagte og gjennomførte kontroller.....	9
4.3 Resultater fra arbeidsgiverkontrollen	9
4.4 Vurdering av arbeidsgiverkontrollen	9
4.6 Gjennomførte informasjonstiltak	9

1. Generelt om skatteoppkreverens virksomhet

1.1 Skatteoppkreverkontoret

1.1.1 Ressurser

Ressursfordeling	Årsverk	%-andel fordelt
Antall årsverk ved skatteoppkreverkontoret som kun er benyttet til skatteoppkreverfunksjonen i regnskapsåret	4	100 %
Ressursbruk ved skatteoppkreverkontoret, fordeling av årsverk	-----	-----
Skatteregnskap	0,5	12,5%
Innfordring av skatt og arbeidsgiveravgift	1,8	45,0%
Arbeidsgiverkontroll	1,3	32,5%
Informasjon og veiledning overfor skatte- og avgiftspliktige og regnskapsførere/revisorer	0,1	2,5%
Skatteutvalg	0,1	2,5%
Administrasjon	0,2	5,0%
(Andel fordelt skal være 100 %)	Sum	100 %

1.1.2 Organisering

Skatteavdelingen er en egen avdeling og er organisert under økonomiavdelingen. Skatteoppkrever har fagansvaret og leder avdelingen. Øvrige tre ansatte er økonomikonsulenter.

1.1.3 Ressurser og kompetanse

Avdelingen har ressurser og kompetanse til å utføre lovpålagte oppgaver innenfor kontrollområde, innfordring og føring av skatteregnskapet. Servicefunksjoner mot skattytere og øvrige samarbeidsaktører holder høyt nivå. Kommunikasjon foregår både på engelsk språk og russisk.

1.2 Internkontroll

Intern kontroll fortas ved;

- Attestasjon, anvisning og utbetalingsrutiner
- Kontroll av manuelle bilag og forhåndslikninger, manuelle avregninger, endringsavregninger
- Kontroll av manuelt innlagte kontonummer
- Kontroll av bankavstemminger
- Godkjenne kontrollobjekt og kontrollaktiviteter
- Kvalitetssikring av faktum og av kontrollrapporter
- Kontroll av tilganger, rollesett og fullmakter til den enkelte

1.3 Vurdering av skatteinngangen

1.3.1 Total skatte- og avgiftsinngang i regnskapsåret

		Valgt år	Forrige år	Endringer 2015-2014
1	Likvider	91 554 563,81	83 208 895,55	8 345 668,26
	Skyldig skattekreditorene	-7 933 476,33	-4 077 313,09	-3 856 163,24
	Skyldig andre	-108 308,09	-94 484,09	-13 824,00
	Innestående margin	-83 512 775,00	-79 037 094,00	-4 475 681,00
	Udisponert resultat	-4,39	-4,37	-0,02
Sum		0,00	0,00	0,00
2	Arbeidsgiveravgift	-61 379 926,02	-22 440 369,00	-38 939 557,02
	Kildeskatt mv - 100% stat	-162 975,00	-73 629,00	-89 346,00
	Personlige skatteyttere	-742 073 420,29	-702 039 775,24	-40 033 645,05
	Upersonlige skatteyttere	-40 095 418,53	-43 033 682,52	2 938 263,99
	Renter	-752 090,16	-648 683,24	-103 406,92
	Innfordring	-20 674,85	99 133,78	-119 808,63
Sum		-844 484 504,85	-768 137 005,22	-76 347 499,63
3	Fordelt til Folketrygden - arbeidsgiveravgift	61 379 926,00	22 440 369,00	38 939 557,00
	Fordelt til Folketrygden - medlemsavgift	257 102 057,00	235 574 638,00	21 527 419,00
	Fordelt til Fylkeskommunen	55 038 370,00	53 591 392,00	1 446 978,00
	Fordelt til kommunen	244 836 811,83	236 338 465,22	8 498 346,61
	Fordelt til Staten	226 128 428,00	220 076 551,00	6 051 877,00
	Krav som er ufordelt	0,02	0,00	0,02
	Videresending plassering mellom kommuner	-1 088,00	115 590,00	-116 678,00
Sum		844 484 504,85	768 137 005,22	76 347 499,63
Sum totalt		0,00	0,00	0,00

Totalte skatteinntekter for 2015 kr 844,4 mil, er 76,3 mil mer sammenlignet med 2014, en økning på 9,9%.

1.3.2 Kommunens andel av skatteinngangen i regnskapsåret

	Fordeling					
	Kommune	Fylke	Toppskatt	Felleskatt	Statens andel	Folketrygd
Sum 2014	-236 338 458,07	-53 591 394,24	67 819 432,17	-287 895 991,71	-220 076 559,54	-258 015 008,79
Sum 2015	-244 836 817,27	-55 038 369,97	76 837 709,31	-302 966 132,12	-226 128 422,81	-318 481 982,80
2015 - 2014	-8 498 359,20	-1 446 975,73	9 018 277,14	-15 070 140,41	-6 051 863,27	-60 466 974,01

Fordelte skatteinntekter til Sør-Varanger kommune for 2015 er kr 244,8 mil, en økning på kr 8,4 mil, 3,6 % mer sammenlignet med 2014.

2. Skatteregnskapet

2.1 Avleggelse av skatteregnskapet

Avleggelse av skatteregnskapet

Skatteoppkreveren i Sør-Varanger Kommune bekrefter at skatteregnskapet for 2015 er ført, avstemt og avlagt i samsvar med gjeldende forskrifter og retningslinjer, jf. Instruks for skatteoppkrevere av 8.april 2014 § 3-3 nr. 2.

Årsregnskapet for 2015 følger som vedlegg til årsrapporten, og er signert av skatteoppkreveren.

2.2 Margin

2.2.1 Margin for inntektsåret 2014

Innestående margin for inntektsåret 2014, pr. 31.10.2015	kr 2 768 569,-
For mye avsatt margin for inntektsåret 2014	kr 2 768 550,-

Marginprosent

Prosentats marginavsetning: 12 %. Gyldig fra: 01.01.00

2.2.2 Margin for inntektsåret 2015

Marginavsetning for inntektsåret 2015, pr. 31.12. 2015	kr 83 512 775
Gjeldende prosentats marginavsetning: 12 %. Gyldig fra:	01.01.00

2.2.3 Kommentarer til marginavsetningen

Skatteoppkrever vedtar og opprettholde marginavsetning på 12%. Kommunen har ikke hatt likviditetsproblemer i forbindelse med skatteutbetalinger med denne avsetningsstørrelsen. Inntektene kan øke og av den grunn beholdes samme marginavsetning.

3. Innfordring av krav

3.1 Restanseutviklingen

3.1.1 Totale restanser og berostilte krav

Skatteart	Restanse 31.12.2015	Herav berostilt restanse 31.12.15	Restanse 31.12.2014	Herav berostilt restanse 31.12.14	Endring i restanse Reduksjon (-) Økning (+)	Endring i berostilt restanse
Sum restanse pr. skatteart	74 481 034,50	0,00	16 661 816,50	0,00	57 819 218,00	0,00
Arbeidsgiveravgift	52 138 238,00	0,00	67 300,00	0,00	52 070 938,00	0,00
Artistskatt	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Forsinkelsesrenter	2 251 122,00	0,00	1 911 999,00	0,00	339 123,00	0,00
Forskuddsskatt	755 612,00	0,00	222 342,00	0,00	533 270,00	0,00
Forskuddsskatt person	1 238 159,00	0,00	1 322 449,00	0,00	-84 290,00	0,00
Forskuddstrekk	4 111 229,00	0,00	1 074 036,00	0,00	3 037 193,00	0,00
Gebyr	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Innfordringsinntekter	242 570,00	0,00	264 765,00	0,00	-22 195,00	0,00
Inntekt av summarisk fellesoppgjør	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Kildeskatt	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Restskatt	3 131 719,00	0,00	2 029 977,00	0,00	1 101 742,00	0,00
Restskatt person	10 612 385,50	0,00	9 768 948,50	0,00	843 437,00	0,00
Sum restanse diverse krav	31 697,00	0,00	34 819,00	0,00	-----	-----
Diverse krav	31 697,00	0,00	34 819,00	0,00	-----	-----
Sum restanse pr. skatteart inkl. diverse krav	74 512 731,50	0,00	16 696 635,50	0,00	-----	-----

3.1.2 Kommentarer til restansesituasjonen og utviklingen i restanser

Følgende forhold bes kommentert:

- Totale restanser ved utgangen av 2015 er på kr 74,5 mil som er en økning på kr 57,8 mil fra 2014.
- Restansen på arbeidsgiveravgiften har økt med 52 mil. kroner.
- Restansen på forskuddstrekk har økt med 3 mil. kroner.
- Restanse økningen på skatteartene arbeidsgiveravgift og forskuddstrekk relaterer seg i hovedsak til to selskap som er konkurs.
- Restanse økning Restskatt på kr 1,1 mil skyldes hovedsakelig to selskap hvor et selskap er konkurs og det andre selskapet er slettet.
- Restanse økning på restskatt person med kr 843.000. Noe av denne restanse skyldes skattytere med sent utlegg på året som ikke tillater gjennomførte innfordringstiltak før året er omme. Det er iverksatt innfordringstiltak i henhold til retningslinjer for de aller fleste skattytere med restskatt person. Skattytere hvor tiltak ikke er iverksatt er under vurdering for korrekt saksbehandling.
- Ved korrigerende av total restanse på kr 74,5 mil med restanse tilhørende selskap som er konkurs og selskap som er slettet, vil total restansen ligge på omkring 18 mil kr som er 1,3 mil mer enn samlet restanse for 2014.

- Avskrivninger er foretatt for:
 - 4 personlige skattytere med til sammen kr. 48 510,-
 - 5 organisasjoner med til sammen kr. 425 801,-
 - Ettergivelser: 1 skattyter med kr. 10 010,-
- Skatteoppkrever har ikke skattekrav som er berostilt.
- Økning eller nedgang i
 - utlignet skatt har økt med kr 3.7 mil fra 2014 til 2013

3.1.3 Restanser eldre år

Inntektsår	Sum restanse (debit)	Herav skatteart "Restskatt – person"
2013	13 452 471	2 354 283
2012	10 031 835	911 532
2011	11 147 888	555 338
2010 – 19XX	28 638 801	-----
Sum	63 270 995	3 821 153

3.1.4 Kommentarer til restanser og restanseoppfølgingen for eldre år

Gi kommentarer til restanser for eldre år:

Av samlede restanser (punkt 3.1.1) kr 74,5 mil. utgjør restanser for årene 2013 og eldre år kr 63,2 mil. Etter beregnet arbeidsgiveravgift som følge av kontroll utgjør kr 45 mil av eldre restanse. Restanser for 2014 og 2015 utgjør kr 11,2 mil. Etter beregnet arbeidsgiveravgift som følge av kontroll utgjør kr 2,6 mil av restanse for årene 2014 og 2015. Restanse for Restskatt person 2014 utgjør kr 6,7 mil.

Kontoret har gjennomgått rapporten "Restanseliste – forelda krav" dato t.o.m. 31.12.2015.

Antall krav som var foreldet pr. 31.12.2015: 1 (org.nr 995337533)
Samlet beløp på krav som var foreldet pr. 31.12.2015: kr. 2 154,-

En NUF bedrift hvor hoved bedrift i Sverige er slott konkurs og selskapet vil bli slettet i Brønnøysundregisteret i jan 2016 hvorpå kravet blir avskrevet deretter.

3.2 Innfordringens effektivitet

Styringsparameter	Resultat pr. 31.12.2015	Resultatkrav 31.12.2015	Differanse	Avviksforklaring i forhold til måloppnåelse pr. 31.12.2015. Det er KUN der måloppnåelse (differanse) fremkommer som gul som skal kommenteres
Innbetalt skatt/avgift av sum krav siste år, fordelt på skatte-/avgiftsart				
Restskatt person (2013)	89,41	95,6	-6,19	Aktiv restanse som i hovedsak skyldes differansen mellom resultatkrav og resultater utgjør kr 921 971. Restanse kr 178.151 er skattytere: - under gjeldsordning kr 47.054. - under utdanning kr 11.539. - Betalingsavtale kr 35.791. - tidligere konkurs kr 83.767. Restanse med skattytere som har utleggstrekk utgjør kr 395.906 som eneste akseptable innfordringstiltak. Restanse hvor det er iversatt andre varslinger inkludert tvangssalg utgjør kr 301.036. Restanse hvor det er foretatt skjønnslingninger med tilleggsskatt utgjør kr 544.931. Med korrigeringer av disse restanser ville resultatet pr 31.12.2015 utgjort 95,80%.
Forskuddsskatt person (2014)	99,60	99,0	0,60	Gul: Resultat < 98 %
Forskuddstrekk (2014)	99,79	100,0	-0,21	Restanse på forskuddstrekk skyldes selskap som er konkurs og hvor boet er ikke avsluttet.
Arbeidsgiveravgift (2014)	97,23	99,90	-2,67	Restanse arbeidsgiveravgift skyldes selskap som er konkurs og hvor selskapet ennå ikke er slettet.
Restskatt (2013) Upersonlige	91,36	99,0	-7,64	Restanse restskatt skyldes selskap som er konkurs og hvor selskapet ennå ikke er slettet.
Forskuddsskatt (2014) Upersonlige	98,50	99,9	-1,40	Restanse forskuddsskatt skyldes selskap som er konkurs og hvor selskapet ennå ikke er slettet.
6.2 b) <u>Innfordret</u> Restskatt Person, av sum krav til innfordring siste år (inntektsåret 2013)	53,51	70,0	-16,49	Restskatt person og differanse på 16,49% mellom resultat og krav skyldes samme forhold som spesifikt nevnt under avvik forklart under skatteart restskatt person 2013. Den større restanse skyldes at det er skatterestanser for år utover inntektsåret 2013 på disse skattytere.

3.2.2 Vurdering av sammenheng mellom aktivitet og resultat

Innfordringens resultater merket med grønn farge er innenfor kravene. Skatterestansene som er gul ligger under kravene og er forklart med årsak for restansen for den enkelte skyldner, hvilke innfordringstiltak som er iversatt og status i sak.

3.3 Særnamskompetanse

Skatteoppkrever har særnamskompetanse. Denne myndighet har bidratt til mer effektiv saksbehandling og raskere avgjørelse i enkeltsaker.

4. Arbeidsgiverkontroll

4.1 Organisering av arbeidsgiverkontrollen

Arbeidsgiverkontrollene har vært utført på eget kontor.

4.2 Planlagte og gjennomførte kontroller

Antall planlagte kontroller for 2015: 20

Som utgjør: 5,0% av totalt antall leverandører av LTO i kommunen.

Antall gjennomførte kontroller i 2015: 19

Som utgjør: 4,7 % av totalt antall leverandører av LTO i kommunen.

Antall gjennomførte kontroller i 2014: 18 som utgjør 4,5 % av totalt antall leverandører av LTO i kommunen.

4.3 Resultater fra arbeidsgiverkontrollen

Endringsforslag i inntektsgrunnlag og grunnlag for arbeidsgiveravgift innsendt skattnord for behandling med vedtak, utgjør 35.2 mil kroner.

4.4 Vurdering av arbeidsgiverkontrollen

Kvaliteten på kontrollene er god. Resultatene jfr. innberettet endringsforslag må ses på som svært god.

4.6 Gjennomførte informasjonstiltak

Det har vært avholdt informasjonsmøte for nyetablerere.

Kirkenes 19. januar 2016


Skatteoppkreverens signatur

Vedlegg: Årsregnskapet for 2015 - signert av skatteoppkreveren.
Forklaring til årsregnskapet.

		Valgt år	Forrige år	Endringer 2015-2014
1	Likvider	91 554 563,81	83 208 895,55	8 345 668,26
	Skyldig skattekreditorene	-7 933 476,33	-4 077 313,09	-3 856 163,24
	Skyldig andre	-108 308,09	-94 484,09	-13 824,00
	Innestående margin	-83 512 775,00	-79 037 094,00	-4 475 681,00
	Udisponert resultat	-4,39	-4,37	-0,02
Sum		0,00	0,00	0,00
2	Arbeidsgiveravgift	-61 379 926,02	-22 440 369,00	-38 939 557,02
	Kildeskatt mv - 100% stat	-162 975,00	-73 629,00	-89 346,00
	Personlige skatteyttere	-742 073 420,29	-702 039 775,24	-40 033 645,05
	Upersonlige skatteyttere	-40 095 418,53	-43 033 682,52	2 938 263,99
	Renter	-752 090,16	-648 683,24	-103 406,92
	Innfordring	-20 674,85	99 133,78	-119 808,63
Sum		-844 484 504,85	-768 137 005,22	-76 347 499,63
3	Fordelt til Folketrygden - arbeidsgiveravgift	61 379 926,00	22 440 369,00	38 939 557,00
	Fordelt til Folketrygden - medlemsavgift	257 102 057,00	235 574 638,00	21 527 419,00
	Fordelt til Fylkeskommunen	55 038 370,00	53 591 392,00	1 446 978,00
	Fordelt til kommunen	244 836 811,83	236 338 465,22	8 498 346,61
	Fordelt til Staten	226 128 428,00	220 076 551,00	6 051 877,00
	Krav som er ufordelt	0,02	0,00	0,02
	Videresending plassering mellom kommuner	-1 088,00	115 590,00	-116 678,00
Sum		844 484 504,85	768 137 005,22	76 347 499,63
Sum totalt		0,00	0,00	0,00

Kirkenes 19.01.2016



Skatteoppkreveren i Sør-Varanger
 Postboks 406, 9915 Kirkenes
 Telefon: 78 97 74 00
 Bankkonto skatt: 6345 06 20302

Forklaring til årsregnskapet

Skatteregnskapet er avlagt etter kontantprinsippet. Skatteregnskapet viser skatter og avgifter mv som er innbetalt i løpet av regnskapsåret.

Innbetalte skatter og avgifter mv er fordelt til kommunen, fylkeskommunen, folketrygden og staten (skattekreditorene), etter gjeldende fordelingstall.

Sumlinjene i årsregnskapet

- **Likvider**

Likvidene i skatteregnskapet består av bankbeholdning for skatt og eventuelt kontantbeholdning.

- **Skyldig skattekreditorene**

Fordelingsoppgjøret til skattekreditorene for desember, står som gjeld i balansen pr. 31.12. Skatteoppkreveren skal utbetale fordelingsoppgjøret til skattekreditorene senest 10. januar.

Dersom dette er et positivt beløp, har skatteoppkreveren en fordring på skattekreditorene. Skattekreditorene skal innbetale dette beløpet til skatteoppkreveren senest 20. januar.

- **Skyldig andre**

Dette beløpet består av uidentifiserte og uplasserte innbetalinger, som ikke er fordelt til skattekreditorene.

- **Udisponert resultat**

Dette skal være et lite beløp som skyldes øreavrunding i skatteregnskapssystemet.

- **Innbetalte skatter og avgifter, Renter, Innfordring**

Dette beløpet er innbetalt arbeidsgiveravgift, forskuddstrekk fratrukket marginavsetning, forskuddsskatt for personlige og upersonlige skattytere, restskatt og overskytende forskudd for personlige og upersonlige skattytere, kildeskatt, samt renter og gebyrer.

- **Fordelt til skattekreditorene**

Dette er innbetalte skatter og avgifter, renter og gebyrer som er fordelt til skattekreditorene.

- **Krav som er ufordelt**

Dette skal være et lite beløp som skyldes øreavrunding i skatteregnskapssystemet.



SØR-VARANGER KOMMUNE

Boks 406, 9915 Kirkenes
Tlf. 78 97 74 00. Fax 78 99 22 12
E-post: postmottak@sor-varanger.kommune.no
www.svk.no

SAKSFRAMLEGG Sak til politisk behandling

Saksbehandler: Evjen, Bente Jorid Enhetsleder: Evjen, Bente Jorid, tlf. 78 97 74 92	Dato: 04.02.2016
Arkivsak: <arkivsaknr>	
Saksordfører: Nesje, Robert	

Utvalg	Saksnummer	Dato
Utvalg for plan og samferdsel	017/16	16.02.2016
Kommunestyret	014/16	17.02.2016

PLANPROGRAM FOR DETALJREGULERING FOR NORDBAKKEN I NAMDALEN

Vedlagte dokumenter:

PLANAUGRENSNING

Planprogram plassen Nordbakken 04-02-2016

Dokumenter i saken:

- 2016000094 ANGÅENDE PLANPROGRAM FOR DETALJREGULERING NAMDALEN
- 2015023164 KORRIGERING AV DOKUMENTER FOR NAMDALEN
DETALJREGULERING - GBN 21/11 OG 21/19
- 2015014709 VEDR. FORSLAG TIL PLANPROGRAM 21/11 NAMDALEN
- 2015004900 FORSLAG TIL PLANPROGRAM NAMDALEN
- 2015001710 UTTALELSE - ENDRING AV BEBYGGELSESPAN FOR GBN 21/11
NAMDALEN
- 2015001709 UTTALELSE - ENDRING AV BEBYGGELSESPAN FOR GBN 21/11
NAMDALEN
- 2015000096 ENDRING BEBYGGELSESPAN NAMDALEN
- 2014024858 ENDRING BEBYGGELSESPAN NAMDALEN
- 2014008401 INNSPILL TIL VARSEL OM OPPSTART AV EDNRING
BEGYGGELSESPAN EIENDOM 21/11 - NAMDALEN
- 2014006099 VARSEL OM OPPSTART AV ENDRING BEBYGGELSESPAN NAMDALEN
- 2014007785 INNSPILL TIL ENDRING AV BEBYGGELSESPAN FOR GBN 21/11
NAMDALEN
- 2014000560 VARSEL OM OPPSTART PLANARBEIDE NAMDALEN
- 2013021862 SPØRSMÅL OM BEHOV FOR KONSEKVENSUTREDNING -

Kort sammendrag:

Namdalen Wilderness Lodge AS har fått utarbeidet et planprogram for detaljregulering for Nordbakken i Namdalen. Bakgrunnen for planen er at tiltakshaver ønsker å utvikle Nordbakken gård som destinasjon for ekspedisjon- og villmarksturisme. Kommunen har tidligere vurdert at planen kan ha vesentlige virkninger for miljø og samfunn, jf. plan- og bygningsloven § 12-9. Dermed utløses krav om planprogram for reguleringsplan jf. plan- og bygningsloven § 4-1.

Faktiske opplysninger:

Fiskebeck prosjekt AS har på vegne av tiltakshaver Namdalen Wilderness Lodge AS utarbeidet forslag til planprogram for detaljregulering for Nordbakken i Namdalen. Bakgrunnen for planen er at tiltakshaver ønsker å utvikle Nordbakken som destinasjon for ekspedisjon- og villmarksturisme.

Nordbakken gård ligger i Namdalen, like ved Langfjordvannet. Gjeldende reguleringsplan for området er *Namdalen hytteområde, bebyggelsesplan fra 07.06.1994*. Det er flere eksisterende bygg på gården som man ønsker å benytte til overnatting tilsvarende ødemarkskoier. Det eksisterende «Høsehøuset» på gården benytter man i dag til bevertning, og dette er drift man ønsker å videreføre. I tillegg ønsker man å bygge små «gammer» for overnatting i skogen vest for gårdstunet. Litt sør for gården ønsker man å bygge rundt fire hytter for utleie. Nede ved vannet ønsker tiltakshaver å etablere flytebrygge og evt. naust og badstu.

Fiskebeck prosjekt ba 01.10.2013 kommunen om en vurdering av behov for konsekvensutredning for tiltaket. Kommunen vurderte da at planen kan ha vesentlige virkninger for miljø og samfunn, jf. plan- og bygningsloven § 12-9, noe som utløser krav om planprogram for reguleringsplan jf. plan- og bygningsloven § 4-1. Kommunen anbefalte at naturens mangfold og landskap skulle konsekvensutredes.

Om planprogram

Plan- og bygningsloven § 4-1 stiller bl.a. krav til hvilke planer som skal ha planprogram og hva planprogrammet skal inneholde: *«For alle regionale planer og kommuneplaner, og for reguleringsplaner som kan ha vesentlige virkninger for miljø og samfunn, skal det som ledd i varsling av planoppstart utarbeides et planprogram som grunnlag for planarbeidet.*

Planprogrammet skal gjøre rede for formålet med planarbeidet, planprosessen med frister og deltakere, opplegget for medvirkning, spesielt i forhold til grupper som antas å bli særlig berørt, hvilke alternativer som vil bli vurdert og behovet for utredninger. Forslag til planprogram sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn samtidig med varsling av planoppstart. Planprogrammet fastsettes ordinært av planmyndigheten.»

Under er et utdrag av kommunal- og regionaldepartementets beskrivelse ut over lovteksten

om hva planprogram er, og kravene som stilles til dette:

«Planprogrammet er et fleksibelt verktøy for den tidlige fasen av planarbeidet og skal tilpasses den konkrete plansituasjonen og planbehovet. Som et minimum skal planprogrammet gjøre rede for formålet med planarbeidet, planprosessen og opplegget for medvirkning. Dette gjelder uavhengig av om planprogrammet skal ligge til grunn for et planforslag med konsekvensutredning eller ikke.

Dersom det skal gjennomføres en konsekvensutredning av planen som planprogrammet skal ligge til grunn for, må planprogrammet også redegjøre for behovet for utredninger.

Det er viktig at forslag til planprogram gis en tydelig utforming før det legges ut til høring og offentlig ettersyn. Det forutsettes at planprogrammet inneholder nødvendig informasjon og er av en slik kvalitet at det gir grunnlag for medvirkning og relevante innspill fra berørte myndigheter og andre med interesse i planarbeidet. Det er derfor nødvendig med en åpen prosess for å komme fram til et godt planprogram. For berørte myndigheter skal planprogrammet også danne grunnlag for disse myndighetenes vurdering av om planen kan komme i konflikt med nasjonale eller viktige regionale interesser. Planprogrammet må struktureres slik at det i etterkant kan tas stilling til om planforslaget med konsekvensutredning er utarbeidet i tråd med planprogrammet.»

Lenke: https://www.regjeringen.no/no/dokument/dep/kmd/veiledninger_brosjyrer/2009/ny-versjon-lovkommentar-til-plandelen-i-/kapittel-4-generelle-utredningskrav/-/4-1-planprogram/id556751/

Sammendrag av høringsuttalelser m/tiltakshavers samt rådmannens kommentar

I forbindelse med varsling av oppstart endring av bebyggelsesplan og konsekvensutredning, er det kommet inn innspill. Disse er vurdert og ivaretatt i planprogrammet her;

- Sametinget: Det er ikke registrert automatiske fredede samiske kulturminner. Det er ingen merknader til planarbeidet. I sitt innspill har Sametinget lagt vekt på at ved arbeid i marken må man vise aktsomhet for automatisk fredede kulturminner.

- Finnmark Fylkeskommune: har i sitt innspill gjort oppmerksom på at man ikke skal endre kulturlandskapet. SEFRAK-registrerte bygg og gårdstun skal bevares, og ev. tiltak avklares med vernemyndighet. Man skal også på generell basis ta hensyn til universell utforming.

Tiltakshaver: Disse innspill er ivaretatt ved at det er skal legges inn klare føringer for både bygg og kulturlandskap i beskrivelse og bestemmelser for reguleringsplan. Det tas hensyn til vern av bygg og landskap, samt at store deler av eksisterende området skal beholdes og forvaltes slik det er i dag og forsøkt tilbakeføres til gammel fordums storhet. Dette er også viktig del av konseptet med ødemarksgård (Wilderness Lodge) som tiltakshaver bygger opp.

Rådmannens vurdering: Rådmannen har opplyst tiltakshaver om at tilgjengeligheten til området/tiltaket må ses nærmere på i forbindelse med utarbeiding av plan. Rådmannen

stiller seg ellers bak vurderingene til tiltakshaver.

- Fylkesmannen i Finnmark: Minner om at behandling av plansaker skal ny forskrift (1 jan 2015) legges til grunn for den videre behandling. –Biologisk mangfold. Det er påvist sårbar planteart(Russearve)i Namdalen, men ikke innenfor planområdet. Dette punktet må tas med i konsekvensutredningen. –Varig verna vassdrag og randsoner rundt disse. Dette må konsekvensutredes. –Reindrifta. Må vurderes konsekvensutredet. Innspill for detaljregulering; -Minner om generelle krav til utarbeidelse av reguleringsplan. –Spørsmål om oppheving av eldre plan (Namdalen hyttefelt). –Det må føres på grad av utnytting. – Landbruksinteresser. –Biologisk mangfold og formål.- Kulturlandskap og formål.- Motorferdsel og påvirkning av friluftslivet og naturmiljøet. –Samfunnssikkerhet og risiko- og sårbarhetsanalyse. –Tilbud om kvalitetssikring av arealplankart.

Tiltakshaver: Vi har korrigert forslag til Planprogram etter Fylkesmannens ønsker for punktene; - Behandling etter ny forskrift av 1 jan 2015, -Biologisk mangfold tas med i konsekvensutredning, -Reindrifta er kommet med i konsekvensutredning, -Varig verna vassdrag skal beskrives og kommenteres i planprogrammet. I innspill for detaljregulering har vi følgende kommentarer: -De generelle reglene for detaljregulering (beskrivelse, bestemmelser etc.) er etterfulgt. –Grad av utnytting skal påføres planen. – Landbruksinteresser er beskrevet. –Biologisk mangfold er tatt med som eget punkt i beskrivelsen, og får eget formål (kode 5120). –Kulturlandskap får eget formål (5500). – Motorferdsel er med i beskrivelsen som eget punkt. –Samfunnssikkerhet og risiko- og sårbarhetsanalyse gjøres på eget skjema i detaljplan. -Tilbud om kvalitetssikring av arealplan. Dette er noe som Sør-Varanger kommune må ta stilling til om dem vil benytte seg av.

Rådmannens vurdering: Rådmannen stiller seg bak vurderingene til tiltakshaver. Når det gjelder Fylkesmannens kommentar om at Langsfjordvannet er en del av et verna vassdrag, vil rådmannen minne om at vannet er vernet mot kraftutbygging.

- Reinbeitedistrikt 5A/C Pasvik: Området er frodig og er et godt beiteområde for rein. Inngrep kan gi negative konsekvenser for reindriften. Omfang av planlagt tiltak er ikke klarlagt godt nok for en fullstendig vurdering av planprogrammet og detaljregulering. Næringsområde som ligger rundt selve hovedbygningene(gårdstunet) er vurdert til lite negative konsekvenser så lenge man dette gjøres på en skånsom måte for naturen rundt. Spesielt trafikk til og fra området, og internt i planområdet, er en viktig faktor som må konsekvensutredes. Vedlikehold av området slik som det er i dag er en fordel for reindriften da rein og annet vilt kan krysse og benytte området til beite. Det er viktig at randsoner rundt gården ikke utvides. Distriktet er negativ til områder for nye private hytter. Avfallshåndtering skal ta høyde for at dette området kan få besøk av bjørn slik at man ikke tiltrekker seg rovvilt unødige.

Tiltakshaver: For å ivareta innspill fra reindriften har vi følgende tiltak: forslag til planprogram gjort endringer som tar hensyn til innspill fra Reinbeitedistriktet. Planlagt hytteområdet som ligger mot nord og var forutsatt også for salg er fjernet fra planprogrammet. Dermed vil man ikke få ekstra trafikk og bruk i nord hvor det er gamle jorder som brukes av rein og annet vilt. Næringsvirksomheten konsentreres rundt eksisterende gårdstun innen for definisjonsområdet (lilla linjer). Trafikken inn til gården går i dag stort sett på Langfjordvatnet både sommer og vintertid. Dette vil ikke endres i framtiden. Noen turister sannsynligvis vil komme via sti som er etablert fra både nord, syd og øst. Men dette vil være et fåtall. Det er

planlagt tiltak for å håndtere økt trafikk til parkering på Langvasseid. Planlagt ekstra hytteområde for utleie i sør skal ikke ha så stor betydning for reindrifta. Her er det etablert eksisterende trafikk frå både nabohytter og trafikk ned til vatnet. Derfor ønsker man å fortette med et mulig byggeområde som knyttes mot eksisterende trafikkårer(stier, skuterløyper etc.). Man håndterer allerede avfallsmenger i dag på en god måte, og dette skal fortsette selv med gjennomføring av planlagt regulering. For øvrig så har ny drift som er startet opp (vedlikehold, tynningshogst og økning av trafikk) ikke vært til unødig stor ulempe for reindrifta. Vi har fått signaler fra Reinbeitedistriktet på at ny drift også har hatt noen positive effekter.

Rådmannens vurdering: Rådmannen stiller seg bak vurderingene til tiltakshaver.

- Alle høringsuttalelsene gjør oppmerksom på aktsomhetsregelen i forbindelse med gjennomføring av planen og ev. oppdagelsen av nye kulturminner. Dette blir tatt med i reguleringsbestemmelsene.

Oppsummering av høringsuttalelser samt avsluttende kommentar:

- Tiltakets innvirkning på naturens mangfold, landskap samt på samisk natur- og kulturgrunnlag skal konsekvensutredes. Dette med bakgrunn i vurderinger gjort av administrasjonen og innkomne høringsuttalelser. Rådmannen stiller seg for øvrig bak vurderingene til tiltakshaver.

Rådmannen anser forlaget til planprogram for utarbeidet etter gjeldende og anerkjent metodikk, samt tilpasset plannivået og omfanget til fremtidig virksomhet. Rådmannen har ingen merknader til planprogrammet.

Kommuneplanens hovedmål:

Sør-Varanger kommune skal utvikles til et lokalsamfunn som gir grunnlag for befolkningsvekst i alle deler av kommunen. Arealdisponering og offentlig service og tjenesteproduksjon skal dimensjoneres ut fra en samlet befolkning på 12.000 innbyggere ved planperiodens utløp, og ha en kvalitet som gjør kommunen attraktiv som bosted og for etableringer og knoppskyting i privat næringsliv.

Hovedmålet vil være retningsgivende for de politiske og administrative prioriteringer i hele den kommunale organisasjon i planperioden. Ut fra dette, skal det gjøres vurderinger i forhold til følgende satsingsområder:

Næringsutvikling:

Reguleringsplanen utarbeides for tilrettelegging for reiselivsvirksomhet. I kommuneplanens samfunnsdel er det et mål å «legge til rette for et mangfoldig og innovativt næringsliv». Tilrettelegging for reiseliv er i denne sammenhengen et godt virkemiddel mot å nå målsettingen, og det å legge til rette for et natur- og opplevelsesbasert reiseliv er nevnt som en konkret strategi i samfunnsdelen. Ut i fra dette mener rådmannen at tiltaket er i tråd med

samfunnsdelen, og er positivt for samfunnsutviklingen i kommunen.

Infrastruktur:

Tiltaket er ikke omfattende i den grad at det genererer større infrastrukturtiltak. Transporten inn til området vil følge snøskuterløype på Langfjordvannet, båt på Langfjordvannet, eller at folk følger sti til fots/ski. Det vil muligens være behov for å oppgradere eksist. parkeringsplass på Langvasseid. Dette må avklares med grunneier hvis behovet oppstår.

Det er ikke offentlig vann- og avløpsnett i området. Derfor må det tas spesielt hensyn til god kontroll med avfall og avløp fra både overnattingsbygg og hytter/gammer. Dette gjøres spesielt ved søknad om utslippstillatelse, samt ved kontakt med Varanger Kraft for elektrisk forsyning. Kontroll på matavfall må også være svært god siden Namdalen svært sannsynlig vil få besøk av rovdyr.

Barn og ungdom:

Tiltaket berører ikke barn og unges interesse.

Folkehelse:

Tiltaket legger til en viss grad opp til aktiv ferie og friluftsliv. Dette er positivt.

Kompetansebygging:

Ikke relevant i denne sammenhengen.

Økonomi:

Ikke relevant i denne sammenhengen.

Universell utforming, jfr bestemmelser i plan og bygningslov:

Når det gjelder universell utforming er spørsmålet om dette er et tiltak som av sin funksjon ikke er egnet for personer med funksjonsnedsettelse jf. byggteknisk forskrift § 8-2 og § 12-1. Rådmannen er av den oppfatning tiltaket er egnet for mange grupper med funksjonsnedsettelse, men at tiltaket likevel ikke kan benyttes av alle pga. beliggenhet, funksjon m.m. Dette medfører at tiltaket i sin helhet ikke kan bli universelt utformet, altså utformet for *alle*. Likevel er det viktig å huske at tiltaket retter seg mot almenheten. Derfor mener rådmannen det er viktig i det videre planarbeidet at det blir redegjort for avbøtende tiltak som skal gjøre tiltaket tilgjengelig for *flest mulig*.

Alternative løsninger:

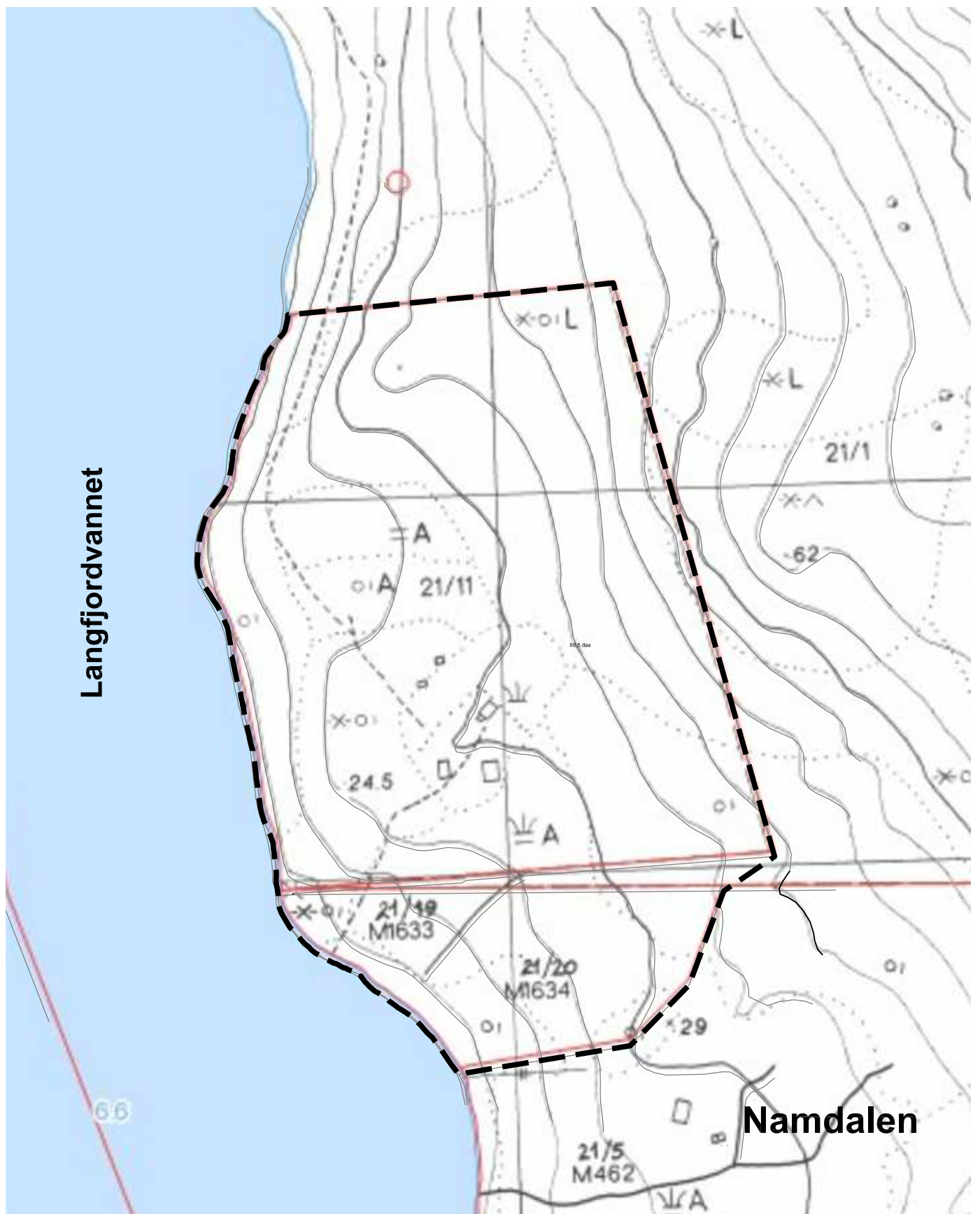
Forslag til innstilling:

I medhold av plan- og bygningsloven § 12-9 og KU-forskriftens § 6, vedtar Sør-Varanger kommunestyre forslag til planprogram for detaljregulering for Nordbakken i Namdalen.

Begrunnelse: Planprogrammet er utarbeidet etter gjeldende og anerkjent metodikk, samt tilpasset plannivået og omfanget av fremtidig virksomhet.

Nina Bordi Øvergaard
rådmann

- Dette dokumentet er godkjent elektronisk i Sør-Varanger kommune og har derfor ingen signatur. -



**Namdalen, eiendom 21/11 og 21/19, Nordbakken gård.
9910 Bjørnvatn.
Sør-Varanger kommune.**

Detaljregulering for Nordbakken i Namdalen.

Forslag til Planprogram.

For område i Namdalen, eiendom gnr. 21, bnr.11, samt gnr.21,
bnr. 19.



Nordbakken gård.

PlanID: 20302013015

Tiltakshaver: Namdalen Wilderness Lodge AS

Konsulent: Fiskebeck Prosjekt AS

Revidert: 04.02.2016

Bakgrunn:

Namdalen Wilderness Lodge AS kjøpte gården Nordbakken, eiendom gnr.21, bnr.11, samt eiendom gnr. 21, bnr. 19 i år 2011. Selskapet ønsker å utvikle Nordbakken som destinasjon for ødemarks/villmarks- og ekspedisjonsturisme. Dette med basis i den særegne naturen og kulturlandskapet som er i Namdalen.

Namdalen Wilderness Lodge AS er et eiendomsselskap som ønsker å samarbeide med andre reiselivsbedrifter med utviklingen av Nordbakken. Selskapet har samarbeidsavtale med bla. Radius Kirkenes AS om dette.

Destinasjon Nordbakken kan utvikles til reisemål for turister og egen befolkning både sommer og vinter. Til dette ligger gården fint til i forholdsvis kort avstand (ca 2-3 km) fra nærmeste vei/parkeringsplass både til fots og på ski. Det er også mulig å komme hit med båt og med snøskuter.

a) Beskrivelse.

Geografisk beliggenhet.

Plassen Nordbakken ligger i Namdalen ved Langfjordvatnet i Sør-Varanger kommune. Planområde er i dag innenfor bebyggelsesplan for Namdalen hytteområde (planID 1994208). Planformål er kulturlandskaps/hytte- område. Hele planområdet utgjør ca. 88 daa.

Detaljregulering for Nordbakken i Namdalen skal erstatte deler av bebyggelsesplan for Namdalen hytteområde.

Namdalen Wilderness Lodge AS er eier av eiendommene gbnr.21/11 og gbnr. 21/19. Finnmarkseiendommen eier området gbnr.21/1 som er eneste nabo til planområde. Sør-Varanger kommune eier også naboeiendom til 21/19.

Landsskapstype.

Landskapet består av skogsområde(blandingsskog), gamle jorder og gjenoppdyrket mark. Kulturlandskap for gamle gårder, jordbruk og skogbruk i småskala.

Vegetasjonstype.

Bunnvegetasjon er høy og lyng. Noe krattbevekst. Til dels storvokst og variert skog. En del store furutrær. Forholdsvis tørr skogbunn på eiendommene.

Natur og miljøkvaliteter.

Området grenser til Langfjordvatnet som er en del av vannsystem ned til Langfjorden.

Landbruk- En del av planområdet (ca.10 dekar) er tidligere dyrket mark hvor det har vært drevet med landbruk. Med tanke på at det kan oppstå et behov for jordbruksjord i framtiden, til matproduksjon eller til beiteområde, så vil man legge nye bygninger slik at de i minst mulig grad forringer framtidig bruk av dyrket mark.

Kulturlandskap- Hele dette tiltaket ligger i dag innenfor bebyggelsesplan for Namdalen hytteområde, formål 'Spesialområder-natur-S1'. Hensikten med bebyggelsesplanen er bevaring av kulturlandskapet. Utforming av reguleringsplanen og tiltak skal ta hensyn til dette. Bebyggelsesstrukturen og kulturlandskapet skal i størst mulig grad holdes intakt ved gjennomføring av planen. Dette er også viktig for eier av eiendommene.

Framdriftsplan for reguleringsarbeidet.

Det er varslet om oppstart av omreguleringsarbeid i Mars 2014.

November 2015 er forslag til planprogram for konsekvensutredning sendt ut.

Vinter 2016 behandling av innkomne innspill og utarbeidelse av reguleringsplan og konsekvensutredning.

Vinter 2016 innlevering av reguleringsforslag og konsekvensutredning til myndighetsorgan Sør-Varanger kommune.

Eksisterende forhold.

Eiendom 21/11-19, Nordbakken har i dag 1 stk. våningshus (tidl. bolig), 1 stk. Låve/fjøs, 1 stk. driftsbygg ('Hønsehuset'), 1 stk. badstu samt flere uthus (sjå, vedboder, høyløe etc.). Namdalen Wilderness Lodge AS har de siste 2 år etter dispensasjon fått tillatelse til å bruke 'Hønsehuset' til bevertning for turister. Dette hovedsakelig i vinterhalvåret. Dette i samarbeid med Radius Kirkenes AS for å se om destinasjonen er interessant for konseptet deres. Våningshuset, Låven og Hønsehuset har fått vedlikeholdt takene spesielt for å hindre at fuktskader skulle videreutvikle seg. Man har holdt seg til den materialbruken som har vært brukt tidligere. Man har også tynnet ut den til dels voldsomt gjengrodde skogen som sto helt inn i husveggene. De gamle jordene rundt gårdstunet er gjennoppdyrket og eiendommen framstår som forholdsvis ryddig og vedlikeholdt, og mer som den var for 60 år siden.

b) Oversikt over offentlige og private tiltak.

- Eier: Namdalen Wilderness Lodge AS. – Tiltakshaver: Namdalen Wilderness Lodge AS. – Privat saksbehandler reguleringsplan: Fiskebeck Prosjekt AS.
- Naboer: Finnmarkseiendommen, Sør-Varanger kommune.
- Lokal planmyndighet: Sør-Varanger kommune.

Andre offentlige instanser: Finnmark Fylke, Fylkesmannen i Finnmark, Sametinget, Reindriftsforvaltningen i Øst-Finnmark, Varanger Kraft. Telenor Networks, NVE, Skogbrukssjefen i Finnmark og Finnmarkseiendommen.

c) Kommunale og Fylkeskommunale planer.

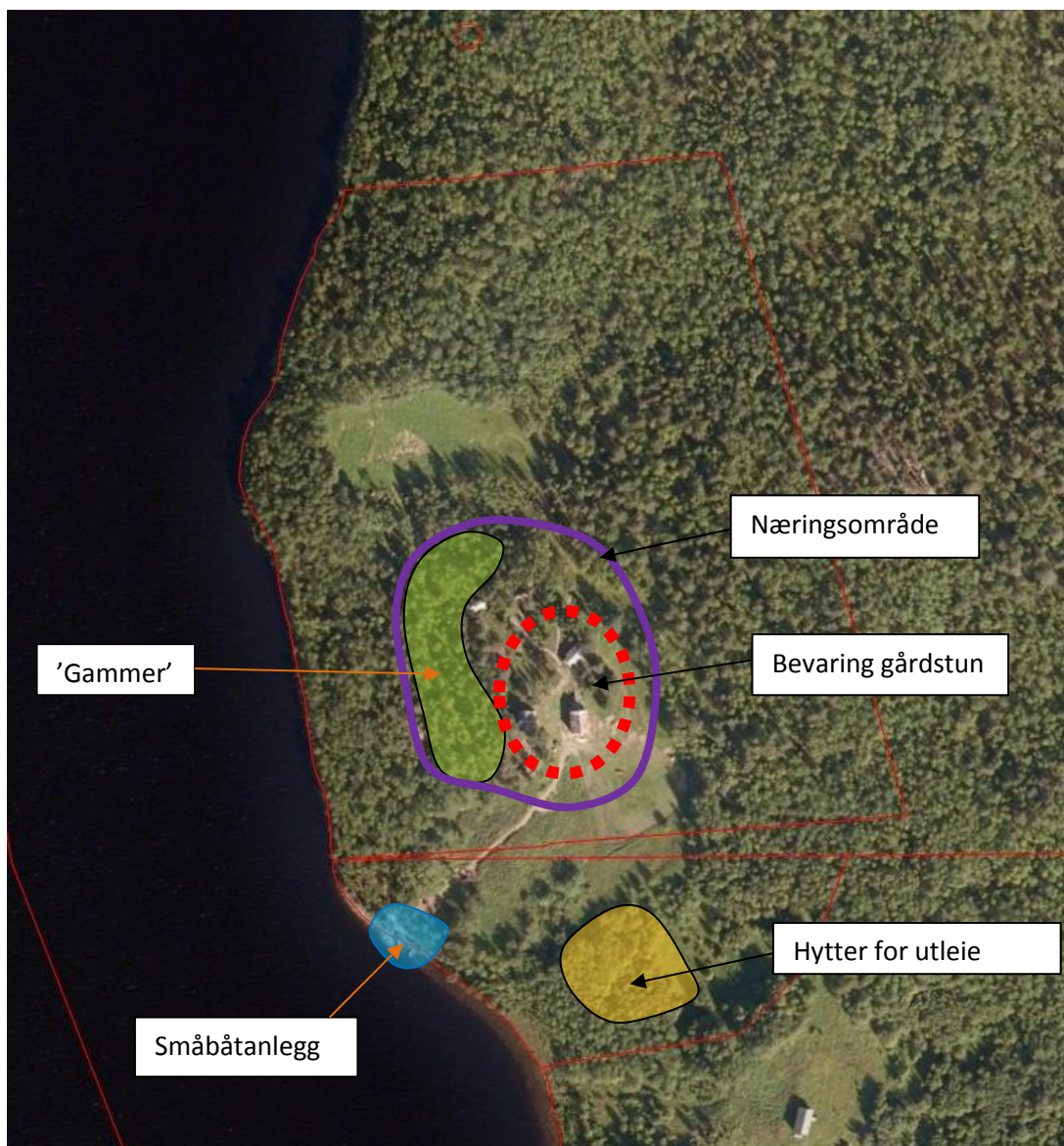
Sør-Varanger kommune har i sin overordnede arealplan definert dette som et LNF-område. I møte med Plan- og byggesaksavdelingen er det fastslått at planarbeidet er i strid med overordnet plan og skal vurderes etter KU-forskriftens § 4, jf. § 3 bokstav b) vedlegg II, punkt 2. Planområdet ligger innenfor bebyggelsesplan med hensikt å bevare kulturlandskapet. Kommunen vurderer derfor at planarbeidet kommer inn under forskriftens § 4, bokstav a, og at det derfor skal behandles etter forskriften.

Kommunen krever at det lages konsekvensutredning for Naturens mangfold og landskap, med vekt på

kulturlandskapet/naturmiljø. I tillegg har Fylkesmannen i Finnmark krevd at punktene for Biologisk mangfold samt og spørsmål om reindrift skal være vektlagt i en konsekvensutredning.

d) Planlagte tiltak.

Alle eksisterende bygg som våningshus, 'Hønsehuset' og låve/fjøs, samt planlagte nye bygg skal brukes til overnatting tilsvarende ødemarkskoier. I tillegg er det planlagt område for små 'gammer' for overnatting, samt et eget område for ca. 4 utleiehytter. Gammeområdet skal ligge ved gårdstunet, trukket inn i skogen mot Langfjordvatnet. Utleiehytte-området blir lagt i skogsområdet mot sør. Her er det naturlig å legge byggeområde som har kontakt med transportåre(sti/vinterløype) som går mellom gårdene og vatnet. Det tidligere Hønsehuset skal som i dag brukes til bevertning for selskap opp til 40 personer. Denne gunstige sammensetningen av tilrettelagt overnatting, enkel overnatting og forskjellige typer bevertning er viktig for den typen ødemarksturisme som det satses på og er essensielt for gjennomføringen av dette prosjektet.



Nede ved vatnet skal det etableres en flytebrygge samt ev. naust og badstu. Da har man mulighet for å frakte utstyr og varer på sommeren med båt slik som skikken har vært hele tiden. Bryggeområdet er i

nedre del av de gamle jordene og den gamle 'hoved sommerveien' opp til gårdstunet starter her. Dette vil ikke være i konflikt med etablerte stier eller ferdsel mot elva. Området avsatt til gammer og naust/badstu skal ikke komme i konflikt med verneverdig dyre- og planteliv, ikke forurensning til jordbunn, vann eller luft. Det er viktig å vise aktsomhet i forhold til den frie ferdsel langs elvekanten og mulig påvirkninger som dette vil få for landskap, dyre- og planteliv, evt. kulturminner og estetikk.

Opprettelsen av ødemarksturisme vil ikke utløse nye krav i forhold til vegstandard eller vesentlig større trafikk enn det er i dag. Det er ikke vei til Namdalen. All trafikk med transport av varer og personer til/fra Nordbakken er pr. båt eller snøskuter. Det går en offentlig snøskuterløype på Langfjordvatnet, ca. 200 m unna gårdstunet. Derfor vil ikke tiltaket utløse noen ekstra dispensasjonssøknader for ferdsel i utmark. Men det vil være behov for å vurdere parkeringsmulighetene i på nærmeste lokasjon som er Langvasseid, men egen etablerte parkering, brygge og båtutsett. Dette skal være stort nok, men kan utvides ved behov.

Reindriften har uttalt at dette ikke er i konflikt med trekkruiter for rein eller andre aspekter av reindriften så fremt man konsentrerer ny bygging og ev. sosiale tiltak rundt eksisterende gårdstun. Hovedeiendommen har vanlig konsesjonsplikt. Den allmenne ferdselen og miljøpåvirkningen skal ikke forringes vesentlig av dette tiltaket. Det er ikke registrert automatiske fredede kulturminner i planområdet, men det kan være aktuelt å gjennomføre befaringer hvis dette viser seg nødvendig.

Det har aldri vært registrert snø- eller jordskred innenfor eller i nærheten av planområdet.

e) Virksomheter av ny reguleringsplan

Terrenginngrep, transportbehov og fortetning. Det vil ved oppsetting av hytter/gammer nødvendigvis gjøres noe terrenginngrep. Dette i forbindelse med selve bygningen. Men dette er minimalt. På grunn av at man samler hyttene/gammene, så vil man kunne samle naturinngrep i skog og terreng, samt fortettet bygningsmassen. Dette i samråd med Miljøverndepartementets retningslinje T-5/93.

Offentlig infrastruktur. En økning i antall hytter vil nødvendigvis føre til noe økning av bruk av infrastruktur som vei i nærheten av Namdalen og elektrisitet. Det er ikke offentlig vann- og avløpsnett i området. Derfor må det tas spesielt hensyn til god kontroll med avfall og avløp fra både overnattingsbygg og hytter/gammer. Dette gjøres spesielt ved søknad om utslippstillatelse, samt ved kontakt med Varanger Kraft for elektrisk forsyning. Kontroll på matavfall må også være svært god siden Namdalen svært sannsynlig vil få besøk av rovdyr som bjørn, gaupe etc. Det er viktig å ikke tiltrekke seg dyr unødvendig.

Det er i dag ganske stor ferdsel på Langfjordvatnet på vinteren, samt en god del på sommeren. Planlagt ny bruk av området/gården vil ikke berøre denne ferdselen, siden den er trukket litt bort og opp fra vatnet. Samtidig kan man nyttiggjøre seg eksisterende snøskuterløyper og båtmulighetene.

All ny og eksisterende bebyggelse er lagt utenom eksisterende stier og langt over Langfjordvatnet.

f) Gjennomføring av tiltak og ev.skadeomfang

Ved gjennomføring av reguleringsplan med tilhørende byggeområder skal man være svært varsom med for eksempel felling av skog og terrenginngrep. Hytter/gammer skal oppføres i 1 etasje, med evt. hems/loft for å forskåne terrenget og for å gjøre det best mulig visuelt.

Plassering av bygninger og parkering skal legges utenom NVE's flomområder. Bygninger skal ikke ha kjeller pga. mulighet for innsig av overflatevann og for å minske terrenginngrep.

Økt trafikk av personer og ev. biltrafikk. Tiltak vil nødvendigvis gi en liten økning i persontrafikk fra hovedvei parkeringsplass og parkering Langvasseid. Det er opparbeidede stier som fremdeles kan benyttes. Det vil muligens være behov for å oppgradere eksist. parkeringsplass på Langvasseid. Dette må avklares med grunneier når behovet oppstår.

Det er ikke tidligere registrert automatiske fredede kulturminner i planområdet, men det vil bli tatt med i bestemmelsene at det ved oppdagelse av mulige kulturminner, skal ev. arbeid stoppes og ansvarlige myndigheter varsles. Dette er lagt inn som eget punkt i bestemmelser for endring av bebyggelsesplan.

Det skal også gjennomføres en risikovurdering basert på risikoskjema fra direktoratet for Samfunnssikkerhet og beredskap, en ROS- analyse. Her vurderes ytre faktorer som vær, vind, naturpåvirkning, etc.

g) O-alternativ.

Hvis planlagt regulering ikke blir gjennomført vil det føre til følgende;

- Namdalen Wilderness Lodge AS vil ikke få mulighet til å etablere et unikt ødemarksturisme konsept. Denne planen er en enestående mulighet til både skape en turistbasert bedrift og samtidig opprettholde kulturlandskapet som er en viktig del av Namdalen.
- Økonomisk tap for Namdalen Wildernes Lodge AS pga. investeringer som allerede er gjort for eiendommen.
- Namdalen hytteområde/kulturlandskap i endring til det verre som det er i dag. Store deler av viktig kulturlandskap gror igjen. Det er verken økonomiske midler eller stor interesse for eiendomsbesitter i dalen for å opprettholde kulturlandskapet.

Forslagstiller anbefaler å gjennomføre ovenfor beskrevne forslag til ny reguleringsplan.

h) Undersøkelser.

Fylkesmannen i Finnmark, Finnmark Fylkeskommune, Sør-Varanger kommune står fritt til å gjennomføre befaringer i planområdet. Ev. befaringer bør gjennomføres i barmarkssesongen 2015.

i) Overvåkning av faktiske virkninger

Etter forslagstillers vurdering er det ikke behov for å overvåke faktiske virkninger av tiltaket.

j) Plan og utredningsarbeidet

I hht forskrift om konsekvensutredning skal problemstillingene være relevante i forholdt til de beslutninger som skal tas. I dette avsnittet foreslås hvilke tema som skal konsekvensutredes eller redegjøres for i forbindelse med planarbeidet. Det er også supplert med ytterligere aktuelle problemstillinger, men som det ikke er behov for å konsekvensutrede.

Miljøtema:	Antatt problemstillinger	Forslag til vurdering
Forurensning (klimagassutslipp, annet utslipp til luft, forurensning av jordbunn og vann)	Det forutsettes at virksomheten oppfyller gjeldende krav i forurensningsloven. Det vil være behov for etablering av privat avløp og vannforsyning.	Utredes ikke, kort redegjørelse i planbeskrivelse.
Transportbehov, energiforbruk og energiløsninger	Etablering av flere hytter vil kunne gi en minimal økning i transportbehovet på langs sikt, og en liten økning i byggefasen.	Utredes ikke, kort redegjørelse i planbeskrivelse.
Kulturmiljø og kulturminner	Foreliggende registreringer gir ikke indikasjoner om at det kan være automatiske freda kulturminner i planområdet. Det er 4 stk. SEFRAK-registrerte bygninger på eiendommen.	Utredes ikke, redegjørelse i planbeskrivelsen. Kulturminnemyndighetene tilkjenner om de vil foreta undersøkelser. Tiltaket vurderes og beskrives ut i fra deres anbefalinger/innspill.
Naturens mangfold (dyre- og planteliv)	Namdalen har et spesielt naturmangfold. Vannkanten og tilstøtende naturområder er viktige for det biologiske mangfoldet. Langvasseid-vassdrag er varig vernet vassdrag.	Skal konsekvensutredes. Forslag og vurdering av eventuelle avbøtende tiltak må beskrives.
Landskap	Store deler av planområdet er tidligere bearbeidet for jordbruk og typisk gårdstun. Planområdet framstår som opparbeidet. Gården er innenfor område for bevaringsverdig kulturlandskap. De nye tiltakene vil ikke føre til endringer.	Skal konsekvensutredes. Forslag og vurdering av eventuelle avbøtende tiltak må beskrives for kulturlandskapet.
Sikring av jordressurser (jordvern),	Foreliggende registreringer gir ingen indikasjoner om at planlagte utbygginger vil berøre geologiske – eller naturverdier. Området har vært oppdyrket tidligere, men dette ble avsluttet for ca. 50 år siden.	Utredes ikke.

Samisk natur- og kulturgrunnlag	Reindrifutøverne har gitt tilbakemelding om at dette berører beiteområde. Men det er lagt føringer for områdebruk som blir fulgt. Det er ikke registrert automatisk freda kulturminner i området.	Skal konsekvensutredes. Forslag og vurdering av eventuelle avbøtende tiltak må beskrives for Reindriften.
Befolkningens helse og helsens fordeling	Dette er områder som ikke blir berørt eller utredet.	Utredes ikke.
Tilgjengelighet til uteområder og gang- og sykkelveinett	Det er ikke vei til området. Verken for motorferdsel eller gang- og sykkelsti. Det er ikke mulig å komme til gården uten å gå via naturen. På vinteren er det mulig tilgjengelighet med snøskuter.	Området er forholdsvis utilgjengelig. Til en viss grad kan man gjøre enkle tiltak for å øke tilgjengeligheten for de med nedsatt funksjonsevne. Dette utredes ikke, men vil bli redegjort for i planbeskrivelse.
Kriminalitetsforebygging	De nye tiltakene fører ikke til økt kriminalitet utover det som er normalt for hytter generelt.	Utredes ikke.
Beredskap og ulykkesrisiko, jf. pbl. § 4-3	Foreliggende registreringer indikerer ingen for risiko for flom fra Langfjordvatnet. Byggeområdet er langt over nivå på vatnet.	ROS-skjema fylles ut og legges ved reguleringsplan.
Risiko ved havstigning	Planområdet ligger langt fra havet. Vil ikke bli berørt av havstigning.	Utredes ikke.
Barn og unges oppvekstvilkår	Barn og unges interesser vil ikke spesielt knyttet til bruken av utleiemulighetene og nærområdet.	Utredes ikke.
Beskrivelse av arkitektonisk og estetisk utforming, uttrykk og kvalitet	I overordnede planer gis føringer om at nybygg og tilbygg/påbygg skal underordne seg eksisterende bebyggelsesstruktur. Det er 4 stk. SEFRAK-registrerte bygg som tilhører særlig vernet bebyggelsesstruktur, bureiser bygg.	Utredes ikke, redegjørelse i planbeskrivelse. Det skal føres inn arkitektoniske/estetiske bestemmelser for alle bygg. Kulturminnemyndigheter vurderer tiltak på vernet bygg. Tiltaket vurderes og beskrives ut i fra deres anbefalinger/innspill.
Planer som kan føre til vesentlig påvirkning av konkurranseforholdene	Byggeplanene medfører økt sysselsettingsøkning både i anleggs- og driftsfasen.	Utredes ikke.

k) Sammenstilling av konsekvenser

Konsekvensene for alle tema sammenstilles. Den samlede effekten av tiltaket drøftes. Basert på en sammenligning og vurdering av alternativene, anbefales et alternativ.

l) Innspill og ivaretagelse

I forbindelse med varsling av oppstart endring av bebyggelsesplan og konsekvensutredning, er det kommet inn innspill. Disse er vurdert og ivare tatt i planprogrammet her;

- Sametinget: Det er ikke registrert automatiske fredede samiske kulturminner. Det er ingen merknader til planarbeidet. I sitt innspill har Sametinget lagt vekt på at ved arbeid i marken må vise aktsomhet for automatisk fredede kulturminner.
- Finnmark Fylkeskommune: *har i sitt innspill gjort oppmerksom på at man ikke skal endre kulturlandskapet. SEFRAK-registrerte bygg og gårdstun skal bevares, og ev. tiltak avklares med vernemyndighet. Man skal også på generell basis ta hensyn til universell utforming.* Disse innspill er ivare tatt ved at det er skal legges inn klare føringer for både bygg og kulturlandskap i beskrivelse og bestemmelser for reguleringsplan. Det tas hensyn til vern av bygg og landskap, samt at store deler av eksisterende området skal beholdes og forvaltes slik det er i dag og forsøkt tilbakeføres til gammel fordums storhet. Dette er også viktig del av konseptet med ødemarksgård (Wilderness Lodge) som tiltakshaver bygger opp.
- Fylkesmannen i Finnmark: *Minner om at behandling av plansaker skal ny forskrift(1 jan 2015) legges til grunn for den videre behandling. –Biologisk mangfold. Det er påvist sårbar planteart(Russearve)i Namdalen, men ikke innenfor planområdet. Dette punktet må tas med i konsekvensutredningen. –Varig verna vassdrag og randsoner rundt disse. Dette må konsekvensutredes. –Reindrifta. Må vurderes konsekvensutredet. Innspill for detaljregulering; - Minner om generelle krav til utarbeidelse av reguleringsplan. –Spørsmål om oppheving av eldre plan (Namdalen hyttefelt). –Det må føres på grad av utnytting. –Landbruksinteresser. –Biologisk mangfold og formål.- Kulturlandskap og formål.- Motorferdsel og påvirkning av friluftslivet og naturmiljøet. –Samfunnssikkerhet og risiko- og sårbarhetsanalyse. –Tilbud om kvalitetssikring av arealplankart. Vi har korrigert forslag til Planprogram etter Fylkesmannens ønsker for punktene; - Behandling etter ny forskrift av 1 jan 2015, -Biologisk mangfold tas med i konsekvensutredning, -Reindrifta er kommet med i konsekvensutredning, -Varig verna vassdrag skal beskrives og kommenteres i planprogrammet. I innspill for detaljregulering har vi følgende kommentarer: -De generelle reglene for detaljregulering (beskrivelse, bestemmelser etc.) er etterfulgt. –Grad av utnytting skal påføres planen. –Landbruksinteresser er beskrevet. – Biologisk mangfold blir tatt med som eget punkt i beskrivelsen, og får eget formål (kode 5120). –Kulturlandskap får eget formål (5500). –Motorferdsel er med i beskrivelsen som eget punkt. – Samfunnssikkerhet og risiko- og sårbarhetsanalyse gjøres på eget skjema i detaljplan. -Tilbud om kvalitetssikring av arealplan. Dette er noe som Sør-Varanger kommune må ta stilling til om dem vil benytte seg av.*
- Reinbeitedistrikt 5A/C Pasvik: *Området er frodig og er et godt beiteområde for rein. Inngrep kan gi negative konsekvenser for reindriften. Omfang av planlagt tiltak er ikke klarlagt godt nok for en fullstendig vurdering av planprogrammet og detaljregulering. Næringsområde som ligger rundt selve hovedbygningene(gårdstunet) er vurdert til lite negative konsekvenser så lenge man dette gjøres på en skånsom måte for naturen rundt. Spesielt trafikk til og fra området, og internt i planområdet, er en viktig faktor som må konsekvensutredes. Vedlikehold av området slik som det er i dag er en fordel for reindriften da rein og annet vilt kan krysse og benytte området til beite. Det er viktig at randsoner rundt gården ikke utvides. Distriktet er negativ til områder for*

nye private hytter. Avfallshåndtering skal ta høyde for at dette området kan få besøk av bjørn slik at man ikke tiltrekker seg rovvilt unødig. For å ivareta innspill fra reindrifta har vi følgende tiltak: forslag til planprogram gjort endringer som tar hensyn til innspill fra Reinbeitedistriktet. Planlagt hytteområdet som ligger mot nord og var forutsatt også for salg er fjernet fra planprogrammet. Dermed vil man ikke få ekstra trafikk og bruk i nord hvor det er gamle jorder som brukes av rein og annet vilt. Næringsvirksomheten konsentreres rundt eksisterende gårdstun innen for definisjonsområdet (lilla linjer). Trafikken inn til gården går i dag stort sett på Langfjordvatnet både sommer og vintertid. Dette vil ikke endres i framtiden. Noen turister sannsynligvis vil komme via sti som er etablert fra både nord, syd og øst. Men dette vil være et fåtall. Det er planlagt tiltak for å håndtere økt trafikk til parkering på Langvasseid. Planlagt ekstra hytteområde for utleie i sør skal ikke ha så stor betydning for reindrifta. Her er det etablert eksisterende trafikk fra både nabohytter og trafikk ned til vatnet. Derfor ønsker man å fortette med et mulig byggeområde som knyttes mot eksisterende trafikkårer (stier, skuterløyper etc.). Man håndterer allerede avfallsmenger i dag på en god måte, og dette skal fortsette selv med gjennomføring av planlagt regulering. For øvrig så har ny drift som er startet opp (vedlikehold, tynningshogst og økning av trafikk) ikke vært til unødig stor ulempe for reindrifta. Vi har fått signaler fra Reinbeitedistriktet på at ny drift også har hatt noen positive effekter.

- Alle gjør oppmerksom på aktsomhetsregelen i forbindelse med gjennomføring av planen og ev. oppdagelsen av nye kulturminner. Dette er tatt med i reguleringsbestemmelsene.

m) Plan for detaljregulering

Planforslaget skal inneholde:

- Plankart
- Bestemmelser
- Planbeskrivelse
- Andre nødvendige dokumenter

I planforslaget skal det bl.a. redegjøres for gjennomføring av prosjektet.

n) Medvirkning

Offentlig innsyn i planprosessen sikres gjennom følgende høringer:

- Igangsetting av planarbeidet er kunngjort i Sør-Varanger Avis og på kommunens nettsider i Mars 2014.
- Forslag til planprogram legges ut på høring i 6 uker samtidig med fornyet varsel om oppstart av planarbeid.
- Plan med konsekvensutredning legges ut på høring i minimum 6 uker.

I tillegg vil man gjennom planprosessen ivareta nødvendig medvirkning og informasjon.

Videre vil evt. andre interessenter som gir innspill til planprogrammet bli kontaktet i nødvendig grad. For øvrig stiller forslagsstiller seg åpen for dialog med interessenter i samråd med Sør-Varanger kommune for å sikre en god behandling og en sikker framdrift på arbeidet med planen.



SØR-VARANGER KOMMUNE

Boks 406, 9915 Kirkenes
Tlf. 78 97 74 00. Fax 78 99 22 12
E-post: postmottak@sor-varanger.kommune.no
www.svk.no

SAKSFRAMLEGG Sak til politisk behandling

Saksbehandler: Kristiansen, Kristin Enhetsleder: Kristiansen, Kristin, tlf. 78 97 76 03	Dato: 04.02.2016
Arkivsak: <arkivsaksnr>	
Saksordfører: Hansen, Cecilie	

Utvalg	Saksnummer	Dato
Utvalg for levekår	006/16	15.02.2016
Kommunestyret	015/16	17.02.2016

UTVIDELSE AV INNEVÆRENDE BEVILLINGSPERIODE TIL 30.09.2016 I MEDHOLD AV ENDRINGER I ALKOHOLLOVVEN § 1-6

Kort sammendrag:

Inneværende bevillingsperiode utløper 30.06.2016. Det foreslås å utvide bevillingsperioden til 30.09.2016, på bakgrunn av og i medhold av endringer gjort i alkoholloven § 1-6 første og annet ledd.

Faktiske opplysninger:

Lengden på bevillingsperioden for kommunale salgs- og skjenkebevillinger vedtas med bakgrunn i alkoholloven § 1-6. Inneværende bevillingsperiode avsluttes 30.06.2016

Det er i år innført lovendringer i alkoholloven § 1-6, som innebærer at bevillingsperioden kan vare til *30. september* året etter at nytt kommunestyre tiltrer. Tidligere har bevillingsperioden vært begrenset til senest *30. juni* året etter at nytt kommunestyre tiltrer.

Lovendringen, som forlenger bevillingsperioden med tre måneder, trådte i kraft 1. januar 2016. Inneværende bevillingsperiode kan derfor utvides i hendhold til endringene som er gjort i § 1-6.

En utvidelse av inneværende bevillingsperiode til 30.09.2016 vil gi bevillingsmyndigheten tilstrekkelig tid til å revidere alkoholpolitiske retningslinjer før søknadsbehandlingen av neste periodes søknader må igangsettes. Bevillingshaverene får på sin side mulighet til å avvente innsending av søknad om bevilling for neste periode til *etter* at de alkoholpolitiske retningslinjene for neste periode er vedtatt. Lovendringen anses i så måte som å være til gunst for både bevillingshaver og bevillingsmyndighet.

Kommuneplanens hovedmål:

Sør-Varanger kommune skal utvikles til et lokalsamfunn som gir grunnlag for befolkningsvekst i alle deler av kommunen. Arealdisponering og offentlig service og tjenesteproduksjon skal dimensjoneres ut fra en samlet befolkning på 12.000 innbyggere ved planperiodens utløp, og ha en kvalitet som gjør kommunen attraktiv som bosted og for etableringer og knoppskyting i privat næringsliv.

Hovedmålet vil være retningsgivende for de politiske og administrative prioriteringer i hele den kommunale organisasjon i planperioden. Ut fra dette, skal det gjøres vurderinger i forhold til følgende satsingsområder:

Næringsutvikling:

ikke vurdert

Infrastruktur:

ikke vurdert

Barn og ungdom:

ikke vurdert

Folkehelse:

ikke vurdert

Kompetansebygging:

ikke vurdert

Økonomi:

ikke vurdert

Universell utforming, jfr bestemmelser i plan og bygningslov:

ikke vurdert

Alternative løsninger:

Lengden på inneværende bevillingsperiode forblir uendret. Bevillingsperioden utløper 30.06.2016.

Forslag til innstilling:

I medhold av endringer i alkohollovens § 1-6, første og annet ledd, utvides inneværende bevillingsperiode for alle kommunale salgs- og skjenkebevillinger til 30.09.2016.

Nina Bordi Øvergaard
rådmann

- Dette dokumentet er godkjent elektronisk i Sør-Varanger kommune og har derfor ingen signatur. -



SØR-VARANGER KOMMUNE

Boks 406, 9915 Kirkenes
Tlf. 78 97 74 00. Fax 78 99 22 12
E-post: postmottak@sor-varanger.kommune.no
www.svk.no

SAKSFRAMLEGG Sak til politisk behandling

Saksbehandler: Trasti, Vegar Nilsen Enhetsleder: Trasti, Vegar Nilsen, tlf. 78 97 74 91	Dato: 27.01.2016
Arkivsak: <arkivsaknr>	
Saksordfører: Bergeng, Lena Norum	

Utvalg	Saksnummer	Dato
Formannskapet	007/16	03.02.2016
Havnestyret	001/16	04.02.2016
Utvalg for plan og samferdsel	007/16	16.02.2016
Kommunestyret	016/16	17.02.2016

HØRINGSUTTAELSE TIL KONSEPTVALGUTREDNING FOR E6 HØYBUKTMOEN - KIRKENES

Vedlagte dokumenter:

KVU E6 HØYBUKTMOEN-KIRKENES

Dokumenter i saken:

2016000044 TØMMERNESET
2016000015 UTSATT HØRINGSFRIST KVU E6 HØYBUKTMOEN - KIRKENES. HØRING.
2015028100 REFERAT MØTE 9. DESEMBER 2015 SENDT FRA STATENS VEGVESEN
2015027898 KVU E6 HØYBUKTMOEN - KIRKENES. NY HØRINGSFRIST.
2015027295 VEDR. UTTAELSE TIL KVU - JAKOBSNES UTVIKLING AS
2015026780 UTTAELSE TIL KONSEPTVALGUTREDNING FOR E6 HØYBUKTMOEN-
KIRKENES
2015026529 KOPI AV UTTALE TIL KVU E6 HØYBUKTMOEN - KIRKENES
2015026165 MELDING OM VEDTAK FRA KOMMUNESTYRET 18.11.15:
HØRINGSUTTAELSE TIL KONSEPTVALGUTREDNING FOR E6
HØYBUKTMOEN - KIRKENES
2015025516 HØRINGSFRISTEN UTSETTES FOR KVU E6 HØYBUKTMOEN -KIRKENES
2015022902 NY HØRINGSFRIST SATT TIL 19.11.2015 - KVU HØYBUKTMOEN -
KIRKENES

- 2015021130 HØRING KONSEPTVALGUTREDNING - KVV E6 HØYBUKTMOEN - KIRKENES
- 2015009126 KVV - KIRKENES
- 2015006307 KOMMENTARER TIL KVV E6 HØYBUKTMOEN - KIRKENES
- 2015003727 UTFORDRINGSNOTAT KVV E6 HØYBUKTMOEN - KIRKENES
- 2014008717 UTTALELSE TIL UTFORDRINGER FOR KVV E6 HØYBUKTMOEN - KIRKENES
- 2014006109 INNSPILL TIL OPPSTART AV KONSEPTVALGUTREDNING (KVV) E6 KIRKENES - HØYBUKTMOEN
- 2014003746 OPPSTART KONSEPTVALGUTREDNINGER (KVV) E6 KIRKENES - HØYBUKTMOEN

Kort sammendrag:

Statens vegvesen har på oppdrag fra Samferdselsdepartementet utarbeidet konseptvalgutredning (KVV) for E6 Høybuktkmoen - Kirkenes. Utredningen analyserer ulike konsept for stamnetterminal og vegtilknytning.

Samferdselsdepartementet har bedt Statens vegvesen om å sende konseptvalgtutredningen på høring til lokale og regionale myndigheter samt andre interessenter.

Høringen ble høsten 2015 utsatt og ny frist ble satt til 20.02.16.

Forslag til høringsuttalelse legges her fram for behandling, Sør-Varanger kommunestyre avgir uttalelse til KVV-en.

Faktiske opplysninger:

Konseptvalgutredning er en statlig utredning for statlige investeringer over 750 millioner.

Med konseptvalgutredninger (KVV) menes tidligfaseutredninger i forbindelse med store statlige arealutviklingsprosjekter, der finansdepartementets kvalitetssikringsordning skal legges til grunn for investeringsbeslutning og prosjektgjennomføring.

Hensikten er å sikre at konseptvalget av store statlige investeringsprosjekter undergis en reell politisk styring, og sikre at det beste konseptvalget gjøres i et langsiktig perspektiv.

Konseptvalgutredning (KVV) for E6 Høybuktkmoen – Kirkenes ble igangsatt av Statens vegvesen, på oppdrag fra Samferdselsdepartementet i februar 2014. Bestillingen fra Samferdselsdepartementet lyder som følger:

«Hovedproblemstillinger i KVV-en er å avklare behov for nye veg- og infrastrukturløsninger inn mot, og i Kirkenes, sett i lys av eksisterende og fremtidig

vekst i Kirkenes/Sor-Varanger. Usikkerheten rundt omfang og tempo i veksten gjør det nødvendig med både kort- og langsiktig perspektiv i tilretteleggingen for transport- og industriutvikling i området. KVUen bør også se nærmere på sentrumsutvikling/miljø (tungtransport ut av sentrum). Direktoratet bes i prosjektplan/ «Utfordringer for KVU» avklare om evt. utvikling av lufthavnen, lokalisering av stamnetthavnen og mulig fremtidige jernbanetrasé bor inngår i utredningsarbeidet»

Våren 2014 utarbeidet vegvesenet en prosjektplan «Utfordring for KVU E6 Høybuktmoen - Kirkenes», som etter Samferdselsdepartementets godkjenning ble mandatet for selve konseptvalgutredningen (KVU-en):

«

Hovedutfordringene for overordnet transportsystem:

- *Havn og havne plassering*
- *Ny veg til ny havn og muligheter for andre forbindelse mellom Tømmerneset og Kirkenes*

Hovedutfordringen er å lage en helhetlig plan for fremtidens Kirkenes. Planen må ta høyde for at Kirkenes skal ha en infrastruktur som ivaretar utviklingen av transportbehovet som følge av byens strategiske plassering i Norge, Europa og Barentshavet. Det legges opp å finne løsninger som kan realiseres på kort og lang sikt.

Hovedutfordringer for sentrumsutvikling:

Hovedutfordring for sentrum er økt tilrettelegging for gang-sykkel og kollektivtrafikk samt miljø og trafiksikkerhetstiltak på lokalvegnettet.

»

Konseptvalgutredning for E6 Høybuktmoen – Kirkenes ble sendt på høring av Samferdselsdepartementet i september 2015, kommunen ble da gitt høringsfrist til 19. november 2015.

Formannskapet behandlet forslag til høringsuttalelse i møte 11.11.15 med innstilling til Kommunestyret 18.11.15 (saken ble da utsatt av Kommunestyret).

Den 12.11.15 utsatte Statens vegvesen høringen av KVU-en. Høringsfristen ble seinere (04.01.16) satt til den 20. februar 2016.

Det har i perioden blitt avholdt møte mellom kommunen og Statens vegvesen, Kystverket, Kirkenes næringshage og fylkeskommunen den 09.12.15 og et møte mellom kommunen og Samferdselsdepartementet og Næringsdepartementet den 14.12.15.

Sør-Varanger kommune har i perioden høsten 2012 til sommeren 2015 hatt en omfattende prosess med utarbeidelse av kommunedelplan for Tømmernes. Prosessen har omfattet dialogkonferanser, åpne møter, åpne høringer, arbeidsmøter i kommunestyret, møter med berørte arealbrukere og fagmyndigheter i tillegg til møter med utbyggingsaktører. Det er utarbeidet en rekke konsekvensutredninger som dannet grunnlaget for utarbeidelsen av

planen, som ble vedtatt av kommunestyret i juni 2015.

Sør-Varanger kommunestyre vedtok, 27.02.13 sak 015/13 om å utpekte Leirpollen til framtidig stamnetterminal. Leirpollen er i kommuneplanen regulert til framtidig havneformål med atkomstvei over Slambanken / KILA. I kommunedelplan for Tømmerneset er i tillegg vann og krafttraseer regulert, samt veiforbindelse til oljeomlastningsterminalen på Gamnes. Områdereguleringer for Gamnes og KILA er vedtatt (hhv 2012 og 2015) og detaljregulering for atkomstvei til KILA er vedtatt (2015).

Rådmannens vurderinger:

Rådmannens vurderinger av KVV-en framkommer i forslag til høringsuttalelse, kfr. forslag til innstilling.

Kommuneplanens hovedmål:

Sør-Varanger kommune skal utvikles til et lokalsamfunn som gir grunnlag for befolkningsvekst i alle deler av kommunen. Arealdisponering og offentlig service og tjenesteproduksjon skal dimensjoneres ut fra en samlet befolkning på 12.000 innbyggere ved planperiodens utløp, og ha en kvalitet som gjør kommunen attraktiv som bosted og for etableringer og knoppskyting i privat næringsliv.

Hovedmålet vil være retningsgivende for de politiske og administrative prioriteringer i hele den kommunale organisasjon i planperioden. Ut fra dette, skal det gjøres vurderinger i forhold til følgende satsingsområder:

Satsingsområdene er ikke særskilt vurdert, det vises til rådmannens forslag til høringsuttalelse.

Næringsutvikling:

Infrastruktur:

Barn og ungdom:

Folkehelse:

Kompetansebygging:

Økonomi:

Universell utforming, jfr bestemmelser i plan og bygningslov:

Alternative løsninger:

Forslag til innstilling:

Sør-Varanger kommunestyre avgir følgende høringsuttalelse til konseptvalgutredning for E6 Høybuktmoen - Kirkenes:

«

Sammendrag:

Sør-Varanger kommune er svært positiv til at KVVU-en anbefaler en ny stamnetterminal med vei i kommunen. Det viser at fagetatene og kommunen deler synet om at Kirkenes sin posisjon og potensial som knutepunkt i Barentsregionen, er av nasjonal betydning. Det er også positivt at KVVU-en inkluderer byutviklingstiltak.

Kommunen vil likevel stille spørsmål ved hovedkonklusjonene i KVVU-en om å legge stamnetterminalen til Tømmerneset vest. Det bygger blant annet på at kommunen mener at:

- lokaldemokratiet og kommunens egne behov er tillagt for liten vekt både i prosessen og i konklusjonene
- tidsaspektet er underkommunisert; en planavklaring av området Tømmerneset vest vil i beste fall ta 3-5 år og trolig svekke Kirkenes sin konkurranseevne overfor andre havner med tanke på aktivitet i Barentshavet og 23. konsesjonsrunde
- konfliktnivået for Tømmerneset vest er kraftig undervurdert med tanke på dagens brukere og ressurser i området (forsvaret, reinbeite, nasjonal laksefjord, kulturminner og hytteinteresser)
- den økonomiske usikkerheten i stamnetthavnalternativenes totalkostnader (milliardklassen) for kommunen og eventuelt andre aktører er underkommunisert og tilsynelatende underordnet hensynet til statens veikostander (i 100-millionersklassen)

Etter en helhetsvurdering, der også overnevnte forhold er vurdert, vil Sør-Varanger kommunestyre anbefale at stamnetterminalen legges til Leirpollen.

Innledning:

Kommunen ser positivt på at fagetatene gjennom konseptvalgutredning (KVVU) for E6

Høybuktmoen - Kirkenes anbefaler en ny stamnetterminal og vei til denne. Dette viser at Kirkenes er av nasjonal betydning og åpner mulighetene for kommunen til å posisjonere seg som et knutepunkt i Barentsregionen (iht. Joint Barents Transport Plan). Med det vekstpotensialet som ligger i Barentsregionen innenfor petroleumsnæring, fiskeri, transport og logistikk, utpeker Kirkenes seg som et naturlig knutepunkt.

En statlig utbygging av infrastruktur gir innhold i regjeringens nordområdesatsing og statlige myndigheter har gjennom utbygging av infrastruktur mulighet til å legge til rette for betydelig vekst i Kirkenes.

Kommunen ser spesielt positivt på en veiforbindelse over Slambanken og inn til Kirkenes sentrum, som tilgjengelig gjør 1000 da sentrumsnære nærings- og industriarealer og som også vil avlaste E6 som innfartsåre til Kirkenes. En utbygging vil være i tråd med gjeldende planer for arealet (Kirkenes Industrial Logistics Area, KILA) og kan trolig etableres forholdsvis raskt.

Kommunen er fornøyd med at det legges opp til byutviklingstiltak som kan bidra til å gi byen det løftet den fortjener som Barents hovedstad. Kommunen mener det vil være viktig at tiltakene utføres etter en helhetlig plan for Kirkenes sentrum og vi forventer at dette arbeidet gjøres i samarbeid med kommunen.

Utredningen viser at Sør-Varanger er i en særstilling når det kommer til gode havnelokaliteter. Selv om enkelte lokaliteter ikke tilfredsstiller de definerte kravene for stamnetterminal, viser utredningen at kommunen har svært gode utviklingsmuligheter for framtiden.

Proessen:

Kommunens muligheter for involvering og innflytelse i utredningsarbeidet har vært svært begrenset. Kommunen mener organiseringen av utredningsarbeidet har vært en svakhet for KVVU-en, hvor lokaldemokratiet ikke har blitt godt nok involvert. KVVU-en har til hensikt å peke på lokalisering av en stamnetterminal. Dette er i hovedsak en offentlig kai, med bakareal hvor kommunen må stå for kostnadene ved utbygging og tilrettelegging.

Proessen legger altså opp til at statlige myndigheter skal bestemme hvor kommunen skal tilrettelegge havnearealer som fullt utbygd vil innebære investeringer i milliardklassen. Fordelingen av investeringene KVVU-en burde tilsi at kommunen ble gitt mere innflytelse i valg av lokalisering av framtidig havn. Ettersom en KVVU er en behovsorientert utredning, burde også kommunens behov dannet grunnlag for utredningen.

Det framkommer ikke i KVVU-en hvilke innspill som er innkommet fra kommunen og andre aktører i prosessen, dette gjør at vegvesenets vurdering av disse innspillene ikke er dokumenterte og etterprøvbare.

Kommunen registrerer også at KVVU-ens hovedproblemstillinger er endret i forhold til oppdragsbrevet fra Samferdselsdepartementet 06.02.13, dette uten at kommunens innspill til oppstart og utfordringsnotat er ivaretatt. Det kan synes som om endringer i problemstillingene er tilpasset et ønske om å etablere en øst-vest korridor, jfr. Joint Barents Transport Plan, mer enn å bidra til de beste løsninger for Kirkenesområdet.

Kommunen vil trekke fram prosesser foregående for KVVU-en. I styringsgruppen for

«Kirkenespakken» har Statens vegvesen og Kystverket over en periode fra 2009 til 2013 oppfordret kommunen til å fatte en beslutning om hvor den framtidige stamnetterminalen/hovedhavna skulle plasseres. Etter en lang kommunal prosess fattet så kommunestyret et vedtak den 27.02.13, og utpekte Leirpollen til Stamnetterminal, og igangsatte kommunedelplan for Tømmerneset. Det er klart at vedtaket ble gjort for å synliggjøre ovenfor statlige myndigheter hvor kommunen ønsket å bygge ut ny hovedhavn, slik at staten i dialog med kommunen kunne se på muligheter for å realisere havna og veiframføring til denne. Det arbeidet som styringsgruppa, og oppfølgingen fra kommunen i saken, synes vegvesenet ikke å ha vektlagt i denne konseptvalgtredningen.

Tidsaspekt:

Tidsaspektet er tillagt for liten vekt i KVVU-en. Planlegging, etter plan og bygningsloven, for stamnetterminal og -vei kan tidligst igangsettes medio 2018, dersom dette blir gitt prioritet i Nasjonal Transportplan (NTP). Dersom man går videre med Tømmerneset vest, vil man erfaringsmessig stå ovenfor mer enn 2-3år med planlegging før en beslutning kan tas. En sannsynlig oppstart tidligst i 2021 vil trolig svekke Kirkenes sin posisjon, fordi aktørene vil ha inngått kontrakter og etablert logistikkmessige løsninger før Kirkenes kommer på banen.

Konklusjonene i KVVU-en om lokalisering av stamnetterminal ved Tømmerneset vest synes kontroversielle i forhold til andre fagmyndigheters ansvarsområde, kfr. merknader og innsigelser til kommunedelplan for Tømmerneset. Kommunen antar derfor at planleggingen av stamnetterminalen med konsekvensutredninger vil ta svært lang tid og trolig måtte avgjøres på departementsnivå.

Den 23. konsesjonsrunde er nå utlyst, og dersom aktører skal kunne benytte Kirkenes som havn, både i letingen og utvinning, må Kirkenes ha tilgjengelige havnearealer. Spesielt i utvinningsfasen vil det være avgjørende for Kirkenes, dersom man skal kunne konkurrere med andre havner, at vi har tilgjengelige havnearealer.

Sør-Varangersamfunnet og lokalt næringsliv står ovenfor store utfordringer som følge av lave malmpriser, fallende rubel, stormaktssanksjoner og fallende oljepris. Dette medfører behov for en snarlig tilrettelegging for nye arbeidsplasser. Som KVVU-en viser, har kommunen store arealer som egner seg til store industri- og havneetableringer, men så langt er det ikke tatt beslutninger om å bygge disse ut. Skal Kirkenes lykkes i satsningen på olje og gass er vi avhengig av prosesser som gir snarlige investeringsbeslutninger.

Sør-Varanger kommune har i dag aktører som er klare til å gå i gang med store industriutbygginger i tråd med gjeldende planer. Det er for kommunen viktig at det offentlige framstår som forutsigbar ovenfor disse aktørene, men også ovenfor framtidige aktører. I den sammenheng synes det viktig at lokalisering av stamnetterminal tar utgangspunkt i gjeldende planer. En KVVU-løsning som baseres på Vegvesenets forslag, vil sannsynligvis medføre at Norterminals planer på Gamneset ikke vil bli realisert, ettersom tidsbruken ved en slik løsning går langt utover aktørens behov.

Kommunen ser positivt på anbefalingen om vei over Slambanken, dette kan muliggjøre en forholdsvis rask etablering av KILA hvor det er regulert for industri og havnearealer. Ettersom det i KVVU-en ikke er angitt en planperiode for bevilgningen, så frykter vi at konsekvensen er at ei slik bevilgning ikke vil skje ved revisjon av neste NTP-perioden 2018-2027. Vi vil derfor sterkt anmode om at ei bevilgning tidfestes.

Planlegging etter plan- og bygningsloven:

Planlegging av ny stamnetterminal vil omfattes av kravene i plan- og bygningsloven, samt forskrift om konsekvensutredning. Kommunen vil kommentere status for dette arbeidet på de nevnte lokalitetene for stamnetterminal i KVVU-en.

Høybukta vest:

Området er i Kommuneplanens arealdel båndlagt til Forsvarets skyte- og øvingsfelt og er for øvrig regulert til Landbruks- Natur- og Friluftsmål (samt Reindrift). Dersom området velges for stamnetterminalen må det igangsettes planarbeid med konsekvensutredning. Det foreligger betydelig usikkerhet til Høybukta vest for en planavklaring, som trolig må avgjøres på departementsnivå.

Pulkneset:

Området er i Kommuneplanens arealdel båndlagt til Forsvarets skyte- og øvingsfelt. Det er utarbeidet et planforslag for Kirkenes Maritime Park, det foreligger innsigelser til planforslaget og saken er lagt i bero. Planforslaget har ikke regulert områder for stamnetterminal. Ved vedtak av Kommunedelplan for Tømmerneset ble veiløsningen til området tatt ut av planen (pga. innsigelsene). Denne veien ble for øvrig ikke planlagt som stamvei og tilfredsstillende ikke de krav til vertikalkurvatur eller horisontalkurvatur som stilles for en stamvei. Dersom området velges for stamnetterminalen må det igangsettes nytt planarbeid med konsekvensutredning. Det foreligger betydelig usikkerhet til Pulkneset for en planavklaring, som trolig må avgjøres på departementsnivå.

Leirpollen:

Området er i Kommuneplanens arealdel regulert til framtidig havn med veiatkomst via Slambanken/KILA. Dersom området velges for stamnetterminalen må det igangsettes nytt planarbeid med konsekvensutredning. Leirpollen er imidlertid planavklart og reguleringsplanlegging vil her være i tråd med Kommuneplanen. Gjennomføring av reguleringsplan vil her kunne tidfestes med stor sikkerhet og kommunen vil normalt være avgjøringsmyndighet.

Finansiering:

Finansiering av stamnetterminalen er etter kommunens forståelse en kommunal oppgave. Det er altså kommunen som skal stå for byggingen av selve stamnetterminalen, med kaier og bakarealer. Kommunen må også stå for framføring av nødvendig infrastruktur som vann og strøm. Statens vegvesen og Kystverkets ansvar i denne sammenheng begrenser seg til framføring av veg og nødvendige utbedringer i farleden til sjøs. Kommunen registrerer at etatene anbefaler den lokaliteten som tilsynelatende blir billigst for etatene, uten at det er

gjort rede for konsekvensene med hensyn til kommunens finansieringsbehov.

Med dagens situasjon innenfor oljesektoren, kan det stilles spørsmål om private vil være villige til å investeringer i denne størrelsesorden. Dersom det skal være mulig å få til en snarlig igangsetting, må trolig kommunen i stor grad selv stå for utvikling og etablering av nødvendige grunnlagsinvesteringer. Samtidig må kommunen aktivt forhandle med andre offentlige instanser og utbyggere om mulige finansieringsløsninger, kostnadsfordelinger og forskutteringer for å realisere utbyggingen.

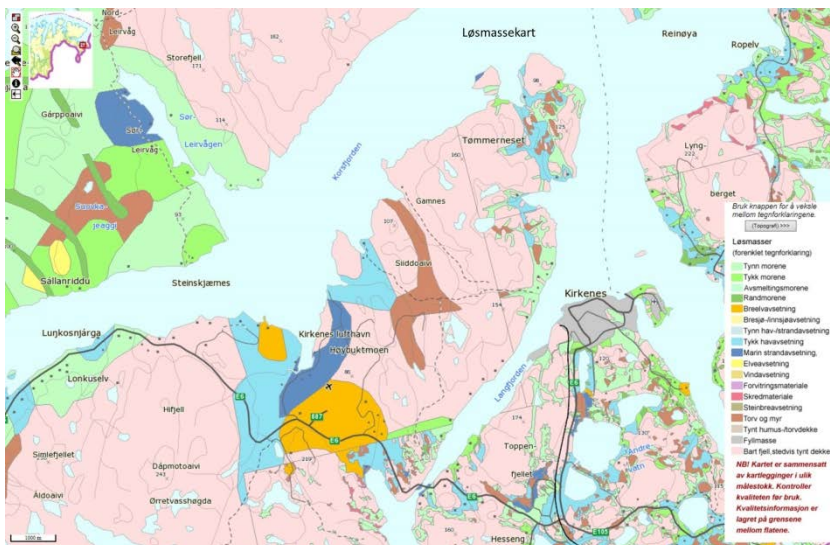
Kommunen forventer at departementene vurderer regelendringer, slik at staten i større grad kan bidra til finansieringen av selve stamnetterminalen og framføring av nødvendig infrastruktur (vei, vann og strøm).

Merknader til innholdet i KVV-en:

Usikkerhet i kostnader:

Kommunen mener kostnadene for utbyggingen av stamnetterminalen bør være et vesentlig moment i valg av lokalitet. I dette legger kommunen til grunn at det vil være vesentlige kostnadsforskjeller i grunnlagsinvesteringene for de ulike konseptene før stamnetterminalen kan bygges.

I utredningen er utbyggingskostnadene for alle havnene forutsatt lik. Dette mener kommunen ikke gjenspeiler realitetene da det er store forskjeller i topografi både på land og i sjø for de forskjellige lokalitetene. Det er også forskjellige typer løsmasser og mektighet av løsmasse i de forskjellige områdene som kan være avgjørende for realisering innenfor rimelige kostnadsrammer. Nedenfor vises et løsmassekart (fra NGU) for Tømmerneset.



Kommunen har gjennom planarbeidet for kommunedelplan for Tømmerneset (vedtatt 2015) beregnet kostnader for framføring av infrastruktur, herunder vann og strøm. Ut i fra dette har kommunen gjort en beregning av framføring av strøm og vann til de tre konseptene Leirpollen, Pulkneset og Høybukta vest, som framkommer av tabellen nedenfor:

Lokalitet	Infrastruktur (mill NOK)		Tilleggs kostnader			Tidsaspekt	
	Strøm	Vann	Forsvaret	Reindrift tap	Kulturminner	Planstatus	Innsigelser
Leirpollen	12,7	14,7	Ingen	Usikker/i liten grad (46)	Ubetydelig	Kommuneplan	Nei
Pulkneset	45,0	44,8	Usikker	Usikker/betydelig (400)	Usikker/stor	Planforslag*	Ja
Høybukta vest	70,0	43*	Usikker	Usikker/betydelig (400)	Usikker/stor	Ingen	Usikker
		*alt. trasé		(beitetap antall rein)			*Stamnetterminal m/veg vil kreve ny plan

Beregningene viser at det er betydelige forskjeller i kostnader for å tilknytte de forskjellige lokalitetene med vann og strøm. Det understrekes at dette er infrastruktur som er helt avgjørende for utbyggingen. I tillegg kommer kostnader for å få tilgang/rettighet til arealene. Dersom usikkerhetene (Forsvaret, reindrift, kulturminner) tallfestes, vil merkostnadene for hhv. Pulkneset og Høybukta vest trolig beløpe seg til 100-150 millioner.

Disse kostnadene vil tilkomme allerede ved oppstart av utbyggingen, som man må påregne at kommunen alene må være ansvarlig for i første fase.

Det synes urimelig at valg av lokasjon for stamnetterminalen skal gjøres ved å sammenligne kostnader for veialternativ, mens kostnadene for de forskjellige konseptene for stamnetterminalen ikke er gjenstand for samme sammenlikning.

Illustrasjonen nedenfor viser forekomster av kjente kulturminner på Tømmerneset:



Samlokalisering/utviklingspotensial:

Det hevdes i KVVU-en at Høybukta vest har størst utviklingspotensial på grunn av muligheten for samlokalisering av ulike funksjoner og størrelsen på arealet. Kommunen stiller spørsmål ved størrelsen på arealet, som for øvrig er oppgitt til både 9600da og 3600da. Den avgrensning som er satt for konseptet Høybukta vest tar ikke hensyn til topografiske forhold. Innenfor området (3600da) er det en høydeforskjell på inntil 50-70 meter på land.

En enkel beregning ut i fra dimensjonerende kaidybde og massebalanse for kai- og bakarealer (kote -25m til +25m), gir et utviklingspotensial på Høybukta vest på 380da. Avgrensningen, slik de framkommer av KVVU-en, er ikke vurdert opp i mot kostnader for utbygging og hvor stort areal som er realiserbart innenfor kostnadseffektive rammer. Dette gjør at utviklingspotensialet for Høybukta vest ikke synes realistisk.

Av kjent kunnskap har kommunen tillatt seg å gjøre opplisting av utviklingspotensialet for de forskjellige lokalitetene:

- KILA 1000da.
- Leirpollen 1400da.
- Ellinghamn 1100da.
- Gamneset 1000da.
- Pulkneset 800da.
- Høybukta vest 380da.

Utviklingspotensialet på østsiden av Tømmerneset tilsvarer 3500da, dersom arealene på KILA, Leirpollen og Ellinghamn utnyttes fullt ut.

Samordna bolig-, areal- og transportplanlegging:

Kommunen har gjennom kommuneplanen fastsatt at Kirkenes skal styrkes som boområde. En etablering av stamnetterminal med 500 arbeidsplasser drøyt 15 km (Tømmerneset vest) fra disse boområdene kan ikke ses å bidra til å styrke Kirkenes som boområde. Avstand mellom lokalitetene og framtidige boområder i Kirkenes er ikke vektlagt i KVVU-en. Lokaliseringen av stamnetterminalen vurderes ut i fra dette å stride med statlige planretningslinjer for samordna bolig-, areal- og transportplanlegging.

Nasjonal laksefjord:

Det framkommer av KVVU-en at alle havnelokalitetene ligger i Nasjonal laksefjord. Kommunen vil her vise til Miljødirektoratets avslag (08.09.15) på Norterminals søknad om oljeomlastning innerst i Korsfjorden på lokasjon benevnt SS5 i reguleringsplanen for området. Avslaget er bl.a. begrunnet med den nære avstanden til Neidenelva, som er grunnlaget for den nasjonale laksefjorden. Basert på dette forventer kommunen at en utbygging av stamnetterminal i dette området kan møte på liknende problemstillinger, og at de ulike lokalitetene vil kunne vurderes ulikt med hensyn til konfliktnivå.

Konsekvenser for reindrift:

Kommunen har til kommunedelplan for Tømmerneset fått gjennomført en konsekvensutredning for reindriften i området. Kommunen registrerer at konseptvalgutredningen ikke benytter samme metodikk for å vurdere konsekvensene. Kommunen må likevel stille spørsmål ved konklusjonen om at en utbygging av Høybukta vest er vurdert til «kun» negativ konsekvens. Erfaringene fra kommunedelplanen for Tømmerneset burde tilsi at en utbygging her ville gi tilsvarende konsekvens som for Pulkneset/Leirpollen, altså stor negativ. Det framkommer for øvrig i utredningen til

kommunedelplanen at Tømmerneset benyttes av to distrikt, Pasvik (5A/5C) og Spurveset/Skoogerøya (4/5B). I KVVU-en vises kun til førstnevnte distrikt.

Nedenfor vises en illustrasjon fra konsekvensutredningen for reindrift fra kommunedelplan for Tømmerneset (red. administrasjonen). Illustrasjonen viser trekkveier og influenssone fra en evt. utbygging på Tømmernesets vestside. Av konsekvensutredningen framkommer at den viktigste trekkveien ligger på Tømmernesets vestside.



Kommunen mener at kunnskapen fra konsekvensutredningen om reindrift fra kommunedelplan for Tømmerneset burde vært tillagt mer vekt. Det minst konfliktfylte området, Leirpollen, burde ut i fra reindriftshensyn vært gitt prioritet i anbefalingen.

Havnelogistikk og samdriftsfordeler:

Samlokalisering av, eller kort avstand mellom logistikk-senter, sentrumsfunksjoner og destinasjoner, kan gi betydelige kostnadsbesparelser i form av reduserte mellomtransporter, bedre fyllingsgrad og høyere leveringsfrekvens, lavere enhetskostnader og reduserte miljøkostnader. Nærhet til allerede etablerte kapasiteter som servicebedrifter, industri og næringsarealer, havneanlegg og offentlige servicefunksjoner, bør derfor være et naturlig vurderingskriterium.

Kirkenes har i dag en etablert infrastruktur tilhørende drifta av eksisterende havneområder og farled. Uavhengig av hvor en lokaliserer ny havn, må en påregne en trinnvis utbygging der det i lang tid vil være nødvendig og ønskelig å utnytte eksisterende infrastruktur. Kommunen mener at KVVU-en i for liten grad har vurdert muligheter for samordning med eksisterende havner og mulige avstandsulempes ved valg av lokalitet for stamnetterminalen.

Etter kommunens vurdering vil en stamnetterminal i Leirpollen i stor grad kunne nytte seg av infrastrukturen i eksisterende havn, og det ligger dermed bedre til rette for en trinnvis utbygging her, i motsetning til Tømmerneset vest.

Nautiske farledskrav:

Kystverkets krav til farled innebærer at framtidig stamnetterminal i Sør-Varanger skal ha kapasitet til å ta i mot skip på over 300 meter lengde. Farledskravene er i KVVU-sammenheng definert som absolutte krav, som må oppfylles for at alternative havneområder skal vurderes videre. Alternativer som ikke oppfyller absolutte krav er utelukket for videre utredning. Kravene gjelder likevel ikke kaianleggene. Denne avgrensningen medfører at trafikk, som utgjør en marginal andel av tenkt aktivitet, får legge veldig strenge føringer for valg og utforming av en framtidig stamnetterminal.

For Sør-Varanger kommune er det hensiktsmessig at havneutviklingen sees i sammenheng med fortsatt bruk av eksisterende kaianlegg. Størsteparten av fartøyene som anløper logistikkbasen i landet er inntil 130 meter og dyptgående inntil 12 meter. Sør-Varanger kommune mener at kriteriene som er valgt for fartøytype derfor legger en unødvendig begrensning mht. lokaliseringalternativ.

Jernbane:

Det konkluderes i KVVU-en med at det er mulig å etablere en jernbaneterminal i alle konseptene. Det framkommer samtidig at krav knyttet til jernbanens linjekurvatur og stigningskrav kan gi betydelige forskjeller i konsekvenser mellom alternativene, herunder både kostnads- og inngrepskonsekvenser. Kommunen mener utviklingspotensialet og kostnadene for utbygging må tas inn i vurderingen for valg av konsept. Framtidige investeringer må være en del av vurderingen for valg av lokasjon, slik at en i neste omgang ikke er låst til en kostnadsdrivende løsning. Vi ønsker derfor at det også redegjøres for Jernbaneverkets vurdering av kostnadene for en etablering av jernbaneterminal, knyttet til de ulike alternativene til lokalisering av stamnetterminalen.

Bompenger:

Av KVVU-en kapittel 9.5 framkommer følgende:

«Det eneste punktet som er vurdert til å ha så mye trafikk at det vil gi bompengbidrag av noe størrelse, er E6 mellom Hesseng og Kirkenes sentrum. Beregningene er gjort uavhengig av konsept, og må anses som grove anslag av finansieringspotensialet. Det er ut fra dette et potensial for bompengefinansiering på 400 - 500 mill. kr.»

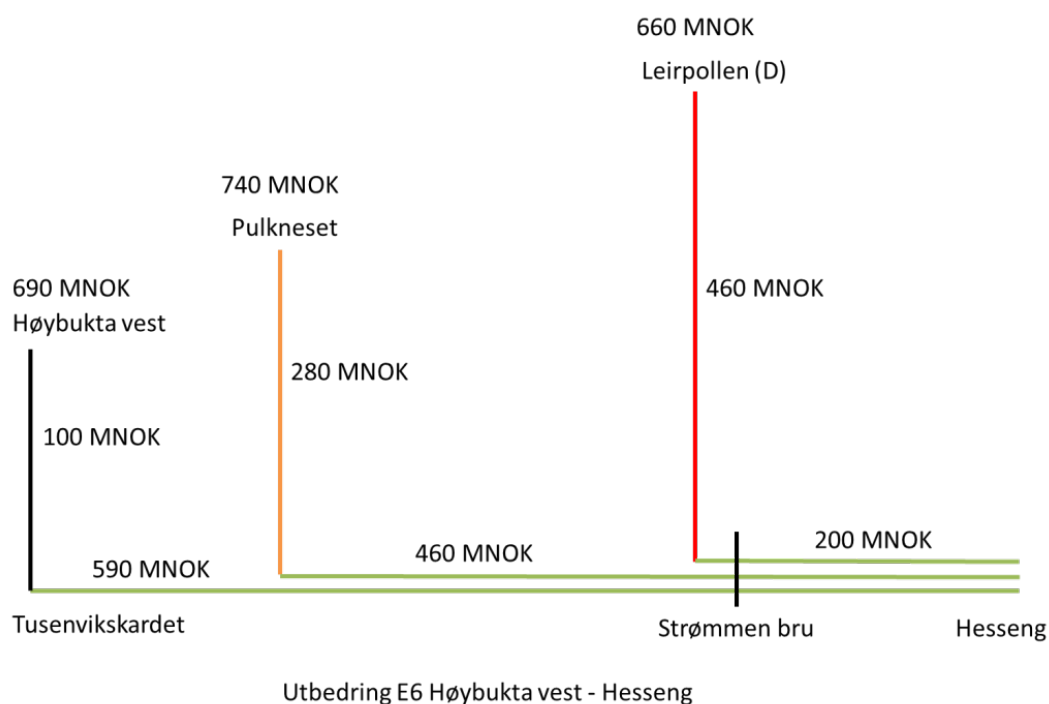
Kommunen kan ikke se at det er lagt opp til tiltak på den eneste strekningen som har trafikk av betydning i dag, nemlig E6 mellom Hesseng og Kirkenes sentrum. Kommunen stiller seg spørrende til at det skal avkreves bompenger på E6 mellom Hesseng og Kirkenes sentrum for å utbedre veistrekningen mellom Hesseng og Høybukta. Kommunestyret har for øvrig den 25.01.12, sak 004/12 gjort et prinsippvedtak vedrørende bompenger. Dette vedtaket er gjort kjent for vegvesenet.

Kommunen kan ikke se at kostnadene for veiløsning over KILA er tatt med i beregningene for konseptene, det stilles derfor spørsmål til hvordan denne tenkes finansiert. Det savnes også en tidfesting av disse bevilgningene, jf. kommentarer om tidsaspektet over.

Utbedring av E6 mellom Hesseng og Høybukta:

Det er satt som forutsetning for alle konseptene at E6 mellom Hesseng og Høybukta skal utbedres. Sett i sammenheng med E105 tilrettelegger utbedringen for en øst-vest korridor. Innfarten til Kirkenes og en eventuell stamnetterminal har i KVVU-en utgangspunkt i påknytting fra denne vegen. Kommunen mener det burde vært gjort mer for å vurdere andre løsninger for kryssing av Langfjorden. Til de forskjellige konseptene burde også utbedringene på dagens E6 vært tilpasset, slik at sammenlikningsgrunnlaget for vei til de forskjellige konseptene ble mer rettferdig. Dette kan begrunnes med at Høybukta vest ligger lengst vest på akse Hesseng-Høybukta, dernest Pulkneset. For konseptet Leirpollen synes utbedringer vest for Strømmen bru som uvesentlig, samtidig burde konseptet synliggjøres med andre veiløsninger.

Dersom en tilpasset utbedring av E6 mellom Hesseng og Høybukta vest/Tusenvikskardet legges til grunn, vil en veiforbindelse til Leirpollen komme billigst ut. Dette kan eksemplifiseres gjennom følgende figur og tabell:



Konsept	Tilpasset E6 Utbedring	Vei til Konsept	Totalt
Høybukta vest	590	100	690
Pulkneset	460	280	740
Leirpollen D	200	460	660

ÅDT i forhold til anbefalt konsept:

Dagens ÅDT mellom Høybukta og Hesseng er 1540 kjøretøy i døgnet, altså noe mindre enn E105 mellom Elvenes og Hesseng (ÅDT 1820). Utbedringen forutsetter ingen tiltak på E6 mellom Hesseng og Kirkenes som har en ÅDT på 7670 kjøretøy i døgnet. Kommunen må ut i fra ÅDT-tallene stille spørsmål om begrunnelsen for valg av utbedring av strekningen Hesseng-Høybukta som grunnlag for alle konseptene. Kommunen mener ny innfartsvei til Kirkenes burde hatt mye større fokus for KVVU-en, og at vei til ny stamnetterminal burde vært sett i sammenheng med dette.

Vurdering av andre konsepter/veiløsninger:

Som en ny innfartsløsning til Kirkenes foreslår kommunen at kryssing av Langfjorden flyttes lengre nord, som erstatning for dagens Strømmen bru (ref. *Leirpollen alt «E»* i vår uttalelse 27.03.15). Trafikk til Kirkenes fra vest vil ledes via bru til KILA og tunnel til sentrum. Trafikk øst-vest ledes fra Hesseng via KILA over ny bru over Langfjorden og videre vestover. Veiløsningen vil for øvrig virke som avlastningsvei for dagens E6 mellom Hesseng og Kirkenes. Dette konseptet mener kommunen gjør at utgangspunktet om utbedring av E6 fra Hesseng til Høybukta ikke er nødvendig. Vi kan ikke se at dette konseptet er drøftet i KVVU-en.

Drøfting og anbefaling av konsept:

Kommunen finner det uheldig at det i sammenlikningen av fordeler og ulemper mellom de ulike konseptene, ikke er benyttet objektive parametere. Argumentasjonen som benyttes i oppstillingen synes ikke å være konsekvent ettersom hva som er fordeler og ulemper varierer mellom konseptene.

Det er for Høybukta vest listet som en fordel at det er mulighet for samlokalisering, som igjen vil redusere kostnadene for infrastruktur og som tar i bruk minst areal. Samtidig listes det for samme konsept som en ulempe at alle aktørene må bygge egen infrastruktur til sine havner på Tømmerneset. Dette gjør det vanskelig for kommunen å se hvilken vektning de forskjellige fordelene og ulempene er gitt i drøftingen.

Videre utredningsarbeid:

Det framkommer av KVVU-en at endelig valg av konseptene rangert som nr. 1 og nr. 2 skal gjøres på bakgrunn av videre utredningsarbeid. Det samme gjelder status for ny innfartsåre over KILA (Slambanken). Det er for kommunen uklart når dette arbeidet skal gjennomføres og om det her er ment planarbeid etter plan- og bygningsloven eller tilsvarende utredningsarbeid som for denne KVVU-en.

Kommunens anbefaling:

Sør-Varanger kommunestyre anbefaler Leirpollen som stamnetterminal.

Det anbefales en ny innfartsvei til Kirkenes fra området Strømmen bru-Hesseng.

Det anbefales en atkomstvei til stamnetterminalen i Leirpollen.

Det må vurderes å etablere én ny bru over Langfjorden som kan serve både innfarten til Kirkenes og stamnetterminalen i Leirpollen.

Staten (departementene) må vurdere en regelendring for i større grad å kunne bidra til utbyggingen av stamnetterminalen. Statens medfinansiering må ses i sammenheng med den nasjonale betydningen en knutepunktshavn i Kirkenes vil ha i framtiden.

Veiløsningene må også inkludere adkomst over Slambanken slik at Kirkenes Industrial Logistics Area (KILA) kan realiseres. KILA vil være et viktig nærindustrialområde til Kirkenes, med havnefasiliteter. En atkomst over KILA fra Hesseng til Kirkenes vil avlaste dagens E6 på strekningen Hesseng-Skytterhusfjellet-Kirkenes. Denne løsningen vil være særlig viktig for å kunne om dirigere tungtrafikken til Kirkenes over KILA, som dermed vil redusere tungtrafikken gjennom boligbebyggelsen i Kirkenes.

Sør-Varanger kommunestyre er opptatt av å komme i gang raskt med infrastrukturbygging, dette for å kunne være konkurransedyktig som servicehavn i forbindelse med olje-/gassaktivitet i Barentshavet sørøst. De områder som kommunen peker på er allerede arealmessig avklart med hensyn til øvrige interesser. Dette står i kontrast til Tømmerneset vest, hvor disse forhold ennå er uavklart og det er knyttet stor usikkerhet til mulighet og tidspunkt for gjennomføring.

Det står store næringsaktører klare til å investere i utbygging av store næringsarealer, der tidsaspektet er avgjørende. Dersom det skal være mulig å komme i gang raskt, både for kommunen og private aktører, synes det avgjørende at det tas utgangspunkt i allerede godkjente planer.

Samtidig som disse områdene kan realiseres raskt, viser også KVVU-en at Leirpollen har tilfredsstillende utviklingspotensial til en framtidig stamnetterminal og således svarer Leirpollen på oppgaven både på kort og lang sikt.

Kommunen mener kostnadene for utbyggingen av stamnetterminalen bør være et vesentlig moment i valg av lokalitet, og Leirpollen vurderes å være rimeligst.

Kommunen kan imidlertid være positiv til en lokalisering av stamnetterminal på Pulkneset, dersom staten tar ansvar for planleggingen og merkostnadene knyttet til utbyggingen. Det forutsettes da at staten tar hovedkostnadene for vei, vann og strøm, og kompensasjon til reindrifta og forsvaret, i tillegg til utredninger og kulturminneutgravinger. Staten må også sikre at det foreligger en planavklaring innen 2018, slik at utbyggingen av Norterminals anlegg på Gannes ikke hindres.

»

Behandling 03.02.2016 Formannskapet

Saksordfører: Bergeng, Lena Norum

Formannskapet vedtar å ikke behandle innstilling til kommunestyret.

Rådmannens innstilling sendes kommunestyret.

Formannskapet sitt vedtak i sak 007/16:

Sør-Varanger kommunestyre avgir følgende høringsuttalelse til konseptvalgutredning for E6 Høybuktknoen - Kirkenes:

«

Sammendrag:

Sør-Varanger kommune er svært positiv til at KVVU-en anbefaler en ny stamnetterminal med vei i kommunen. Det viser at fagetatene og kommunen deler synet om at Kirkenes sin posisjon og potensial som knutepunkt i Barentsregionen, er av nasjonal betydning. Det er også positivt at KVVU-en inkluderer byutviklingstiltak.

Kommunen vil likevel stille spørsmål ved hovedkonklusjonene i KVVU-en om å legge stamnetterminalen til Tømmerneset vest. Det bygger blant annet på at kommunen mener at:

- lokaldemokratiet og kommunens egne behov er tillagt for liten vekt både i prosessen og i konklusjonene
- tidsaspektet er underkommunisert; en planavklaring av området Tømmerneset vest vil i beste fall ta 3-5 år og trolig svekke Kirkenes sin konkurransevne ovenfor andre havner med tanke på aktivitet i Barentshavet og 23. konsesjonsrunde
- konfliktnivået for Tømmerneset vest er kraftig undervurdert med tanke på dagens brukere og ressurser i området (forsvaret, reinbeite, nasjonal laksefjord, kulturminner og hytteinteresser)
- den økonomiske usikkerheten i stamnetthavnalternativenes totalkostnader (milliardklassen) for kommunen og eventuelt andre aktører er underkommunisert og tilsynelatende underordnet hensynet til statens veikostnader (i 100-millionersklassen)

Etter en helhetsvurdering, der også overnevnte forhold er vurdert, vil Sør-Varanger kommunestyre anbefale at stamnetterminalen legges til Leirpollen.

Innledning:

Kommunen ser positivt på at fagetatene gjennom konseptvalgutredning (KVVU) for E6 Høybuktknoen - Kirkenes anbefaler en ny stamnetterminal og vei til denne. Dette viser at Kirkenes er av nasjonal betydning og åpner mulighetene for kommunen til å posisjonere seg som et knutepunkt i Barentsregionen (iht. Joint Barents Transport Plan). Med det vekstpotensialet som ligger i Barentsregionen innenfor petroleumsnæring, fiskeri, transport og logistikk, utpeker Kirkenes seg som et naturlig knutepunkt.

En statlig utbygging av infrastruktur gir innhold i regjeringens nordområdesatsing og statlige myndigheter har gjennom utbygging av infrastruktur mulighet til å legge til rette for betydelig

vekst i Kirkenes.

Kommunen ser spesielt positivt på en veiforbindelse over Slambanken og inn til Kirkenes sentrum, som tilgjengelig gjør 1000 da sentrumsnære nærings- og industriarealer og som også vil avlaste E6 som innfartsåre til Kirkenes. En utbygging vil være i tråd med gjeldende planer for arealet (Kirkenes Industrial Logistics Area, KILA) og kan trolig etableres forholdsvis raskt.

Kommunen er fornøyd med at det legges opp til byutviklingstiltak som kan bidra til å gi byen det løftet den fortjener som Barents hovedstad. Kommunen mener det vil være viktig at tiltakene utføres etter en helhetlig plan for Kirkenes sentrum og vi forventer at dette arbeidet gjøres i samarbeid med kommunen.

Utredningen viser at Sør-Varanger er i en særstilling når det kommer til gode havnelokaliteter. Selv om enkelte lokaliteter ikke tilfredsstillende de definerte kravene for stamnetterminal, viser utredningen at kommunen har svært gode utviklingsmuligheter for framtiden.

Prosesen:

Kommunens muligheter for involvering og innflytelse i utredningsarbeidet har vært svært begrenset. Kommunen mener organiseringen av utredningsarbeidet har vært en svakhet for KVVU-en, hvor lokaldemokratiet ikke har blitt godt nok involvert. KVVU-en har til hensikt å peke på lokalisering av en stamnetterminal. Dette er i hovedsak en offentlig kai, med bakareal hvor kommunen må stå for kostnadene ved utbygging og tilrettelegging.

Prosesen legger altså opp til at statlige myndigheter skal bestemme hvor kommunen skal tilrettelegge havnearealer som fullt utbygde vil innebære investeringer i milliardklassen. Fordelingen av investeringene KVVU-en burde tilsi at kommunen ble gitt mere innflytelse i valg av lokalisering av framtidig havn. Ettersom en KVVU er en behovsorientert utredning, burde også kommunens behov dannet grunnlag for utredningen.

Det framkommer ikke i KVVU-en hvilke innspill som er innkommet fra kommunen og andre aktører i prosessen, dette gjør at vegvesenets vurdering av disse innspillene ikke er dokumenterte og etterprøvbare.

Kommunen registrerer også at KVVU-ens hovedproblemstillinger er endret i forhold til oppdragsbrevet fra Samferdselsdepartementet 06.02.13, dette uten at kommunens innspill til oppstart og utfordringsnotat er ivaretatt. Det kan synes som om endringer i problemstillingene er tilpasset et ønske om å etablere en øst-vest korridor, jfr. Joint Barents Transport Plan, mer enn å bidra til de beste løsninger for Kirkenesområdet.

Kommunen vil trekke fram prosesser foregående for KVVU-en. I styringsgruppen for «Kirkenespakken» har Statens vegvesen og Kystverket over en periode fra 2009 til 2013 oppfordret kommunen til å fatte en beslutning om hvor den framtidige stamnetterminalen/hovedhavna skulle plasseres. Etter en lang kommunal prosess fattet så kommunestyret et vedtak den 27.02.13, og utpekte Leirpollen til Stamnetterminal, og igangsatte kommunedelplan for Tømmerneset. Det er klart at vedtaket ble gjort for å synliggjøre ovenfor statlige myndigheter hvor kommunen ønsket å bygge ut ny hovedhavn, slik at staten i dialog med kommunen kunne se på muligheter for å realisere havna og veiframføring til denne. Det arbeidet som styringsgruppa, og oppfølgingen fra kommunen i saken, synes vegvesenet ikke

å ha vektlagt i denne konseptvalgutredningen.

Tidsaspekt:

Tidsaspektet er tillagt for liten vekt i KVVU-en. Planlegging, etter plan og bygningsloven, for stamnetterminal og -vei kan tidligst igangsettes medio 2018, dersom dette blir gitt prioritet i Nasjonal Transportplan (NTP). Dersom man går videre med Tømmerneset vest, vil man erfaringsmessig stå ovenfor mer enn 2-3år med planlegging før en beslutning kan tas. En sannsynlig oppstart tidligst i 2021 vil trolig svekke Kirkenes sin posisjon, fordi aktørene vil ha inngått kontrakter og etablert logistikkmessige løsninger før Kirkenes kommer på banen.

Konklusjonene i KVVU-en om lokalisering av stamnetterminal ved Tømmerneset vest synes kontroversielle i forhold til andre fagmyndigheters ansvarsområde, kfr. merknader og innsigelser til kommunedelplan for Tømmerneset. Kommunen antar derfor at planleggingen av stamnetterminalen med konsekvensutredninger vil ta svært lang tid og trolig måtte avgjøres på departementsnivå.

Den 23. konsesjonsrunde er nå utlyst, og dersom aktører skal kunne benytte Kirkenes som havn, både i letingen og utvinning, må Kirkenes ha tilgjengelige havnearealer. Spesielt i utvinningsfasen vil det være avgjørende for Kirkenes, dersom man skal kunne konkurrere med andre havner, at vi har tilgjengelige havnearealer.

Sør-Varangersamfunnet og lokalt næringsliv står ovenfor store utfordringer som følge av lave malmpriser, fallende rubel, stormaktssanksjoner og fallende oljepris. Dette medfører behov for en snarlig tilrettelegging for nye arbeidsplasser. Som KVVU-en viser, har kommunen store arealer som egner seg til store industri- og havneetableringer, men så langt er det ikke tatt beslutninger om å bygge disse ut. Skal Kirkenes lykkes i satsningen på olje og gass er vi avhengig av prosesser som gir snarlige investeringsbeslutninger.

Sør-Varanger kommune har i dag aktører som er klare til å gå i gang med store industriutbygginger i tråd med gjeldende planer. Det er for kommunen viktig at det offentlige framstår som forutsigbar ovenfor disse aktørene, men også ovenfor framtidige aktører. I den sammenheng synes det viktig at lokalisering av stamnetterminal tar utgangspunkt i gjeldende planer. En KVVU-løsning som baseres på Vegvesenets forslag, vil sannsynligvis medføre at Norterminals planer på Gamneset ikke vil bli realisert, ettersom tidsbruken ved en slik løsning går langt utover aktørens behov.

Kommunen ser positivt på anbefalingen om vei over Slambanken, dette kan muliggjøre en forholdsvis rask etablering av KILA hvor det er regulert for industri og havnearealer. Ettersom det i KVVU-en ikke er angitt en planperiode for bevilgningen, så frykter vi at konsekvensen er at ei slik bevilgning ikke vil skje ved revisjon av neste NTP-perioden 2018-2027. Vi vil derfor sterkt anmode om at ei bevilgning tidfestes.

Planlegging etter plan- og bygningsloven:

Planlegging av ny stamnetterminal vil omfattes av kravene i plan- og bygningsloven, samt forskrift om konsekvensutredning. Kommunen vil kommentere status for dette arbeidet på de nevnte lokalitetene for stamnetterminal i KVVU-en.

Høybukta vest:

Området er i Kommuneplanens arealdel båndlagt til Forsvarets skyte- og øvingsfelt og er for øvrig regulert til Landbruks- Natur- og Friluftsmål (samt Reindrift). Dersom området velges for stamnetterminalen må det igangsettes planarbeid med konsekvensutredning. Det foreligger betydelig usikkerhet til Høybukta vest for en planavklaring, som trolig må avgjøres på departementsnivå.

Pulkneset:

Området er i Kommuneplanens arealdel båndlagt til Forsvarets skyte- og øvingsfelt. Det er utarbeidet et planforslag for Kirkenes Maritime Park, det foreligger innsigelser til planforslaget og saken er lagt i bero. Planforslaget har ikke regulert områder for stamnetterminal. Ved vedtak av Kommunedelplan for Tømmerneset ble veiløsningen til området tatt ut av planen (pga. innsigelsene). Denne veien ble for øvrig ikke planlagt som stamvei og tilfredsstillende ikke de krav til vertikalkurvatur eller horisontalkurvatur som stilles for en stamvei. Dersom området velges for stamnetterminalen må det igangsettes nytt planarbeid med konsekvensutredning. Det foreligger betydelig usikkerhet til Pulkneset for en planavklaring, som trolig må avgjøres på departementsnivå.

Leirpollen:

Området er i Kommuneplanens arealdel regulert til framtidig havn med veiatkomst via Slambanken/KILA. Dersom området velges for stamnetterminalen må det igangsettes nytt planarbeid med konsekvensutredning. Leirpollen er imidlertid planavklart og reguleringsplanlegging vil her være i tråd med Kommuneplanen. Gjennomføring av reguleringsplan vil her kunne tidfestes med stor sikkerhet og kommunen vil normalt være avgjøringsmyndighet.

Finansiering:

Finansiering av stamnetterminalen er etter kommunens forståelse en kommunal oppgave. Det er altså kommunen som skal stå for byggingen av selve stamnetterminalen, med kaier og bakarealer. Kommunen må også stå for framføring av nødvendig infrastruktur som vann og strøm. Statens vegvesen og Kystverkets ansvar i denne sammenheng begrenser seg til framføring av veg og nødvendige utbedringer i farleden til sjøs. Kommunen registrerer at etatene anbefaler den lokaliteten som tilsynelatende blir billigst for etatene, uten at det er gjort rede for konsekvensene med hensyn til kommunens finansieringsbehov.

Med dagens situasjon innenfor oljesektoren, kan det stilles spørsmål om private vil være villige til å investere i denne størrelsesorden. Dersom det skal være mulig å få til en snarlig igangsetting, må trolig kommunen i stor grad selv stå for utvikling og etablering av nødvendige grunnlagsinvesteringer. Samtidig må kommunen aktivt forhandle med andre offentlige instanser og utbyggere om mulige finansieringsløsninger, kostnadsfordelinger og forskutteringer for å realisere utbyggingen.

Kommunen forventer at departementene vurderer regelendringer, slik at staten i større grad

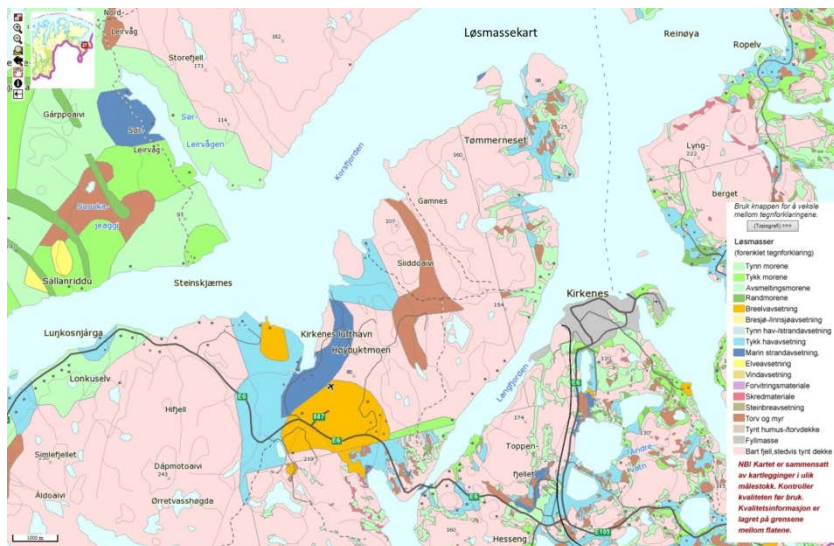
kan bidra til finansieringen av selve stamnetterminalen og framføring av nødvendig infrastruktur (vei, vann og strøm).

Merknader til innholdet i KVVU-en:

Usikkerhet i kostnader:

Kommunen mener kostnadene for utbyggingen av stamnetterminalen bør være et vesentlig moment i valg av lokalitet. I dette legger kommunen til grunn at det vil være vesentlige kostnadsforskjeller i grunnlagsinvesteringene for de ulike konseptene før stamnetterminalen kan bygges.

I utredningen er utbyggingskostnadene for alle havnene forutsatt lik. Dette mener kommunen ikke gjenspeiler realitetene da det er store forskjeller i topografi både på land og i sjø for de forskjellige lokalitetene. Det er også forskjellige typer løsmasser og mektighet av løsmasse i de forskjellige områdene som kan være avgjørende for realisering innenfor rimelige kostnadsrammer. Nedenfor vises et løsmassekart (fra NGU) for Tømmerneset.



Kommunen har gjennom planarbeidet for kommunedelplan for Tømmerneset (vedtatt 2015) beregnet kostnader for framføring av infrastruktur, herunder vann og strøm. Ut i fra dette har kommunen gjort en beregning av framføring av strøm og vann til de tre konseptene Leirpollen, Pulkneset og Høybukta vest, som framkommer av tabellen nedenfor:

Lokalitet	Infrastruktur (mill NOK)		Tilleggs-kostnader			Tidsaspekt	
	Strøm	Vann	Forsvaret	Reindrift tap	Kulturminner	Planstatus	Innsigelser
Leirpollen	12,7	14,7	Ingen	Usikker/i liten grad (46)	Ubetydelig	Kommuneplan	Nei
Pulkneset	45,0	44,8	Usikker	Usikker/betydelig (400)	Usikker/stor	Planforslag*	Ja
Høybukta vest	70,0	43*	Usikker	Usikker/betydelig (400)	Usikker/stor	Ingen	Usikker
		*alt. trasé		(beitetap antall rein)			*Stamnetterminal m/veg vil kreve ny plan

Beregningene viser at det er betydelige forskjeller i kostnader for å tilknytte de forskjellige

lokalitetene med vann og strøm. Det understrekes at dette er infrastruktur som er helt avgjørende for utbyggingen. I tillegg kommer kostnader for å få tilgang/rettighet til arealene. Dersom usikkerhetene (Forsvaret, reindrift, kulturminner) tallfestes, vil merkostnadene for hhv. Pulkneset og Høybukta vest trolig beløpe seg til 100-150 millioner.

Disse kostnadene vil tilkomme allerede ved oppstart av utbyggingen, som man må påregne at kommunen alene må være ansvarlig for i første fase.

Det synes urimelig at valg av lokasjon for stamnetterminalen skal gjøres ved å sammenligne kostnader for veialternativ, mens kostnadene for de forskjellige konseptene for stamnetterminalen ikke er gjenstand for samme sammenlikning.

Illustrasjonen nedenfor viser forekomster av kjente kulturminner på Tømmerneset:



Samlokalisering/utviklingspotensial:

Det hevdes i KVV-en at Høybukta vest har størst utviklingspotensial på grunn av muligheten for samlokalisering av ulike funksjoner og størrelsen på arealet. Kommunen stiller spørsmål ved størrelsen på arealet, som for øvrig er oppgitt til både 9600da og 3600da. Den avgrensning som er satt for konseptet Høybukta vest tar ikke hensyn til topografiske forhold. Innenfor området (3600da) er det en høydeforskjell på inntil 50-70 meter på land.

En enkel beregning ut i fra dimensjonerende kaidybde og massebalanse for kai- og bakarealer (kote -25m til +25m), gir et utviklingspotensial på Høybukta vest på 380da. Avgrensningen, slik de framkommer av KVV-en, er ikke vurdert opp i mot kostnader for utbygging og hvor stort areal som er realiserbart innenfor kostnadseffektive rammer. Dette gjør at utviklingspotensialet for Høybukta vest ikke synes realistisk.

Av kjent kunnskap har kommunen tillatt seg å gjøre oppstilling av utviklingspotensialet for de forskjellige lokalitetene:

- KILA 1000da.
- Leirpollen 1400da.

- Ellinghamn 1100da.
- Gamneset 1000da.
- Pulkneset 800da.
- Høybukta vest 380da.

Utviklingspotensialet på østsiden av Tømmerneset tilsvarer 3500da, dersom arealene på KILA, Leirpollen og Ellinghamn utnyttes fullt ut.

Samordna bolig-, areal- og transportplanlegging:

Kommunen har gjennom kommuneplanen fastsatt at Kirkenes skal styrkes som boområde. En etablering av stamnetterminal med 500 arbeidsplasser drøyt 15 km (Tømmerneset vest) fra disse boområdene kan ikke ses å bidra til å styrke Kirkenes som boområde. Avstand mellom lokalitetene og framtidige boområder i Kirkenes er ikke vektlagt i KVVU-en. Lokaliseringen av stamnetterminalen vurderes ut i fra dette å stride med statlige planretningslinjer for samordna bolig-, areal- og transportplanlegging.

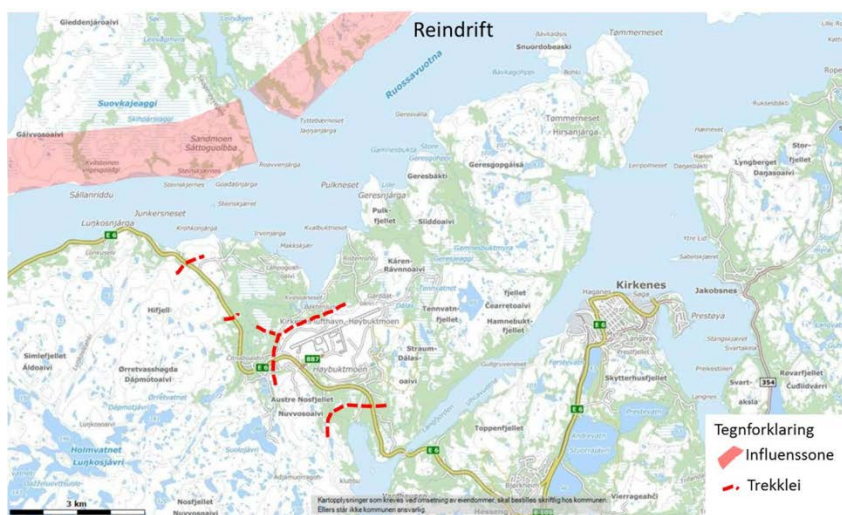
Nasjonal laksefjord:

Det framkommer av KVVU-en at alle havnelokalitetene ligger i Nasjonal laksefjord. Kommunen vil her vise til Miljødirektoratets avslag (08.09.15) på Norterminals søknad om oljeomlastning innerst i Korsfjorden på lokasjon benevnt SS5 i reguleringsplanen for området. Avslaget er bl.a. begrunnet med den nære avstanden til Neidenelva, som er grunnlaget for den nasjonale laksefjorden. Basert på dette forventer kommunen at en utbygging av stamnetterminal i dette området kan møte på liknende problemstillinger, og at de ulike lokalitetene vil kunne vurderes ulikt med hensyn til konfliktnivå.

Konsekvenser for reindrift:

Kommunen har til kommunedelplan for Tømmerneset fått gjennomført en konsekvensutredning for reindriften i området. Kommunen registrerer at konseptvalgutredningen ikke benytter samme metodikk for å vurdere konsekvensene. Kommunen må likevel stille spørsmål ved konklusjonen om at en utbygging av Høybukta vest er vurdert til «kun» *negativ* konsekvens. Erfaringene fra kommunedelplanen for Tømmerneset burde tilsi at en utbygging her ville gi tilsvarende konsekvens som for Pulkneset/Leirpollen, altså *stor negativ*. Det framkommer for øvrig i utredningen til kommunedelplanen at Tømmerneset benyttes av to distrikt, Pasvik (5A/5C) og Spurvneset/Skoogerøya (4/5B). I KVVU-en vises kun til førstnevnte distrikt.

Nedenfor vises en illustrasjon fra konsekvensutredningen for reindrift fra kommunedelplan for Tømmerneset (red. administrasjonen). Illustrasjonen viser trekkveier og influenssone fra en evt. utbygging på Tømmernesets vestsida. Av konsekvensutredningen framkommer at den viktigste trekkveien ligger på Tømmernesets vestsida.



Kommunen mener at kunnskapen fra konsekvensutredningen om reindrift fra kommunedelflan for Tømmerneset burde vært tillagt mer vekt. Det minst konflikthylte området, Leirpollen, burde ut i fra reindriftshensyn vært gitt prioritet i anbefalingen.

Havnelogistikk og samdriftsfordeler:

Samlokalisering av, eller kort avstand mellom logistikkenter, sentrumsfunksjoner og destinasjoner, kan gi betydelige kostnadsbesparelser i form av reduserte mellomtransporter, bedre fyllingsgrad og høyere leveringsfrekvens, lavere enhetskostnader og reduserte miljøkostnader. Nærhet til allerede etablerte kapasiteter som servicebedrifter, industri og næringsarealer, havneanlegg og offentlige servicefunksjoner, bør derfor være et naturlig vurderingskriterium.

Kirkenes har i dag en etablert infrastruktur tilhørende drifta av eksisterende havneområder og farled. Uavhengig av hvor en lokaliserer ny havn, må en påregne en trinnvis utbygging der det i lang tid vil være nødvendig og ønskelig å utnytte eksisterende infrastruktur. Kommunen mener at KVV-en i for liten grad har vurdert muligheter for samordning med eksisterende havner og mulige avstandsulemper ved valg av lokalitet for stamnetterminalen.

Etter kommunens vurdering vil en stamnetterminal i Leirpollen i stor grad kunne nytte seg av infrastrukturen i eksisterende havn, og det ligger dermed bedre til rette for en trinnvis utbygging her, i motsetning til Tømmerneset vest.

Nautiske farledskrav:

Kystverkets krav til farled innebærer at framtidig stamnetterminal i Sør-Varanger skal ha kapasitet til å ta i mot skip på over 300 meter lengde. Farledskravene er i KVV-sammenheng definert som absolutte krav, som må oppfylles for at alternative havneområder skal vurderes videre. Alternativer som ikke oppfyller absolutte krav er utelukket for videre utredning. Kravene gjelder likevel ikke kaianleggene. Denne avgrensningen medfører at trafikk, som utgjør en marginal andel av tenkt aktivitet, får legge veldig strenge føringer for valg og utforming av en framtidig stamnetterminal.

For Sør-Varanger kommune er det hensiktsmessig at havneutviklingen sees i sammenheng med fortsatt bruk av eksisterende kaianlegg. Størsteparten av fartøyene som anløper logistikkbaser i landet er inntil 130 meter og dyptgående inntil 12 meter. Sør-Varanger kommune mener at kriteriene som er valgt for fartøytype derfor legger en unødvendig begrensning mht. lokaliseringalternativ.

Jernbane:

Det konkluderes i KVVU-en med at det er mulig å etablere en jernbaneterminal i alle konseptene. Det framkommer samtidig at krav knyttet til jernbanens linjekurvatur og stigningskrav kan gi betydelige forskjeller i konsekvenser mellom alternativene, herunder både kostnads- og inngrepskonsekvenser. Kommunen mener utviklingspotensialet og kostnadene for utbygging må tas inn i vurderingen for valg av konsept. Framtidige investeringer må være en del av vurderingen for valg av lokasjon, slik at en i neste omgang ikke er låst til en kostnadsdrivende løsning. Vi ønsker derfor at det også redegjøres for Jernbaneverkets vurdering av kostnadene for en etablering av jernbaneterminal, knyttet til de ulike alternativene til lokalisering av stamnetterminalen.

Bompenger:

Av KVVU-en kapittel 9.5 framkommer følgende:

«Det eneste punktet som er vurdert til å ha så mye trafikk at det vil gi bompengebdrag av noe størrelse, er E6 mellom Hesseng og Kirkenes sentrum. Beregningene er gjort uavhengig av konsept, og må anses som grove anslag av finansieringspotensialet. Det er ut fra dette et potensial for bompengefinansiering på 400 - 500 mill. kr.»

Kommunen kan ikke se at det er lagt opp til tiltak på den eneste strekningen som har trafikk av betydning i dag, nemlig E6 mellom Hesseng og Kirkenes sentrum. Kommunen stiller seg spørrende til at det skal avkreves bompenger på E6 mellom Hesseng og Kirkenes sentrum for å utbedre veistrekningen mellom Hesseng og Høybukta. Kommunestyret har for øvrig den 25.01.12, sak 004/12 gjort et prinsippvedtak vedrørende bompenger. Dette vedtaket er gjort kjent for vegvesenet.

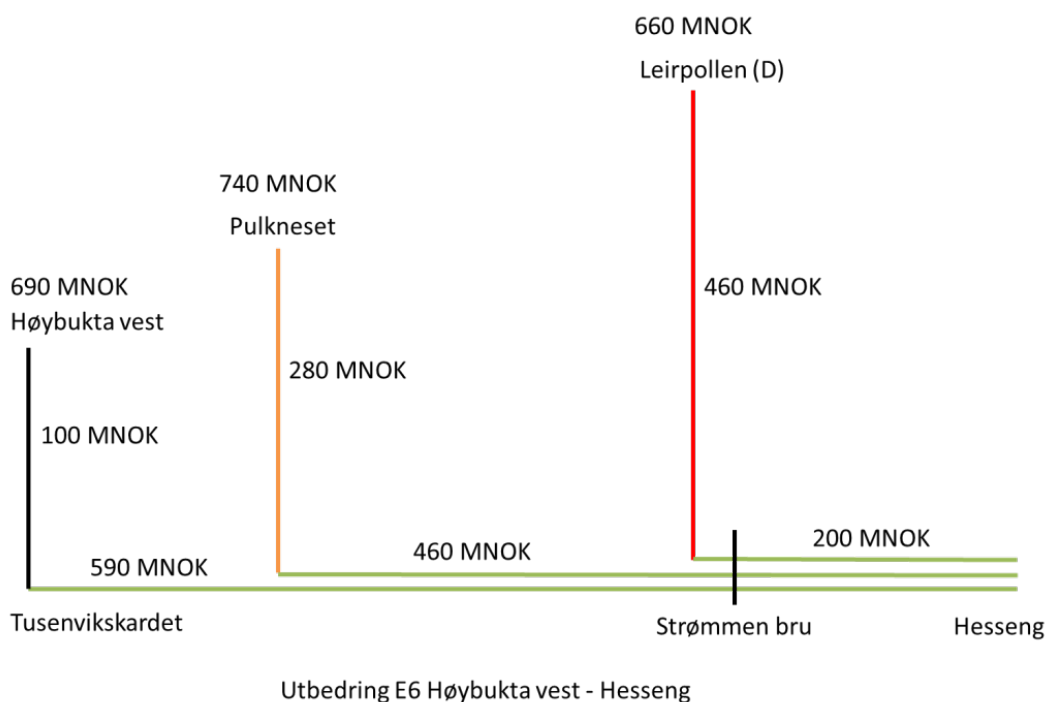
Kommunen kan ikke se at kostnadene for veiløsning over KILA er tatt med i beregningene for konseptene, det stilles derfor spørsmål til hvordan denne tenkes finansiert. Det savnes også en tidfesting av disse bevilgningene, jf. kommentarer om tidsaspektet over.

Utbedring av E6 mellom Hesseng og Høybukta:

Det er satt som forutsetning for alle konseptene at E6 mellom Hesseng og Høybukta skal utbedres. Sett i sammenheng med E105 tilrettelegger utbedringen for en øst-vest korridor. Innfarten til Kirkenes og en eventuell stamnetterminal har i KVVU-en utgangspunkt i påknytting fra denne vegen. Kommunen mener det burde vært gjort mer for å vurdere andre løsninger

for kryssing av Langfjorden. Til de forskjellige konseptene burde også utbedringene på dagens E6 vært tilpasset, slik at sammenlikningsgrunnlaget for vei til de forskjellige konseptene ble mer rettferdig. Dette kan begrunnes med at Høybukta vest ligger lengst vest på akse Hesseng-Høybukta, dernest Pulkneset. For konseptet Leirpollen synes utbedringer vest for Strømmen bru som uvesentlig, samtidig burde konseptet synliggjøres med andre veiløsninger.

Dersom en tilpasset utbedring av E6 mellom Hesseng og Høybukta vest/Tusenvikskardet legges til grunn, vil en veiforbindelse til Leirpollen komme billigst ut. Dette kan eksemplifiseres gjennom følgende figur og tabell:



Konsept	Tilpasset E6 Utbedring	Vei til Konsept	Totalt
Høybukta vest	590	100	690
Pulkneset	460	280	740
Leirpollen D	200	460	660

ÅDT i forhold til anbefalt konsept:

Dagens ÅDT mellom Høybukta moen og Hesseng er 1540 kjøretøy i døgnet, altså noe mindre enn E105 mellom Elvenes og Hesseng (ÅDT 1820). Utbedringen forutsetter ingen tiltak på E6 mellom Hesseng og Kirkenes som har en ÅDT på 7670 kjøretøy i døgnet. Kommunen må ut i fra ÅDT-tallene stille spørsmål om begrunnelsen for valg av utbedring av strekningen Hesseng-Høybukta moen som grunnlag for alle konseptene. Kommunen mener ny innfartsvei til Kirkenes burde hatt mye større fokus for KVVU-en, og at vei til ny stamnetterminal burde

vært sett i sammenheng med dette.

Vurdering av andre konsepter/veiløsninger:

Som en ny innfartsløsning til Kirkenes foreslår kommunen at kryssing av Langfjorden flyttes lengre nord, som erstatning for dagens Strømmen bru (ref. *Leirpollen alt «E»* i vår uttalelse 27.03.15). Trafikk til Kirkenes fra vest vil ledes via bru til KILA og tunnel til sentrum. Trafikk øst-vest ledes fra Hesseng via KILA over ny bru over Langfjorden og videre vestover. Veiløsningen vil for øvrig virke som avlastningsvei for dagens E6 mellom Hesseng og Kirkenes. Dette konseptet mener kommunen gjør at utgangspunktet om utbedring av E6 fra Hesseng til Høybukta moen ikke er nødvendig. Vi kan ikke se at dette konseptet er drøftet i KVVU-en.

Drøfting og anbefaling av konsept:

Kommunen finner det uheldig at det i sammenlikningen av fordeler og ulemper mellom de ulike konseptene, ikke er benyttet objektive parametere. Argumentasjonen som benyttes i oppstillingen synes ikke å være konsekvent ettersom hva som er fordeler og ulemper varierer mellom konseptene.

Det er for Høybukta vest listet som en fordel at det er mulighet for samlokalisering, som igjen vil redusere kostnadene for infrastruktur og som tar i bruk minst areal. Samtidig listes det for samme konsept som en ulempe at alle aktørene må bygge egen infrastruktur til sine havner på Tømmerneset. Dette gjør det vanskelig for kommunen å se hvilken vektning de forskjellige fordelene og ulempene er gitt i drøftingen.

Videre utredningsarbeid:

Det framkommer av KVVU-en at endelig valg av konseptene rangert som nr. 1 og nr. 2 skal gjøres på bakgrunn av videre utredningsarbeid. Det samme gjelder status for ny innfartsåre over KILA (Slambanken). Det er for kommunen uklart når dette arbeidet skal gjennomføres og om det her er ment planarbeid etter plan- og bygningsloven eller tilsvarende utredningsarbeid som for denne KVVU-en.

Kommunens anbefaling:

Sør-Varanger kommunestyre anbefaler Leirpollen som stamnetterminal.

Det anbefales en ny innfartsvei til Kirkenes fra området Strømmen bru-Hesseng.

Det anbefales en atkomstvei til stamnetterminalen i Leirpollen.

Det må vurderes å etablere én ny bru over Langfjorden som kan serve både innfarten til

Kirkenes og stamnetterminalen i Leirpollen.

Staten (departementene) må vurdere en regelendring for i større grad å kunne bidra til utbyggingen av stamnetterminalen. Statens medfinansiering må ses i sammenheng med den nasjonale betydningen en knutepunktshavn i Kirkenes vil ha i framtiden.

Veiløsningene må også inkludere adkomst over Slambanken slik at Kirkenes Industrial Logistics Area (KILA) kan realiseres. KILA vil være et viktig nærindstriområde til Kirkenes, med havnefasiliteter. En atkomst over KILA fra Hesseng til Kirkenes vil avlaste dagens E6 på strekningen Hesseng-Skytterhusfjellet-Kirkenes. Denne løsningen vil være særlig viktig for å kunne om dirigere tungtrafikken til Kirkenes over KILA, som dermed vil redusere tungtrafikken gjennom boligbebyggelsen i Kirkenes.

Sør-Varanger kommunestyre er opptatt av å komme i gang raskt med infrastrukturbygging, dette for å kunne være konkurransedyktig som servicehavn i forbindelse med olje-/gassaktivitet i Barentshavet sørøst. De områder som kommunen peker på er allerede arealmessig avklart med hensyn til øvrige interesser. Dette står i kontrast til Tømmerneset vest, hvor disse forhold ennå er uavklart og det er knyttet stor usikkerhet til mulighet og tidspunkt for gjennomføring.

Det står store næringsaktører klare til å investere i utbygging av store næringsarealer, der tidsaspektet er avgjørende. Dersom det skal være mulig å komme i gang raskt, både for kommunen og private aktører, synes det avgjørende at det tas utgangspunkt i allerede godkjente planer.

Samtidig som disse områdene kan realiseres raskt, viser også KVVU-en at Leirpollen har tilfredsstillende utviklingspotensial til en framtidig stamnetterminal og således svarer Leirpollen på oppgaven både på kort og lang sikt.

Kommunen mener kostnadene for utbyggingen av stamnetterminalen bør være et vesentlig moment i valg av lokalitet, og Leirpollen vurderes å være rimeligst.

Kommunen kan imidlertid være positiv til en lokalisering av stamnetterminal på Pulkneset, dersom staten tar ansvar for planleggingen og merkostnadene knyttet til utbyggingen. Det forutsettes da at staten tar hovedkostnadene for vei, vann og strøm, og kompensasjon til reindrifta og forsvaret, i tillegg til utredninger og kulturminneutgravinger. Staten må også sikre at det foreligger en planavklaring innen 2018, slik at utbyggingen av Norterminals anlegg på Gamnes ikke hindres.

»

Behandling 04.02.2016 Havnestyret

Saksordfører:

Egil Kalliainen, AP og Veronica Johnsen, AP ba om å få sin habilitet vurdert. Havnestyret erklærte begge inhabil og de deltok ikke i behandlingen av saken.

Protokolltilførsel.

Saken godkjennes med forbehold om politisk behandling.

Enstemmig

Havnestyret sitt vedtak i sak 001/16:

Sør-Varanger kommunestyre avgir følgende høringsuttalelse til konseptvalgutredning for E6 Høybukthoen - Kirkenes:

«

Sammendrag:

Sør-Varanger kommune er svært positiv til at KVVU-en anbefaler en ny stamnetterminal med vei i kommunen. Det viser at fagetatene og kommunen deler synet om at Kirkenes sin posisjon og potensial som knutepunkt i Barentsregionen, er av nasjonal betydning. Det er også positivt at KVVU-en inkluderer byutviklingstiltak.

Kommunen vil likevel stille spørsmål ved hovedkonklusjonene i KVVU-en om å legge stamnetterminalen til Tømmerneset vest. Det bygger blant annet på at kommunen mener at:

- lokaldemokratiet og kommunens egne behov er tillagt for liten vekt både i prosessen og i konklusjonene
- tidsaspektet er underkommunisert; en planavklaring av området Tømmerneset vest vil i beste fall ta 3-5 år og trolig svekke Kirkenes sin konkurransevne ovenfor andre havner med tanke på aktivitet i Barentshavet og 23. konsesjonsrunde
- konfliktnivået for Tømmerneset vest er kraftig undervurdert med tanke på dagens brukere og ressurser i området (forsvaret, reinbeite, nasjonal laksefjord, kulturminner og hytteinteresser)
- den økonomiske usikkerheten i stamnetthavnalternativenes total kostnader (milliardklassen) for kommunen og eventuelt andre aktører er underkommunisert og tilsynelatende underordnet hensynet til statens veikostnader (i 100-millionersklassen)

Etter en helhetsvurdering, der også overnevnte forhold er vurdert, vil Sør-Varanger kommunestyre anbefale at stamnetterminalen legges til Leirpollen.

Innledning:

Kommunen ser positivt på at fagetatene gjennom konseptvalgutredning (KVVU) for E6 Høybukthoen - Kirkenes anbefaler en ny stamnetterminal og vei til denne. Dette viser at Kirkenes er av nasjonal betydning og åpner mulighetene for kommunen til å posisjonere seg som et knutepunkt i Barentsregionen (iht. Joint Barents Transport Plan). Med det vekstpotensialet som ligger i Barentsregionen innenfor petroleumsnæring, fiskeri, transport og logistikk, utpeker Kirkenes seg som et naturlig knutepunkt.

En statlig utbygging av infrastruktur gir innhold i regjeringens nordområdesatsing og statlige myndigheter har gjennom utbygging av infrastruktur mulighet til å legge til rette for betydelig

vekst i Kirkenes.

Kommunen ser spesielt positivt på en veiforbindelse over Slambanken og inn til Kirkenes sentrum, som tilgjengelig gjør 1000 da sentrumsnære nærings- og industriarealer og som også vil avlaste E6 som innfartsåre til Kirkenes. En utbygging vil være i tråd med gjeldende planer for arealet (Kirkenes Industrial Logistics Area, KILA) og kan trolig etableres forholdsvis raskt.

Kommunen er fornøyd med at det legges opp til byutviklingstiltak som kan bidra til å gi byen det løftet den fortjener som Barents hovedstad. Kommunen mener det vil være viktig at tiltakene utføres etter en helhetlig plan for Kirkenes sentrum og vi forventer at dette arbeidet gjøres i samarbeid med kommunen.

Utredningen viser at Sør-Varanger er i en særstilling når det kommer til gode havnelokaliteter. Selv om enkelte lokaliteter ikke tilfredsstillende de definerte kravene for stamnetterminal, viser utredningen at kommunen har svært gode utviklingsmuligheter for framtiden.

Prosesen:

Kommunens muligheter for involvering og innflytelse i utredningsarbeidet har vært svært begrenset. Kommunen mener organiseringen av utredningsarbeidet har vært en svakhet for KVVU-en, hvor lokaldemokratiet ikke har blitt godt nok involvert. KVVU-en har til hensikt å peke på lokalisering av en stamnetterminal. Dette er i hovedsak en offentlig kai, med bakareal hvor kommunen må stå for kostnadene ved utbygging og tilrettelegging.

Prosesen legger altså opp til at statlige myndigheter skal bestemme hvor kommunen skal tilrettelegge havnearealer som fullt utbygde vil innebære investeringer i milliardklassen. Fordelingen av investeringene KVVU-en burde tilsi at kommunen ble gitt mere innflytelse i valg av lokalisering av framtidig havn. Ettersom en KVVU er en behovsorientert utredning, burde også kommunens behov dannet grunnlag for utredningen.

Det framkommer ikke i KVVU-en hvilke innspill som er innkommet fra kommunen og andre aktører i prosessen, dette gjør at vegvesenets vurdering av disse innspillene ikke er dokumenterte og etterprøvbare.

Kommunen registrerer også at KVVU-ens hovedproblemstillinger er endret i forhold til oppdragsbrevet fra Samferdselsdepartementet 06.02.13, dette uten at kommunens innspill til oppstart og utfordringsnotat er ivaretatt. Det kan synes som om endringer i problemstillingene er tilpasset et ønske om å etablere en øst-vest korridor, jfr. Joint Barents Transport Plan, mer enn å bidra til de beste løsninger for Kirkenesområdet.

Kommunen vil trekke fram prosesser foregående for KVVU-en. I styringsgruppen for «Kirkenespakken» har Statens vegvesen og Kystverket over en periode fra 2009 til 2013 oppfordret kommunen til å fatte en beslutning om hvor den framtidige stamnetterminalen/hovedhavna skulle plasseres. Etter en lang kommunal prosess fattet så kommunestyret et vedtak den 27.02.13, og utpekte Leirpollen til Stamnetterminal, og igangsatte kommunedelplan for Tømmerneset. Det er klart at vedtaket ble gjort for å synliggjøre ovenfor statlige myndigheter hvor kommunen ønsket å bygge ut ny hovedhavn, slik at staten i dialog med kommunen kunne se på muligheter for å realisere havna og veiframføring til denne. Det arbeidet som styringsgruppa, og oppfølgingen fra kommunen i saken, synes vegvesenet ikke

å ha vektlagt i denne konseptvalgutredningen.

Tidsaspekt:

Tidsaspektet er tillagt for liten vekt i KVVU-en. Planlegging, etter plan og bygningsloven, for stamnetterminal og -vei kan tidligst igangsettes medio 2018, dersom dette blir gitt prioritet i Nasjonal Transportplan (NTP). Dersom man går videre med Tømmerneset vest, vil man erfaringsmessig stå ovenfor mer enn 2-3år med planlegging før en beslutning kan tas. En sannsynlig oppstart tidligst i 2021 vil trolig svekke Kirkenes sin posisjon, fordi aktørene vil ha inngått kontrakter og etablert logistikkmessige løsninger før Kirkenes kommer på banen.

Konklusjonene i KVVU-en om lokalisering av stamnetterminal ved Tømmerneset vest synes kontroversielle i forhold til andre fagmyndigheters ansvarsområde, kfr. merknader og innsigelser til kommunedelplan for Tømmerneset. Kommunen antar derfor at planleggingen av stamnetterminalen med konsekvensutredninger vil ta svært lang tid og trolig måtte avgjøres på departementsnivå.

Den 23. konsesjonsrunde er nå utlyst, og dersom aktører skal kunne benytte Kirkenes som havn, både i letingen og utvinning, må Kirkenes ha tilgjengelige havnearealer. Spesielt i utvinningsfasen vil det være avgjørende for Kirkenes, dersom man skal kunne konkurrere med andre havner, at vi har tilgjengelige havnearealer.

Sør-Varangersamfunnet og lokalt næringsliv står ovenfor store utfordringer som følge av lave malmpriser, fallende rubel, stormaktssanksjoner og fallende oljepris. Dette medfører behov for en snarlig tilrettelegging for nye arbeidsplasser. Som KVVU-en viser, har kommunen store arealer som egner seg til store industri- og havneetableringer, men så langt er det ikke tatt beslutninger om å bygge disse ut. Skal Kirkenes lykkes i satsningen på olje og gass er vi avhengig av prosesser som gir snarlige investeringsbeslutninger.

Sør-Varanger kommune har i dag aktører som er klare til å gå i gang med store industriutbygginger i tråd med gjeldende planer. Det er for kommunen viktig at det offentlige framstår som forutsigbar ovenfor disse aktørene, men også ovenfor framtidige aktører. I den sammenheng synes det viktig at lokalisering av stamnetterminal tar utgangspunkt i gjeldende planer. En KVVU-løsning som baseres på Vegvesenets forslag, vil sannsynligvis medføre at Norterminals planer på Gamneset ikke vil bli realisert, ettersom tidsbruken ved en slik løsning går langt utover aktørens behov.

Kommunen ser positivt på anbefalingen om vei over Slambanken, dette kan muliggjøre en forholdsvis rask etablering av KILA hvor det er regulert for industri og havnearealer. Ettersom det i KVVU-en ikke er angitt en planperiode for bevilgningen, så frykter vi at konsekvensen er at ei slik bevilgning ikke vil skje ved revisjon av neste NTP-perioden 2018-2027. Vi vil derfor sterkt anmode om at ei bevilgning tidfestes.

Planlegging etter plan- og bygningsloven:

Planlegging av ny stamnetterminal vil omfattes av kravene i plan- og bygningsloven, samt forskrift om konsekvensutredning. Kommunen vil kommentere status for dette arbeidet på de nevnte lokalitetene for stamnetterminal i KVVU-en.

Høybukta vest:

Området er i Kommuneplanens arealdel båndlagt til Forsvarets skyte- og øvingsfelt og er for øvrig regulert til Landbruks- Natur- og Friluftsmål (samt Reindrift). Dersom området velges for stamnetterminalen må det igangsettes planarbeid med konsekvensutredning. Det foreligger betydelig usikkerhet til Høybukta vest for en planavklaring, som trolig må avgjøres på departementsnivå.

Pulkneset:

Området er i Kommuneplanens arealdel båndlagt til Forsvarets skyte- og øvingsfelt. Det er utarbeidet et planforslag for Kirkenes Maritime Park, det foreligger innsigelser til planforslaget og saken er lagt i bero. Planforslaget har ikke regulert områder for stamnetterminal. Ved vedtak av Kommunedelplan for Tømmerneset ble veiløsningen til området tatt ut av planen (pga. innsigelsene). Denne veien ble for øvrig ikke planlagt som stamvei og tilfredsstillende ikke de krav til vertikalkurvatur eller horisontalkurvatur som stilles for en stamvei. Dersom området velges for stamnetterminalen må det igangsettes nytt planarbeid med konsekvensutredning. Det foreligger betydelig usikkerhet til Pulkneset for en planavklaring, som trolig må avgjøres på departementsnivå.

Leirpollen:

Området er i Kommuneplanens arealdel regulert til framtidig havn med veiatkomst via Slambanken/KILA. Dersom området velges for stamnetterminalen må det igangsettes nytt planarbeid med konsekvensutredning. Leirpollen er imidlertid planavklart og reguleringsplanlegging vil her være i tråd med Kommuneplanen. Gjennomføring av reguleringsplan vil her kunne tidfestes med stor sikkerhet og kommunen vil normalt være avgjøringsmyndighet.

Finansiering:

Finansiering av stamnetterminalen er etter kommunens forståelse en kommunal oppgave. Det er altså kommunen som skal stå for byggingen av selve stamnetterminalen, med kaier og bakarealer. Kommunen må også stå for framføring av nødvendig infrastruktur som vann og strøm. Statens vegvesen og Kystverkets ansvar i denne sammenheng begrenser seg til framføring av veg og nødvendige utbedringer i farleden til sjøs. Kommunen registrerer at etatene anbefaler den lokaliteten som tilsynelatende blir billigst for etatene, uten at det er gjort rede for konsekvensene med hensyn til kommunens finansieringsbehov.

Med dagens situasjon innenfor oljesektoren, kan det stilles spørsmål om private vil være villige til å investere i denne størrelsesorden. Dersom det skal være mulig å få til en snarlig igangsetting, må trolig kommunen i stor grad selv stå for utvikling og etablering av nødvendige grunnlagsinvesteringer. Samtidig må kommunen aktivt forhandle med andre offentlige instanser og utbyggere om mulige finansieringsløsninger, kostnadsfordelinger og forskutteringer for å realisere utbyggingen.

Kommunen forventer at departementene vurderer regelendringer, slik at staten i større grad

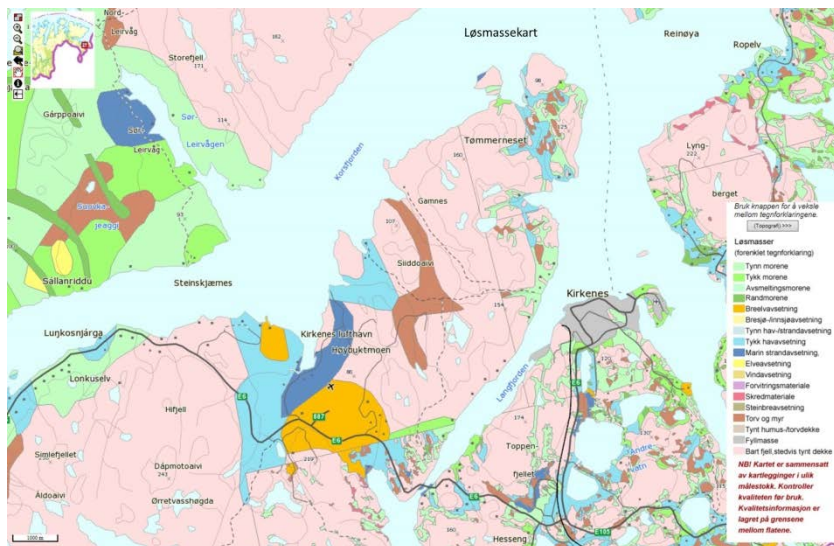
kan bidra til finansieringen av selve stamnetterminalen og framføring av nødvendig infrastruktur (vei, vann og strøm).

Merknader til innholdet i KVVU-en:

Usikkerhet i kostnader:

Kommunen mener kostnadene for utbyggingen av stamnetterminalen bør være et vesentlig moment i valg av lokalitet. I dette legger kommunen til grunn at det vil være vesentlige kostnadsforskjeller i grunnlagsinvesteringene for de ulike konseptene før stamnetterminalen kan bygges.

I utredningen er utbyggingskostnadene for alle havnene forutsatt lik. Dette mener kommunen ikke gjenspeiler realitetene da det er store forskjeller i topografi både på land og i sjø for de forskjellige lokalitetene. Det er også forskjellige typer løsmasser og mektighet av løsmasse i de forskjellige områdene som kan være avgjørende for realisering innenfor rimelige kostnadsrammer. Nedenfor vises et løsmassekart (fra NGU) for Tømmerneset.



Kommunen har gjennom planarbeidet for kommunedelplan for Tømmerneset (vedtatt 2015) beregnet kostnader for framføring av infrastruktur, herunder vann og strøm. Ut i fra dette har kommunen gjort en beregning av framføring av strøm og vann til de tre konseptene Leirpollen, Pulkneset og Høybukta vest, som framkommer av tabellen nedenfor:

Lokalitet	Infrastruktur (mill NOK)		Tilleggs-kostnader			Tidsaspekt	
	Strøm	Vann	Forsvaret	Reindrift tap	Kulturminner	Planstatus	Innsigelser
Leirpollen	12,7	14,7	Ingen	Usikker/i liten grad (46)	Ubetydelig	Kommuneplan	Nei
Pulkneset	45,0	44,8	Usikker	Usikker/betydelig (400)	Usikker/stor	Planforslag*	Ja
Høybukta vest	70,0	43*	Usikker	Usikker/betydelig (400)	Usikker/stor	Ingen	Usikker
		*alt. trasé		(beitetap antall rein)			*Stamnetterminal m/veg vil kreve ny plan

Beregningene viser at det er betydelige forskjeller i kostnader for å tilknytte de forskjellige

lokalitetene med vann og strøm. Det understrekes at dette er infrastruktur som er helt avgjørende for utbyggingen. I tillegg kommer kostnader for å få tilgang/rettighet til arealene. Dersom usikkerhetene (Forsvaret, reindrift, kulturminner) tallfestes, vil merkostnadene for hhv. Pulkneset og Høybukta vest trolig beløpe seg til 100-150 millioner.

Disse kostnadene vil tilkomme allerede ved oppstart av utbyggingen, som man må påregne at kommunen alene må være ansvarlig for i første fase.

Det synes urimelig at valg av lokasjon for stamnetterminalen skal gjøres ved å sammenligne kostnader for veialternativ, mens kostnadene for de forskjellige konseptene for stamnetterminalen ikke er gjenstand for samme sammenlikning.

Illustrasjonen nedenfor viser forekomster av kjente kulturminner på Tømmerneset:



Samlokalisering/utviklingspotensial:

Det hevdes i KVV-en at Høybukta vest har størst utviklingspotensial på grunn av muligheten for samlokalisering av ulike funksjoner og størrelsen på arealet. Kommunen stiller spørsmål ved størrelsen på arealet, som for øvrig er oppgitt til både 9600da og 3600da. Den avgrensning som er satt for konseptet Høybukta vest tar ikke hensyn til topografiske forhold. Innenfor området (3600da) er det en høydeforskjell på inntil 50-70 meter på land.

En enkel beregning ut i fra dimensjonerende kaidybde og massebalanse for kai- og bakarealer (kote -25m til +25m), gir et utviklingspotensial på Høybukta vest på 380da. Avgrensningen, slik de framkommer av KVV-en, er ikke vurdert opp i mot kostnader for utbygging og hvor stort areal som er realiserbart innenfor kostnadseffektive rammer. Dette gjør at utviklingspotensialet for Høybukta vest ikke synes realistisk.

Av kjent kunnskap har kommunen tillatt seg å gjøre opplisting av utviklingspotensialet for de forskjellige lokalitetene:

- KILA 1000da.
- Leirpollen 1400da.

- Ellinghamn 1100da.
- Gamneset 1000da.
- Pulkneset 800da.
- Høybukta vest 380da.

Utviklingspotensialet på østsiden av Tømmerneset tilsvarer 3500da, dersom arealene på KILA, Leirpollen og Ellinghamn utnyttes fullt ut.

Samordna bolig-, areal- og transportplanlegging:

Kommunen har gjennom kommuneplanen fastsatt at Kirkenes skal styrkes som boområde. En etablering av stamnetterminal med 500 arbeidsplasser drøyt 15 km (Tømmerneset vest) fra disse boområdene kan ikke ses å bidra til å styrke Kirkenes som boområde. Avstand mellom lokalitetene og framtidige boområder i Kirkenes er ikke vektlagt i KVVU-en. Lokaliseringen av stamnetterminalen vurderes ut i fra dette å stride med statlige planretningslinjer for samordna bolig-, areal- og transportplanlegging.

Nasjonal laksefjord:

Det framkommer av KVVU-en at alle havnelokalitetene ligger i Nasjonal laksefjord. Kommunen vil her vise til Miljødirektoratets avslag (08.09.15) på Norterminals søknad om oljeomlastning innerst i Korsfjorden på lokasjon benevnt SS5 i reguleringsplanen for området. Avslaget er bl.a. begrunnet med den nære avstanden til Neidenelva, som er grunnlaget for den nasjonale laksefjorden. Basert på dette forventer kommunen at en utbygging av stamnetterminal i dette området kan møte på liknende problemstillinger, og at de ulike lokalitetene vil kunne vurderes ulikt med hensyn til konfliktnivå.

Konsekvenser for reindrift:

Kommunen har til kommunedelplan for Tømmerneset fått gjennomført en konsekvensutredning for reindriften i området. Kommunen registrerer at konseptvalgutredningen ikke benytter samme metodikk for å vurdere konsekvensene. Kommunen må likevel stille spørsmål ved konklusjonen om at en utbygging av Høybukta vest er vurdert til «kun» *negativ* konsekvens. Erfaringene fra kommunedelplanen for Tømmerneset burde tilsi at en utbygging her ville gi tilsvarende konsekvens som for Pulkneset/Leirpollen, altså *stor negativ*. Det framkommer for øvrig i utredningen til kommunedelplanen at Tømmerneset benyttes av to distrikt, Pasvik (5A/5C) og Spurvneset/Skoogerøya (4/5B). I KVVU-en vises kun til førstnevnte distrikt.

Nedenfor vises en illustrasjon fra konsekvensutredningen for reindrift fra kommunedelplan for Tømmerneset (red. administrasjonen). Illustrasjonen viser trekkveier og influenssone fra en evt. utbygging på Tømmernesets vestsida. Av konsekvensutredningen framkommer at den viktigste trekkveien ligger på Tømmernesets vestsida.



Kommunen mener at kunnskapen fra konsekvensutredningen om reindrift fra kommunedelflan for Tømmerneset burde vært tillagt mer vekt. Det minst konflikthylte området, Leirpollen, burde ut i fra reindriftshensyn vært gitt prioritet i anbefalingen.

Havnelogistikk og samdriftsfordeler:

Samlokalisering av, eller kort avstand mellom logistikkenter, sentrumsfunksjoner og destinasjoner, kan gi betydelige kostnadsbesparelser i form av reduserte mellomtransporter, bedre fyllingsgrad og høyere leveringsfrekvens, lavere enhetskostnader og reduserte miljøkostnader. Nærhet til allerede etablerte kapasiteter som servicebedrifter, industri og næringsarealer, havneanlegg og offentlige servicefunksjoner, bør derfor være et naturlig vurderingskriterium.

Kirkenes har i dag en etablert infrastruktur tilhørende drifta av eksisterende havneområder og farled. Uavhengig av hvor en lokaliserer ny havn, må en påregne en trinnvis utbygging der det i lang tid vil være nødvendig og ønskelig å utnytte eksisterende infrastruktur. Kommunen mener at KVV-en i for liten grad har vurdert muligheter for samordning med eksisterende havner og mulige avstandsulemper ved valg av lokalitet for stamnetterminalen.

Etter kommunens vurdering vil en stamnetterminal i Leirpollen i stor grad kunne nytte seg av infrastrukturen i eksisterende havn, og det ligger dermed bedre til rette for en trinnvis utbygging her, i motsetning til Tømmerneset vest.

Nautiske farledskrav:

Kystverkets krav til farled innebærer at framtidig stamnetterminal i Sør-Varanger skal ha kapasitet til å ta i mot skip på over 300 meter lengde. Farledskravene er i KVV-sammenheng definert som absolutte krav, som må oppfylles for at alternative havneområder skal vurderes videre. Alternativer som ikke oppfyller absolutte krav er utelukket for videre utredning. Kravene gjelder likevel ikke kaianleggene. Denne avgrensningen medfører at trafikk, som utgjør en marginal andel av tenkt aktivitet, får legge veldig strenge føringer for valg og utforming av en framtidig stamnetterminal.

For Sør-Varanger kommune er det hensiktsmessig at havneutviklingen sees i sammenheng med fortsatt bruk av eksisterende kaianlegg. Størsteparten av fartøyene som anløper logistikkbaser i landet er inntil 130 meter og dyptgående inntil 12 meter. Sør-Varanger kommune mener at kriteriene som er valgt for fartøytype derfor legger en unødvendig begrensning mht. lokaliseringalternativ.

Jernbane:

Det konkluderes i KVVU-en med at det er mulig å etablere en jernbaneterminal i alle konseptene. Det framkommer samtidig at krav knyttet til jernbanens linjekurvatur og stigningskrav kan gi betydelige forskjeller i konsekvenser mellom alternativene, herunder både kostnads- og inngrepskonsekvenser. Kommunen mener utviklingspotensialet og kostnadene for utbygging må tas inn i vurderingen for valg av konsept. Framtidige investeringer må være en del av vurderingen for valg av lokasjon, slik at en i neste omgang ikke er låst til en kostnadsdrivende løsning. Vi ønsker derfor at det også redegjøres for Jernbaneverkets vurdering av kostnadene for en etablering av jernbaneterminal, knyttet til de ulike alternativene til lokalisering av stamnetterminalen.

Bompenger:

Av KVVU-en kapittel 9.5 framkommer følgende:

«Det eneste punktet som er vurdert til å ha så mye trafikk at det vil gi bompengebdrag av noe størrelse, er E6 mellom Hesseng og Kirkenes sentrum. Beregningene er gjort uavhengig av konsept, og må anses som grove anslag av finansieringspotensialet. Det er ut fra dette et potensial for bompengefinansiering på 400 - 500 mill. kr.»

Kommunen kan ikke se at det er lagt opp til tiltak på den eneste strekningen som har trafikk av betydning i dag, nemlig E6 mellom Hesseng og Kirkenes sentrum. Kommunen stiller seg spørrende til at det skal avkreves bompenger på E6 mellom Hesseng og Kirkenes sentrum for å utbedre veistrekningen mellom Hesseng og Høybukta. Kommunestyret har for øvrig den 25.01.12, sak 004/12 gjort et prinsippvedtak vedrørende bompenger. Dette vedtaket er gjort kjent for vegvesenet.

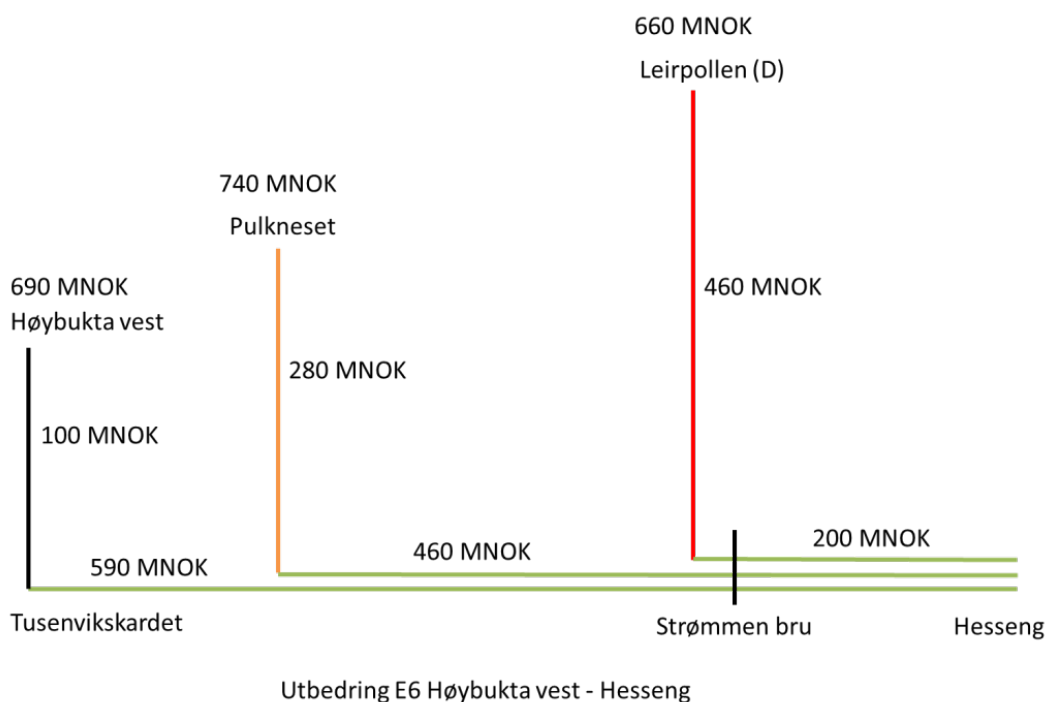
Kommunen kan ikke se at kostnadene for veiløsning over KILA er tatt med i beregningene for konseptene, det stilles derfor spørsmål til hvordan denne tenkes finansiert. Det savnes også en tidfesting av disse bevilgningene, jf. kommentarer om tidsaspektet over.

Utbedring av E6 mellom Hesseng og Høybukta:

Det er satt som forutsetning for alle konseptene at E6 mellom Hesseng og Høybukta skal utbedres. Sett i sammenheng med E105 tilrettelegger utbedringen for en øst-vest korridor. Innfarten til Kirkenes og en eventuell stamnetterminal har i KVVU-en utgangspunkt i påknytting fra denne vegen. Kommunen mener det burde vært gjort mer for å vurdere andre løsninger

for kryssing av Langfjorden. Til de forskjellige konseptene burde også utbedringene på dagens E6 vært tilpasset, slik at sammenlikningsgrunnlaget for vei til de forskjellige konseptene ble mer rettferdig. Dette kan begrunnes med at Høybukta vest ligger lengst vest på akse Hesseng-Høybukta, dernest Pulkneset. For konseptet Leirpollen synes utbedringer vest for Strømmen bru som uvesentlig, samtidig burde konseptet synliggjøres med andre veiløsninger.

Dersom en tilpasset utbedring av E6 mellom Hesseng og Høybukta vest/Tusenvikskardet legges til grunn, vil en veiforbindelse til Leirpollen komme billigst ut. Dette kan eksemplifiseres gjennom følgende figur og tabell:



Konsept	Tilpasset E6 Utbedring	Vei til Konsept	Totalt
Høybukta vest	590	100	690
Pulkneset	460	280	740
Leirpollen D	200	460	660

ÅDT i forhold til anbefalt konsept:

Dagens ÅDT mellom Høybukta moen og Hesseng er 1540 kjøretøy i døgnet, altså noe mindre enn E105 mellom Elvenes og Hesseng (ÅDT 1820). Utbedringen forutsetter ingen tiltak på E6 mellom Hesseng og Kirkenes som har en ÅDT på 7670 kjøretøy i døgnet. Kommunen må ut i fra ÅDT-tallene stille spørsmål om begrunnelsen for valg av utbedring av strekningen Hesseng-Høybukta moen som grunnlag for alle konseptene. Kommunen mener ny innfartsvei til Kirkenes burde hatt mye større fokus for KVVU-en, og at vei til ny stamnetterminal burde

vært sett i sammenheng med dette.

Vurdering av andre konsepter/veiløsninger:

Som en ny innfartsløsning til Kirkenes foreslår kommunen at kryssing av Langfjorden flyttes lengre nord, som erstatning for dagens Strømmen bru (ref. *Leirpollen alt «E»* i vår uttalelse 27.03.15). Trafikk til Kirkenes fra vest vil ledes via bru til KILA og tunnel til sentrum. Trafikk øst-vest ledes fra Hesseng via KILA over ny bru over Langfjorden og videre vestover. Veiløsningen vil for øvrig virke som avlastningsvei for dagens E6 mellom Hesseng og Kirkenes. Dette konseptet mener kommunen gjør at utgangspunktet om utbedring av E6 fra Hesseng til Høybukta moen ikke er nødvendig. Vi kan ikke se at dette konseptet er drøftet i KVVU-en.

Drøfting og anbefaling av konsept:

Kommunen finner det uheldig at det i sammenlikningen av fordeler og ulemper mellom de ulike konseptene, ikke er benyttet objektive parametere. Argumentasjonen som benyttes i oppstillingen synes ikke å være konsekvent ettersom hva som er fordeler og ulemper varierer mellom konseptene.

Det er for Høybukta vest listet som en fordel at det er mulighet for samlokalisering, som igjen vil redusere kostnadene for infrastruktur og som tar i bruk minst areal. Samtidig listes det for samme konsept som en ulempe at alle aktørene må bygge egen infrastruktur til sine havner på Tømmerneset. Dette gjør det vanskelig for kommunen å se hvilken vektning de forskjellige fordelene og ulempene er gitt i drøftingen.

Videre utredningsarbeid:

Det framkommer av KVVU-en at endelig valg av konseptene rangert som nr. 1 og nr. 2 skal gjøres på bakgrunn av videre utredningsarbeid. Det samme gjelder status for ny innfartsåre over KILA (Slambanken). Det er for kommunen uklart når dette arbeidet skal gjennomføres og om det her er ment planarbeid etter plan- og bygningsloven eller tilsvarende utredningsarbeid som for denne KVVU-en.

Kommunens anbefaling:

Sør-Varanger kommunestyre anbefaler Leirpollen som stamnetterminal.

Det anbefales en ny innfartsvei til Kirkenes fra området Strømmen bru-Hesseng.

Det anbefales en atkomstvei til stamnetterminalen i Leirpollen.

Det må vurderes å etablere én ny bru over Langfjorden som kan serve både innfarten til

Kirkenes og stamnetterminalen i Leirpollen.

Staten (departementene) må vurdere en regelendring for i større grad å kunne bidra til utbyggingen av stamnetterminalen. Statens medfinansiering må ses i sammenheng med den nasjonale betydningen en knutepunktshavn i Kirkenes vil ha i framtiden.

Veiløsningene må også inkludere adkomst over Slambanken slik at Kirkenes Industrial Logistics Area (KILA) kan realiseres. KILA vil være et viktig nærindstriområde til Kirkenes, med havnefasiliteter. En atkomst over KILA fra Hesseng til Kirkenes vil avlaste dagens E6 på strekningen Hesseng-Skytterhusfjellet-Kirkenes. Denne løsningen vil være særlig viktig for å kunne om dirigere tungtrafikken til Kirkenes over KILA, som dermed vil redusere tungtrafikken gjennom boligbebyggelsen i Kirkenes.

Sør-Varanger kommunestyre er opptatt av å komme i gang raskt med infrastrukturbygging, dette for å kunne være konkurransedyktig som servicehavn i forbindelse med olje-/gassaktivitet i Barentshavet sørøst. De områder som kommunen peker på er allerede arealmessig avklart med hensyn til øvrige interesser. Dette står i kontrast til Tømmerneset vest, hvor disse forhold ennå er uavklart og det er knyttet stor usikkerhet til mulighet og tidspunkt for gjennomføring.

Det står store næringsaktører klare til å investere i utbygging av store næringsarealer, der tidsaspektet er avgjørende. Dersom det skal være mulig å komme i gang raskt, både for kommunen og private aktører, synes det avgjørende at det tas utgangspunkt i allerede godkjente planer.

Samtidig som disse områdene kan realiseres raskt, viser også KVVU-en at Leirpollen har tilfredsstillende utviklingspotensial til en framtidig stamnetterminal og således svarer Leirpollen på oppgaven både på kort og lang sikt.

Kommunen mener kostnadene for utbyggingen av stamnetterminalen bør være et vesentlig moment i valg av lokalitet, og Leirpollen vurderes å være rimeligst.

Kommunen kan imidlertid være positiv til en lokalisering av stamnetterminal på Pulkneset, dersom staten tar ansvar for planleggingen og merkostnadene knyttet til utbyggingen. Det forutsettes da at staten tar hovedkostnadene for vei, vann og strøm, og kompensasjon til reindrifta og forsvaret, i tillegg til utredninger og kulturminneutgravinger. Staten må også sikre at det foreligger en planavklaring innen 2018, slik at utbyggingen av Norterminals anlegg på Gamnes ikke hindres.

»

Nina Bordi Øvergaard
rådmann



Statens vegvesen



KVU

E6 Høybuktmoen–Kirkenes

FRAMTIDAS TRANSPORTSYSTEM I KIRKENES

Juni 2015



Foto: Berni Nilsen



KYSTVERKET



Jernbaneverket

Innhold

FORORD	4
SAMMENDRAG	6
1 INNLEDNING	8
1.1 Bakgrunn for konseptvalgutredning.....	8
1.2 Mandat	8
1.3 Sør-Varanger kommune	8
2 SITUASJONSBESKRIVELSE	10
2.1. Kirkenes sin strategiske plassering	10
2.2 Geografi.....	13
2.3 Miljø	17
2.4 Næringsliv og sysselsetting	18
2.5 Samferdsel.....	31
2.6 Kirkenes havn	38
2.7 Flytrafikk	38
2.8 Jernbane	39
3 BEHOVSVURDERING	40
3.1 Innledning - om behov	40
3.2 Nasjonale behov	40
3.3 Interessegruppers behov	46
3.4 Regionale og lokale myndigheters behov.....	47
3.5 Etterspørselsbaserte behov.....	48
3.6 Behovsvurdering - prosjektutløsende behov	50

4	MÅL	51
4.1	Effekt mål	51
4.2	Ønskede sideeffekter	52
4.3	Betingelser som konseptene skal oppfylle	52
5	MULIGHETSANALYSE.....	54
5.1	Delanalyse for havn	54
5.2	Delanalyse overordna vegnett.....	60
5.3	Delanalyse for sentrum.....	64
5.4	Delanalyse 0+ og forkastede forslag	67
5.5	Delanalyse grunnforhold.....	67
5.6	Delanalyse for flytrafikk.....	68
5.7	Delanalyse om jernbane.....	68
6	KONSEPTER	70
6.1	Innledning	70
6.2	Byutviklingstiltak	72
6.3	Konsepter	74
7	TRANSPORTANALYSE.....	79
7.1	Transportanalyse sjø.....	79
7.2	Transportanalyse	80
7.3	Usikkerhet i transportberegningene på veg	83
8	SAMFUNNSØKONOMISK ANALYSE.....	84
8.1	Prissatte virkninger	84
8.2	Ikke prissatte virkninger	88
8.3	Samlet samfunnsøkonomisk vurdering	91
9	ANDRE VIRKNINGER.....	92

9.1	Netto ringvirkninger	92
9.2	Fordelingsvirkninger.....	92
9.3	Lokale og regionale virkninger.....	92
9.4	Fleksibilitet	93
9.5	Finansiering.....	93
10	MÅLOPPNÅELSE.....	95
10.1	Måloppnåelse	95
10.2	Oppnåelse av generelle samfunns mål/ønskede sideeffekter.....	96
10.3	Vurdering av betingelser/krav konseptene skal oppfylle.....	97
11	DRØFTING OG ANBEFALING.....	98
11.1	Drøfting og anbefaling av konsept.....	98
11.2	Kontraktstrategi.....	104
12	MEDVIRKNING OG INFORMASJON.....	105
13	VEDLEGG OG REFERANSER.....	106
13.1	Vedlegg	106
13.2	Referanser	106

FORORD

Konseptvalgutredningen (KVU) for E6 Høybuktnoen – Kirkenes vurderer ulike konsepter for ny havn og veg til havn som kan gi Kirkenes et effektivt transportsystem for å betjene internasjonal maritim virksomhet i Barentsregionen. Konseptene er av nasjonal og strategisk betydning med sin nære plassering til Russland og Finland. KVUen inneholder også sentrumstiltak for forbedre sentrumsmiljøet og en utbedring av E6 til Kirkenes.

Konseptvalgutredninger (KVU) skal kvalitetssikres av eksterne konsulenter i regi av Samferdselsdepartementet og Finansdepartementet. Dette kalles ekstern kvalitetssikring (KS1). Konseptvalgutredninger bygges opp i henhold til krav fra Finansdepartementet (Rammeavtale for kvalitetssikring av konseptvalg) i seks deler:

- Behovsanalyse
- Mål og strategidokument
- Overordnet kravdokument
- Mulighetsstudie
- Alternativanalyse
- Føringer for videre planlegging

Kapittelinnholdingen i denne utredningen bygger opp om disse seks hoveddokumentene slik:

Finansdepartementets krav til struktur	Konseptvalgutredningens oppbygning og struktur
	1. Innledning
Behovsanalyse	2. Situasjonsbeskrivelse 3. Behovsvurdering
Mål og strategidokument	4. Mål og krav
Overordnet kravdokument	
Mulighetsstudie	5. Mulige løsninger 6. Konsepter
Alternativanalyse	7. Transportanalyse 8. Samfunnsøkonomisk analyse 9. Andre påvirkninger 10. Måloppnåelse
Føringer for videre planlegging	11. Drøfting og anbefaling
	12. Medvirkning og informasjon 13. Vedlegg, kilder og referanser

Prosjektgruppa har hatt følgende deltagere: Kystforvaltningssjef Arve Andersen (Kystverket), driftssjef regionale lufthavner Per Lillemark og lufthavnsjef i Kirkenes Knut Kristoffersen (Avinor), sjefingeniør Raymond Siiri (Jernbaneverket), plansjef Håvard Lund (Sør-Varanger kommune), Eirik Selmer (Finnmark fylkeskommune, rådgiver plan og forvaltning Finnmark, Bjarne Mjelde og prosjektleder Anne-Mette Bjertnæs (begge Statens vegvesen).

Intern prosjektgruppe i Statens vegvesen har bestått av: Tore Leirstein, Pål Gøran Digernes, Hans Richardsen, Veronika Wiik, Bjørn Eriksen, Bjarne Mjelde, Kari Karstensen, Sven Arne Moen og Anne-Mette Bjertnæs.

Styringsgruppen har bestått av: regiondirektør Frode Kjersem (Kystverket), direktør strategi og samfunn Gunnar Markussen (Jernbaneverket), fra Statens vegvesen: avdelingsdirektør vegavdeling Finnmark Bjørg-Anita Joki, strategisjef Unni M. Gifstad, overingeniør Hæge Håkedal Skjæveland, sjefingeniør Ulf Haraldsen og regionvegsjef Torbjørn Naimak, som har ledet gruppa.

Politisk samrådsgruppe: ordfører Cecilie Hansen og arealplanlegger Vegard Trasti (Sør-Varanger kommune), hovedutvalgsleder kultur og samferdsel Remi Strand og seniorrådgiver Eirik Strand (Finnmark fylkeskommune), strategisjef Unni M. Gifstad og regionvegsjef Torbjørn Naimak (Statens vegvesen).

Bodø 19. juni 2015

Torbjørn Naimak

regionvegsjef

SAMMENDRAG

Bakgrunnen for konseptvalgutredningen er planer om å etablere ny maritim virksomhet i Kirkenes, som krever nye havneløsninger med vegtilknytning. Samtidig er det et stort potensial for økt næringsaktivitet og verdiskaping i hele Barentsregionen, særlig innen olje-gass, industri, sjømat og reiseliv.

KVUen gjøres i en tid hvor det er mer usikkerhet om samhandling med Russland, men denne utredningen legger til grunn at handelen og samarbeidet over grensene vil øke i framtida.

Plasseringen av dagens havn fører til mye tungtrafikk gjennom sentrum, noe som går ut over trafikksikkerhet, miljø og utviklingen av Kirkenes som et attraktivt senter.

En nasjonal stamnetterminal må oppfylle krav til å ha ulike kaier, landareal som gir rom for utvikling, og tilgjengelig industriareal i tilknytning til kaia. Det må være god vegforbindelse og mulighet for jernbane. Blant de nautiske farledskravene som må oppfylles er sjødybde, innseilings- og manøvreringsforhold for tankskip, ankringsmuligheter og vindeksponering.

Kystverket har vurdert 13 mulige lokaliteter for stamnetterminal. Noen er forkastet fordi de ikke tilfredsstillende de absolutte nautiske farledskravene, mens andre forkastes på grunn av lang avstand til sentrum og eksisterende veg. Gamneset utredes ikke som framtidig stamnetterminal fordi private aktører planlager oljeomlastning, som skal erstatte dagens skip-til-skip omlasting i Bøkfjorden. Oljeomlastning kan kombineres med annen virksomhet, gitt sikkerhetsavstand. Dette gjelder ikke lagring av gass, som ikke lar seg samlokalisere i stamnetterminalen.

Pulkneset, Leirpollen og Høybukta vest er de aktuelle havnekonseptene. I tillegg til å vurdere vegløsninger til de tre lokalitetene, inneholder konseptene utbedring av E6 mellom Høybukta og Hesseng og byutviklingstiltak for Kirkenes sentrum. Disse er like for alle tre konseptene. I tillegg er det vurdert 0+-konsept som bare omfatter utbedring av E6 samt mindre sentrumstiltak. Alle konsept er vurdert opp mot 0-konsept, som er å beholde dagens situasjon.

Kostnadene til adkomstveg fra E6 er anslått til 100 millioner kroner for Høybukta vest, 280 millioner kroner til Pulkneset, og mellom 460 og 1070 millioner kroner til Leirpollen, avhengig av løsning. Utbedring av E6 mellom Høybukta vest og Hesseng er anslått å koste 590 millioner kroner, mens byutviklingstiltakene er på 160 millioner kroner.

Ingen av konseptene har positiv netto nytte. Vekstpotensialet som ligger i ny stamnetterminal og nye næringsområder fanges ikke opp i de samfunnsøkonomiske beregningene.

Alle konseptene vil ha negative konsekvenser for reindrifta. Når det gjelder private aktører, vil valg av havnekonsept ha stor betydning for deres kostnader med å knytte seg til stamnetterminalen. Sør-Varanger kommune ønsker Leirpollen som framtidig stamnetterminal. Det er ikke lagt fram dokumentasjon av private interessenter som vil drive tung virksomhet i Leirpollen.

Kystverket og Statens vegvesen anbefaler en samlokalisering av virksomheter i en stamnetterminal, slik at man kan dra nytte av investeringene i infrastruktur og samtidig legge til rette for ny næringsvirksomhet. Det antas også å være en fordel for reindrifta at havne- og industriaktivitet samles ett sted slik at inngrepene på Tømmerneset fører til minst mulig belastning for reindrifta.

Konseptvalgutredningen konkluderer med at både Leirpollen, Høybukta Vest og Pulkneset er egnet for å etablere stamnetterminal. De to konseptene på vestsida av Tømmerneset vurderes å ha størst

utviklingspotensial på havnesida på grunn av muligheten for samlokalisering av ulike funksjoner, størrelsen på arealet og isforhold.

Det anbefales derfor å gå videre med konseptene Høybukta vest og Pulkneset, med en prioritering av Høybukta vest. Videre utredningsarbeid vil gi svar på hvor stor forskjell det er mellom disse konseptene når det gjelder muligheter for samlokalisering, konsekvenser for reindrift, grunnforhold og havnetekniske forhold.

En ny stamnetterminal utenom sentrum vil bedre sentrumsmiljøet i Kirkenes. For ytterligere bedring av miljø og utviklingsmuligheter i Kirkenes sentrum anbefales etablering av en vegforbindelse fra E6 til Slambanken.

1 INNLEDNING

Bakgrunnen for konseptvalgutredningen er planene for ny maritim næringsaktivitet som skaper behov for ny havn med vegtilknytning. Samferdselsdepartementet har fastsatt mandat for utredningen.

1.1 Bakgrunn for konseptvalgutredning

Kirkenes er i en særstilling i Norge på grunn av nærheten til Russland, Finland og Barentshavet. Barentsregionen har store ressurser innen olje, gass, mineraler, metall, skog, sjømat og reiseliv. Både lokale og nasjonale aktører planlegger ny næringsaktivitet og verdiskapning for å ta et større vekstpotensial i hele Barentsregionen. Aktiviteten er knyttet til den maritime virksomheten i Kirkenes, og det er derfor behov for å etablere ny havn med tilknytning til overordna vegsystem.

På bakgrunn av dette har Statens vegvesen anmodet Samferdselsdepartementet om å lage en statlig KVV. Det legges til grunn at beslutning om konsept kan tas rundt årsskiftet 2015/2016 slik at prosjekter kan innarbeides i Nasjonal transportplan 2018–2027.

1.2 Mandat

På bestilling fra Samferdselsdepartementet utarbeidet Statens vegvesen «Utfordringer for KVV E6 Høybukta – Kirkenes» våren 2014. Utfordringsnotatet beskriver hovedutfordringene, forslag til samfunns mål, tidsplan og organisering. Kystverket, Jernbaneverket og Avinor er bidragsytere og vil delta i utredningen. Med utgangspunkt i dette ga Samferdselsdepartementet 1. september 2014 mandat for arbeidet med følgende merknader:

- Vurdere konsepter for stamnetterminal og veg til denne fra overordna vegsystem.
- Vurdere tilrettelegging for gang-syssel og kollektivtrafikk, samt miljø og trafikksikkerhetstiltak på lokalvegnettet.
- Reelt forskjellige konsepter.
- Usikkerhet i kostnadene må ivaretas.
- Større vekt på kontraktstrategier.
- Fremtidig vekstpotensiale i regionen, herunder hvordan dette vil ha betydning for statlige samferdselsinteresser.

1.3 Sør-Varanger kommune

Sør-Varanger kommune startet den 27. februar 2013 arbeidet med en kommunedelplan (KDP) med konsekvensutredning for Tømmernes. Planens formål var å utrede infrastruktur for framtidig havne- og industribygging. Planprogram for denne ble stadfestet av kommunestyret 26. mars 2014. I arbeidet med kommunedelplanen forutsetter kommunestyret at stamnetterminalen skal lokaliseres til Leirpollen. Statens vegvesens innspill til planprogram var at kommunedelplanen bør legge vekt på behov og at det ikke er gitt noen tilsagn om finansiering av vegen til havnen. Det har vært avholdt møter med kommunen om denne kommunedelplanen under hele KVV- prosessen. Statens vegvesen

har bedt kommunen om å avvente framlegging av KDP Tømmernes i påvente av denne KVU. Det er ikke gjort. Statens vegvesen har lagt inn innsigelse den 17. april 2015 på adkomstveg til Leirpollen i påvente av KVU E6 Høybukta – Kirkenes. Vegvesenet har opprettholdt innsigelsen i brev datert 5. mai 2015.

2 SITUASJONSBESKRIVELSE

Kirkenes har en unik strategisk beliggenhet som internasjonalt knutepunkt i en region som er rik på naturressurser, og med et stort potensial for vekst innen sjømatnæring, petroleum og mineralindustri. Godsmengden over Kirkenes havn har økt sterkt de siste årene, og oljeomlasting innebærer en mangedobling av sjøtransporten. Kirkenes sentrum har en høy andel tungtransport, som skaper støy og trafikkikkerhetsproblemer.

2.1. Kirkenes sin strategiske plassering

Oppmerksomheten rundt Nordområdene, Barentsregionen og Arktis er økende. Det er store forventninger til framtidig vekst, utvikling og samarbeid i denne regionen. Kirkenes har en strategisk beliggenhet nær Barentshavet, viktige internasjonale sjøruter, fiske- og energiressurser og store malm- og mineralforekomster. Med 12 km til russisk grense og ca. 45 km til finsk grense utgjør Kirkenes et viktig knutepunkt i Barentsregionen og Arktisk.

Barentsregionen defineres som de nordlige områdene i Norge, Sverige, Finland og Nordvest-Russland. Samarbeidet og handelen går flere århundrer tilbake i tid. Etter 50 år med kald krig og politisk spenning i nord, ble Barentssamarbeidet etablert i 1993. Hensikten var å styrke relasjonene mellom folk i regionen, og den første Kirkeneserklæringen ble vedtatt i 1993. Siden da har det grenseoverskridende prosjektsamarbeidet mellom landene i Barentsregionen vært omfattende.

I 2013 ble det utarbeidet en felles transportplan for Barentsregionen, i regi av Barentsrådets transportkomité. Joint Barents Transportplan (JBTP) peker ut transportkorridorer som bør prioriteres for utvikling. Den nordlige maritime korridor fra norskekysten via Kirkenes og Murmansk er en av tre internasjonale korridorer som framheves.

Den nye Kirkeneserklæringen som ble vedtatt under Barents-toppmøtet i 2013 fokuserer på å utvikle næringssamarbeidet mellom landene. Forsterkede utfordringer innenfor miljø og klima blir også understreket. Infrastruktur og mobilitet mellom nasjonene er et satsingsområde og en forutsetning for å realisere den ønskede utviklingen.

KVUen gjøres i en tid hvor det er mer usikkerhet om samhandlingen med Russland. Denne utredningen legger til grunn at handelen og samarbeidet over grensene vil øke i framtida. Kirkenes har i kraft av sin geografiske plassering og de stabile betingelsene for næringsvirksomhet svært gode forutsetninger for å styrke sin rolle som internasjonalt knutepunkt for petroleumsrelatert og annen maritim virksomhet i nord.



Figur 1 Kirkenes er et geografisk midtpunkt i Barentsregionen.

Grenseboerbevis

Ordingen med grenseboerbevis ble innført i 2012, og gjør det mulig for folk i grenseområdene å passere grensen uten visum. Personer som har vært fastboende i områder som ligger mindre enn 30 km fra riksgrensen kan søke om grenseboerbevis, og ordningen omfatter dermed rundt 9000 personer i Sør-Varanger og opptil 45.000 personer på russisk side. Siden ordningen ble innført i 2012 har 1749 nordmenn og 3547 russere fått et slikt bevis (nov. 2014).

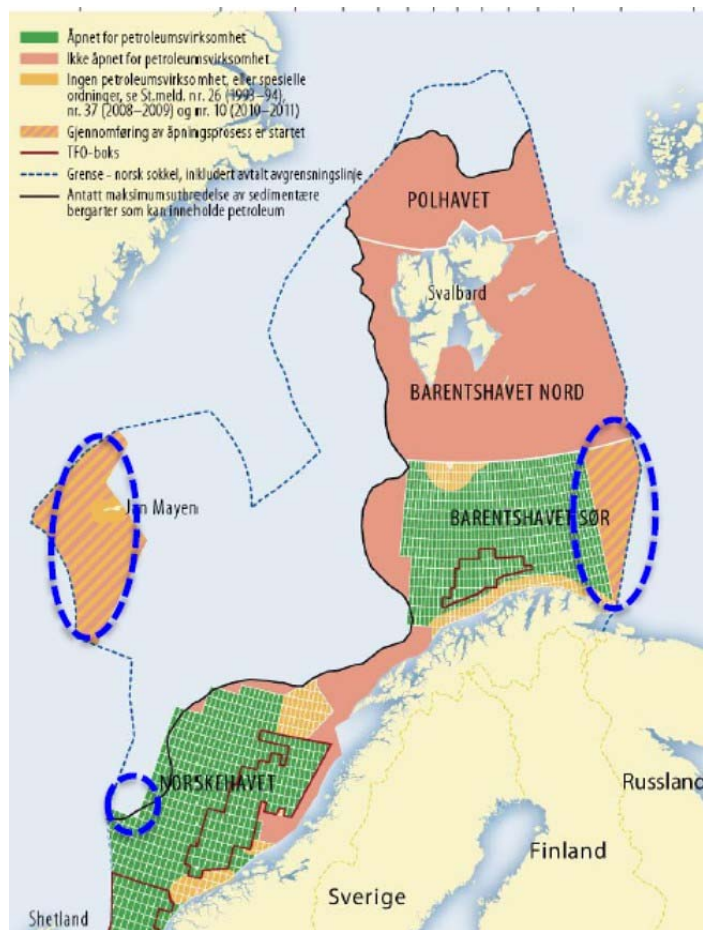


Figur 2 Kart over området for grenseboerbevis på norsk side.

Delelinjen i Barentshavet

Det ble i 2010 inngått en avtale om en maritim delelinje i Barentshavet og Polhavet mellom Norge og Russland. Dette er et havområde på 175.000 kvadratkilometer, noe som tilsvarer areal som Danmark, Sveits, Belgia og Nederland tilsammen. Avtalen omfatter bestemmelser om samarbeid innen fiskeri- og petroleumssektoren og åpner nye muligheter for samarbeid, arbeidsplasser og folk-til-folk-samarbeid på tvers av den norsk-russiske grense.

Det er betydelige olje- og gassfelter i Barentshavet. Delelinjeavtalen gir sikkerhet for hvilke områder som tilhører det enkelte land. Norske myndigheter har igangsatt et omfattende kartleggingsarbeid for å vinne mer innsikt om petroleums-potensialet i store deler av Barentshavet, inkludert områder inntil delelinjen mot Russland og allerede åpnete områder i Barentshavet sør.

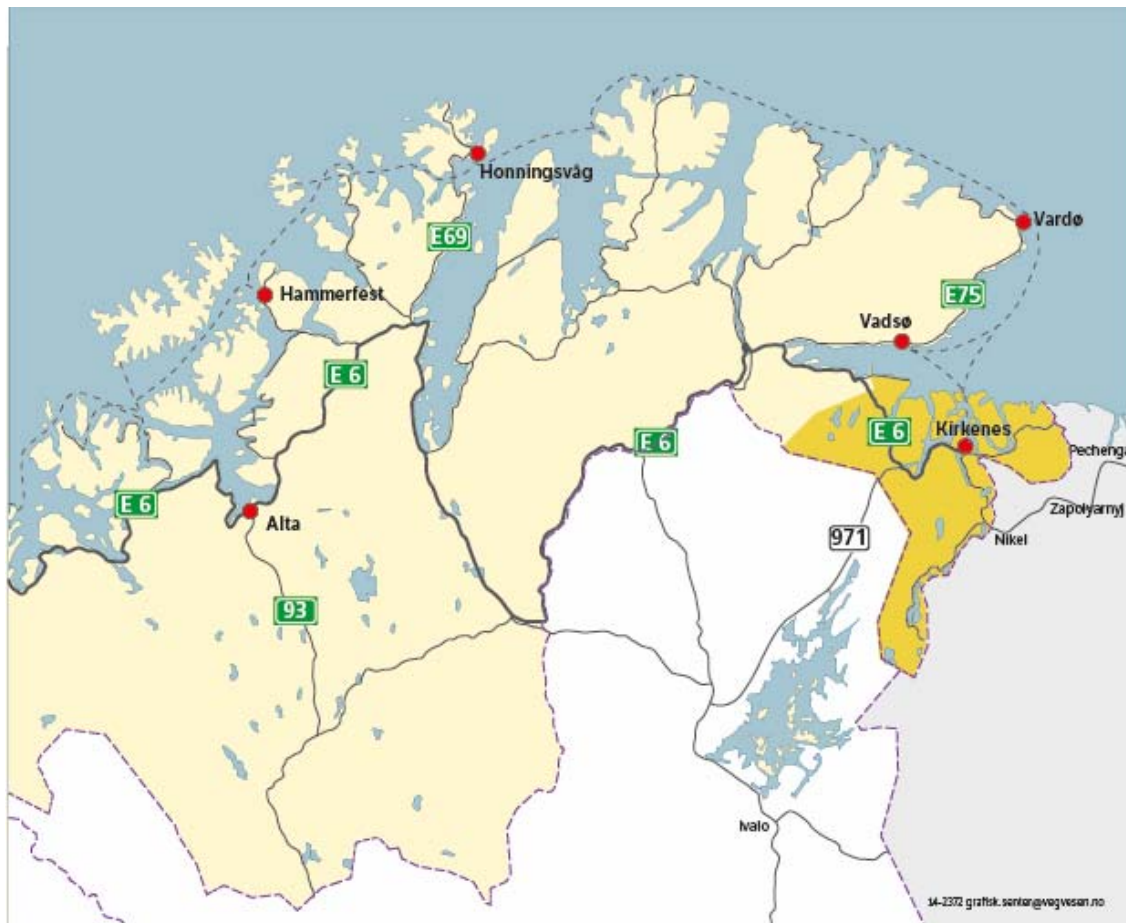


Figur 3 Innrिंगet, skravert område i Barentshavet Sør viser områder hvor det er åpnet for leteaktivitet tett på grenselinjen mot Russland. Kilde: Oljedirektoratet

Gjennom 23. konsesjonsrunde vil nye områder helt sørøst i Barentshavet åpnes for leteaktivitet, helt inntil grenselinja mellom Norge og Russland. Det er store uopdagede petroleumsressurser i nordområdene, og under offentliggjøringen av de nye blokkene i januar 2015 pekte regjeringen på at ressursene i Barentshavet har stor betydning for Øst-Finnmark og resten av Nord-Norge. Av de 57 blokkene/deler av blokker er det 3 i Norskehavet og 54 i Barentshavet. Søknadsfrist er 2. desember 2015, og regjeringen tar sikte på å tildele nye utvinningstillatelser første halvdel av 2016.

2.2 Geografi

Sør-Varanger kommune ligger øst i Finnmark, og grenser mot Russland og Finland, samt Nesseby kommune i vest. Kommunens areal er nesten 4000 km².



Figur 4 Kart over Sør-Varanger, Finnmark og naboland

Avgrensning av området

Konseptvalgutredningen har to prosjektområder.

Prosjektområde 1:

Omfatter i hovedsak Kirkeneshalvøya med befolkningssentrene Kirkenes, Hesseng og Sandnes/Bjørnevatn, samt Tømmerneset med lufthavn, garnisonen i Sør-Varanger, Pulkneset, Gamnes og Leirpollen.



Figur 5 Kart over Kirkenes omland, prosjektområde 1



Figur 6 Reisetider og avstander i prosjektområde 1

Prosjektområde 2:

Omfatter Kirkenes sentrum med boligområder, i hovedsak gjenreisningsbebyggelse, næringsområder og industriområder. Sentrum av Kirkenes har historisk interesse som gjenreisningsby etter krigen. Byen er også plukket ut som en av tre byer til Staten vegvesen og Riksantikvarens prosjekt «Våre gater og plasser». Prosjektet har som mål å vise rollen som bygater og offentlige rom har hatt og har i utviklingen av det norske samfunnet og bistå med en kvalitetsbevisst og miljøvennlig videreutvikling av disse i et samspill med lokale og nasjonale aktører.



Figur 7 Kart over Kirkenes sentrum, prosjektområde 2



Figur 8 Ortofoto over Kirkenes sentrum og boligområder

Hovedtyngden av befolkningen i Sør-Varanger bor og arbeider langs aksene Sandnes/Bjørnevatn i sør via Hesseng til Kirkenes i nord, en strekning på ca. 9 km målt fra Håbeth ved Bjørnevatn til sentrum.

Regionalt influensområde: Påvirkning fra/til tilgrensende regioner.

Regionalt influensområde består av den øvrige delen av Øst-Finnmark, da spesielt Tana bru som trafikkknutepunkt, Vadsø med fylkesadministrasjonen og Vardø lengst i øst. Kirkenes har regionalflyplass, sykehus og ledelsen av det nye Finnmark politidistrikt. I tillegg fyller Kirkenes handels- og servicefunksjoner for et større omland.

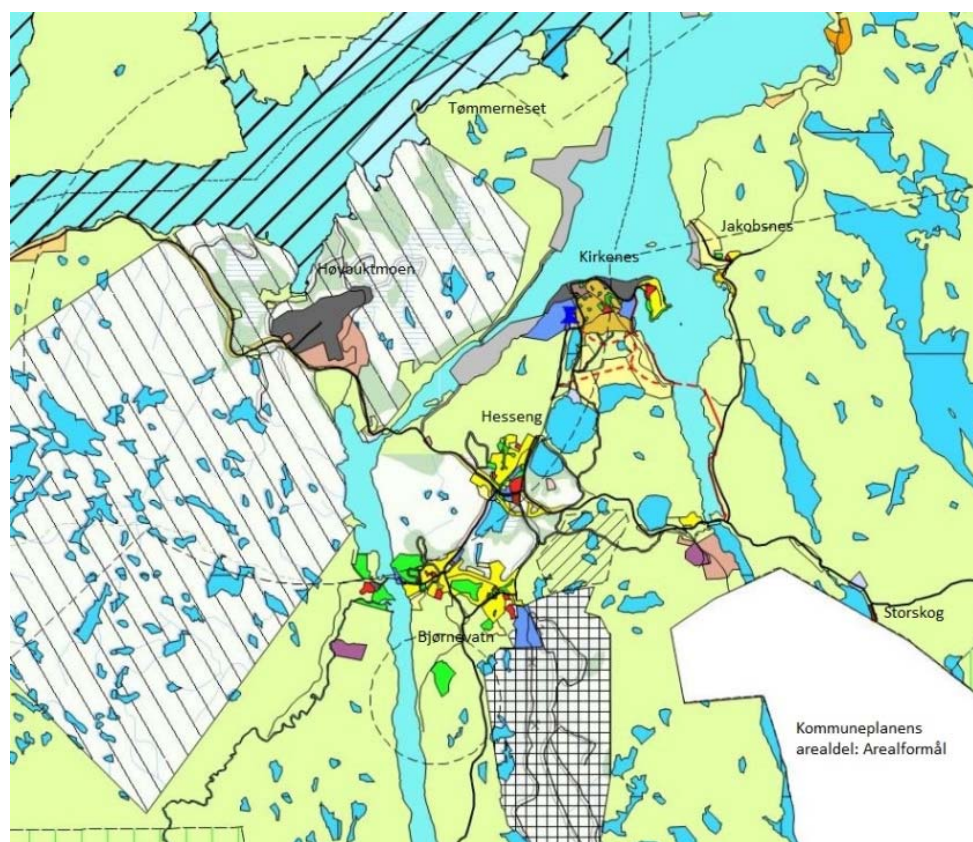
Internasjonalt influensområde

Byene Nikel (55 km), Zapoljaryj (66 km) og Murmansk (220 km) på russisk side kan regnes som en del av det lokale og regionale influensområdet. Sør-Varanger er forbundet med hovedvegsambandet i Finland via veg 971 og rv. 893 til Näätamö/Neiden til Kirkenes.

Influensområdet er størstedelen av Barentsregionen, ettersom Kirkenes er et knutepunkt for sjøverts transport, og aktuelt som import- og transitthavn for næringsliv i Finland og Nordvest-Russland og som en del av Den nordlige maritime korridor.

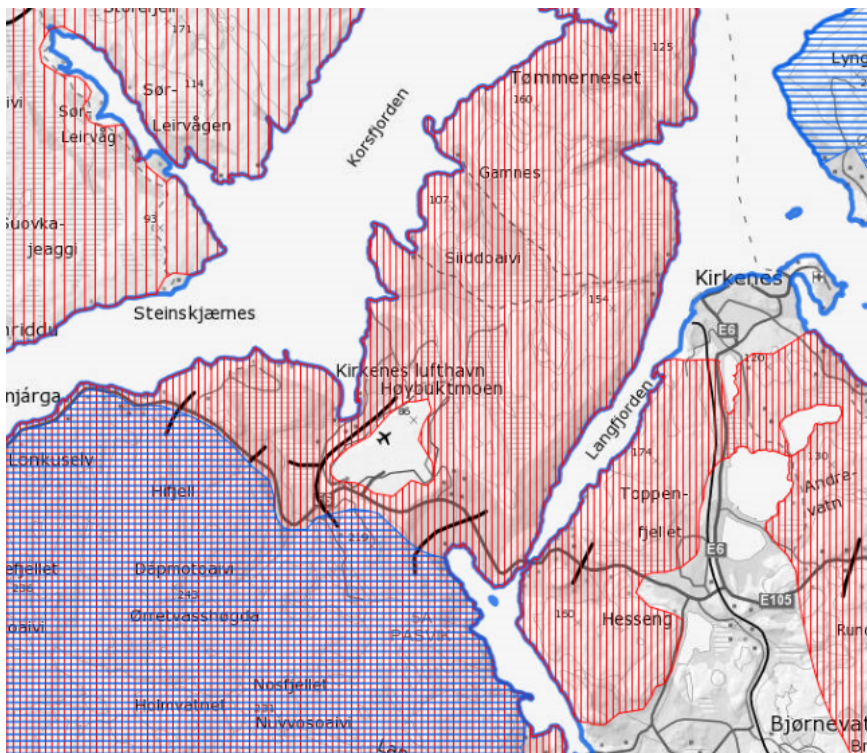
Arealbruk

Forsvaret båndlegger store arealer på Tømmerneset og sør for E6 (skravert hvitt område) til øvelsesområde og skytefelt (data fra kommuneplanens arealdel).



Figur 9 Forsvarets areal (skravert hvitt område).

Tømmernes og store deler av Kirkeneshalvøya er sommerbeite for reinbeitedistrikt 5A Pasvik. Distriktet har flere trekkleier over E6 til vinterbeitet sør for KVV-området (se nedenstående kart).



Figur 10 Kart over reinbeite og trekkveger.

Andre geografiske forhold

Planområdet er en del av landskapsregion 40 – Fjordene i Finnmark, slik den beskrives i Nasjonalt referansesystem for landskap. Området preges av dominante fjorder og mange øyer. Iseroderte terrengformer dominerer i et til dels sterkt kupert heilandskap som skifter mellom bart fjell og myrområder. Høyden er opp til 150 meter over havet. Berggrunnen domineres av gneis.

Vegetasjonen i lavereliggende strøk og i dalsøkkene preges av bjørkeskog, mens det er mindre vegetasjon lenger opp og til dels bart fjell i høyden.

Fjordsystemet er preget av gode dybdeforhold (ingen fjordterskler). De indre delene av fjordsystemet islegges ved lengre kuldeperioder.

2.3 Miljø

Naturmiljø, kulturmiljø, landskap og rekreasjonsområder

Landskapet er vidstrakt, åpent og storskala, med avrundede landskapsformer med høyde mellom 100 og 150 m.o.h. Fjordene er store og vide. Det ligger mange vann og tjern i høyereliggende områder, mens de lavereliggende daldragene inneholder skogsvegetasjon. Det er også myrområder og småskala ravinlandskap langs elvene som renner ut i Korsfjorden. Korsfjorden har en variert strandlinje med

mange nes og bukter, mens Langfjorden har en mer ensartet og rettlinjet strandlinje. (Kilde: Norconsult: Konsekvensvurdering landskapsbildet).

Berggrunnen er i hovedsak harde og næringsfattige bergarter. Området domineres av lav- og lyngdominerte heier, mindre myrpartier og frodig, men uproduktiv bjørkeskog. Det foreligger ikke eksisterende data om prioriterte naturtyper, rødlistede naturtyper eller rødlistede plantearter i området, verken i Naturbase eller i Artsdatabanken. Det finnes enkeltstående lokalt viktige lokaliteter (Kilde: Norconsult: Konsekvensvurdering naturmiljø).

De viktigste rekreasjonsområdene finnes i nærheten av befolkningsentrene, der det blant annet er et omfattende ski- og turløypenett, som til dels er lyssatt om vinteren. Et løypenett for snøskuter gir mulighet for lengre turer om vinteren. Sør-Varanger har også mange hytter og fritidsboliger, spredt over hele kommunen.

Det drives ikke ordinært landbruk i området. Det er ikke spesielt verneverdige kulturlandskap i området. Lokalt, særlig i Høybukta der Noselva renner ut i sjøen, er det relativt flere kulturminner.

Deler av Tømmerneset ligger i natur uten inngrep. Særlig gjelder dette den nordvestre delen som ligger 3–6 km fra inngrep. (Kilde: miljostatus.no).

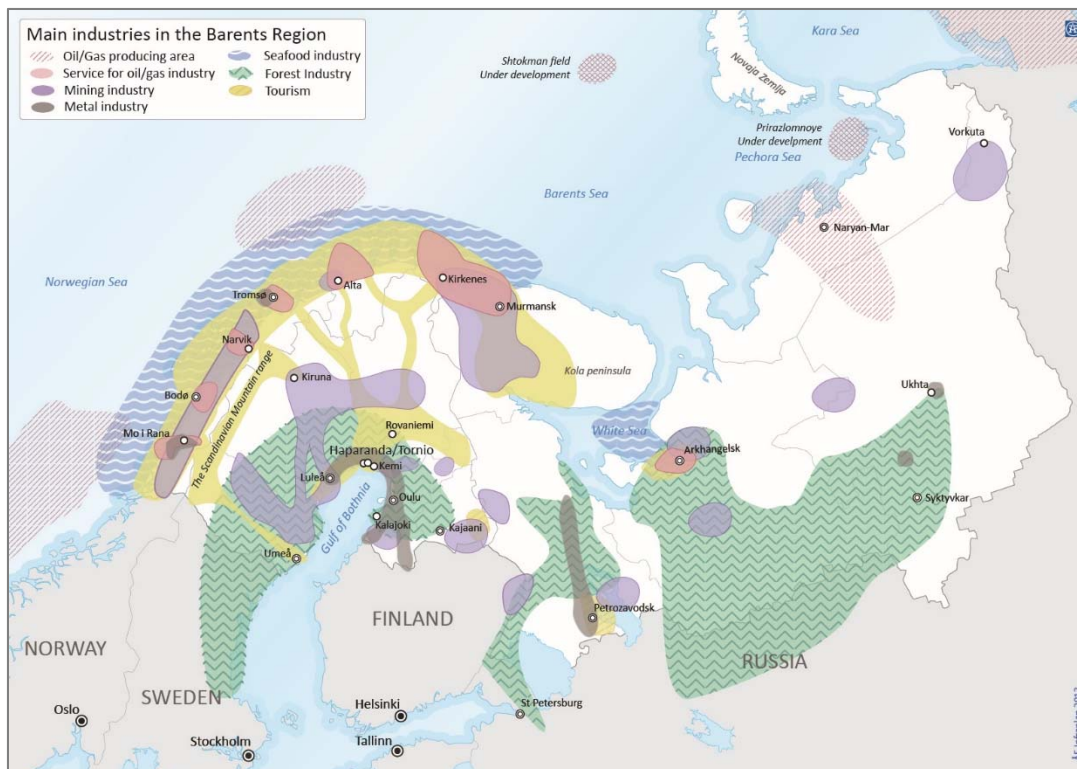
2.4 Næringsliv og sysselsetting

Næring og industri: Viktige utviklingstrekk i Barentsregionen

Barentsregionen er Europas rikeste region på naturressurser. Den globale etterspørselen etter malm, metaller og mineraler øker raskt og Barentsregionen er ett av svært få områder i Europa hvor det finnes et potensiale for å oppdage og utvikle nye forekomster. Det produseres store mengder fisk og skalldyr, både gjennom fangst og oppdrett. Skogsindustrien har også betydning i Barentsregionen, spesielt i Russland, Sverige og Finland. Olje- og gassressursene er store i Norskehavet, Barentshavet, Karahavet og Tima-Petsjora-provinsen. Norge og Russland er store eksportører. Det sørlige Barentshavet er et område med muligheter for økt norsk-russisk samarbeid og næringsutvikling. Reiseliv er en raskt voksende næring og har behov for internasjonale forbindelser. Dette er alle forhold som har betydning for utvikling av havn i Kirkenes.

Polhavet i Arktis smelter og det er mulig å seile gjennom Nordøstpassasjen (forbinder Atlanterhavet og Stillehavet) og Nordvestpassasjen (langs kysten av Canada). Kirkenes er forbundet med begge passasjene i nord, noe som kan skape aktivitet knyttet til logistikk og transport langs sjørutene. Finlands tidligere statsminister Paavo Lipponen har ledet et arbeid som har lagt frem en rapport¹ knyttet til muligheter for næringsutvikling og økonomisk vekst i nord. Rapporten peker også på transport forbindelser fra Finland og til mulig havn langs Nordøstpassasjen. For den finske industriutviklingen pekes det på viktigheten av alternativ transportrute til/fra Østersjøen.

¹ A Strategic Vision for the North –economic growth in the Arctic region” Mai 2015



Figur 11 Hovednæringsveier i Barentsregionen. Kilde: Joint Barents Transport Plan

Malm og mineraler

Barentsregionen er et av få områder i Europa hvor det er mulig å finne og utvinne nye forekomster av malm og mineraler. Den globale etterspørselen etter malm og mineraler er økende og kinesisk etterspørsel har vært den største driveren her. Nordvest-Russland har lange gruvetradisjoner og flere prosjekter er under planlegging. Den nordnorske mineralnæringen er relativt liten sammenliknet med våre naboland, men har opplevd en betydelig økning i eksportvolumene samtidig som det er prisfall på verdensmarkedene. Det er anslått at produksjonsvolumene vil kunne øke med opptil 10 % hvert år, men at næringen må være forberedt på ytterligere prisfall.

Sjømatnæringen

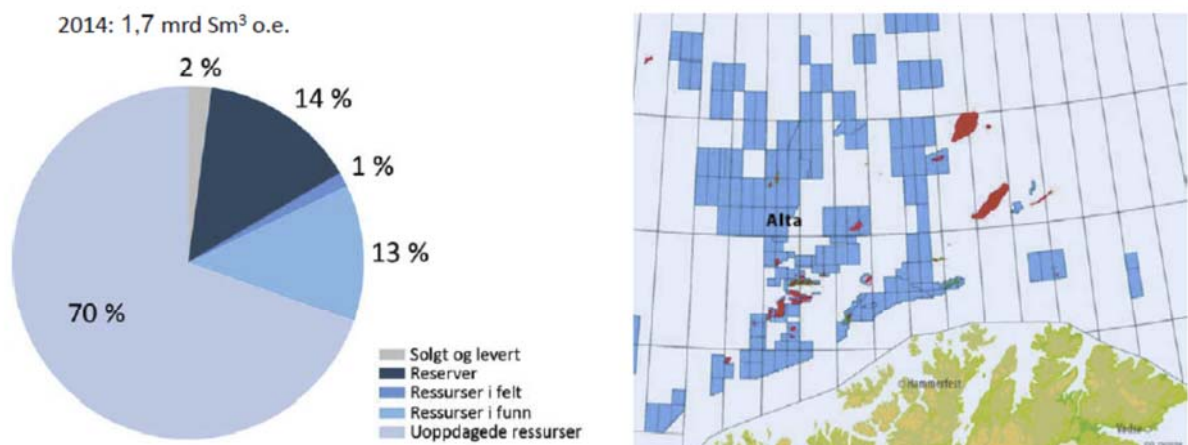
Barentshavet er et av verdens mest produktive havområder med viktige fiskeressurser. Sjømatnæringen er landsdelens største og viktigste eksportnæring. I 2013 ble eksporten 17 milliarder kroner, som utgjør 35 prosent av total sjømateksport fra Norge. Norge står for litt over 50 % av verdens totale lakseproduksjon, rundt 40 % av denne kommer fra anlegg i de tre nordligste fylkene. Det meste av fisken ble eksportert til Europa og Kina. De siste årene har sjømatnæringen i landsdelen hatt en formidabel eksportvekst på over 10 prosent per år. Prognoser tilsier at volumene fra Nord-Norge er forventet å øke med 5 prosent per år.

Olje og gass

Barentsregionen har stor olje- og gassproduksjon foregår i Barentsregionen, men regionen anses likevel for å være en umoden oljeprovins. Det er store forventninger til økt produksjon i årene framover. Også områder øst for Barentsregionen som Karahavet og på Jamalhalvøya har store

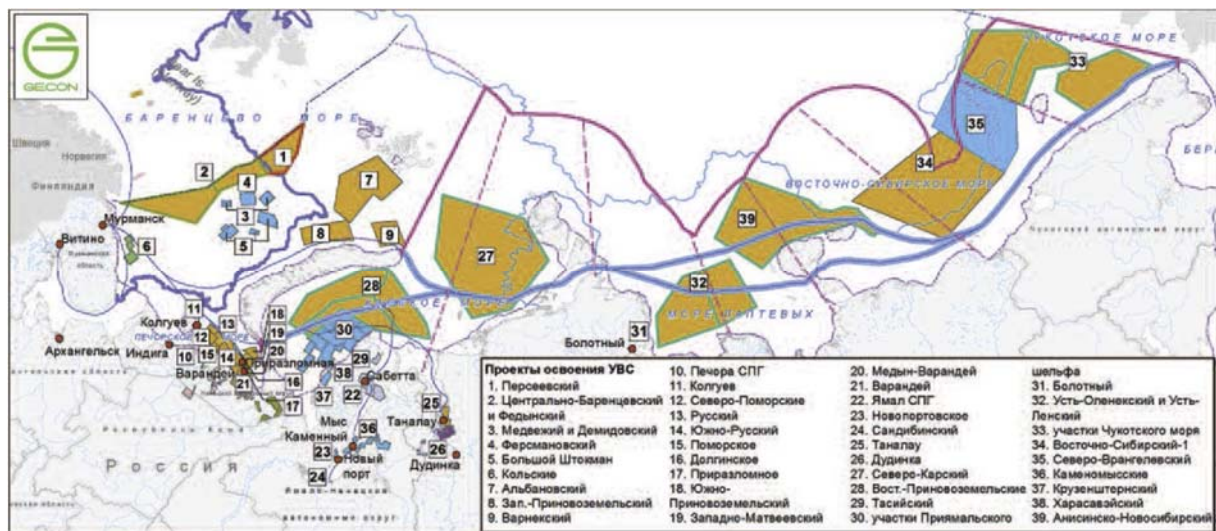
forekomster. Oljedirektoratet oppdaterer jevnlig sin prognose for uoppdagede olje- og gassressurser på den norske siden av områdene, men størsteparten av de antatte ressursene kategoriseres som uoppdaget ennå.

Barentshavet – utfordringer og muligheter



00 100016

Figur 12 Felt i Barentshavet og oversikt over kjente og uoppdagede ressurser. Kilde: Oljedirektoratet



Figur 13: Russiske lete- og produksjonslisenser i russiske Arktisk i 2014. Kilde GEOCON

Russland satser tungt på leting og utvinning av petroleum på egen sokkel og i kystnære områder ved Petsjorahavet, Karahavet og lengre mot øst. I dag er det utdelt 50 lisenser for leting og utvinninger i russisk Arktis, og disse er samlet innenfor 39 investeringsprosjekter.

I dag er Yamal LNG på Jamalhalvøya under utvikling med omfattende tilknyttet infrastruktur – blant annet bygging av en stor havn for import (RORO/LOLO, kapasitet 200.000 tonn stykk gods per 7 måneder/år) og eksport i Sabetta. Bygging av LNG-anleggets første trinn skal være gjennomført i 2017, noe som vil medføre omfattende maritim transport av moduler og annet utstyr i månedene juli – november fra 2015. Til sammen medfører prosjektet frakt av mer enn 240 store moduler med vekt opp til 5.500 tonn og flater på mellom 200 og 1500 m². Årlig fraktvolum til Yamal LNG vil ligge på 1–2 millioner tonn.

Kirkenes vurderes fra russisk side som aktuell havn for mellomlagring og omlasting av utstyr til Yamal LNG². Også andre russiske petroleumsprosjekt vil realiseres de kommende 15–20 årene, disse er det redegjort for i eget notat fra Akvaplan Niva som er vedlagt KVVU-rapporten.

Reiseliv

Den samlede nordnorske reiselivseksporten er i følge KBNN på over 3,2 milliarder kroner. Konjunkturbarometeret for Nord-Norge (KBNN) sine prognoser for utenlandske kommersielle gjestedøgn i sommerhalvåret 2014 i Nord-Norge tilsier en vekst på i overkant av 10 % fra 2013. Vinterturismen øker, og fra 2008 til i dag har nesten 80 % av volumveksten av utlendinger i Nord-Norge skjedd på vinteren. Fra vinteren 2010 til vinteren 2014 har inntekt per disponibelt romdøgn og

kapasitetsutnyttelsen for hotellene økt markant. KBNN anslår at makroøkonomiske forhold tilsier at eksportverdien av reiselivsnæringen i Nord-Norge vil få en fortsatt vekst på ca. 10 % årlig.

Eksisterende næringer/lokalt næringsliv

Generelt om næringsliv og sysselsetting i Sør-Varanger

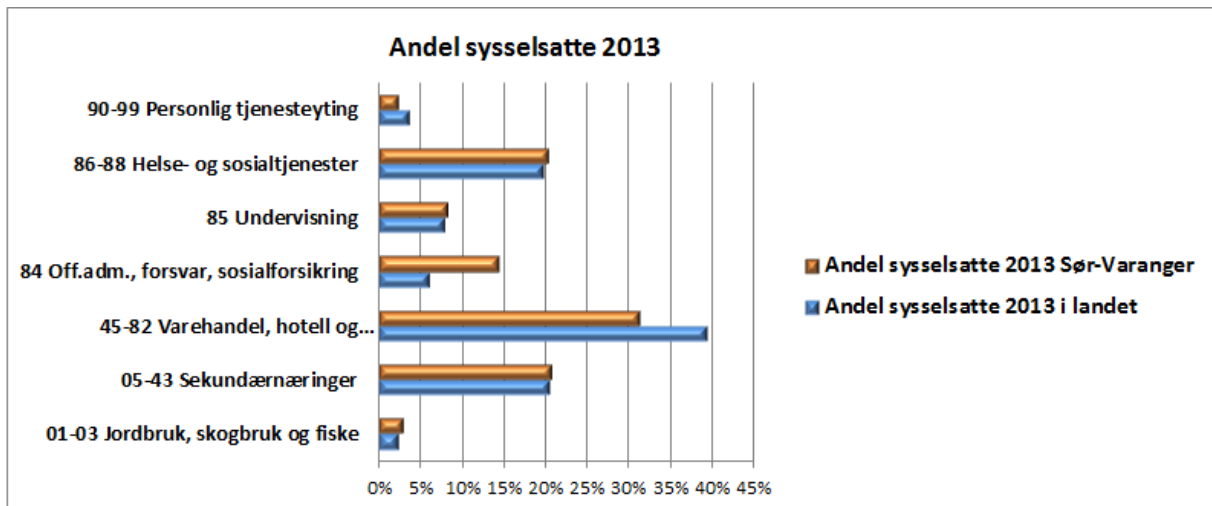
Den store arbeidsplassen i Kirkenes har siden århundreskiftet vært Sydvaranger AS. Sydvaranger AS gjenåpnet gruva og startet eksport av jernmalm i 2010. Med sin gruvedrift ved Bjørnevatn og malmeeksport over Kirkenes havn sysselsatte selskapet på det meste 1700–1800 mennesker. Gruvedriften var innstilt i perioden 1997–2007, til den kom i gang i 2009 i regi av australskeide Sydvaranger Gruve AS.

I tiårsperioden uten gruvedrift har Sør-Varanger-samfunnet måttet omstille seg fra næringsmessig monokultur til et mer mangfoldig og innovativt næringsliv. I denne perioden er viktige private og offentlige kompetansearbeidsplasser utviklet. I dag er Sydvaranger Gruve igjen den største private arbeidsgiveren i Sør-Varanger, men strukturen i arbeids- og næringslivet preges av mye større mangfold. Kommunen er også en stor og viktig arbeidsgiver i byen, sammen med sykehuset. Statens innkrevingsentral er også lokalisert i Bjørnevatn, og totalt har Sør-Varanger 388 ansatte i statlige

² Dimitri Pospelov, Aker Arctic Technology, februar 2012 – Yamal LNG, marine transportation of dry cargoes for the project.

arbeidsplasser. Sør-Varanger kommune har høy sysselsetting i offentlig sektor sammenliknet med resten av landet.

I den private delen av næringslivet finner vi Kimek og flere industri- og servicebedrifter, i tillegg til Sydvaranger Gruve. Havnerelatert virksomhet har også blitt viktigere de siste årene, og serviceoppgaver for bedrifter i olje- og gasssektoren i Barentshavet er i vekst.



Figur 14 Andel sysselsatte 2013 i Sør-Varanger og landet for øvrig. (Kilde: SSB)

Handel og reiseliv

Sør-Varanger kommune og Kirkenes har en stor varehandelomsetning i forhold til befolkningstallet. Sør-Varanger har ca. 10.000 innbyggere, og omsetningstallene per innbygger ligger litt høyere enn i de andre byene i Finnmark.

Det er flest arbeidsplasser innenfor varehandel, hotell, restaurant og forretningsliv. Kirkenes er årlig vertskap for internasjonale konferanser, og reiselivsnæringen har vært i vekst. Statistikk levert av Reiseliv i nord AS viser at spesielt overnattinger knyttet til kurs- og konferansemarkedet har hatt en sterk vekst fra 2013 til 2014.

Reiselivsnæringen ser et stort potensial for reiseliv i Varangerregionen, dersom man satser riktig og får til en kompetansedrevet utvikling av reiselivsnæringen. Sør-Varanger har utviklet et godt tilbud med et stort aktivitetsspekter innenfor en begrenset radius (gir mulighet for klyngearbeid) og høy kvalitet på leveranse. Hurtigruten er en premissgiver for en del av tilbudet, samtidig som flere aktører har klart å skape forretningsdrift uavhengig av Hurtigruten.

De årlige inntektene av den grensenære russiske aktiviteten innenfor handel og næring/industri er beregnet til 1,3 milliarder kroner, ifølge analysen «Den russiske faktoren» som er utarbeidet av det norske generalkonsulatet i Murmansk og Kirkenes næringsshage.

I tillegg til at bedriftene i området har en betydelig del av sitt marked og kunder fra Russland, er russisk arbeidskraft viktig for bedriftene og for flere offentlige virksomheter.

Havbruk og fiskeri

Lerøy og SalMar kjøpte i 2013 Villa Arctic AS, som var selskapet som drev med havbruk i Øst-Finnmark. I 2014 delte Lerøy og SalMar selskapet mellom seg. Lerøy Aurora AS har drift i Varanger og SalMar Nord AS har drift i Laksefjorden i Vest-Finnmark. Lerøy har 8 konsesjoner, fordelt på lokaliteter i Sør-Varanger og Nesseby.

Kirkenes Prossessing (KP) driver lakseslakteri på Jakobsnes. Selskapet er eid 50/50 av Lerøy og SalMar. Slakteriet ble etablert i 2000, under navnet Kirkenes Seafood AS.

Fiskeri- og havbruksnæringens landsforening (FHL) peker på Øst-Finnmark som et område med et meget stort potensial for vekst, både med tanke på arealer men også i forhold til de miljøkriteriene myndighetene fokuserer på når det gjelder fremtidig vekst. Lerøy ønsker å øke produksjonen i sjø i Øst-Finnmark.

Slaktevolumet på Kirkenes Prossessing har vært mellom 10.000 og 13.000 tonn i årene 2012 til 2014. Prognosen i 2015 er 8000 tonn, men selskapet opplyser at de har ambisjoner om minst å doble volumet innenfor dagens produksjonsregime, teknologi og lokalitetsstruktur.

Sør-Varanger har registret 45 fiskere og 38 båter. Landet kvantum i 2014 var 17.000 tonn, hvorav 14.700 kom fra utenlandske båter.

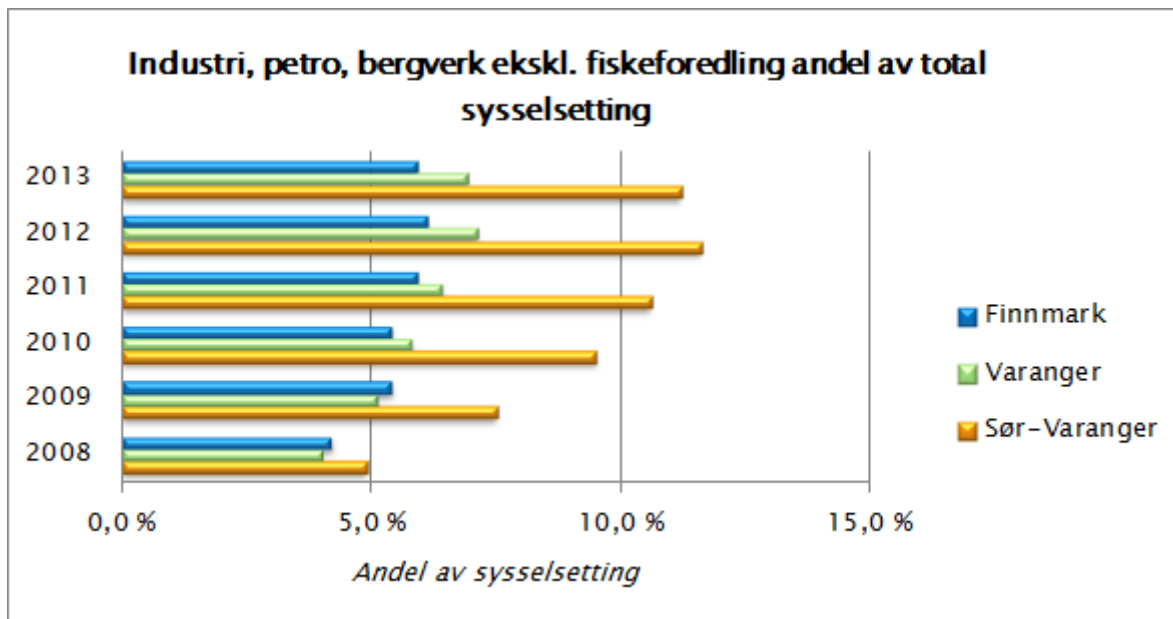
Det kjøpes fisk på ett anlegg. I tillegg finnes nøytralt fryselager i Kirkenes.

Industri og havnerelatert næringsvirksomhet

Skipsverftet **Kimek AS** ligger i dag midt i Kirkenes sentrum. Hovedaktivitetene er reparasjon av båter, industri, elektro, samt service og vedlikehold for oppdrettsnæringen. Omsetningen i 2013 var på 85 millioner kroner. Selskapet opplyser at over 50 % av omsetningen kommer fra russiske kunder. Antall ansatte er i underkant av 90 personer.

Sydvaranger Gruve AS produserer og eksportere høykvalitets jernmalm til bruk i stålindustri. Selskapet, som har ca. 500 ansatte, er heleid av det børsnoterte australske firmaet Northern Iron Limited ("NFE"). Jernmalm utvinnes fra Bjørnevatn og tre mindre gruver nær grensen mot Russland. Omsetningen i 2014 var 182 millioner dollar. Fallende malmpriser samt nedskrivninger og tap på valutakurs førte til et negativt driftsresultat i 2014. Gruva øker produksjonsvolumet for å holde tritt med fallende priser.

Gruva i Bjørnevatn er forbundet til oppredningsverk og havna i Kirkenes med en ca. 9 km lang jernbanelinje. Sydvaranger Gruve eier og er eneste bruker av jernbanen, og har tilgang til havnen gjennom langsiktige kontrakter med Tschudi Bulk Terminals AS. Det er lagt til grunn at utskipping av malm gjøres på samme sted som i dag dvs. malmkaia nordøst for Kirkenes sentrum.



Figur 15 Andel av sysselsetting industri, petro, bergverk

Kirkenes havn har aktivitet knyttet til:

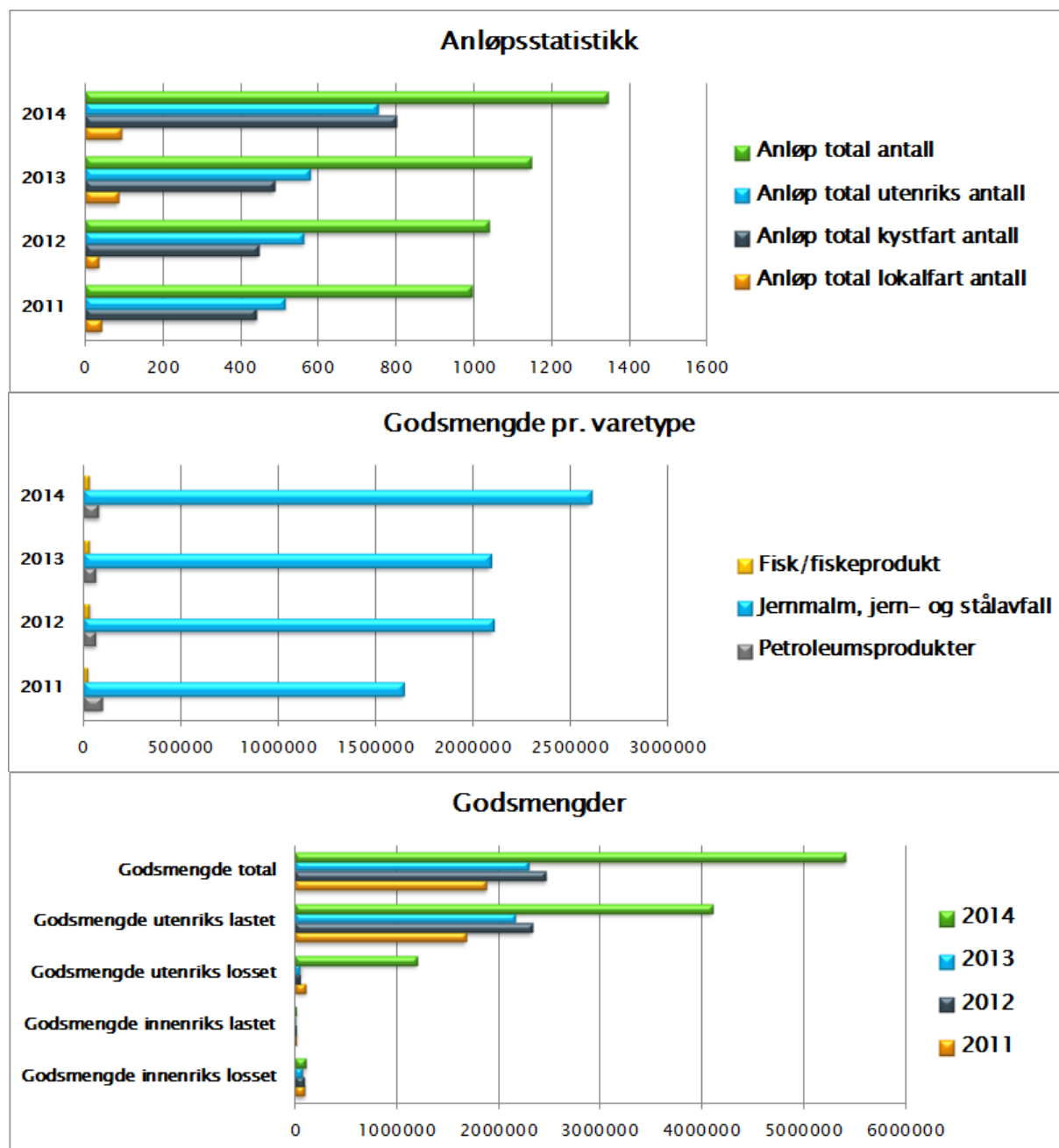
- Utskiping av malm fra Sydvaranger gruver (eksport til EU)
- Utskiping av stein
- Service for fiskeflåten og olje/gassvirksomhet
- Oljeomlastning
- Ordinær gods- og passasjertrafikk

Kirkenes havn en betydelig vekst i fartøy som server petroleumsnæringen samt seismikkfartøy som benytter havnen som basehavn. I Kirkenes går 400.000 tonn pukk på veg mellom Bjørnevatn og havnen i Kirkenes. Transporten berører fv. 885 og E6. Transportarbeidet er betydelig, selv om det ikke foregår hele året. Det ble eksportert pukk for ca. 28,5 millioner kroner siste år. Det meste av dette skipes ut fra Kirkenes i forbindelse med Sabettaprojektet i Nordvest- Russland.

Norterminal Floating Storage AS (Stolt-Nielsen) har tillatelse og lisens til å drive oljeomlastning i Bøkfjorden i form av skip til skip omlastning av råolje (STS). Dette er olje som kommer fra Russland og blir omlastet i Kirkenes for videre transport til verdensmarkedet. Denne aktiviteten foregikk i størsteparten av 2014 i Honningsvåg i Nordkapp kommune, fra og med oktober 2014 i Kirkenes. I 2014 ble det totalt omlastet i underkant av 5,8 millioner tonn (MT)³ olje. Frem til 1.april 2015 var det omlastet 2 MT. Prognosene for 2015 er 6,4 MT omlastet olje. Pr. april 2015 var det lastet om mer olje enn oljen som kommer inn til Stureterminalen i Øygarden kommune. Den årlige veksten i volum er anslått å være 8–10 % i årene fremover.

³ Basert på registrert volum fra Vardø sjøtrafikkentral NOR VTS og NORTERMINAL

Anløpsstatistikk:



Figur 16 Statistikk over anløp og godsmengde fra Kirkenes havn, fordelt på kategori.

Kimek Offshore AS er et selskap som server olje- og gassindustrien og har ca. 80 ansatte. Pr. i dag er det kun administrativt personell og ingeniørene som har fast arbeidssted i Kirkenes.

Kirkenes Maritime Park AS er tiltakshaver på områdeplan på Pulkneset hvor formålet er å tilrettelegge for base/industrialområde. Operatøren av et baseselskap på Pulkneset vil være **Kirkenesbase AS**. Kirkenesbase er et selskap eid av COST Center Base AS (CCB), Kimek og Barlindhaug. CCB er en del av NorSea group AS. Verdens ledende innen subsea senter. Virksomhet innenfor service- og forsyningstjenester, teknisk vedlikehold og havnedrift. CCB er hovedbase for forsyningsaktivitetene til

petroleumsfeltene i Tampen-området i Nordsjøen. Driver også Helgelandsbasen i Sandnessjøen og har kontrakt for kjøp av Mongstad base i Stavanger fra 1.juli 2015.

Tschudi Group er en gruppe basert på shipping, offshore og logistikk. Tschudi-konsernet har særlig fokus på lasthåndtering/godsstrømmer i Nord-Europa og spesialiserer seg på øst-vest handel og prosjekter som involverer Baltikum, Russland og de sentralasiatiske republikkene, inkludert transport og infrastruktur i Arktis. I Kirkenes er konsernet representert med Tschudi Arctic Transit, Tschudi Aggregates, Tschudi Bulk Terminal, Tschudi Northern Logistics og prosjektet Kirkenes Industrial Logistics Area (KILA).

KILA er et prosjekt som planlegges på Slambanken. Aktivitet på Slambanken er planlagt som næringsområde ved å tilby fasiliteter i en nasjonal klynge som betjener olje- og gassnæringen samt maritim transport i Barentshavet. Dette vil kunne omfatte følgende aktiviteter:

- Service- og forsyningstjenester til kommende petroleums- og gassvirksomhet til havs
- Maritim transport og logistikk
- Næringsvirksomhet generelt

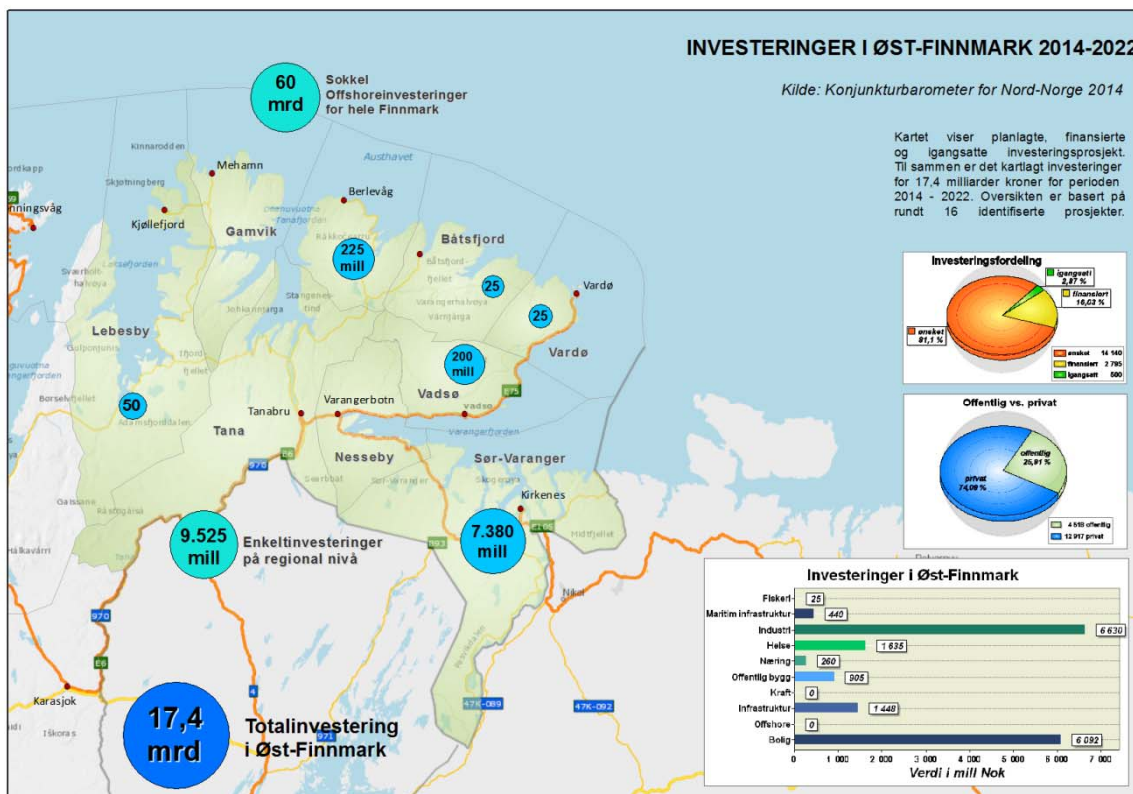
Det er ikke adkomst til Slambanken. Det er derfor viktig med adkomst til området.

Barel i Kirkenes lager elektronikk til den internasjonale belysningsindustrien. Firmaet satser på lysarmaturer som er godkjent for bruk i eksplosjonsfarlige områder. Det er strenge internasjonale sertifiseringskrav til produsenter av denne type utstyr, og Barel er en av verdens ledende aktører på området. De fleste av selskapets kunder er i maritim- og petroleumsindustrien, og det meste av leveransene på nærmere 60 millioner kroner i 2013 gikk ut av Norge. Barel har etablert et datterselskap i Murmansk, hvor mye av den standardiserte produksjonen foregår.

Næringsutvikling og vekstpotensialet et regionalt perspektiv

Konjunkturbarometeret for Nord-Norge (KBNN) ga høsten 2014 ut en rapport om økonomiske utvikling og næringsliv for landsdelen fram mot 2020. Rapporten peker på at vekstkraften i Nord-Norge er bra, fordi næringslivet i stor grad er eksportdrevet og dermed har lavere risiko for negativ økonomisk utvikling, sammenlignet med resten av landet. Nord-Norge eksporterte varer og tjenester for rundt 49 milliarder kroner i 2013. Det utgjør en tredel av verdiskapingen i de tre nordligste fylkene.

Næringslivet i landsdelen er altså mer eksportrettet enn norsk økonomi for øvrig og står for drøye 8 prosent av hele landets eksport utenom olje og gass. Av samlet eksport fra Nord-Norge i 2013, sto de fem næringene sjømat, kraftforedlende industri, maritim og offshore, reiseliv og mineral for nær 80 prosent.



Figur 17 Investeringer i Øst-Finnmark 2014–2022 (Kilde: KBNN)

Prognoser fra KBNN anslår at veksten innenfor eksportrettede næringer i Nord-Norge vil øke i årene framover.

I følge KBNN forventes det totalt investeringer på rundt 17,4 mrd. i Øst-Finnmark fram mot 2020, hoveddelen av dette knytter seg til industri og boliger. Innenfor industri er det flere havnerelaterte prosjekter under utvikling: Investeringer på sokkelen kommer i tillegg. Her er anslaget for hele Finnmark 60 milliarder kroner.

Oppsummering vekstpotensial

Det forventes at utviklingen av maritim transport av naturressurser fra Nordvest-Russland vil øke betraktelig i årene som kommer. Den økende godstrafikken vil skape behov for moderne havneinfrastruktur for omlasting, lagring og redistribusjon av last. Slike havner vil representere en plattform for handel med råvarer og produksjon og foredling på stedet. Utviklingen av denne typen havneanlegg i Nordområdene er både i norsk og russisk interesse, og også av interesse for Finland og andre EU-land.

Tilgangen til gode kaier, tilgjengelige arealer på land og god transportinfrastruktur til og fra havna er en forutsetning for at Kirkenes skal kunne framstå som en attraktiv og pålitelig tjenesteleverandør for petroleumindustrien og internasjonale transportører.

Akvaplan Niva⁴ peker i sin rapport på at ved økt utbygging offshore vil eksempelvis Tschudi Aggregates trafikk og godsmengde i Kirkenes havn også kunne vokse gjennom leveranser av offshorekvalitets pukk fra Sydvaranger Gruve til undervannsinstallasjoner ved feltutbygging på norsk og russisk sokkel, samt landbaserte prosjekt i Karahavet. Tschudi har i dag kapasitet til å levere 1,8–1,9 millioner tonn (60–63 bulkfartøy, gjennomsnittlig 30 000 tdw) ved jevn fordeling ut over året, men kapasiteten kan økes gjennom investeringer.

En større trafikkøkning knyttet til eksport av pukk vil øke behovet for utvikling av mer kai plass med passende dybde og bakarealer i Kirkenes havn.

Vekstkraft i Kirkenes synes å være sterkt knyttet til havnerelatert næringsutvikling som følge av økt trafikk/aktivitet over havner i Kirkenes. Følgende mulighetsbilde avtegnes:

- Økt petroleumsaktivitet i Barentshavet og Karahavet (erfaringsvis effekt i både lete-, utbyggings- og anleggsfase jf. Hammerfest)
- Oljeomlastning
- Etablering av landbasert omlastingsterminal
- Etablering av nye forsyningsbaser
- Leverandørindustri, service knyttet til transport og logistikk/toll/shippingagentur
- Muligheter for positive ringvirkning knyttet til mellomlagring/omlastning fra Norild Nickel (Nikkel og kobber)
- Turisme og reiseliv: Cruise og passasjertrafikk i tillegg til Hurtigruten, vinterturisme, snuhavn, utvikling av russiske anløp.

Andre planer i området

Det foreligger flere planer for området som har direkte eller indirekte betydning for KVVU-arbeidet.

Type	Navn	Status	Kommentar
Områderegulering	Slambanken	Vedtatt 2012	Grunnlag for detalj-reguleringer for atkomster til Slambanken
Detaljregulering	Slambanken søndre atkomst	Klar for sluttbehandling	Atkomst til E6 vest for Hesseng
Detaljregulering	Slambanken nordre atkomst	Under arbeid	Forslag om tunnel til sentrum og rundkjøring mot E6
Kommunedelplan med KU	Tømmernes	Under behandling	Grunnlag for område-reguleringer for Forsvaret, Pulkneset og Gamnes
Områderegulering	Forsvarets skyte- og øvingsfelt	Klar for høring	
Områderegulering	Pulknes - Kirkenes maritime park	Klar for høring	
Områderegulering	Norterminal AS, Gamnes	Klar for høring	
Detaljregulering	Rådhusplassen 1	Høring gjennomført, endringer pågår	Planforslaget forutsetter mindre omlegging av E6 ved Amfiseret i sentrum

Tabell 1 Oversikt over planer i området.

⁴ Akvaplan Niva. Vekstpotensiale for Kirkenes havn.

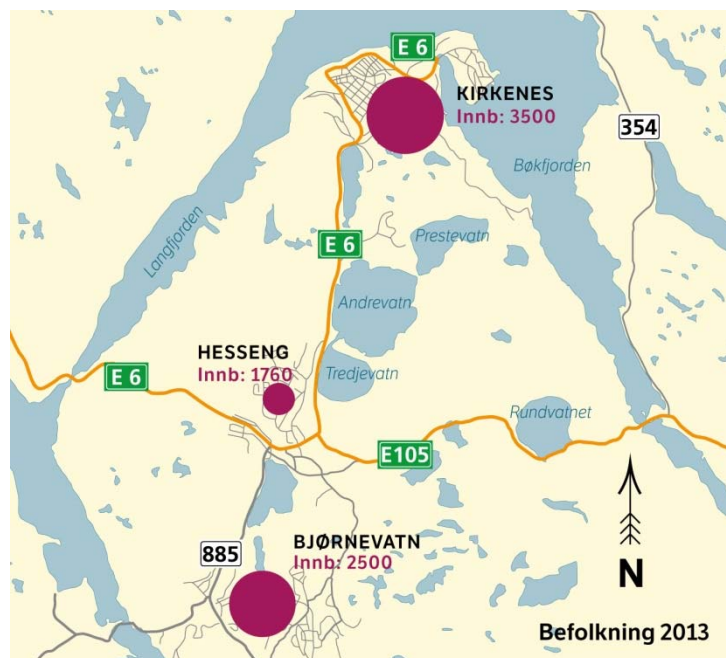
Sør-Varanger kommune har pekt ut Leirpollen som fremtidig stamnetterminal. Kirkenes er fortsatt stamnetthavn. Kommunen kan ikke bestemme dette selv, men ønsker Leirpollen som fremtidig terminal. Ny terminal krever forskriftsendring ⁵

Kommunen planlegger en stamnetterminal i Leirpollen med et havneområde på 1400 dekar. Det er også tenkt som et utviklingsareal for næringsformål. Kommunestyremøte har satt av 60 mill. kroner til havnetiltak i desember 2014.

Formålet med kommunens satsing på Leirpollen som ny stamnetterminal i Kirkenes er et strategisk grep for å utvikle en maritim infrastruktur i umiddelbar nærhet til de øvrige industriprosjektene, og et grep for å løse kommunens kritiske mangel på bakarealer med langsiktig utviklingspotensial.

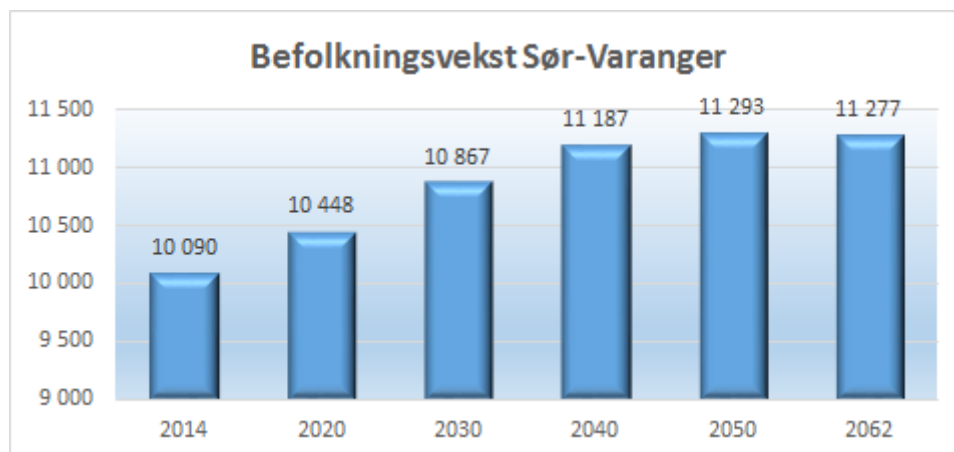
Bo- og arbeidsmarkedsregion

Kirkenes er sentrum i Sør-Varanger kommune. Sør-Varanger hadde 10.221 innbyggere pr. 1. jan. 2015. Omlag 75 % av innbyggerne bor i tettstedene Kirkenes, Hesseng og Bjørnevatn. Sør-Varanger er en av få kommuner i Finnmark som har hatt positiv vekst over flere år.



Figur 18 Befolkningsfordeling Kirkenes

⁵ Farledsutredning KVV Kirkenes. Vurdering av alternative lokaliteter for stamnetterminal. Kystverket mai 2015.



Figur 19 Prognose for befolkningsvekst Sør-Varanger. (Kilde: SSB 2014 og tilsendte sonedata fra SSB (2050 og 2062))

Befolkningsfremskrivingen er usikker, og avhenger av utviklingen for kommunen fremover. Økt aktivitet i Barentshavet kan gi en raskere vekst. I tabellen over er SSBs MMMM-alternativ lagt til grunn.

Kommunen har utarbeidet egen prognose for befolkningsutviklingen med høyere vekst, og beregner 12.000 innbyggere i 2025.

Til sammen pendler ca. 470 personer inn til kommunen og 550 ut av kommunen.

2.5 Samferdsel

Overordna transportsystem

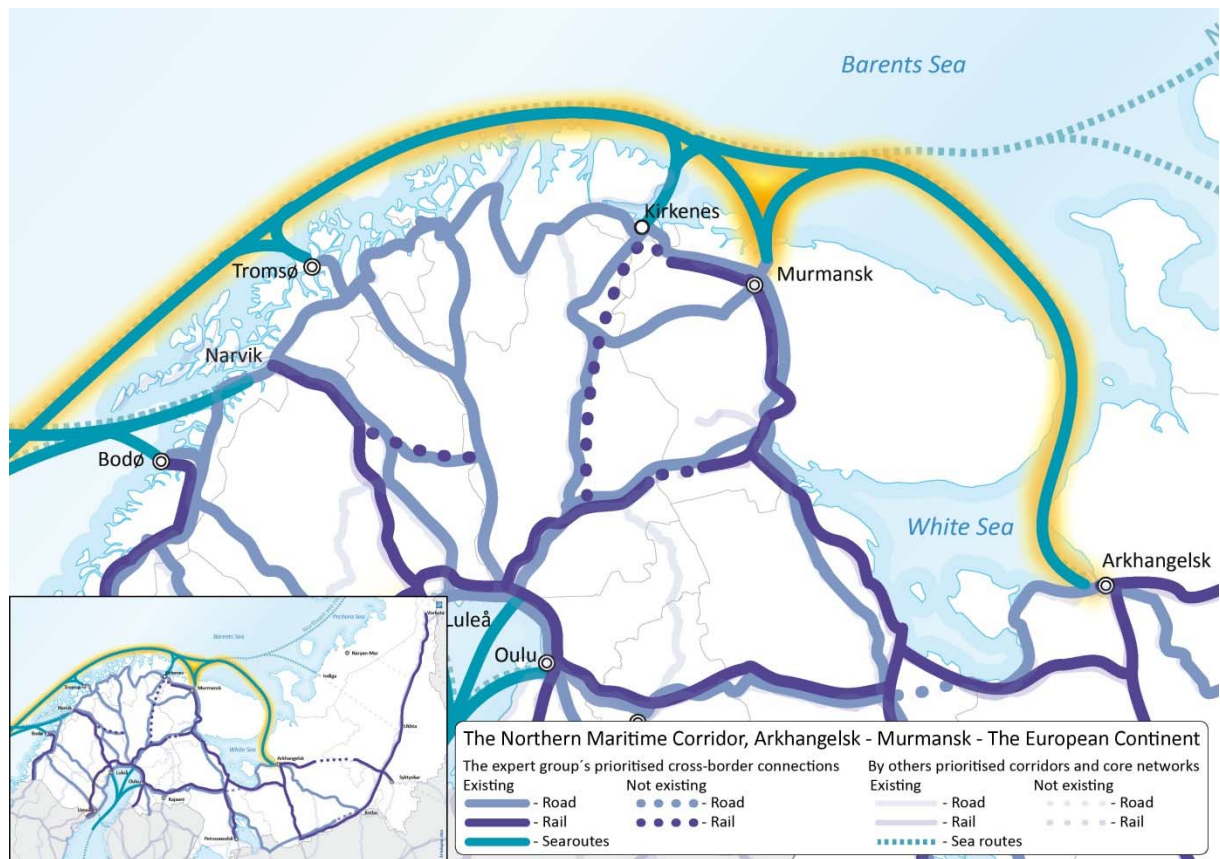
Viktige grensekryssende korridorer i Barentsregionen

JBTP definerte 14 grensekryssende transportkorridorer i Barentsregionen. Tre av disse korridorene har kopling til Kirkene:

- Arkangelsk – Murmansk – Det europeiske kontinent. Den nordlige maritime korridor, ca. 3500 nm. Har navnet «Motorways of the sea» i Det transeuropeiske transportnettverket, TEN-T.
- Petrozavodsk – Murmansk – Kirkenes. E105 og Oktoberbanen jernbane på russisk side og mulig jernbane på norsk side.
- Kemi – Rovaniemi – Kirkenes. E75 og riksveg 971 på finsk side og riksveg 893 og mulig jernbane på norsk side.

TEN-T er EU sitt definerte transportnettverk i Europa. TEN-T har tre kategorier, core (kjerne), comprehensive (omfattende) og prioriterte hovedkorridorer. «Den nordlige maritime korridor» og E105 over Storskog er i kjernenettverket, men de er ikke i de ni utvalgte korridorene som EU prioriterer i første omgang. E6 Kirkenes – Oslo er i TEN-T comprehensive.

«Den nordlige maritime korridor» er en av tre korridorer som framheves i Joint Barents Transportplan som prioritert for framtidig utvikling. Denne vil bedre mulighetene for sjøtransporten fra Kontinentet og Storbritannia, langs norskekysten og til Arkhangelsk i Nord-Vest Russland.



Figur 20 Grensekorridorer. «Den nordlige maritime korridor» (Kilde: JBTP)

Analyse av transport

E6 langs innfartsvegen til Kirkenes har en gjennomsnittlig årsdøgntrafikk (ÅDT) på ca. 7000 – 8000 langs E6 Hesseng – Kirkenes sentrum. I sentrum er det ÅDT på 2500 – 4000.

Tungtransporten til havna foregår langs E6 og fylkesveg 367 til havna. Andelen tungtrafikk i sentrum er 11 %. Dette er høyere enn normalen på 5 %. Andel tungtransport tilknyttet dagens stamnetthavn er ca. 80 kjøretøy per døgn. Av det er ca. 70 kjøretøy jernmalm og pukk internt i Kirkenes. Resten kommer via E6 fra Varangerbotn⁶.

Det er ingen store kapasitetsproblemer for trafikken i Kirkenes. Det er framkommelighetsproblemer for tungtrafikken. I november 2011 ble det laget en trafikkanalyse for Kirkenesområdet:

«Transportanalyse på bakgrunn av økt aktivitet for Kirkenesområdet». Den tar for seg befolkning, befolkningsutvikling, næringsaktiviteter og trafikkutvikling i flere scenarier. Transportanalysen er oppdatert i desember 2014, og dagens trafikk er angitt i figuren nedenfor.

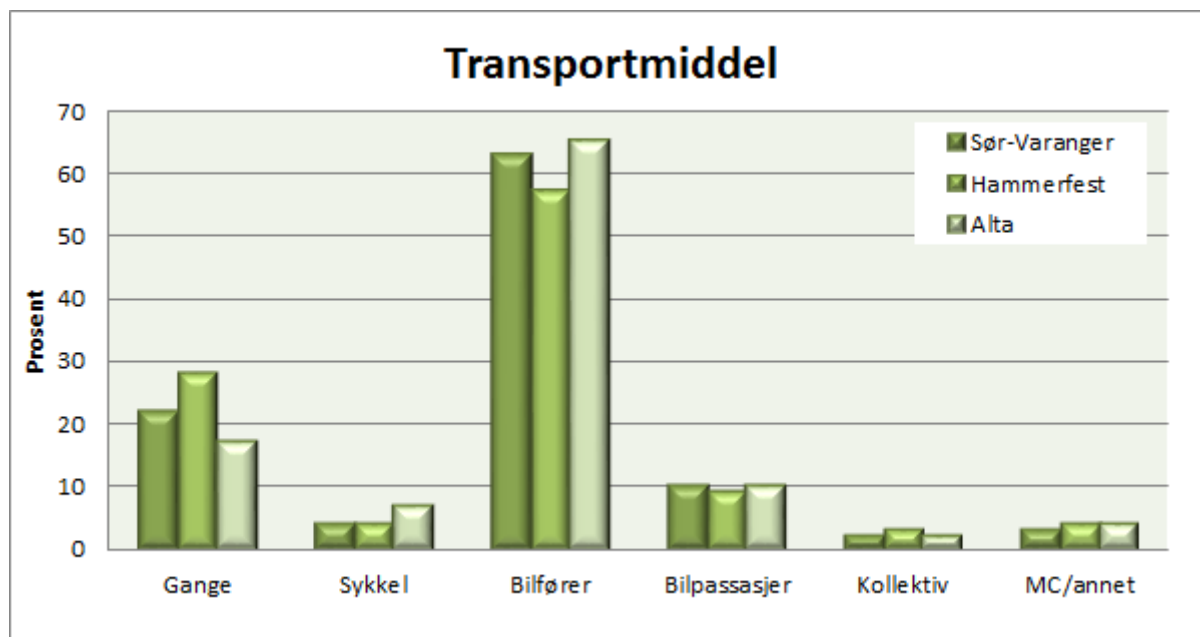
⁶ Finnmark fylkeskommune: Status 2014. Nærings- og godstransporter i Finnmark.



Figur 21 Kart over ÅDT

Reisemiddelfordeling

I forbindelse med den nasjonale reisevaneundersøkelsen 2013/14 ble det utført 500 ekstraintervjuer i Sør-Varanger. De foreløpige dataene fra denne undersøkelsen viser følgende reisemiddelfordeling i kommunen: Gange 22 %, sykkel 4 %, bilfører 68 %, bilpassasjer 10 %, kollektiv 2 % og MC/annet 3 %. Sammenlignet med Hammerfest og Alta, der det også er gjort utvidete undersøkelser, er fordelingen på reisemidlene i Sør-Varanger nær gjennomsnittet. Valg av transportmidler skiller seg ikke ut fra de andre kommunene i Finnmark.



Figur 21: Reisemiddelfordelingen i Sør-Varanger, Hammerfest og Alta.

Trafikksikkerhet

Trafikksikkerhetssituasjonen i Sør-Varanger, utenom sentrum, må sies å være tilfredsstillende. Det har vært få alvorlige trafikkulykker de siste ti årene. Området ved Strømmen bru skiller seg imidlertid negativt ut. Her har det de siste ti årene vært en dødsulykke og en ulykke med alvorlig skade. Innenfor KVU-området har det utenom Strømmen bru vært tre ulykker med alvorlig skade og ingen dødsulykker. Det har vært en del ulykker med lettere skadegrad, hvorav de fleste har skjedd i Kirkenes sentrum. Kartet viser oversikt over alvorlige ulykker de 10 siste år.

Det er viktig å få tungbiltrafikken ut av sentrum. Kombinasjon av tungbiltrafikk og myke trafikanter skaper stor ulykkesfare.



Figur 22: Kart over trafikkulykker siste 10 år

Kollektivtrafikk

Kirkenes har både bybuss og langruter. Bybussen dekker de mest befolkede områdene Bjørnevatn, Sandnes, Hesseng og sentrum. Bybussen i Kirkenes har ca. 100.000 betalte reiser pr. år. Bybussen har rute ca. hver time, og ca. hver halvtime i rushtida morgen og ettermiddag. Flere langruter betjener Øst-Finnmark og Murmansk daglig. Elvenes betjenes av langruter.

Fra 2016 innføres ny rutestruktur med bybuss og ringruter for de mest befolkede områdene. For langrutene legges det kun opp til mindre endringer.

Det mangler en kollektivterminal i Kirkenes. I dag står bussene og venter i sentrumsgatene mellom rutene. Dette gir dårlig vilkår for overgang mellom ruter og ulike ruter har forskjellige startsteder i sentrum. Ingen holdeplasser i Kirkenesområdet har universell utforming. Ved dagens hurtigrute kai er det en bussoppstillingsplass for turbusser

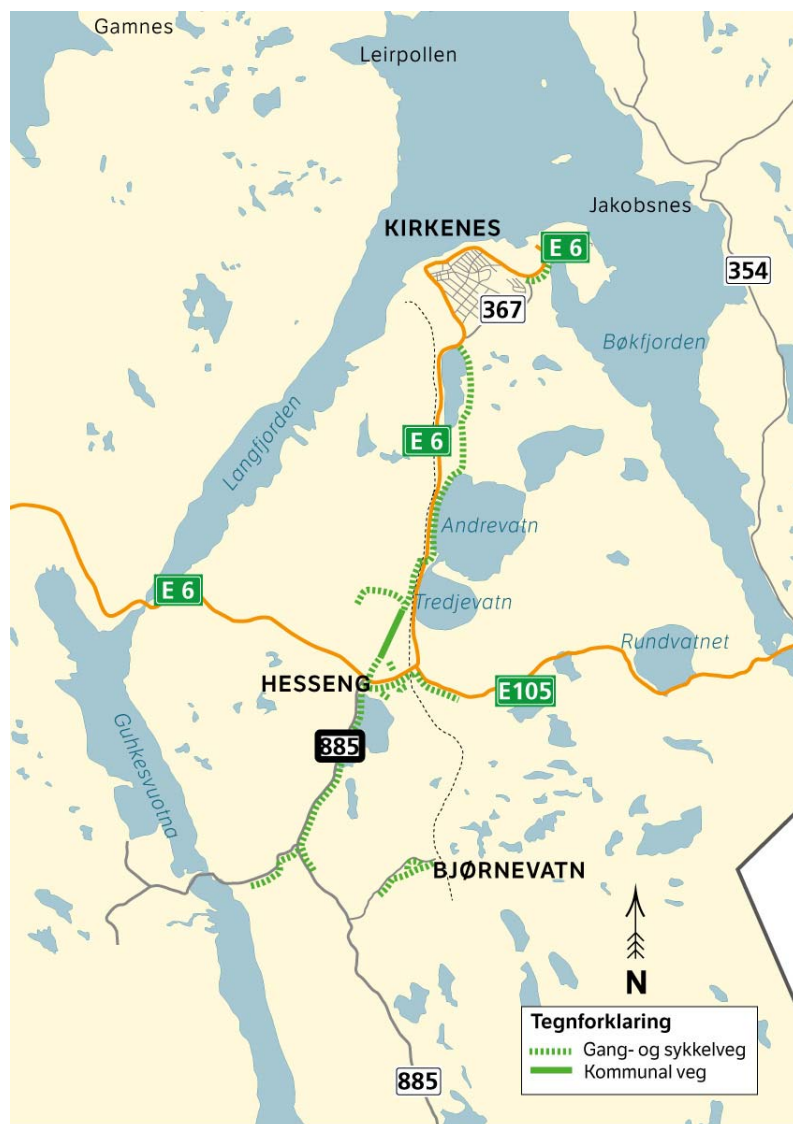
Flyplassen ligger på Høybukta, 12 kilometer fra sentrum. Hurtigruten har endepunkt i Kirkenes. Det medfører en del trafikk av enveispasasjerer mellom hurtigruten og flyplassen. Hurtigruten ligger til havn i Kirkenes i 3 timer og en del passasjer vandrer til og fra sentrum i denne perioden. Hurtigrutepassasjerene har ikke noe sammenhengende gangnett til sentrum, så gåingen foregår ustrukturert. Dette betyr at turopplevelsen er lite trivelig og at trafikkfarlige situasjoner kan oppstå.

Gang- og sykkelveger

Det er bygd gang-/sykkelveg fra Bjørnevattn til enden av Førstevann. Gang-/sykkelvegen fra Hesseng til Førstevann har dårlig dekke. Det er ikke gjort tellinger av sykkeltrafikken.

I dag mangler tilrettelegging for gange og sykkel for det meste av området fra Førstevann og gjennom sentrum til Prestøya samt til langs fv. 367 til skolen/idrettsanlegget. Fortauene i sentrumsområdet er av dårlig kvalitet, nedslitte og med lave kantsteiner. Det er i liten grad tilrettelagt med universell utforming i sentrum. Langs E6 mangler det fortau flere steder gjennom sentrum og fra sentrum og ut til hurtigrutekaia. Også fortau mangler delvis i boligområdene rundt sentrum. Det er i dag en del pendling av arbeidstakere og skoleelever på hele strekningen.

I Sør-Varanger er det ingen egen tilrettelegging for sykkel som sykkelfelt eller sykkelveg med fortau.



Figur 22: Kart over gang- og sykkelveger

Parkering

Det er i dag fri parkering i sentrum. Det står biler parkert, både langs gater, mellom butikker og fortau og på alle åpne plasser. Det gir stor utrygghet og ulykkesrisiko for gående, samt dårligere fremkommelighet. En slik fri parkering er trafikkfarlig og hindrer universell utforming, ved at biler krysser fortau for å parkere og står parkert på gangarealer. For bymiljøet er det også negativt at åpne byrom okkuperes av parkerte biler i stedet burde vært brukt til møteplasser for folk.

Spark er et mye brukt fremkomstmiddel om vinteren. Spark kan benytte samme infrastruktur som gående.



Figur 22: Det kan være vanskelig å komme frem mellom parkerte biler i sentrum. Foto: Statens vegvesen



Støy og luftforurensning

E6 gjennom Kirkenes sentrum har i dag en ÅDT på i overkant av 4000 fra Førstevann og ned til Kimek. Fra Kimek til stamnett-terminalen er ÅDT på ca. 3000. For fv. 367 er det omtrent samme ÅDT-tall. Andelen tungbiler er relativt høy på 11 %. Det skaper støyproblemer for nærliggende boliger langs E6 og fv. 367 i sentrum og spesielt i motbakkene fra sentrum og opp mot Førstevann.

Figur 23: Støysonekart

Når det gjelder klimagassutslipp står biltrafikk for 47 % av kommunens klimagassutslipp. Personbiler utgjør nesten halvparten av det med 23 % av totale utslipp.

2.6 Kirkenes havn

Kirkenes havn har 900 meter kaifront, hvorav 700 meter er i betong. Kaier med bakarealer tilbyr 200.0000 m² for lagring/mellomlagring. Det meste av dette er i tilknytning til den kommunale kaia på Prestøya. Tre kaier er ISPS-godkjente: Dampskipskaia på Prestøya (104 meter, 20.000 m²), Industrikaia på Prestøya (120 meter, 20.000 m²) og Dypvannskaia i Kirkenes (94 meter, 51.000 m²).

Det er i dag tidvis behov for mer kaiplass, blant annet fordi den kommunale Sentrumskaia (52 meter) benyttes av Norterminals slepebåter i tilknytning til oljeomlastning i Bøkfjorden. Dagens stamnetterminal har begrenset mulighet for videre utvikling.

Det arbeides fra kommunens side med å tilrettelegge denne som fremtidig liggekai for cruiseskip.

Dypvannskaia er i sommerhalvåret tidvis opptatt av tørrbulkfartøy størrelse 30.000–35.000 tdw, som laster stein fra Tschudi Aggregates for russisk petroleumprosjekt på Jamalhalvøya. I 2014 ble det lastet 400.000 tonn stein gjennom 17 anløp (også over AS Sydvarangers importkai). I 2015 vil volumet kunne bli høyere, da russisk behov er antydnet i størrelsesorden 900.000 – 1 million tonn.

Selv om anløp og godsmengde over Kirkenes øker betydelig, avvikles trafikken i dag uten større forsinkelser. Dette gjelder også i tilknytning til pågående oljeomlastning (31 anløp siste kvartal 2014), som representerer 10–20 % økt trafikk i havnen og vil mangedoble godsmengden i Kirkenes havn fra 2015. Oljeomlastingen representerer kun begrenset behov for kaiplass.

2.7 Flytrafikk

Avinor har levert et underlag som omfatter både trafikkhistorien – en framskrivning av trafikkprognoser som baserer seg på både næringsutvikling og reisevaneundersøkelser.⁷ Det vil gi en prognose i 2062 på ca. 500.000 passasjerer i et lavt og ca. 700.000 passasjerer i et høyt scenario.

De flytypene som benyttes på Kirkenes lufthavn er i hovedsak B737, A320 og DH8 med kapasitet på 39–189 passasjerer. De største versjoner av disse flyene har kapasitetsbegrensninger grunnet relativt kort rullebane. Avinor forlenget rullebanen i 2001, men denne kunne ikke benyttes fullt ut ved landing på grunn av et terrenghinder i innflygingssektoren. Denne begrensningen er ikke lenger aktuell, og investeringer for å ta i bruk hele rullebanen omfatter flytting av lys- og navigasjonsanlegg og etablering av 150 meter nytt sikkerhetsområde i øst. Dette er lagt inn i Strategisk plan i perioden etter 2020. Dette vil gi en landingsbane på 1905 meter i begge retninger samt avgangsbaner opp mot

⁷ Avinor. Notat og epost fra Avinor AS vs. KVV Kirkenes 2014 og 2015.

2200 meter, noe som gir økt kapasitetsutnyttelsen på flyene. Sommerstid vil de største versjoner av dagens flytyper få rekkevidde til Nord-Europa med full last. Interkontinentale flyginger med større flytyper, vil kreve rullebanelengde på minimum 2500 m, med en anslått investeringskostnad på 500–1000 mill. kr. Avinor AS sin Nordområdestrategi⁸ anbefaler ikke dette, men mener fokuset bør være på frekvensøkning.

2.8 Jernbane

I fremtiden kan det bli aktuelt med jernbane til Kirkenes både fra Finland og fra Russland. Det har vært gjennomført en pilotstudie av om jernbaneforbindelser fra naboland gjennom Kolartic-prosjektet Barents Freeway. Det er også gjort vurderinger knyttet til jernbaneforbindelser fra naboland i BEATA-prosjekt fra JBTP. Det pågår for tiden ikke utredninger om jernbaneforbindelser til Kirkenes fra norsk side.

Kolartic-prosjektet Barents Freeway desember 2014 har gjort disse vurderinger:

Nikkel-Kirkenes

Barents freeway-utredningen viser at strekningen er den mest lønnsomme av vurderte nye jernbaner i Barentsregionen. Grunnlaget er Kirkenes som import-/eksporthavn for gods mellom Asia og USA. Begrunnelsen er større effektivitet i vestlige havner, større skip sammenlignet med Østersjøen og dagens godskapasitet i Murmansk havn. Forutsetningene er bruk av den Transsibirske jernbane og en handelsvekst fra Asia til USA/Europa via Russland. Det er stipulert et godsvolum med hovedsak containere til USA på 12 mill. tonn pr. år. En ny jernbane på norsk side anslås til ca. 25 km.

Kemijervi -Kirkenes

Grunnlaget er i hovedsak basert på eksport av mineraler fra finske gruver til utskipping i Kirkenes. Forutsetningene er en betydelig utvikling i mineralindustrien i Lappland. Godspotensialet er vurdert til 3,5–4,5 mill. tonn pr. år. Gruvene som er grunnlaget for jernbanen er ikke kommet i produksjon.

Barents freeway-utredninger belyser at godsvolumet er som er vurdert er for lite til at en ny jernbane er lønnsom. En ny jernbane på norsk side anslås til ca. 30 km.

⁸ Avinor Nordområdestrategi 2014.

3 BEHOVSVURDERING

Behovsanalysen peker på to prosjektutløsende behov: Utvikling av Kirkenes havn som knutepunkt for verdiskaping i Barentsregionen og bedring av trafikkforholdene og miljøet i sentrum. Kirkenes har en internasjonal rolle for samarbeid og næringsutvikling i nord.

3.1 Innledning – om behov

Behovsanalysen oppsummerer med utgangspunkt i situasjonsbeskrivelsen de viktigste behovene for utvikling av vegsystemet i området, og er inndelt i fire grupper:

- Nasjonale behov
- Regionale og lokale myndigheters behov
- Interessegruppers behov
- Etterspørselsbaserte behov

3.2 Nasjonale behov

Nasjonale behov tar utgangspunkt i viktige nasjonale mål og føringer. Mange av de samme behovene finnes også i lokale/regionale dokumenter og vedtak, etterspørselsbaserte behov og/eller interessegruppers behov.

Grenseområdene mellom Russland og Finland har i århundrer vært av særskilt interesse for styresmaktene i Norge. En ny tid for grenseområdene begynte på 1990-tallet etter slutten på den kalde krigen. I 1993 ble den såkalte Kirkeneserklæringen undertegnet. Avtalen har som hovedmål å fremme samarbeid mellom Norge, Sverige, Finland og Russland for å redusere spenningen mellom landene. Dermed settes Kirkenes i ett internasjonalt perspektiv. Den nye Kirkeneserklæringen kom i 2013, og begge erklæringene vektlegger behovet for bedre transportnettverk i Barentsregionen. Siden er dette fulgt opp av alle regjeringer gjennom utredninger om Nordområdene og fokus på å prioritere bedre infrastruktur og samhandling mellom landene. Hovedideen er at økt samhandling vil redusere spenning og fremme utvikling for Barentsregionen.

Kirkenes med sin plassering nært Russland, Barentshavet, Petsjonrahavet og Karahavet er viktig for Norges posisjonering i Barentsregionen. Samferdselsdepartementet skriver i sitt mandat ⁹ for denne KVVU at transportsystemet i Sør-Varanger har en strategisk betydning nasjonalt og internasjonalt.

⁹ SD: Mandat for KVVU E6 Høybuktknoen – Kirkenes av 2. sept. 2014.

Havna i Kirkenes ligger langs «Den nordlige maritime korridor» (NMK), som går fra Kontinentet og Storbritannia, langs norskekysten og til Arkhangelsk i Nordvest-Russland. Den inngår i EUs definerte transportnettverk (TEN-T) og er kategorisert som en del av kjernenettverket.

Stortinget har gjennom Nasjonal transportplan 2014 – 2023 vedtatt følgende overordna mål:

Å tilby et effektivt, tilgjengelig, sikkert og miljømessig transportsystem som dekker samfunnets behov for transport og fremmer regional utvikling.

Mer gods fra veg til sjø.

NTP 2014 – 2023 har hovedmålsettinger innenfor framkommelighet, trafiksikkerhet, miljø og universell utforming. Regjeringen har som målsetting å øke godstransport på sjø og at trafikkøkningen i byene skal være miljøvennlige, blant annet ved å tilby sammenhengende sykkelvegnett og tilrettelegge for kollektivtilbud. Ifølge NTP skal også flyrutetilbud være godt.

NTP 2014 –2023 sier for siste seksårsperiode: «dersom det blir aktuelt å bygge ut ny stamnetthavn ved Slambanken i Kirkenes, vil ny adkomst fra E6 bli prioritert».

For Kirkenes er det behov for framkommelighet til havn og bedre framkommelighet mellom overordna vegnett og havn. Havna ligger langs «Den nordlige maritime korridor» og det overordna vegnettet består av E6, E105 til Russland og E6/E75 til Finland.

Når det gjelder trafiksikkerhet er området ved Strømmen bru et ulykkepunkt hvor det er behov for bedre trafiksikkerhet. Trafiksikkerhet i sentrum, langs E6 og fv. 386, må også bedres for gående og syklende. I tillegg er Kirkenes sentrum plaget av støy og støv fra tungtrafikken gjennom byen og det er behov for å bedre miljøet. Det er et stort behov for å legge til rette for universell utforming i Kirkenes sentrum og å rehabilitere alle bussholdeplasser i sentrum og langs aksene sentrum – Bjørnevatn.

Det er et nasjonalt mål gjennom klimaforliket at klimagassutslipp skal begrenses. Det er ikke satt egne klimamål for denne KUVen. Klimagassutslippet vil bli beregnet ut pr. konsept.

Nasjonale behov i Barentsregionen

Norge har en egen strategi for Barentsregionen. Nedenfor gjengis utdrag fra sentrale utredninger som sier noe om Norges strategiske rolle i Barentsregionen og om behov for bedre infrastruktur.

Nordområdestrategi

I de siste 20 år har de ulike regjeringene sett mot Nordområdene og lagt fram mål og visjoner for nordområdestrategier. De mest sentrale dokumenter er:

Transportetatenes utredning «Ny infrastruktur i nord» 2010–2011

Transportetatene utarbeidet i 2010–2011 utredningen «Ny infrastruktur i nord» del 1 og del 2 (Nordområdeutredningen). Hensikten med utredningen var å framskaffe et bedre kunnskapsgrunnlag for framtidige beslutninger om infrastrukturutvikling i nord. Utredningen inngikk som et faglig innspill i arbeidet med Nasjonal transportplan 2014 –2023.

Rapporten for del 1 viste ulike framtidbilder for utviklingstrekk for viktige næringer i nord fram mot 2040. I rapporten for del 2 er framtidbildene bearbeidet videre. Transportbehovet som følge av skissert næringsutvikling, er analysert. Rapporten beskriver et samlet behov for utvikling av et transportnett på et overordnet nivå.

«Byggesteiner i nord» 2009 og Nordområdemeldingen 2011

Den politiske og faglige plattformen som ligger til grunn for nordområdesatsingen innen samferdsel og andre områder er omfattende. I det som har vært grunnlaget for Nasjonal transportplan (NTP) for 2014–23 er nordområdestrategien «Byggesteiner i nord» fra 2009 og «Nordområdene – Visjon og virkemidler» (Nordområdemeldingen) fra 2011 sentrale.

Maritim infrastrukturrapport. Svalbard, Finnmark, Troms og Nordland – Mulige farleder for store skip. Kystverket 2012

Hovedformålet med rapporten er i første omgang å gi informasjon om hvilke maritime rammebetingelser Kystverket legger til grunn for farleder som skal trafikkeres av større skip. Vurderingene er gjort for fartøy som trenger dybder fra 11 meter til 28 meter, fra innseilingsled inn til havneområde. Kystverket ønsker at rapporten vil bidra til mer helhetlig planprosesser, samtidig som den legger klare rammer for den maritime delen av planleggingen. Rapporten vil bidra til at det ikke benyttes ressurser på planlegging av fremtidige anlegg i områder hvor de maritime forhold ikke er tilfredsstillende.

Retningslinjer for NTP 2018 – 2027 på Nordområdene

Samferdselsdepartementet ga 31. mars 2015 retningslinjer for strategifasen i NTP 2018 – 2027 om Nordområdene. Her heter det følgende:

Etatene og Avinor la fram omfattende analyser i forbindelse med NTP 2014–2023 og et forslag til en felles transportplan for Barentsområdet ble overlevert til transportministrene i september 2013. Departementet mener på denne bakgrunn at det ikke er behov for nye brede analyser, men at man, i dialog med transportmyndighetene i nabolandene og regionale myndigheter, videreutvikler konkrete analyser, planer og forslag til tiltak i de grensekryssende korridorene som er omtalt i forslag til felles transportplan for Barentsområdet. Dette arbeidet vil danne et faglig grunnlag for kommende transportplan.

Nordkloden – Nordområdene 2014

Rapporten "Nordkloden: Verdiskaping og ressurser. Klimaendringer og kunnskap. Utviklingen nord på kloden angår oss alle" ble lagt fram av statsminister Erna Solberg og utenriksminister Børge Brende i Hammerfest 10. november 2014. Regjeringen vil prioritere følgende fem områder: Internasjonalt samarbeid, næringsliv, kunnskap, infrastruktur og miljøvern, sikkerhet og beredskap. Kirkenes er særlig nevnt i rapporten knyttet til den strategiske beliggenheten, både i forhold til internasjonalt samarbeid og utviklingen innenfor næring og industri i et internasjonalt perspektiv. (Se figur 24.)

Internasjonale avtaler som omhandler Kirkenes

En viktig bærebjelke i forholdet til Russland er Kirkeneserklæringene av 1993 og 2013. De er politiske avtaler mellom Russland og Norge som setter Kirkenes inn i et internasjonalt perspektiv. Begge erklæringene vektlegger behovet for bedre transportnettverk i Barentsregionen, spesielt en videre utbygging av øst-vestgående transportkorridorer.

Joint Barents Transport plan (JBTP) 2013

Det er laget en felles transportplan for Barentsregionen «Joint Barents Transport Plan» (JBTP 2013). Målet er å utvikle et felles transportsystem i Barentsregionen. Planen definerer 14 grensekryssende korridorer. Det medfører behov for å videreutvikle korridorer som omhandler Kirkenes. I denne KVUen er det «Den nordlige maritime korridor» med havna og det overordna vegsystemet med E6 til havna som berøres.

Mandat for videre arbeid med JBTP

Vegdirektørene i Norge, Finland og Sverige laget 24. jan. 2014 et mandat for videre arbeid for oppfølging av JBTP. Mandatet tar utgangspunkt i anbefalingen i JBTP om at de grensekryssende korridorene vil være viktige bærebjelker for samarbeidet. Det foreslås at det på regionalt og nasjonalt nivå jobbes med harmonisering av krav til tunge kjøretøy, geometrisk standard og god informasjon om kjøreforhold. Ingen av korridorene som er prioritert i 2014 på veg/jernbane har tilknytning til Kirkenes.

muligheter i nord
Illustrert oversikt

nordområdene

Viktig for Norge, viktig for verden.

Økende skipstrafikk

80 prosent av skipsfarten i Arktis går gjennom norske farvann. Antall overfarer gjennom den nordlige sjørute (Nordøstpassasjen) øker raskt, men den totale trafikken er fortsatt liten.

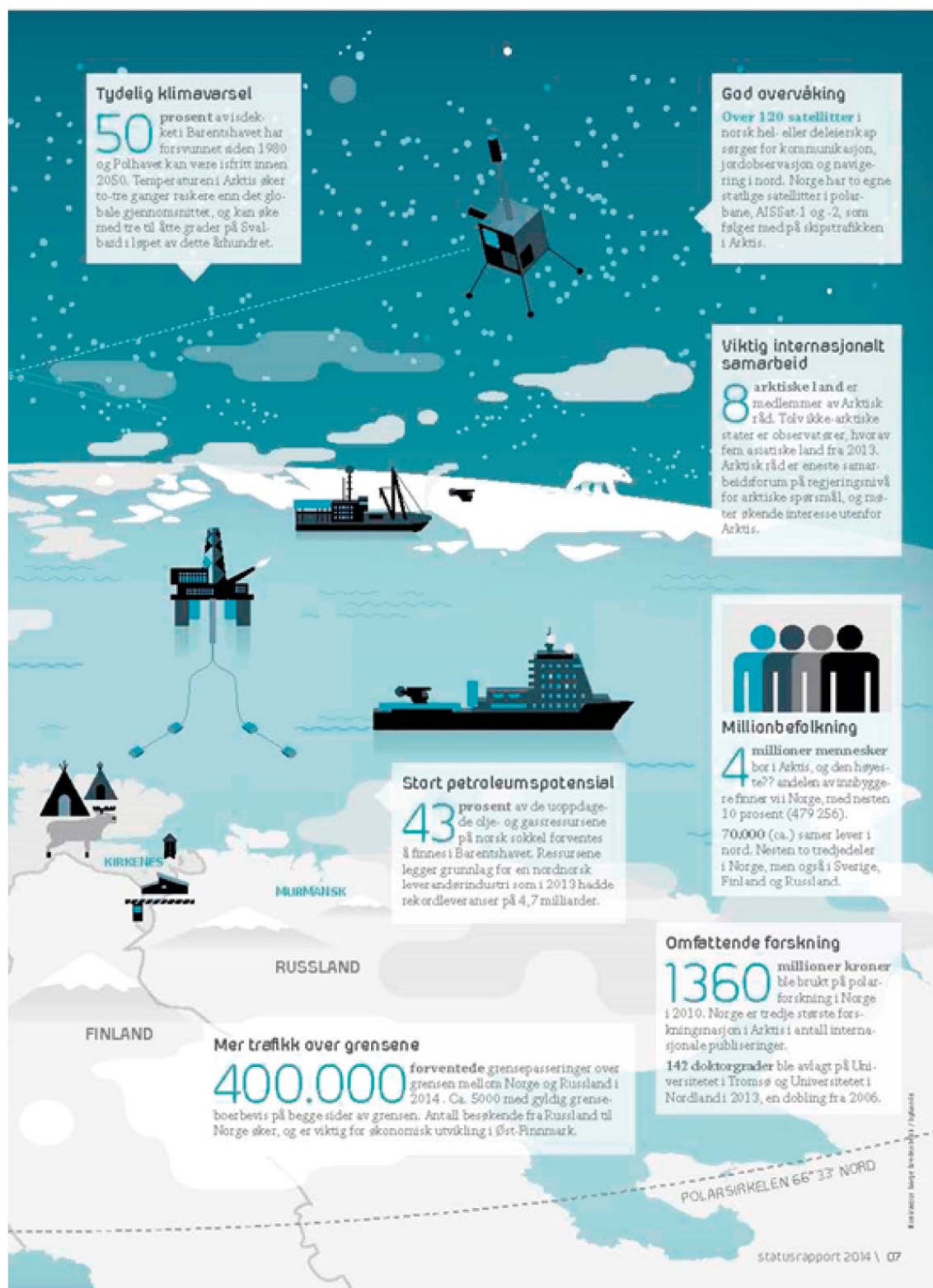
Stor fiskerinæring

1 000 000

tonn torskekvote i Barentshavet 2013. Over halvparten av all fisk og skaldyr i Norge landes i nord, og en tredjedel av all oppdrett skjer i nord.

Betydelige mineralressurser

35 prosent av den norske verdiskapningen innen gruve- og mineralnæringen skjer i Nord-Norge.



Figur 24 Nordkloden 2014. Kart med næringer. Kilde Utenriksdepartementet.

Oppsummering av regjeringens nasjonale behov i Barentsregionen

- Mer gods fra veg til sjø.
- Utnytte Kirkenes sin sentrale posisjon i Barentsregionen.
- Legge til rette for regional verdiskapning.

3.3 Interessegruppers behov

Ideverkstedet i 2010, dialogmøtet i september 2014 og møter med interessenter har gitt viktig innspill til definering av interessegruppers og deres viktigste behov. Behovene angir hva som skal endres, ivaretas og utbedres.

	Interessentgruppe	Behov
Primære interessegruppe	Næringsliv. Gruppen omfatter næringsliv som er avhengig av transport fra land til sjø og motsatt.	Behov for økt kapasitet i havna. Behov for landareal for havn og utvikling av havn. Behov for industriarealer i tilknytning til havn (bakarealer). Rasjonelle akser mellom havn, lufthavn, sentrum og store næringsområder.
	Reiselivsnæring. Hotell, servicesteder, kommersielle turistattraksjoner.	Moderne lufthavnkapasitet. Enkel tilgang til marka og friluftsområder. Et mer attraktivt sentrum med mindre tungtrafikk, støv og støy. Bedre tilrettelegging for syklende og gående.
	Faste lokale og regionale reisende. Pendlere og skoleungdom.	Ivaretakelse av jobb-pendling og skolareiser til og fra Kirkenes/Bjørnevadn. Trygg skoleveg.
Andre interessentgrupper	Beboere i sentrum	Tungtrafikk ut av sentrum. Mindre støv og støv i sentrum. Trygghet for gående og syklende. Trygg skoleveg. Bedre tilgjengelighet for kollektivtransport. Bedre estetisk kvalitet på veger i sentrum. Skape bolyst. Enkel tilgang til marka og friluftsområder

Tabell 2 Interessegruppers behov.

Oppsummering interessegruppers behov

- Flere store aktører i næringslivet som trenger arealer til multifunksjonell havn, spesielt innenfor service- og supplyfunksjoner og baseforsyning til offshoreindustrien samt transitthavn og senter i den nordlige sjørute.

- Det er et stort og økende behov areal til servicetjenester i forbindelse med letefasen som pågår i Barentshavet. Både næringslivet og reiselivsnæringa må ha god tilgjengelighet til flyplass for å kunne frakte turister og personell på en effektiv måte til og fra Kirkenes.
- Reiselivsnæringa og lokale beboere trenger trygge veger og et attraktivt sentrum uten tungtrafikk.

3.4 Regionale og lokale myndigheters behov

Behov for lokal og regional utvikling

Lokal utvikling

Kirkenes har en strategisk plassering i forhold til ressursene i Barentshavet og naboskapet med Russland. Sør-Varanger kommune har pågang av aktører som vil etablere seg i Kirkenes, og det er stort press på arealer. Dette er større og gjerne nasjonale næringsaktører som har behov for havnearealer med bakarealer. Noen har allerede etablert seg i Kirkenes, mens andre vurderer etablering. I situasjonsbeskrivelsen vises et fremtidsbilde for regionens vekstpotensial, så langt det er mulig å beskrive nå. Å gi en eksakt beskrivelse av framtidig omfang er umulig, og vil blant annet avhenge av internasjonale konjunkturer og forholdet mellom Russland, Norge og EU.

Gjeldende kommunedelplan har som mål at Kirkenes sentrum skal ha et levende sentrum. Det er et problem med støy og støv som forårsakes av tungtrafikken gjennom sentrum. Kommunen ønsker å avlaste trafikk i sentrum og på vegstrekningen Hesseng – Kirkenes, spesielt tungtrafikken. Kommunen oppgir at de vil styrke vegaksene: nord-sør på Kirkeneshalvøya og knytte Tømmerneset til Kirkenes sentrum. Kommunen vil minimere klimautslipp.

Sør-Varanger kommune har sammenfallende behov med næringslivet. Det er behov for nye næringsarealer fordi man ønsker å flytte næring ut av sentrum.

Oppsummert så er behovet for Sør-Varanger kommune å øke attraktiviteten og avlaste sentrum. I tillegg har kommunen behov for å tilby nytt sjøretta næringsareal.

Regional utvikling

Regional transportplan for Finnmark 2014 – 2023 har som samfunns mål «å skape et transportsystem som fremmer helse, miljø og verdiskapning og bidrar til en bærekraftig regional utvikling med attraktive byer og bygder i Finnmark». Regional transportplan beskriver behov innen kollektivtrafikk, vedlikeholdsetterslep, trafikksikring, fly og havn.

Innen kollektivtransporten er det uoversiktlige ruter og et komplisert innhold i billettproduktene. Fylkesvegnettet har et forfall og det er behov for å ta igjen vedlikeholdsetterslepet og styrke vedlikeholdet. Fylkeskommunen vil prioritere høgt trafikkerte veger og viktige næringsveger. Ulykker i Finnmark kjennetegnes av høy fart, utforkjøring og at det skjer i lokalmiljøet. Fylkeskommunen har behov for å drive forebyggende tiltak og holdningsskapende arbeid.

Når det gjelder riksvegnettet vil fylkeskommunen framheve behovet for utbedring av flaskehalser. Regional transportplan beskriver behov for økt kapasitet på Kirkenes lufthavn til å ta større rutefly av typen 738 (737–800) i begge baneretninger. Om havnesiden sier fylkeskommunen at Kirkenes havn

har et mål/behov for å utnytte framtidige muligheter knyttet til Barentshavet nord og øst, samt muligheter for den nordlige sjørute. Statlige midler dekker kun tiltak som går frem til kaikanten, og fylkeskommunen har som ambisjon å bedre statlige finansieringsordninger for å realisere og utvikle av industrihavner.

Fylkeskommunen vil se byutvikling i sammenheng med en større vekstregion som består av Kirkenes og Varangerområdet.

Oppsummering lokale og regional behov

- Det er behov for å bedre vilkårene for næringslivet ved å legge til rette for et effektivt transportsystem. Med effektivt transportsystem menes her er behovet for effektive overganger mellom veg og sjø.
- Det er behov for sjøretta industriarealer og industriarealer i tilknytning til havner (såkalte bakarealer).
- Det er behov for å etablere sentrumsnære nærings- og industriarealer for å frigjøre arealer i sentrum
- Det er behov for å redusere støy og støy fra tungtrafikken i sentrum.
- Det er behov for å bedre transportsystemet for gående og syklende i Kirkenes sentrum og tilgjengeligheten for kollektivreisende.

3.5 Etterspørselsbaserte behov

Etterspørselsbaserte behov er *trafikale* behov og behov knyttet til trafikkens virkninger på omgivelsene. Det handler om å identifisere behov som følger av mangler i transportsystemet (for eksempel som følge av trafikkprognoser eller ulykkessituasjonen).

Behov for økt kapasitet i transportsystemet

Basert på befolkningsprognosene vil trafikkutviklingen ikke gi kapasitetsproblemer i Kirkenesområdet.

Behov for bedre framkommelighet

Trafikken som går fra Hesseng langs E6 til eksisterende havn kjører E6 gjennom sentrum. Fra Førstevann går E6 ned Solheimslia til Kimek. Solheimslia har en stigning som er problematisk for tungtrafikken. Vegstandarden på E6 i området Høybukta – Hesseng har ikke tilfredsstillende bredde. Det er dårlig kurvatur på begge sider av Strømmen bru. Dette er nærmere beskrevet under trafiksikkerhetsbehov.

E6 før og etter Strømmen bru er en flaskehals. Smal veg, dårlig kurvatur og stigning opp fra og ned til brua gjør at farten må reduseres. E6 fra krysset inn til flyplassen og vestover har samme problemer med smal veg, dårlig kurvatur horisontalt og vertikalt og at dette ligger i stigning. Begge strekninger skaper framkommelighetsproblemer for trafikken og spesielt for tungtrafikken.

Behov for bedre tilgjengelighet

Gang og sykkel

Gjennom NTP og nasjonal sykkelstrategi er det et mål å få 8 % sykkelandel på landsbasis. For Kirkenes innebærer dette en dobling fra dagens sykkelandel på 4 %. Det er derfor behov for tilrettelegging for gange og sykkeltrafikk fra Førstevann til Prestøya via sentrum og skole/idrettsanlegg. Det må bygges anlegg som er sikre og trygge for både gående og syklende. I Kirkenes brukes mye spark vinterstid. Tilbud for syklende og gående vil kunne brukes av sparkende om vinteren. God tilrettelegging er en forutsetning for å øke andelen syklende og gående.

Kollektivtrafikk

Det er behov for bussterminal i sentrum for å betjene lokaltrafikk og langruter og overgang mellom disse. Det er behov for å tilrettelegge alle holdeplasser i prosjektområde 1 og 2 slik at de tilfredsstiller krav om universell utforming.

Godstransport

Det er behov for bedre tilgjengelighet mellom E6 og havna, som vil gi en mer effektiv transport mellom overordna vegnett og havn. Dagens transport går gjennom sentrum med lav fart og trafikale problemer, se kap. 2.5 Om Samferdsel, analyse av transport.

De private aktørene som ønsker å etablere seg på Tømmerneset har behov for god tilgjengelighet mellom E6, Kirkenes sentrum og Tømmerneset.

Trafikksikkerhetsbehov

Det er behov for å bedre trafikksikkerheten på deler av E6, særlig ved Strømmen bru og svingene vest for flyplassen. Strømmen bru har dårlig horisontalkurvatur og den ligger i lavbrekk over Langfjorden. Ved Strømmen bru var det en dødsulykke i 2014. Svingene vest for flyplassen har dårlig horisontalkurvatur og ligger i stigning. Ulykkesfrekvensen på strekningen fra Hesseng til Høybukta Vest er tilnærmet normal, det vil si det som er forventet ut fra hastighet og trafikkmengde.

Dagens situasjon med E6 og fv. 367 gjennom sentrum gir trafikksikkerhetsutfordringer med definering av gateløp, kryss, avkjørsler og regulering av sidearealer. Det er behov for å bedre trafikksikkerheten i sentrum. Løsninger for gående/syklende tilfredsstiller ikke dagens krav til trafikksikre sentrumsområder. Det er behov for å bedre tryggheten for gående og syklende i sentrum.

Behov knyttet til trafikkenes virkninger på omgivelsene

Tungtrafikken i sentrum som går på E6 og fv. 367 utgjør 11 %. Tungtransporten skaper støy og trafikksikkerhetsproblemer for sentrum og beboere i sentrum. E6 virker også som en barriere i

sentrum og mot havet på nordsiden av sentrum. E6 som barriere mot sjøen, blokkerer en utvikling av Kirkenes som sentrumsområde.

Behov for rekreasjon og opplevelse

Det er et behov for trygge gang- og sykkelforbindelser til naturområdene rundt Kirkenes generelt og spesielt til anlegg for friluft og sportsutfoldelse. Her kan nevnes området i Førstevannslia (østsiden av Førstevann ved Grenselandmuseet).

Det er i dag utbyggingsområder på Skytterhusfeltet med boliger og sykehus. En fortetting i dette området vil ha behov for tilknytning til eksisterende sykkelvegnett.

Oppsummering etterspørselsbaserte behov

- Flaskehalsene på E6 ved Strømmen bru og vest for flyplassen er et framkommelighets- og trafiksikkerhetsproblem. Det er behov for å utbedre E6 på disse strekningene.
- Det er behov for å redusere støy og støv i sentrum fra tungtrafikken i sentrum.
- Det er behov for å bedre trafiksikkerheten i Kirkenes sentrum og tilgjengeligheten for kollektivreisende.

3.6 Behovsvurdering – prosjektutløsende behov

Prosjektutløsende behov er dannet ut fra følgende behov:

- Nasjonale behov
- Interessentgruppers behov
- Lokale- og regionale myndigheters behov
- Etterspørselsbaserte behov

Prosjektutløsende behov:

Kirkenes har behov for å utløse potensialet som følger av byens posisjon i Barentsregionen. Dette medfører behov for:

- Å utvikle havna med tilhørende funksjoner til å betjene dagens og framtidens verdiskaping i Barentsregionen.
- At trafikkforholdene og miljøet i sentrum bedres for at byen skal være attraktiv som bosted og møteplass for internasjonalt samarbeid og næringsutvikling.

Viktig behov

Ut i fra framkommelighet- og trafiksikkerhets behov er det behov for utbedring av E6 forbi Strømmen bru og vestover til forbi flyplassen.

4 Mål

Samfunnsmålet er et uttrykk for den nytte eller verdiskapning som investeringstiltaket skal føre til for samfunnet. Samfunnsmålet skal vise intensjon og ambisjon med tiltaket.

Samfunnsmålet er:

Kirkenes skal i 2062 ha et effektivt transportsystem som betjener internasjonal maritim virksomhet, passasjerer og – godstrafikk i Barentsregionen.

Det er ikke satt eget samfunns mål for sentrum. Utvikling av sentrum er ivaretatt med de samfunns- og effektmålene som er satt for Kirkenes. Effektmålet er avledet av samfunnsmålet. Effektmålet setter mål om en reduksjon av tungtrafikk fra 11 % til 5 %, det fordrer at tungtrafikken til havna må flyttes ut av sentrum dvs. tungtrafikken til havna må reduseres og havna må flyttes ut. Ved at tungtrafikken flyttes ut av sentrum blir det plass til gjennomgående gang- og sykkelveg og dermed økes sykkelandelen. Disse målene tilsammen vil gi en grobunn for byutvikling i Kirkenes sentrum.

4.1 Effektmål

Effektmålene skal følge opp samfunnsmålet og det prosjektutløsende behovet. Effektmålet er et uttrykk for den direkte effekten av tiltaket, for eksempel den virkningen/effekten tiltaket skal føre til for brukerne. Det er satt et effektmål for havn og et for sentrum.

Samfunnsmål		Effektmål	Indikator
Kirkenes skal i 2062 ha et effektivt transportsystem som betjener internasjonal maritim virksomhet, passasjer- og godstrafikk i Barentsregionen	Havn	Multifunksjonell stamnetterminal som kan betjene ulike fartøystyper.	God/dårlig
	Veg og sentrum	Reduksjon fra 11 % tungtrafikk i sentrum til 5 % (kun varetransport). Økning av sykkelandel fra 4 % til 8 %.	Måles

Tabell 3 Samfunns- og effektmål

Det er viktig at stamnetterminalen skal ha rom for utvikling og fleksibilitet på fasiliteter. Utvikling av havna vil foregå over tid og henger sammen med markeds mekanismer i næringslivet. Et effektivt transportsystem i havna fordrer nok areal for ulike maritime virksomheter i havna og ulike kaianlegg. Det er også nødvendig med tilgjengelig industriareal i tilknytning til havna (bakarealer) fordi det er behov for dette for supplerende virksomheter. Det vil gi effektiv drift av havna at det er forskjellige næringsaktiviteter i nærheten. Det vil ha også ha som virkning at det er attraktivt for å etablere seg og bidra til verdiskapning i området.

Når det gjelder effektmål for sentrum legges det opp til to mål. Et effektmål er å redusere tungtrafikken fra 11 % til 5 %. Ved flytting av havn ut fra sentrum vil tungtransporten gjennom sentrum reduseres betydelig.

4.2 Ønskede sideeffekter

Det er en flytende overgang mellom ønskede sideeffekter og ringvirkninger. I dette kapitlet beskrives de nasjonale ønskede sideeffektene, mens ringvirkningene beskrives i kap. 9. De ønskede sideeffektene omhandler sikkerhet i farleden og på veg, og klimagass.

Kystverket har en visjon om å utvikle kysten og havområdene til verdens sikreste og reneste. Dette ved å bidra til effektiv sjøtransport, sikre trygg ferdsel i norske farvann samt hindre/begrense miljøskade som følge av akutt forurensning. Kystverkets visjon og mål ivaretas i KVVU-arbeidet ved å følge Kystverkets farledsnorm hvor de nautiske kravene er lagt til grunn.

Statens vegvesen har en nullvisjon som sier at det skal være null drepte på vegen. Dette ivaretas gjennom å utbedre trafikkfarlige strekninger til en bedre standard etter krav i Statens vegvesen vegnormaler.

De ønskede sideeffektene i denne KVVUen er:

- 1) Klimagassutslipp skal ikke øke.
- 2) Sikkerheten i farleden og stamnetterminalen skal være på dagens nivå eller bedre
- 3) Trafikksikkerheten på E6 skal bedres i forhold til dagens situasjon

4.3 Betingelser som konseptene skal oppfylle

Nautiske farledskrav – absolutte krav

Kystverket har vurdert de maritime forhold¹⁰ og vektlegger følgende elementer: Sjødybde, innseilingsforhold, manøvrering, sikkerhet, værforhold (vind, sikt og sjø), ankring, venteområde, bunkers og losbordingsområde. Dette er absolutte krav. Etablering av en landterminal for skipstrafikk krever at forholdene for dimensjonerende skip kan være inntil 400.000 TDW (dødvekttonn).

- Innseilingsleden må ha en bredde på 3700 meter og ikke mindre enn 1850 meter
- Dybde i farled bør være 35 meter.
- Manøvreringsareal ved anløpssted bør være 2–4 skipslengden av dimensjonerende skip. Dette vurderes spesielt i hver havn.
- Det bør være minst 3 ankringsområder med ankerdybde ikke større enn 70 meter og svingdiameter på 1000 meter.
- Gassomlastning kan ikke gjøres sammen med øvrig havneaktivitet (krever nedstenging).
- En framtidig stamnetterminal bør kunne ta imot dimensjonerende skip på inntil 300 meter.

Absolutte krav defineres i KVVU-sammenheng som krav som *må* oppfylles for at alternativene skal utredes videre. Alternativer som ikke oppfyller absolutte krav, siles ut og utredes *ikke* videre. Det er ikke generelle krav, men det er krav som er satt i denne utredningen. Det betyr ikke at havner som ikke

¹⁰ Kystverkets vurdering av mulige lokaliteter for etablering av stamnetterminal i Sør-Varanger kommune, april 2015.

tilfredsstillende absolutte krav i Kirkenes ikke kan brukes. De absolutte farledskravene som er satt gir god sikkerhet og effektiv drift av havna. De absolutte krav gjelder ikke kaianlegget.

Begrunnelsen for dimensjonerende på 300 meter. De største cruiseskipene som trafikkerer i nord er +/- 300 meter.

Krav på land – viktige krav

- Areal til å etablere kai på 12 meter og 22 meter og ytterligere flere kaier ettersom havna utvikles.
- Mulighet for industriareal i tilknytning til havn (bakareal).

Andre krav

Det er formet noen betingelser som konseptene skal oppfylle:

- God forbindelse veg – havn
- Mulighet for jernbane

Det er ingen krav til seilingshøyde for bru over Langfjorden syd for Slambanken og ny Strømmen bru.

5 MULIGHETSANALYSE

Totalt 13 havnelokaliteter er vurdert. Noen er forkastet fordi de ikke tilfredsstillende de absolutte maritime kravene, mens andre forkastes på grunn av lang avstand til sentrum og eksisterende veg. Pulkneset, Leirpollen og Høybukta vest utredes videre som stamnetterminal. Delanalysen for sentrum tar for seg tiltak for parkering, kollektivtransport, gange og sykkel, universell utforming og trafikkikkerhet.

5.1 Delanalyse for havn

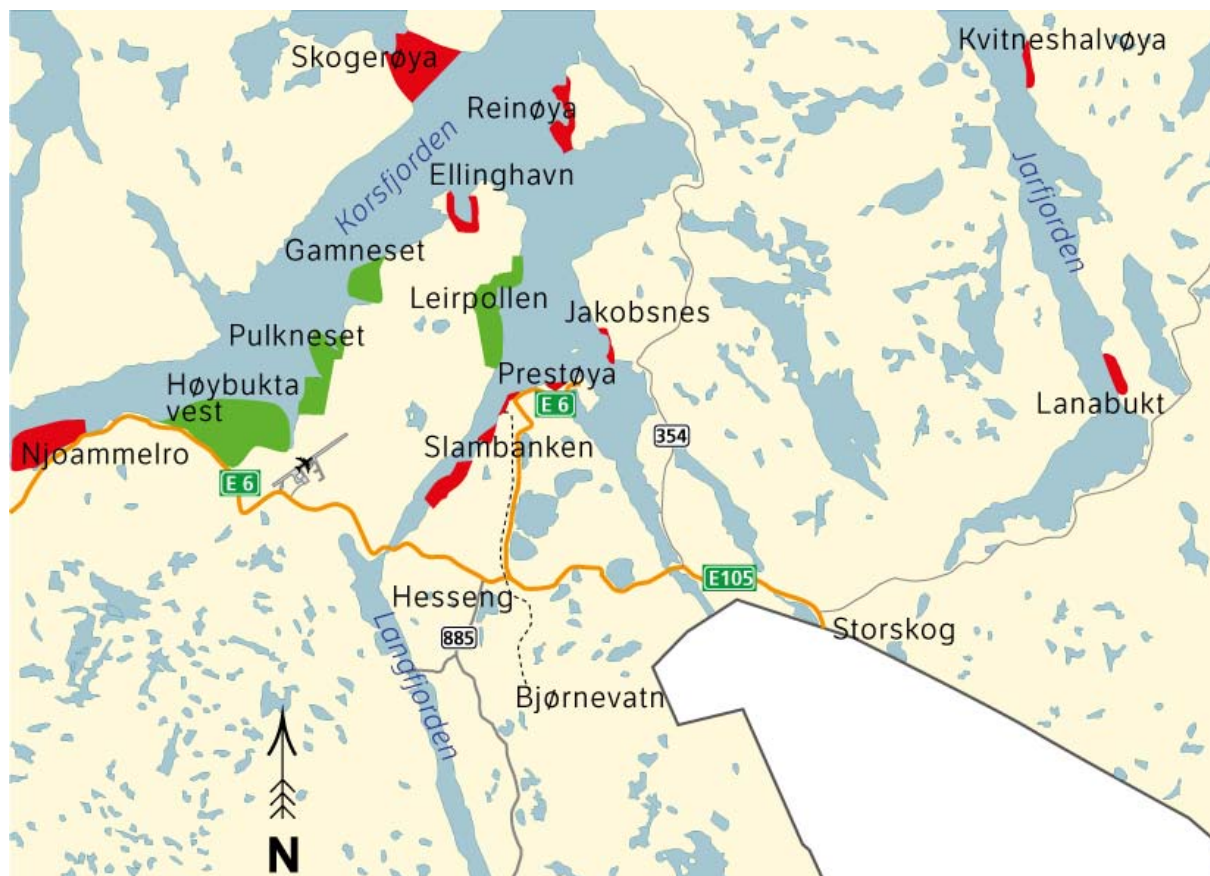
Det er utført en analyse om mulige havner¹¹. Utredningen baserer seg på dokumenter som foreligger fra Sør-Varanger kommune, Kirkenes havn og næringslivet, samt egne rapporter fra Kystverket.

Det er vurdert totalt 13 mulige lokaliteter for stamnett-terminaler for Sør-Varanger/Kirkenes havn, se kart under. Disse er vurdert ut ifra maritime forhold og har følgende elementer er vektlagt: Gode inn- og utseilingsforhold for LNG¹² og tankskip, manøvreringsrom og sikkerhet i havnebassenget, akseptable værforhold (vind, sikt og sjø), rolighet (lite drag) og vindbelastning ved kai, sikre ankringsplasser i nærheten av terminal, definert venteområde(r) utenfor kysten for skip som må vente på innklarering, tilgang på bunkers og skjermet losbordingsområde. Dimensjonerende fartøy er satt til inntil 400 000 DWT.

Nedenfor er det en oversikt over muligheter, maritime forhold, vegtilknytning og anbefaling. I kartet er områder egnet for stamnetterminal vist med grønn farge, områder som ikke er egnet er markert med rødt.

¹¹ Kystverket vurdering av mulige lokaliteter for etablering av stamnetthavn i Sør-Varanger kommune. Mai 2015.

¹² LNG – Liquefied Natural Gas – er flytende naturgass



Figur 25 Kart over mulige havner i Kirkenes og omland.

Havn Areal	Vurdering	Vegtilknytning	Kommentarer	Anbefales/Anbefales ikke
Lanabukt 1200 da	Ikke egnet for omlastingsterminal for oljeprodukter eller store godsmengder	Ved veg med lav standard 33 km til sentrum.	I tilknytning til fritidsboliger.	Lokaliteter forkastet pga. at de ikke tilfredsstiller maritime krav.
Kvitnes- halvøya 1200 da		33 km lavstandard veg + 3 km ny veg.	Tidvis is i fjorden. 33 km veg + 3 km ny veg.	
Jakobsnes 180 da		Ligger inntil fylkesveg med lav standard. 16 km fra sentrum.		
Prestøya 690 da		Trafikk til havn gir støy i sentrum.	Støy vil begrense type havneaktivitet pga. nærhet i til boliger.	
Slambanken 1000 da		Vegtilknytning er under planlegging.	Krever slepebåt for store båter.	

Njoammelro 800 da		Inntil E6. Adkomst behøves. 22 km fra sentrum.		
Skogsøya 2300 da	Egnet som omlastingsterminal for oljeprodukter	Langt utenfor vegnett.	Øya har ikke vegforbindelse	Forkastes pga. behov for stor veginvestering og lang avstand til sentrum.
Reinøya 800 da		Ikke tilknyttet vegnett. 25 km fra sentrum + ny bru og veg		
Ellinghavn		Ikke tilknyttet vegnett. Ligger lenger nord for Leirpollen.		Forkastet pga. stor veginvestering
Garneset 1300 da	Egnet som omlastings- terminal for olje- produkter eller store godsmengder. Ikke egnet for begge deler.	Vegtilknytning behøves	Norterminal AS planlegger olje-/ gassterminal.	Utredes ikke videre som stamnett- terminal.
Leirpollen 1450 da	Egnet som omlastingsterminal for oljeprodukter eller store godsmengder.	Vegtilknytning behøves	Utpekt av kommunen	Utredes videre som stamnett- terminal
Pulkneset 800 da ¹³	Egnet som omlastingsterminal for oljeprodukter eller store godsmengder.	Vegtilknytning behøves	Kirkenes Maritime Park AS	Utredes videre som stamnett- terminal
Høybukta vest 9600 da		Ligger inntil E6. Ny adkomst behøves.		

Tabell 4 Oversikt over mulige havner

Arealene er hentet fra Rambølls Mulighetsstudie for Kirkenes havn, unntatt data for Pulkneset og Prestøya. Prestøya er eksisterende havn og det er ingen ledige landarealer for havneutbygging. Det er mulig å øke arealet til eksisterende havn ved å fylle opp og få mer areal. Ved maksimal utfylling vurderes det at området kan gi 500 mål med byggearealer i tilknytning til de 190 da som er i dag.

8 lokaliteter forkastes fordi de ikke oppfyller maritime krav som er absolutte for denne utredningen. Skogsøya og Reinøya er havner som ligger for langt unna overordnet vegsystem til at de utredes videre. Ellinghavn ligger nord for Leirpollen på nordspissen av Tømmerneset. Den utredes ikke videre pga. store kostnader for vegtilknytning. Det er ikke naturlig å etablere stamnetthavn lengst nord på Tømmerneset framfor en havn som ligger nærmere overordna vegnett. Ellinghavn er av aktørene sett på som en mulig havn for etablering av havn for omlasting av gass seinere. Omlasting av gass krever avstand til all annen aktivitet.

¹³ Hentet fra Kystverket vurdering av mulige lokaliteter for etablering av stamnett-terminal i Sør-Varanger 6. januar 2015.

Det vil si at man står igjen med tre alternativer, Leirpollen, Pulkneset og Høybukta vest. Disse har kapasitet til å dekke funksjonen som stamnetterminal og den framtidige service- og forsyningsfunksjonen for petroleumsutviklingen i Barentshavet. Det bør derfor vurderes om disse to aktivitetene kan samlokaliseres i en fremtidig løsning.

Ut fra de havnebehov som er registrert i Sør-Varanger vil etablering av en stamnetterminal med et utviklingsareal på over 1000 dekar forutsette at alle behov samlokaliseres til et havneavsnitt. Utbygginga kan finansieres som et offentlig/privat tiltak.

Mulige løsninger i havner

Det er utført utredninger for tre havner. Dette er private havner på Gamneset og Pulkneset samt kommunal havn på Leirpollen. Disse presenteres her med den informasjon som er gitt fra aktørene og kommunen.

Gamneset

Gamneset er egnet som omlastingsterminal for oljeprodukter eller store godsmengder.



Figur 26 Skisse av løsning for oljeomlastingshavn på Gamneset

Norterminal AS ønsker å etablere et regionalt logistikknutepunkt i Sør-Varanger kommune og bygge en lagringsterminal for mellomlagring og omlasting av råolje på Gamneset.

Tiltaket vil bidra med etablering av en fremtidsrettet infrastruktur for:

- Styrket miljø- og oljevernberedskap
- 50–100 nye fastlandsarbeidsplasser, samt enda flere i anleggsfasen
- Investeringsramme på 2–4 milliarder kroner
- Mulig anleggsstart i 2016, i operativ drift fra 2018/19

- Betydelig støtte for prosjektet lokalt og regionalt

Norterminal AS forutsetter før investeringsbeslutning blir fattet, at byggetillatelse og forpliktende forsikring om etablering av nødvendig infrastruktur fra statlige og kommunale myndigheter for veg, vann og strøm foreligger.

Norterminal AS opplyser at investeringsbeslutningen i tillegg er avhengig av at en løsning er på plass i 2018/19, noe som gir et stramt tidsvindu, med anleggsstart på Gamneset i 2016.

Pulkneset

Pulkneset er egnet som omlastingsterminal for oljeprodukter eller store godsmengder.



Figur 27 Skisse for løsning av havn og næringsbygg på Pulkneset.

Kirkenes Maritime Park AS (KMP) er et selskap etablert med formål å eie og utleie, utvikling og nybygg av eiendommer, samt investere i andre selskap. Selskapet har utarbeidet planer for etablering av Kirkenes Maritime Park AS på Pulkneset for å etablere en forsyningsbase, riggtjenester og annen industri. Det pågår ei områderegulering av Pulkneset, med formål å regulere 1330 dekar til nærings- og havnearealer.

Kirkenes Maritime Park AS planlegger trinnvis utbygging på Pulkneset, hvor trinn 1 er opparbeiding av 200 dekar nærings- og havnearealer. Full utbygging på Pulkneset omfatter totalt 800 dekar med nærings- og havnearealer. Tiltakskostnadene for trinn 1 er beregnet til 750 mill. kr i infrastruktur og omfatter veg, vann, kaier og strøm (delvis), men ikke bygninger for produksjonsbedrifter. Tiltakskostnadene for nødvendig infrastruktur ved full utbygging av Pulkneset antas å ligge mellom 2 og 3 milliarder kroner.

Kirkenes Maritime Park AS beregner at i fase 1 vil startbemanningen være på 4-5 ansatte de første årene, og så raskt øke til 30 ansatte. Utviklinga i Kirkenes kan sammenlignes med etableringer i Sandnessjøen, Polarbase Hammerfest og Vestbase Kristiansund, som i dag har fra 50 til 250 ansatte, og opptil 50 bedrifter på baseanlegget. Kirkenes Maritime Park AS mener at Pulkneset på sikt vil ha ei tilsvarende utvikling, og med full utbygging 200 til 300 medarbeidere.

Investeringer i infrastruktur vil skje gjennom privat kapital, OPS-tiltak og offentlig utbygging.

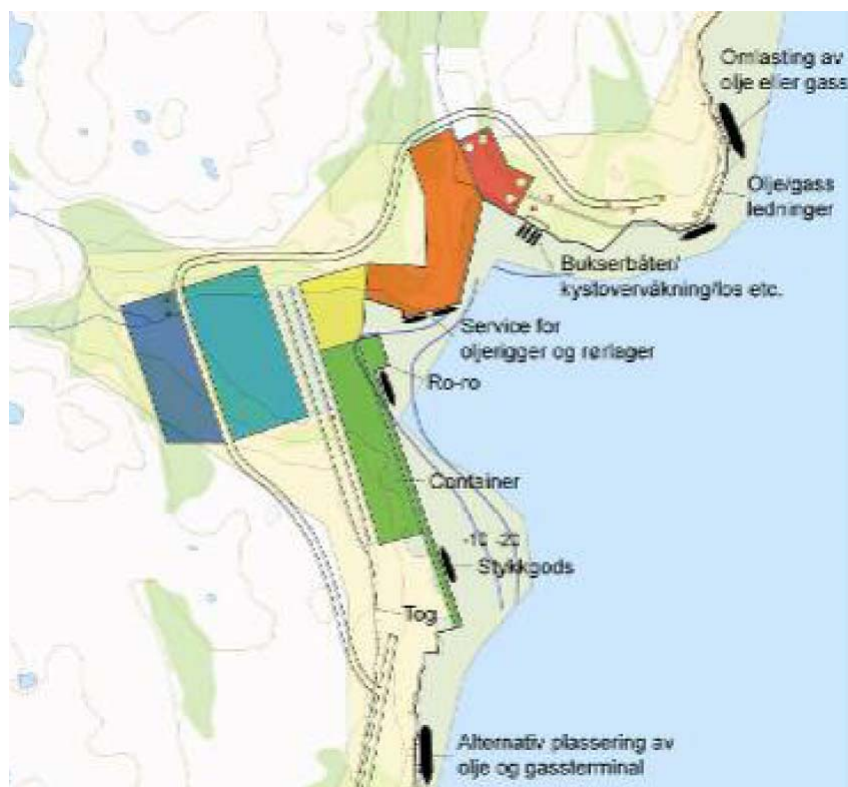
Kirkenes Maritime Park sier at de har vurdert andre lokasjoner og at Pulkneset er eneste sted som oppfyller de kriteriene de har satt for å drive sin virksomhet.

Leirpollen

Leirpollen er egnet som omlastingsterminal for oljeprodukter eller store godsmengder. Kommunen planlegger i kommunedelplan Tømmerneset en stamnetterminal i Leirpollen. Kommunens skisse til hvordan Leirpollen stamnetterminal kan se ut er vist nedenfor. Det skal være tilgang til gode kaier, tilgjengelige arealer på land. Det planlegges i tillegg transportinfrastruktur til og fra havna.

Kommunen ønsker at Kirkenes med ny stamnetterminal skal kunne framstå som en attraktiv og pålitelig tjenesteleverandør for petroleumsindustrien og internasjonale transportører.

Kirkenesbase AS / CCB har i brev av 20. 4. 2015 uttalt at østsiden av Tømmerneset / Leirpollen ikke egner seg til base aktivitet med bakgrunn i forholdet til sikkerhetskrav, is og støy.

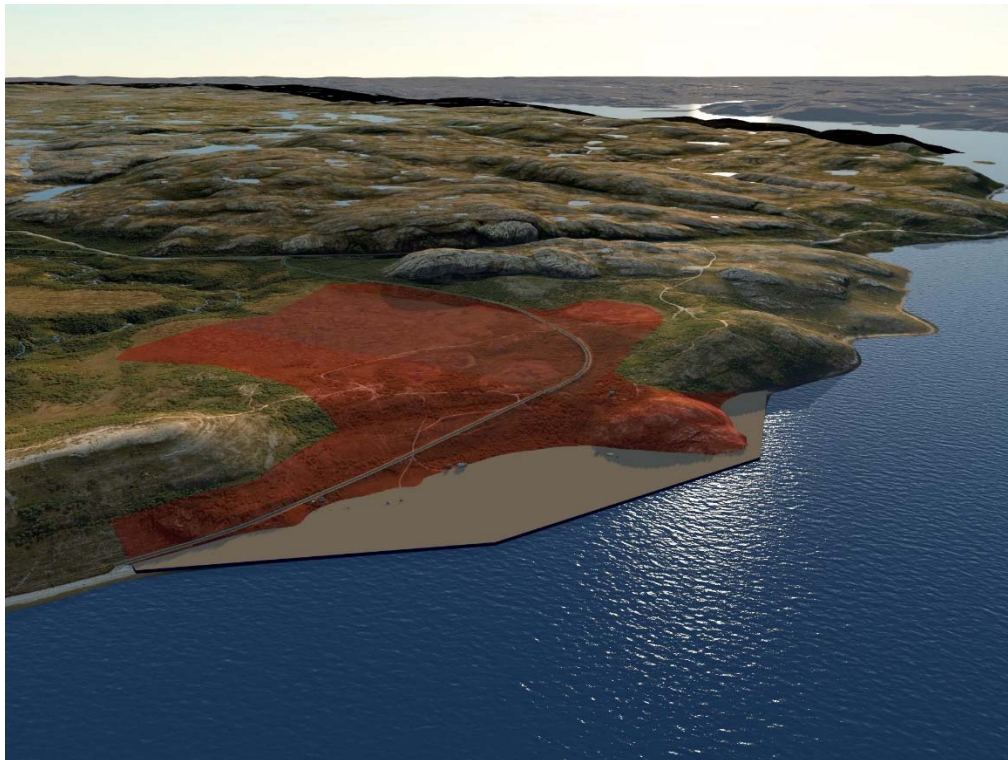


Figur 28 Løsning for havneterminal. Kilde Sør-Varanger kommune.

Høybukta vest

Har ikke tidligere vært utredet. Det er laget en illustrasjon på hvordan en fremtidig stamnetterminal i Høybukta vest kan se ut. Areal med grått felt er ca. 100 dekar. Feltet markert med rødt illustrerer mulig industriareal (bakareal), ca. 900 dekar. Det blir til sammen 1000 dekar. For sammenligning kan sies at arealet på Mongstad er 800 dekar.

Det presiseres at dette er en illustrasjon og det er ikke vurdert detaljer i havna og bakarealet.



Figur 29 Høybukta vest. Illustrasjon Statens vegvesen.

5.2 Delanalyse overordna vegnett

Det er gjennomført firetrinnsmetodikk etter Statens vegvesen sin metode for å vurdere hvilke mindre tiltak som kan gjøres for å påvirke transporten før det bygges nytt. Denne metodikken er lagt til grunn i delanalysen overordna vegnett og sentrum. I dette kapitlet presenteres resultatene for overordna vegtiltak. Resultatene for sentrum presenteres i kap. 5.3.

Firetrinnsmetodikken:

Trinn 1: Tiltak som påvirker transportetterspørsel og valg av transportmiddel:

- Plassering av havn, sykehus, boligområder, industri/ næringsområder og kjøpesenter.
- Bompenger
- Trafikk fra/til Russland
- Turisters valg av transportmiddel.
 - o *Oppfølges:* Trafikk på vegene og valg av transportmiddel er trafikantenes valg. Plassering av havn/stamnetterminal behandles i denne KVVU.

Trinn 2: Tiltak som gir mere effektiv utnyttelse av eksisterende infrastruktur:

- Bompenger
- Skilting (stedsnavn og fartsgrenser)
 - o *Oppfølges med:* Det vurderes bompengepotensiale i kap 9.5. Skilting er mer detaljerte tiltak som ivaretas av kommunen, fylkeskommunen og Statens vegvesen på deres vegger i den årlige drift og vedlikehold av vegene.

Trinn 3: Forbedring av eksisterende infrastruktur:

- Utbedring av kryss og flaskehalsar
 - o *Oppfølges med:* Utbedring av kryss ved Førstevann er tatt med i 0+-konseptet. Utbedring av flaskehalsar er ivaretatt gjennom at utbedring av E6 som er lagt inn i alle konseptene.

Trinn 4: Nyinvesteringer og større ombygginger av infrastruktur:

- o *Oppfølges med:* Det foreslås ny stamnetterminal og ny veg til i alle konseptene, unntatt 0+-konseptet. Nedenfor er det gitt en oversikt over adkomstveg til ny stamnetterminal og vurderinger om dette.

Havne- konsept	Mulige vegadkomster	Dimensjoneringsklasse	Vurdering	Videreføres/ forkastes
Leirpollen	A: En adkomst til Slambanken med tunnel fra sentrum og en adkomst fra E6 ved Stormyra. Videre er det nødvendig med ei bru over Langfjorden på konsept A, B og C. Det er veldig grunt i området, så vegen er lagt på fylling med en kort bru over fjorden. Krysningspunktet for brua er lagt i sørenden av regulert område for KILA for ikke å dele arealet i to.	H2, T10,5	Dyr løsning. Kommunen ønsker denne løsningen	Tas med videre for å vurdere opp mot de andre konseptene
	B: Adkomstvegen fra Førstevann gjøres med en tilknytning og utfylling i Førstevann og tunnel ned til Slambanken. Adkomstene legges under jernbanen.	H2, T10,5	Dyrt alternativ	Videreføres
	C: Adkomstene legges under jernbanen.	H2, T10,5	Dyrt alternativ	Videreføres
	D: Adkomstvegen på vestsiden av Langfjorden til Leirpollen følger terrenget og har skjæringer og fyllinger.	H2	Billigste løsning for å komme til Leirpollen fra E6	Videreføres
Pulkneset	Adkomstvegen fra E6 til Pulkneset er lagt vest for flyplassen. Veggen kan legges på flere måter.	H2	Korteste veg til Pulkneset er på vestsiden.	Videreføres
	Tunnel fra Slambanken til Gamneset (ca. 4,5 km).		Forutsetter veg til Slambanken	Forkastet pga. høyere kostnad enn det dyreste konsept som presenteres 1A.
	Veg til Pulkneset fra Leirpollen via Gamneset,		Forutsetter veg til Leirpollen og Gamneset	Forkastet pga. for høy kostnad
Pulkneset og Leirpollen	Det er sett på veg midt på Tømmerneset til Leirpollen. Veggen skulle ta av øst for flyplassen.		Dette vil dele opp forsvarets areal i to.	Forkastet
Høybukta vest	Adkomstvegen til Høybukta vest er lagt nær fjellet mot vest.	H2	Vegen kan legges på flere måter.	Videreføres

Tabell 5 Analyse av adkomstveg til stamnetterminal.

Forkastet vegløsning

Aktører har vært utfordret til samlokalisering på Tømmerneset. Et forslag til løsningsalternativ med ca. 4,5 km tunnel fra Slambanken til Gamneset er vurdert og forkastet på grunn av for høye kostnader.

Valg av vegstandard

Adkomstveg

Adkomstvegene til havnene er lagt med dimensjoneringsklasse H2, det vil si fartsgrense 80 km/t og 8,5 meter vegbredde. For tunnelene på konsept Leirpollen fra sentrum, Førstevann og Andrevann er det forutsatt dimensjoneringsklasse T 10,5, det vil si tunnelbredde på 10,5 meter. Det vil bli plass til ordinær trafikk, tungtrafikk og eget felt for gående og syklende i tunnelene.

Utbedring av E6

Kurvaturen og stigning forbi Strømmen bru og vest for flyplassen er for smal, svingete og har for stor stigning og tilfredsstillende ikke dagens standard. E6 vestover til Varangerbotn har også behov for utbedringer, men dette omfattes ikke av denne utredningen. Det er derfor behov for å bedre fremkommelighet og trafikksikkerhet på hele strekningen innenfor KVVU-området som er fra Hesseng til Høybukta vest.

Tiltak	Beskrivelse	Standard	Vurdering	Videreføres/ forkastes
Mindre utbedringer			Vil ikke løse utfordringene	Forkastes
Utbedring med delvis omlegging 90 km/t	Vegforslaget følger dagens trasé fra Hesseng og vestover fram til Stormyra. Der legges vegen i egen trasé og krysser Langfjorden med ny Strømmen bru for så å følge dagens E6 igjen. Etter avkjøringen til flyplassen legges vegen i egen trasé på nordsiden av E6 forbi Noselva for å utbedre kurvaturen og stigningen. Dette gir bedre forhold for avkjøring til veg på vestsiden av Pulkneset. E6 vil få en innkorting på 1 kilometer.	H3	Rutevis utbedringer har mål om H3-standard. Endelig standard- og linjevalg gjøres i den videre planleggingen.	Videreføres
Ny trasé			Ikke behov. For store kostnader og konsekvenser i forhold til nytte.	Forkastet

Tabell 6 Analyse av utbedring av E6

Det legges til grunn at utbedring av E6 fra Hesseng til Høybukta vest gjøres i tråd med Riksvegutredning for rute 8b fra mars 2015, som viser riksvegutredningen dimensjoneringsklasse H3 for E6 Tana bru – Kirkenes, det vil si vegbredde 8,5 meter og fartsgrense 90 km/t. Ved planlegging av E6 skal det gjøres overordna vurderinger for valg av H2 kontra H3. Dette er ikke gjort i denne KVVU, men bør gjøres på neste plannivå. H3-standard ligger til grunn for kostnadsanslagene.

5.3 Delanalyse for sentrum

Firetrinnsmetodikken er lagt til grunn i analysen av sentrumstiltak. Dette er beskrevet i tabellen nedenfor. Alle tiltakene som er beskrevet nedenfor videreføres i byutviklingstiltakene som inngår i alle konseptene, unntatt 0-konseptet og 0+-konseptet.

Tema	Beskrivelse av tiltak	Trinn i firetrinns-metodikken	Vurdering
Parkering	Parkeringsrestriksjoner	1 og 2	Tiltakene vurderes til å gi bedre framkommelighet for gående og syklende.
	Rydde i parkering	1 og 2	
Gange og sykkel	Kampanjer		Tiltakene vurderes til å gi bedre framkommelighet for gående og syklende.
	Arealutvikling: Plassering av havn, sykehus, boligområder, industri/ næringsområder og kjøpesenter.	1	
	Opprusting av fortau i sentrum	1	
	Etablere hovednett for gående og syklende	1	
	Etablere havnepromenade i sentrum	1	
	Bedre drift og vedlikehold av gang/sykkel-veger	2	
	Skilting (stedsnavn og fartsgrenser)	2	Mer effektiv utnyttelse av trafikksystemet
Kollektiv	Kampanjer		Tiltakene vurderes til å få flere til å reise kollektivt.
	Økt frekvens i rush/tilgjengelighet	2	
	Traséendring	2	
	Bygge felles kollektivterminal i sentrum	2	
	Oppgradere holdeplasser til Universell utforming		Overordna mål i NTP
Universell utforming	Universell utforming av gangarealer i sentrum		Overordna mål i NTP
Trafikksikkerhet	Senke fartsgrense i sentrum	2	Vil gi bedre trafikksikkerhet.
	Etablere opphevede gangfelt	1	
	Separate løsninger for syklist		Vil gi bedre sikkerhet og øking av gående. Statens vegvesen sine normaler.
	Skilting	2	Vil gi bedre trafikksikkerhet

Tabell 7 Delanalyse sentrum

Parkering

Parkering mellom vegg og fortau bør forbys i hele sentrum. Parkering bør samles i et par større parkeringsplasser nært sentrum. Redusering av gateparkering langs fortauet vil gi en bedre by for gående og syklende og mer åpne byrom.

Gange og sykkel

Det bør tilrettelegges for å tryggere forhold for gående og syklende gjennom hele sentrumsområdet. Det bør etableres et hovedvegnett for gående og syklende. Nært sentrum der det kan forventes mange gående og syklende bør det bygges separate løsninger, det vil si sykkelveg med fortau. Det er god plass til å anlegge dette i en av bolig gatene inn til sentrum, og slik kan store inngrep i tomtene langs dagens E6 unngås. Utenfor sentrum kan det bygges felles gang- og sykkelveg. Det er mange som bruker spark om vinteren. Sparkende regnes som gående og disse vil ha nytte av et godt utbygd nett for gående og syklende.

Det foreslås å anlegge kyststi/havnepromenade fra hurtigrutekaia til Thonhotellet. Det vil bli en attraktiv gangadkomst inn til sentrum for passasjerer fra hurtigruten.

Kollektiv

Det bør bygges en felles bussterminal for turbusser og rutebusser ved hurtigrutekaia. Det vil kunne samle alle bussene og hindre parkering av busser i sentrum. Lokale og regionale ruter vil da også få forlenget ruten gjennom hele sentrum ut til Prestøya i stedet for å stoppe i sentrum, som i dag. Ved hurtigrutekaia er det god plass til en større oppstillingsplass med flere busser, samt venterom og ekspedisjonslokale.

Sør-Varanger kommune har i samarbeid med Statens vegvesen og Finnmark fylkeskommune laget en rapport om universell utforming av busstopp benyttet av lokalruter. En slik oppgradering vil gjøre bussene tilgjengelig for alle, og være en stor forbedring for tilgang til bussene.

Rutetilbudet må også være så godt at bussen blir attraktiv. Det tilsier hyppige avganger i rushtidsperioden. Rutene må legges slik at det ikke blir for stor avstand fra boligområdene til rutetraseene. Ved etablering av nye havner må bussrutene også dekke disse områdene.

Universell utforming

Selve sentrum og gjenreisningsbyen bør ha en større oppgradering med universell utforming av gangarealer. Kantsteiner bør heves for å hindre trafikk av biler inn på gangarealene. Ledelinjer og brede fortauer vil gjøre det mer attraktivt å gå gjennom sentrum. Ved kryssing av E6 i sentrumsområdet bør opphevede overganger benyttes. Dette bidrar til lavere fart på biltrafikken og tryggere kryssing for fotgjengere.

Trafikksikkerhet

For å øke trafikksikkerheten i sentrum, bør fartsgrensen senkes til 30 km/t i alle bygater og boligater. Opphevet fotgjengerkryssing bør brukes der fotgjengertrafikken og biltrafikken er stor, som for E6 gjennom sentrum. Separate løsninger for syklistene bør gjennomføres langs hovedvegnett. I andre gater vil sykling i blandet trafikk være akseptabelt når fartsgrensen er 30 km/t. Fortau i sentrumsområdet og langs hovedvegnettet bør rustes opp og det bør legges ny kantstein som hindrer biltrafikk i å kjøre opp på fortauet.

5.4 Delanalyse 0+ og forkastede forslag

I konsept 0+ beholdes stamnetterminalen i dagens havn i Kirkenes sentrum. Det er sett på muligheter for å tilfredsstille de absolutte maritime kravene til ny stamnetterminal i eksisterende havn. Det er også sett på muligheter for å legge E6 utenom sentrum som kunne avlastet sentrum. Følgende alternativer er vurdert:

- Utvidelse av eksisterende havn mot Sabelskjæret og omlegging av E6 fra Førstevann ved avkjøring til Grenselandmuseet i tunnel ned til Soldatbukta og veg i dagen videre til havna.
- Utvidelse av eksisterende havn mot Sabelskjæret og omlegging av E6 fra rundkjøring til nytt sykehus og veg i dagen syd og øst for Skytterhusfeltet med en liten tunnel til Soldatbukta. Vegen føres videre til havna.

Muligheten for å fylle ut eksisterende havn tilfredsstiller ikke de absolutte maritime krav, selv om vegen kunne vært løsbart. Aktiviteten i eksisterende havn vil også ha begrensninger pga. nærhet til bebyggelse. Alternativer med utfylling av eksisterende havn er derfor forkastet. Når det ikke er mulig å få til en fullgod havneløsning vil kostnaden for omlegging av E6 gjennom Kirkenes sentrum bli uforholdsmessig stor. Disse vegtiltakene er derfor forkastet.

5.5 Delanalyse grunnforhold

Det er ikke foretatt grunnundersøkelser til denne KVU. Nasjonal løsmassedatabase fra Norges geologiske undersøkelse¹⁴ gir en grov oversikt over løsmasseforhold som grunnlag for vurderinger, og er benyttet til kostnadsanslagene på veg. Løsmassedatabasen viser at det er antatt marine avsetninger på vegen til og i Leirpollen, på Pulkneset og Høybukta vest. Det kan ha potensial for leire/silt og kan medføre behov for geotekniske tiltak og tilpasninger. Generelt er likevel terrenget og grunnforhold slik at de skisserte vegtraséer er gjennomførbare. Mer felt- og geoteknisk undersøkelser og vurderinger er nødvendig i videre detaljert planlegging.

Kystverket har i sine analyser vurdert grunnforholdene på de undersøkte lokalitetene på Tømmerneset som tilnærmet like og har i kostnadsvurderingene benyttet samme beregningsgrunnlag. Av tilgjengelig geotekniske data og utarbeidede løsmasseregistreringer ser en at alle alternativer vil berøre byggegrunn med fjell, løsmasser og marine leireområder.

¹⁴ <http://geo.ngu.no/kart/losmasse>

Det er gjort vurderinger basert på nasjonalt aktsomhetskart for skred¹⁵. Det gir en grov oversikt over fareområder for stein- og snøskred. Det viser at det er noen mindre lokale skredområder fra lave åssider, som kan kreve mindre tiltak og tilpasninger.

5.6 Delanalyse for flytrafikk

Med bakgrunn i innspill fra Avinors Nordområdestrategi legges det i denne KVUen til grunn at det ikke er behov for større investeringer utover det som er planlagt i Avinors Nordområdestrategi, se pkt. 2.7.

Avinor er selvfinansierende og har ikke bevilgninger over statsbudsjettet. Lufthavnene drives slik at generert overskudd finansierer driften. Samferdselsdepartementet fastsetter krav til bedriftens avkastning og utbytte, mens investeringsbeslutninger fattes av selskapets styre. Ifølge Avinor kan ikke bygging av nye flyplasser i Nord-Norge eller en utvidelse av flyplassen i Kirkenes til 2500 meter, finansieres over dagens drift.

I Finnmark fylkeskommunes Regional transportplan for Finnmark står det at ambisjonen er å videreføre dagens lufthavnstruktur, deretter gjennomføre Avinors planlagte prosjekter (herunder rullebaneutvidelsen til 1905 meter). Derneft prioriteres ny lufthavn i Hammerfest, rullebaneutvidelse til 2500 meter i Kirkenes og helikopterbase i Øst-Finnmark.

Sør-Varanger kommunes prioritet er ny havn og veg til havna. Derneft kommer økt rullebanekapasitet til 2500 meter. Kommunen har lavere prioritet på rullebane når planlagt kapasitet på 1905 meter kan tas i bruk.

Statens vegvesens vurdering er at Avinors strategiske plan legges til grunn. Det vil si at å ta i bruk hele rullebanen etter 2020 og større fokus på frekvens og antall flyankomster/-avganger med nåværende flytyper og jevnere fordeling i åpningstiden. Dette vil kunne ta trafikkøkningen fram til 2040 og sannsynligvis 2062 med høyt scenario. Gjennom Barentsregionens transportsamarbeid (BEATA) vil transportetatene i nord følge opp arbeidet med å legge til rette for nye flyruter på tvers av landene i Barentsregionen.

Det er et potensial for vekst i reiselivsnæringen til Kirkenes. Hvis det blir behov for økt flykapasitet kan økning av lufthavnkapasiteten tas opp seinere.

5.7 Delanalyse om jernbane

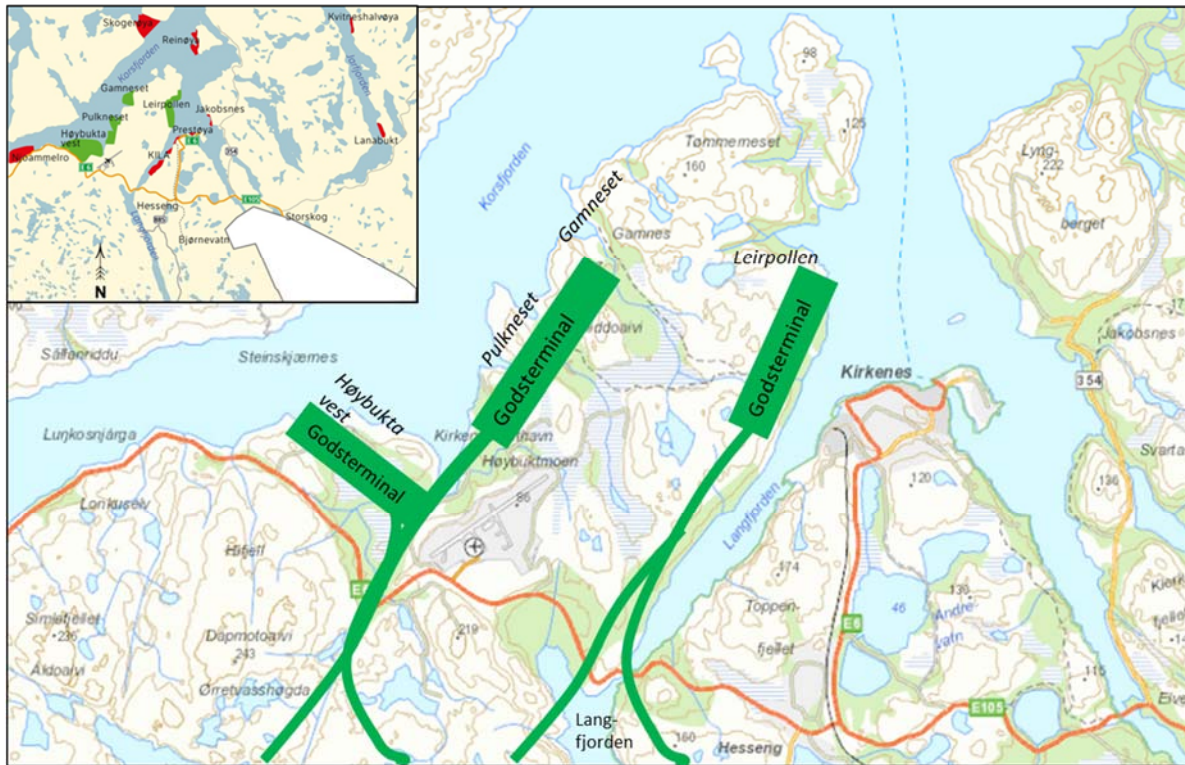
Det foreligger ikke behov for jernbanetilknytning mellom Kirkenes og øvrig jernbane i Norge. Jernbane legges derfor ikke inn som tiltak i konseptene i denne KVUen. I fremtiden kan det bli aktuelt med finsk eller russisk jernbanetilknytning til havn i Kirkenes. Det er derfor gjort en vurdering av om det er mulig å få til jernbanetilknytning og jernbaneterminal i de ulike konseptene.

Alle de 4 lokaliseringer av havn er mulig å integrere med jernbaneterminal¹⁶. En terminal for jernbane har betydelige større lengdekrav enn en enkeltstående stamnetterminal. Kartet viser 3 alternativer for lokalisering av jernbaneterminal. For Pulkneset og Gamneset vil terminalen være på samme sted. På

¹⁵ <http://www.skrednett.no>.

¹⁶ Jernbaneverkets vurdering av mulige lokaliteter for etablering av godsterminal i tilknytning med stamnetthavn i Sør-Varanger kommune 13. 03.2015.

Høybukta vest vil det være mulig å oppnå nok lengde, men det blir noe knappere kurvatur for jernbanen.



Figur 30 Kart med jernbaneterminaler.

Jernbanen har krav til kurvatur som kan gi forskjeller i konsekvenser mellom alternativene, herunder kostnads- og inngrepskonsekvenser. For ytterligere vurderinger om type terminaler, dimensjoneringskrav og belysning av jernbaneterminal vises til utredningen om mulige lokaliteter av Jernbaneverket.

Samferdselsdepartementet redegjorde i brev til Ministry of Transport and Communications – Finland ¹⁷ at det for tiden ikke er aktuelt med jernbaneforbindelser til naboland fra Kirkenes. Dersom det skulle komme initiativ til utredninger om dette fra transportmyndigheter eller større industriaktører i naboland, vil Norge kunne bidra i en slik studie.

¹⁷ Brev fra Samferdselsdepartementet til Ministry of Transport and Communications – Finland, datert 15.05.2014. ref. 11/1680

6 KONSEPTER

Det presenteres tre konsepter for plassering av ny havn med adkomstveg – Leirpollen, Pulkneset og Høybukta vest. Utbedring av E6 mellom Hesseng og Høybukta og byutviklingstiltak inngår i alle konseptene. I tillegg presenteres et 0+-konsept.

6.1 Innledning

Hovedmålsettingen er et effektivt transportsystem som skal betjene trafikk av passasjerer og gods på veg og sjø. Det løses ved å se på ny stamnetterminal og veg til denne. Alle konseptene inneholder byutvikling med tiltak for gående og syklende, trafikksikker og utbedring til UU (universell utforming) på holdeplasser og i sentrumsgater. Byutvikling inneholder også noen tiltak for å heve kvaliteten på gater og plasser. Kapitlet beskriver de fire konseptene: Leirpollen, Pulkneset, Høybukta vest og 0+.

Alle konseptene, også 0+-konseptet, inneholder en utbedring av E6 på strekningen Hesseng til Høybukta vest. E6 utbedres til H3-standard på en strekning på 8,8 km. Forskjellen mellom konseptene ligger i hovedsak på plassering av havn og forskjellige adkomster til denne. Alle konseptene gir kort avstand mellom overordna vegsystem fra E6, stamnetterminal og lufthavn.

Kostnadene er utarbeidet etter Statens vegvesens ANSLAG-metode på overordna nivå med en usikkerhet på +/- 40 prosent.

Utbedring av E6

Uavhengig av plassering av havn og stamnetterminal vil det være behov for å forbedre fremkommeligheten og trafikksikkerheten på E6. Alle konsepter inneholder derfor en utbedring av E6 fra krysset med fv. 885 på Hesseng og fram til Høybukta vest. Utbedringen inkluderer ny Strømmen bru. Total lengde på utbedring og bru er 8,8 km. E6 går videre 600 meter før den deles mot Kirknes og E105 går østover til den russiske grense. Denne strekningen er 10 km og er under utbedring og omlegging. Totalt vil dette ble en strekning på 19 km med meget god standard. Vegen er allerede utbedret på russisk side.

Prinsipper for alle konseptene

Alle konseptene er bygd opp etter disse prinsippene:

Prinsipp alle konsepter	
Tiltak	
Havn	Ny stamnetthavn
Veg	Ny adkomstveg til stamnetthavn
	Utbedring av E6 Høybukta vest - Hesseng
Byutviklingspakken	Gjennomgående g/s-veg i sentrum, tiltak for UU, kollektiv, trafikkisikring og estetikk plasser.

Tabell 8 Oppbygging av konseptene

Konsept 0, dagens situasjon

Konseptet består av dagens situasjon. Det legges ikke opp til noen opprusting av veg eller havn i dette konseptet.

Konsept 0+

Konsept 0+ består av dagens system, noe utbedring av gang- og sykkelveger i sentrum, tilrettelegging for UU, en rundkjøring ved Førstevann og en utbedring av E6 Hesseng – Høybukta vest. Rundkjøringen på E6 ved Førstevann er avkjøring til Grenselandmuseet og ny avkjøring til nærings- og boligutbyggingsprosjektet Sydvaranger park som ligger nord for Førstevann. 14.500 kvadratmeter forretnings-/kontorbygg og 130 boliger er under oppføring i området. Det er forutsatt at rundkjøringen skal finansieres av tiltakshaver, kommunen og Statens vegvesen.

E6 møter E105 fra Russland i Bjørkheimkrysset. E105 til Storskog grense er under opprusting, og prosjektet inkluderer ny rundkjøring i Bjørkheimkrysset. Det skal også bygges ny grensestasjon på Storskog for å håndtere den økende grensetrafikken. Det legges ikke opp til noen opprusting av havn i dette konseptet.

Konsept 0+		
Tiltak		Kostnadsoverslag (mill. kr)
Havn	Eksisterende havn	0
Veg	Rundkjøring ved Førstevann	8
	Utbedring av E6 Høybukta vest - Hesseng	590
Byutviklings-tiltak	UU på holdeplasser og vedlikehold kantstein	12
Sum veg og sentrumstiltak		610

Tabell 9 0+-konseptet

6.2 Byutviklingstiltak

Byutviklingstiltak inneholder tiltak i sentrum. Målet med byutviklingstiltakene er å svare på det prosjektutløsende behovet om *at trafikforholdene og miljøet i sentrum bedres for at byen skal være attraktiv som bosted og som møteplass for internasjonalt samarbeid og næringsutvikling.*

Sentrumstiltakene bygger på forutsetningene i NTP 2014–2023 om at mer trafikk skal gå med miljøvennlig transportformer som kollektiv, sykkel og gang. I tillegg er Kirkenes med i Statens vegvesen og Riksantikvarens prosjekt «Våre gater og plasser» som skal bidra til en kvalitetsbevisst og miljøvennlig videreutvikling av sentrum. Det er et mål for kommunen å ha et levende sentrum. Økt gange og sykkelbruk er en viktig del av dette.

Byutviklingstiltakene er de samme i alle konsept, unntatt 0+konseptet. Byutviklingstiltakene er oppbygd slik:

Byutviklingstiltak		
Tiltak	Kostnadsoverslag (mill. kr)	
Gang/-sykkelveg/ fortau og utbedring av kjøreveg	E6 fra 30-sonen til hurtigrutekaia	63
	Fv. 367	27
	Storgata, kommunal veg	8
	Havnepromenade	12
Kollektiv	UU på alle holdeplasser	10
	Oppstillingsplass ved Hurtigruta	10
	Frekvensøkning buss	
Parkering	Parkeringsrestriksjoner/ parkeringsavgift	
Miljøtiltak	Tilrettelegging UU, estetikk gater/plasser og opphøyde gangfelt	30
Totalt byutviklingstiltak		160

Tabell 10 Innhold i byutviklingstiltak

Gang/sykkel

Det er sammenhengende gå- og sykkelvegnett fra Bjørnevatn og fram til nordenden av Førstevann. Ved å legge til rette for trygg ferdsel på eget gang- og sykkelvegnett i sentrum vil målet om økt gange og sykling kunne nås.

Gang- og sykkelveg fra Hesseng mot sentrum forlenges fra Førstevann og ned langs fv. 367 til barne-/ungdomsskolen. Videre langs fv. 367 bygges sykkelveg med fortau fram til kryss med E6. Langs E6 fra Thonhotellet til hurtigrutekaia bygges sykkelveg med fortau. Den forlenges langs fv. 366 og kommunal veg til boligbebyggelsen på Prestøya. Fra fv. 367 ned til sentrum bygges også sykkelveg med fortau langs Storgata, Carl Lundhs gate og Kongens gate. Dette blir hovedveg for syklende fra Hesseng inn til sentrum. Langs E6 fra Førstevann til Kimek opprustes dagens fortau på den ene siden av vegen. Fra Kimek til Thonhotellet bygges tosidig fortau. Alle fotgjengeroverganger bygges opphøyet.



Figur 31 Kart over løsninger i sentrum

Kollektiv/Bussterminal

Alle bussholdeplasser innenfor aksene Bjørnevatn – Hesseng – Kirkenes og Elvenes – Høybuktkmoen opprustes og utbedres i forhold til universell utforming (jfr. Rapport Sør-Varanger kommune).

Det bygges ny bussterminal med venterom ved dagens hurtigrutekai med oppstillingsplass for turbusser, lokalbusser og langruter.

Nye ruter settes inn fra 2016 i henhold til Finnmark fylkeskommunes nye rutetabeller.

1. Bybuss som dekker sentrum opp til nytt sykehus.
2. Ringrute – Bjørnevatn, Hesseng, sentrum
3. Ringrute – Elvenes, Høybuktkmoen, sentrum

Når ny havn er bygget, må man se på ruteplanen på nytt og inkludere buss til ny stamnetterminal og private terminaler. Det forutsettes også en økning av frekvensen i rushtiden slik at buss blir et attraktivt alternativ for jobb- og skolereiser.

Det må sikres enkel overgang mellom rutene på utvalgte knutepunkter.

Sentrum/Universell utforming

Hele handelssentrum tilrettelegges med universell utforming. Det medfører opprustning av gangarealer, tydeligere markering av fortau med kantstein, reduksjon av gateparkering og fjerning av all parkering på innsiden av fortau. Alle fotgjengeroverganger får nedsenket kantstein.

Ved å fjerne parkering mellom fortau og husvegger åpnes nye gaterom som kan tilrettelegges til bruk for gående og syklende med benker og utsmykking. Det gir hvile- og møteplasser for byens beboere.

Parkering

Det lages større parkeringsplasser utenfor handelssentrum for å samle parkeringen.

Restriksjoner

Det innføres parkeringsrestriksjoner i hele handelssentrum for å redusere antall parkerte biler. Fartsgrensen for hele området fra Førstevann settes til 30 km/t for å prioritere trafiksikkerhet for gående og syklende i sentrumsområdet.

Hurtigruten

Hurtigrutekaia beholdes på nåværende sted. Det foreslås å anlegge en havnepromenade fra hurtigrutekaia til sentrum. Dette for å vende» byen mot havet. Promenaden vil være en attraktiv for hurtigrutepassasjerer, turister, voksne med barn og for rekreasjon.

Trafiksikkerhet

Hastigheten senkes til 30 km/t i hele sentrumsområdet (fra Førstevann) for å øke sikkerheten for gående og syklende. Antall parkeringsplasser i gater innenfor handelsområdet i sentrum reduseres og all parkering på fortau fjernes.

Det bygges opphøyde gangfelt for kryssing av E6 i handelsområdet.

6.3 Konsepter

Eablering av stamnetterminal

Kostnader for etablering av havn på de ulike stedene er anslått til å være de samme. Kostnadene fordeles seg som vist i tabellen nedenfor. Det vises til Kystverkets rapport for mer detaljert oppstilling. Fordi kostnaden for å etablere havn og terminal ikke er statlig, men fordelt på kommunen og private, inngår ikke denne kostnaden i konseptenes kostnader.

Kostnader for tilknytning til vann/avløp og elektrisitet kan variere mellom alternativene og må utredes nærmere. Men det vurderes at disse ikke vil bli av en størrelsesorden som vil påvirke konseptvalget.

Ny stamnetterminal			
Tiltakshaver		Kostnadsoverslag (mill. kr)	
Staten	Farled	0	0
Kommunal del	Kaier	90	220
	Landarealer	100	
	Bygninger	30	
Private	Kaier, dybde 12 m	90	190
	Kaier, dybde 22 m	100	
Private	Byggeklart industriareal	1000	1000
	Bygninger	525	525
Sum stamnetterminal			2000

Tabell 11 Kostnader for etablering av stamnetterminal.

Konsept Leirpollen

Kommunen har utpekt Leirpollen i kommuneplanen som ny stamnetterminal i Leirpollen. Leirpollen-konseptet består av fire alternativer. Alternativ A, B og C inneholder tunnel fra henholdsvis sentrum, Førstevann og Andrevann. Det er lagt opp til tunneltverrsnitt hvor det er mulig å sykle eller gå i adskilt felt. Vegen går videre over Langfjorden på fylling og bru. Øvrig vegtrasé går i dagen.



Figur 32 Konsept Leirpollen

Nedenfor vises alternativene for Leirpollen-konseptene med kostnader.

Konsept Leirpollen		Kostnadsoverslag mill. kr			
Tiltak	Kostnads-overslag (mill. kr)	Leirpollen med to adkomster fra øst (A)	Leirpollen - Førstevann fra øst (B)	Leirpollen - Andrevann fra øst (C)	Leirpollen - vest (D)
Havn	Ny stamnetterminal på Leirpollen	*	*	*	*
Veg	Ny adkomstveg fra E6 til Leirpollen	1070	720	930	460
	Utbedring av E6 Høybukta vest - Hesseng	590	590	590	590
Byutviklings-tiltak	Gang/-sykkelveg/fortau, UU, estetikk gater og plasser og kollektiv	160	160	160	160
Sum veg og byutviklingstiltak		1820	1470	1680	1210

Tabell 12 Konsept Leirpollen

Konsept Pulkneset

Konseptet omfatter stamnett-terminal på Pulkneset på østsiden av Tømmerneset. Konseptet inneholder også byutviklingspakken, utbedring av E6 og adkomstveg fra E6 vest for innkjøring til Kirkenes lufthavn, se kart med overordna vegsystem.



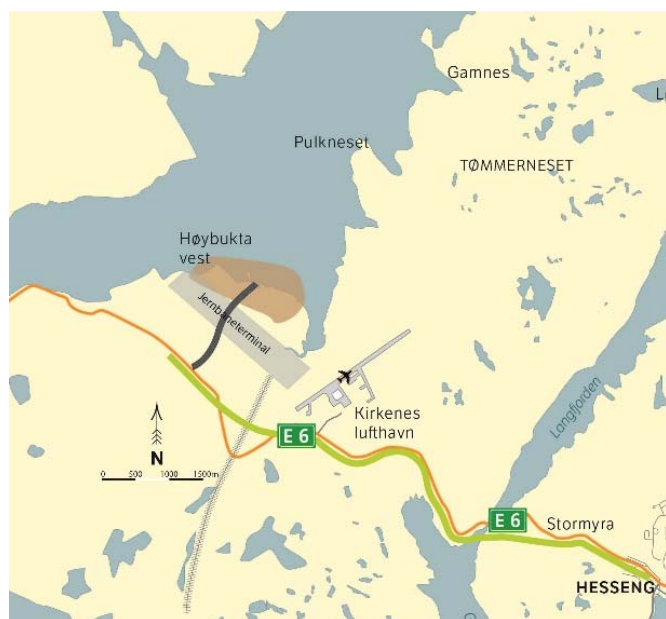
Figur 33 Konsept Pulkneset

Konsept Pulkneset		
Tiltak		Kostnadsoverslag (mill kr)
Havn	Ny stamnetterminal på Pulkneset	*
Veg	Ny adkomstveg fra E6 til Pulkneset	280
	Utbedring av E6 Høybukta vest - Hesseng	590
Byutviklings-tiltak	Gang/-sykkelveg/fortau, UU, estetikk gater og plasser og kollektiv	160
Sum veg og byutviklingstiltak		1030

Tabell 13 Konsept Pulkneset

Konsept Høybukta vest

Det er mulig å bygge stamnetterminal på Høybukta vest for Tømmerneset. Konseptet har fått navnet Høybukta vest fordi det er tenkt at havna skal ligge vest for selve bukta. Konseptet inneholder byutviklingspakken, utbedring av E6 og adkomstveg fra E6 vest for innkjøring til Kirkenes lufthavn, se kart med overordna vegsystem.



Figur 34 Konsept Høybukta vest

Konsept Høybukta vest		
Tiltak		Kostnadsoverslag (mill. kr)
Havn	Ny stamnetterminal på Høybukta vest	*
Veg	Ny adkomstveg fra E6 til Høybukta vest	100
	Utbedring av E6 Høybukta vest - Hesseeng	590
Byutviklings-tiltak	Gang/-sykkelveg/fortau, UU, estetikk gater og plasser og kollektiv	160
Sum veg og byutviklingstiltak		850

Tabell 14 Konsept Høybukta vest

Alle konseptene

Kartet viser konseptet Leirpollen, Pulkneset og Høybukta vest. En eventuell jernbane er også vist. Kartet er et temakart og temaene er ikke i målestokk.



Figur 35 Konsept Leirpollen, Pulkneset og Høybukta vest

7 TRANSPORTANALYSE

Stamterminalen vil generere forholdsvis lite vegtrafikk og har liten innvirkning på trafikksituasjonen i Kirkenes. Ved å flytte tungtrafikken ut av sentrum vil miljøet i sentrum forbedres.

7.1 Transportanalyse sjø

Kystverkets transportanalyse for framtidig sjøtrafikk i Sør-Varanger kommune vil bygge på de framtidsbilder og konkrete tiltak som er presentert i KVVU-arbeidet.

Kystverket har sett på sjøtrafikken som et resultat av følgende tiltak:

- **Flytting av stamnetterminal fra Kirkenes sentrum til Tømmerneset (flere lokaliteter)**

Dersom stamnetterminalen blir flyttet til en ny lokalitet vil dette alene ikke medføre ny trafikk, men trafikkøkningen antas å følge den generelle trafikkutvikling for nasjonal og internasjonal trafikk. SSB registrerte fra 2013 til 2014 en økning av anløp med norskregistrerte skip 2 % og på norskkontrollerte skip en nedgang på 2 - 3 %. I perioden fra 2009 - 2014 er økningene hhv. 43 % og 38 %. Kirkenes havn hadde i perioden 2012 - 2014 en økning i anløpene på 29 %.

- **Etablering av Norterminals oljeomlastingsterminal på Gamneset**

Norterminal planlegger et landanlegg for omlasting av oljeprodukter og har i sine analyser dimensjonert anlegget for omlasting av opptil 20 millioner tonn pr år. Ved en lik produksjon vil antall anløp være 1000 pr år.

- **Etablering av servicebase for olje og gass i Barentshavet**

Kirkenes Maritime Park planlegger etablering av oljeservicebase på Pulkneset på Tømmerneset. For å vurdere sjøtrafikkutviklingen til Pulkneset har Kystverket valgt å sammenligne denne etableringa med hva som skjer på Polarbase i Hammerfest. Vi har sett på sjøtrafikken til Polarbase sitt anlegg i Rypefjorden for årene 2012, 2013 og 2014. Antall anløp i 2012 var på 987 fartøy, og i 2013 var det 1347 anløp, en økning på 36 %. I 2014 var det 1867 anløp og økningen fra 2012 var på 89 %. Før 2015 var det produksjon på Snøhvit og i løpet av 2015 vil produksjon på Goliat starte opp. Det forventes ytterligere økning av trafikken når Goliat er startet opp.

- **Etablering av KILA som transportknutepunkt og servicebase**

KILA, eller Kirkenes Industrial and Logistics Area, har utarbeidet en forstudie for et basealternativ på Slambanken i Kirkenes. Forretningsplanen ser for seg et multifunksjonelt industriområde. Det meste av aktiviteten vil være sjørettet, og skape stor aktivitet på sjø. Det er ikke urimelig å anta at antall anløp vil være omkring 1000 pr. år.

7.2 Transportanalyse

Generelt

Basert på den regionale transportmodellen for Statens vegvesen Region nord (RTM-nord), er det etablert en delområdemodell (DOM), som innbefatter alle veger som er åpen for alminnelig ferdsel i Sør-Varanger kommune. DOM-Kirkenes er en overordnet modell med grov soneinndelingen, som gjør modellen uegnet til å beregne nøyaktige trafikk tall for sentrum.

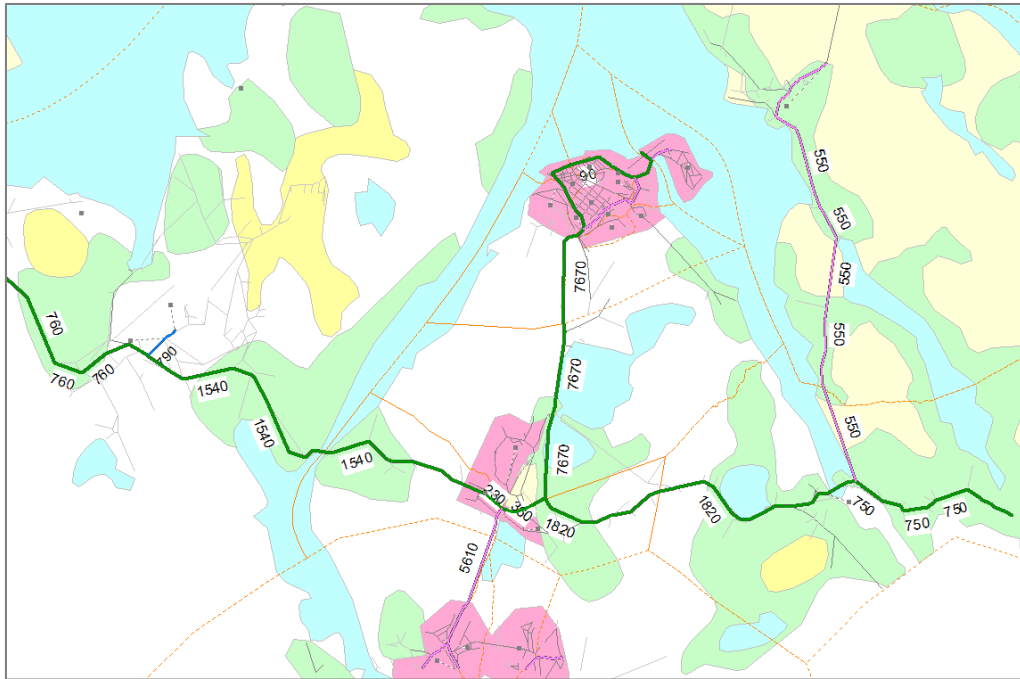
Som en sammenligning kan det nevnes at ÅDT inn til Polarbase i Hammerfest er 500. Polarbase er servicebase/havn for oljeaktiviteten utenfor Hammerfest. Trafikken til Polarbase omfatter også trafikken inn til noen bolighus.

Grunnlag for modellberegningen:

- Det er forutsatt 500 arbeidsplasser ved stamnetterminalen i alle konseptene.
 - Antall arbeidsplasser er vurdert med utgangspunkt i rapporten «Kystverkets vurdering av mulige lokaliteter for etablering av stamnetterminal i Sør-Varanger»:
 - Gamnes: 50–100 arbeidsplasser
 - Kirkenes Maritime Park: Totalt 200–300 arbeidsplasser
 - Ingen arbeidsplasser er konkret oppgitt for Leirpollen. Vi antar 100 arbeidsplasser.
 - Totalsum antatt 500 arbeidsplasser for felles stamnetterminal
- De nye arbeidsplassene er ikke lagt inn i modellen i 0-alternativet for 2014, 2022 og 2062.
- Det er benyttet SSB sine MMMM-prognoser for befolkningsutviklingen

0-alternativet 2014

Figuren nedenfor viser beregningsresultater for Kirkenes med gjennomsnittlig årsdøgnetrafikk (ÅDT) i Kirkenes og omegn i 2014 for dagens vegnett (0-alternativet).



Figur 36 Årsdøgntrafikk (ÅDT) i Kirkenes i 2014 for dagens vegnett (0-alternativet).

Trafikk for 2062

Åpningsåret er år 2022 for alle prosjekt som omtales i NTP 2018 – 2027. Analyseperioden er 40 år.



Figur 37 ÅDT for konseptene i 2062

Figuren ovenfor viser ÅDT for konseptene i 2062. Stamnetterminalen i de ulike konseptene generer forholdsvis lite biltrafikk, slik at trafikk tallene på hovedvegnettet blir forholdsvis lite endret i forhold til 0-alternativet. Unntaket er konsept Leirpollen med veg A (stamnetterminal ved Leirpollen), der den nye vegen til havna vil kunne fungere som avlastningsveg for E6. I beregningene er E6, fra kryss med E105 til sentrum, avlastet med cirka 1600 kjøretøy per døgn (år 2062).

På siste del av innfartsvegen på E6 til Kirkenes, er ÅDT for de ulike konseptene beregnet til mellom 8.000 og 9.850 kjøretøy per døgn (2062). Dette tilsvarer standardklasse H1, 2-felts veg med vegbredde 8,5 meter (60 km/t). Først ved ÅDT > 12.000 kjøretøy per døgn, vil det være krav om standardklasse H6, 4-felt veg med vegbredde 16,0 meter (60 km/t).

Mellom 2014 og 2062 er vegtrafikken i modellen økt med 21 %.

Modellberegningene viser at cirka halvparten av trafikken tilknyttet ny veg til Leirpollen er trafikk til/fra sentrum. Dette gjelder i grove trekk for konseptene Leirpollen, veg-alternativene A, B og C. Tilsvarende for konsept Leirpollen med veg D (vest for Langfjorden), er cirka 26 % av trafikken tilknyttet ny veg til Leirpollen, trafikk til/fra sentrum. Dette gjelder i stor grad også konseptene Pulkneset og Høybukta vest.

Cirka 37 % av trafikken på avlastningsvegen A (sør for forbindelsen over fjorden) i konsept Leirpollen, er tilknyttet trafikken til/fra Leirpollen. Resten av trafikken er avlastning av E6.

Stamnetterminalen vil generere forholdsvis lite trafikk og har lite innvirkning på trafikksituasjonen i Krikenes. Analysen viser at trafikkforholdene vil ha lite til ingen betydning for valg av konsept.

7.3 Usikkerhet i transportberegningene på veg

Det er SSB sine befolknings- og arbeidsplassdata som er grunnlaget for beregningene. I tillegg kommer forutsetninger om folks reisemønster. Det er lagt til grunn 500 arbeidsplasser ved stamnetterminalen og det samme antall for alle konseptene, se forrige kapittel. Utover dette er det vanskelig å si noe om aktiviteten i de nye havnene. Så her er det brukt skjønn for å kunne simulere trafikken til og fra havnene. Dette vil i utgangspunktet gi en del usikkerhet i modellkjøringene. Framskrivningen baserer seg også på SSB-data.

Soneinndelingen (grunnkretsene) er grov utenom de etablerte sentraene i kommunen. Ny bebyggelse og sykehusflytting har vært vanskelig å beregne siden disse havner i en svær grunnkrets som også inneholder størsteparten av Hesseng.

Avlastningen av dagens E6 fra Hesseng og inn til Kirkenes sentrum er noe usikker. Her vil det være liten forskjell mellom de to rutene. Modellen beregner billigste reiserute. I praksis er det også andre forhold som bestemmer bilisters vegvalg slik som vegstandard, sikkerhet, opplevelser langs vegen etc. Det er også en kjensgjerning at de kjørende ikke alltid klarer å vurdere hva som er den billigste ruten.

8 SAMFUNNSØKONOMISK ANALYSE

Høybukta vest er det konseptet som gir minst negativ netto nytte og der investeringskostnadene for veg er lavest. Omlegging/utbedring av E6 er ikke samfunnsøkonomisk lønnsom. Alle konseptene vil ha negative konsekvenser for reindrifta.

8.1 Prissatte virkninger

Det er for de prissatte samfunnsøkonomiske beregningene delt inn i følgende beregninger:

1. Samfunnsøkonomisk nytte/kostnad av utbedring/omlegging E6 Høybukt –Hesseng
2. Samfunnsøkonomisk nytte/kostnad for trafikanter for de ulike havnekonseptene
3. Samfunnsøkonomisk nytte/kostnad for skip og deres havneanløp for de ulike havnekonseptene

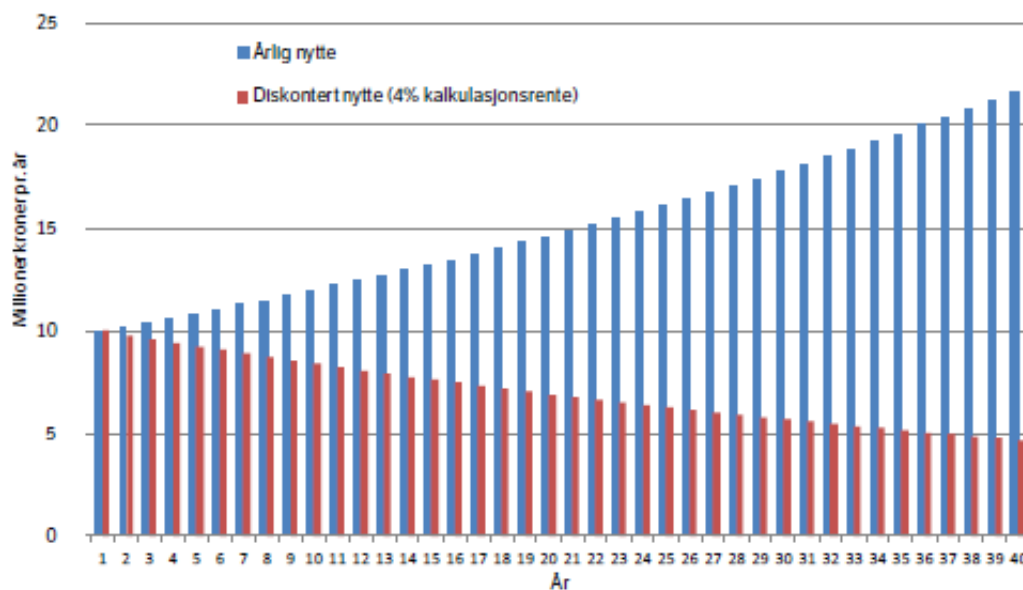
For 1 og 2 er det benyttet EFFEKT 6.6 til beregningene. For 2 er det brukt inndata fra DOM–Kirkenes med trafikantryttemodul. For beregningen av E6 er det brukt en egen EFFEKT–database uten inndata fra transportmodellen. Dette er valgt med bakgrunn i at utbedring av E6 er det viktigste tiltaket i dette konseptet, og at transportmodellen og trafikantryttemodulen ikke beregner nytte av endring av vegstandard like godt som i EFFEKT når EFFEKT beregner dette selv.

EFFEKT gir ikke nytte for de tiltak som ligger i sentrum, og verken nytte eller kostnader av disse er tatt med i beregningene av de prissatte samfunnsøkonomiske beregningene.

Forutsetninger for samfunnsøkonomisk prissatte beregninger

I de samfunnsøkonomiske beregningene av de ulike alternativene er det lagt til grunn at prosjektet skal åpnes for trafikk i 2022, som dermed blir prosjektets sammenligningsår. Alle virkningene av prosjektet beregnes over en 40 års tidshorisont fra 2022. Endringen/forskjellen for de ulike nytte- og kostnadskomponentene fra dagens situasjon uten tiltak beregnes for hvert år og neddiskonteres til sammenligningsåret. For sammenligningsalternativet (dagens/0-situasjonen) blir trafikken, vedlikeholdskostnader mm fremskrevet tilsvarende som for de ulike beregningsalternativene. Alle kostnader og økonomiske størrelser oppgis i 2018–prisnivå.

De prissatte tema diskonteres og summeres til nåverdi over analyseperioden.



Figur 38 Årlig nytte veg

Utvikling av årlig nytte forutsatt 2 % årlig vekst og med faste priser og diskontert verdi med 4,0 % rente. Figuren viser at selv om årlig nytte øker jo lengre fram i tid man kommer, så avtar betydningen fordi det er satt et krav til 4 % årlig forrentning. (Figur fra håndbok V712 Konsekvensanalyser.)

Et veganlegg medfører både fordeler og ulemper for utbygger, trafikanter og omgivelser. Prissatte konsekvenser er beregnet og viser hvor god samfunnsøkonomi det er i de ulike alternativene. Konsekvenser som prissettes og beregnes av Effekt versjon 6.6 er:

- TRAFIKANTNYTTE
 - Trafikanterers tidskostnader
 - Kjøretøyers driftskostnader
 - Næringstransportnytte (kjøretøy)
- DET OFFENTLIGE
 - Anleggskostnader
 - Drifts- og vedlikeholdskostnader
 - Rentekostnad
 - Skatte- og avgiftsinntekter
- NYTTE FOR SAMFUNNET FOR ØVRIG
 - Ulykkeskostnader
 - Støy og luftforurensning
 - Skattekostnader (kostnaden for det offentlige med å bevilge investeringen)

Samfunnsøkonomiske beregninger for veg

Beregningsresultater i millioner neddiskonterte kroner for vegtiltak:

	0+	Leirpollen				Pulkneset	Høybukta vest
		A	B	C	D		
Trafikanter og transportbrukere	133	-131	-128	-138	-140	-142	-152
Kjøretøykostnader *	32						
Tidskostnader *	101						
Det offentlige	-546	-1107	-793	-980	-550	-378	-207
Investeringer	-539	-1105	-791	-980	-557	-407	-240
Drift og vedlikehold	-	-38	-36	-36	-43	-17	-21
Skatte- og avgiftsinntekter	-7	36	34	36	50	46	54
Samfunnet forøvrig	-86	-321	-239	-280	-219	-162	-131
Ulykker	24	-86	-70	-73	-93	-70	-70
Støy og luftforurensning	-1	-13	-11	-11	-16	-16	-19
Skattekostnad	-109	-222	-158	-196	-110	-76	-42
Netto nytte (NN)	-499	-1559	-1160	-1398	-909	-682	-490
Netto nytte pr budsjettkrone (NN/B)	-0,9	-1,4	-1,5	-1,4	-1,7	-1,8	-2,4

Tabell 15 Samfunnsøkonomisk beregninger for veg

* for havnealternativene er dette beregnet i trafikantnyttemodulen i delområdemodellen

Omlegging/utbedring av E6 i 0+konseptet er ikke samfunnsøkonomisk lønnsom. Den gir relativt liten tidsbesparelse (1,5 min.) og nytte for trafikantene i forhold til investeringen. Utbedringen gir en reduksjon i ulykker.

For kostnadene for det offentlige er investeringsbehovet for sentrumstiltak tatt med. Det er ikke tatt med noen nytte for trafikantene for disse investeringene, da det ikke er metodikk for å beregne samfunnsøkonomisk prissatt nytte for gang- og sykkeltiltak.

For havnekonseptene er den beregnede nytten og kostnaden for **vegtrafikanter** til og fra de ulike havneplasseringene. Alle nye havneforslag gir lengere kjøreveg og økte kostnader for trafikantene østfra, og det skiller lite mellom konseptene. Det som kommer best ut er Høybukta vest som er det billigste alternativet. Her vil trafikantene fra Kirkenes/Hesseng også få nytte av tiltakene på E6.

Ut ifra de prissatte virkningene for veginvesteringer kommer en utbygging på Høybukta vest best ut.

Samfunnsøkonomisk nytte/kostnad for skip

Det er i dag 1324 skipsanløp til Kirkenes havn, i dette tallet er det passasjerskip og fiskefartøy som forutsettes ikke vil bruke den nye stamnetterminalen. Skipstyper som forventes til ny terminal er vist uthevet.

Fartøykategori	Antall anløp årlig	Gjennomsnittlig tidskostnad (kr/t)	Gjennomsnittlig km-kostnad (kr/km)
<i>Bulkskip</i>	365	1929	110,6
<i>Stykkogdsskip</i>	28	1741	135,4
<i>Passasjerskip</i>	356	2677	477,3
<i>Cruiseskip</i>	6	11396	481,6
<i>Offshore supplyskip</i>	63	4708	76,7
<i>Andre servicefartøy</i>	118	10838	174,7
<i>Fiskefartøy</i>	388	2582	540,2
Sum alle skip dagens havn	1324	3287	341
Skip til ny stamnetterminal	574	4 056	121

Tabell 16 Antall skipsanløp og gjennomsnittlig tidskostnad

Kystverket har beregnet endring av seilingslengder og gjennomsnittlig tidsbruk til de ulike havneløsningene. Med utgangspunkt i det er det beregnet de årlige endringene av kostnader og samlet neddiskontert nytte forutsatt 40 års analyseperiode og en antatt årlig økning av skipsanløp på 2,5 % for eksisterende aktivitet. Mens økningen vil bli større hvis vekstpotensialet i kap. 2.4 og kap. 7.1 blir realisert.

Positive tall er reduksjon av kostnader for skipstransport, negative tall er økning.

		Havn			
		Dagens	Leirpollen	Pulkneset	Høybukta vest
Innseilingslengde km		16	15	18	20
Endring	Km	-	-1,09	2,24	3,75
	Timer	-	-0,06	0,12	0,20
Endrede kostnader kr/år	Distanssekostnader	-	+ 151 743	-311 839	-522 052
	Tidskostnader	-	+ 279 399	-558 797	-931 328
	Sum kostnader	-	+ 431 142	-870 636	-1 453 380
Millioner neddiskontert nytte		-	13	- 26	- 43

Tabell 17 Millioner neddiskontert nytte for skip

I forhold til total seilingslengde og -tid for skipstrafikken er forskjellene relativt små mellom de ulike alternativene.

For skipstrafikken er Leirpollen det samfunnsøkonomisk beste alternativet. Dette alternativet gir reduksjon av seilingslengde og tid, de øvrige gir en økning.

Samlet samfunnsøkonomisk nytte prissatte virkninger for veginvesteringer og skipstrafikk:

	0+	Leirpollen				Pulkneset	Høybukta vest
		1a	1b	1c	1d		
Trafikanter og transportbrukere veg	133	-131	-128	-138	-140	-142	-152
Skipstrafikk	-	13	13	13	13	-26	-43
Samfunnet for øvrig for veginvesteringer	-86	-321	-239	-280	-219	-162	-131
Det offentlige kostnader for veginvesteringer	-546	-1107	-793	-980	-550	-378	-207
Netto nytte (NN)	-499	-1546	-1147	-1385	-896	-708	-533

Tabell 18 Samlet samfunnsøkonomisk nytte prissatte virkninger

Alle alternativer gir økte kostnader for trafikantene i forhold til dagens lokasjon og negativ nettonytte.

Forskjellen mellom konseptene når det gjelder nytte for skipstrafikken er av en beskjeden størrelsesorden sammenliknet med forskjellene mellom konseptene i netto nytte for vegtrafikk. Med bakgrunn i dette er det fortsatt Høybukta vest som kommer best ut når man ser de prissatte virkningene samlet.

Høybukta vest gir størst økte kostnader for bil- og skipstrafikk, men de lave investeringskostnadene gjør at konseptet gir det beste resultatet for netto nytte.

8.2 Ikke prissatte virkninger

Ikke prissatte virkninger er utredet for to nivåer:

1. Vegtilknytning til havnene
2. Havnekonseptene

Virkningene er utredet for temaene landskap, kulturmiljø, nærmiljø og friluftsliv, naturmangfold og naturressurser(reindrift). De ikke prissatte konsekvensene er synliggjort ved å benytte Statens vegvesens håndbok V712 Konsekvensanalyser, med tilpasning til det strategiske nivået i en konseptvalgutredning. Det er benyttet en femdelt skala for konsekvens i stedet for en nidelt skala. Dette kan i noen tilfeller gi et «avrundingsproblem».

Opplysningene baserer seg på konklusjonene som framkommer i KU-rapportene som er framlagt for kommunedelplan for Tømmernes og de forskjellige områdereguleringene, samt planbeskrivelsen for KDP Tømmernes. For konseptet Høybukta vest er det foretatt en egen vurdering basert på ovennevnte kilder, samt tilgjengelig informasjon fra Riksantikvaren, Artsdatabanken, NordAtlas og Fylkesmannen i Finnmark.

Vurderingene er gjort uten forslag til avbøtende tiltak. Det er laget en egen rapport¹⁸ hvor vurderingen av ikke-prissatte konsekvenser er belyst. Her presenteres hovedpoengene.

Landskap

Temaet landskapsbilde tar for seg de visuelle og estetiske kvalitetene i omgivelsene, og hvordan disse endres som følge av et vegtiltak. Temaet tar for seg hvordan tiltaket påvirker landskapet sett fra omgivelsene.

Kulturmiljø

Temaet kulturmiljø tar utgangspunkt i den kulturhistoriske verdien av berørte områder.

Nærmiljø og friluftsliv

Temaet nærmiljø og friluftsliv handler om tiltakets virkninger for beboere og brukere av berørte områder.

Naturmangfold

Temaet omhandler naturtyper og artsforekomster som har betydning for dyrs og planters levegrunnlag. Temaet avgrenses til å omfatte naturens egenverdi, ikke dens verdi og funksjon for mennesker.

Naturressurser (reindrift)

Temaet omhandler tamreindrift i de berørte områder.

Det er utarbeidet delrapporter som gir en nærmere beskrivelse av grunnlaget for vurderingen.

Sammenstilling av ikke prissatte konsekvenser:

De ikke prissatte konsekvenser er hentet fra konsekvensutredninger til kommunens kommunedelplan for Tømmerneset for Leirpollen og Pulkneset. Når det gjelder Høybukta vest baserer dette seg på vurderinger på overordna nivå.

Reindrifta kommer ut negativt ved alle havnekonseptene. Analysen av ikke prissatte konsekvenser viser stor negativ konsekvens for Leirpollen og Pulkneset og negativ for Høybukta vest.

Det landskapsmessige kommer ut negativt ved alle konsepter. Store havner vil utgjøre en varig endring i landskapet, men det kan gjøres mye ved å planlegge ut fra det stedlige landskapet. I landskapet vil havna synes mer enn vegene. Når det gjelder friluft, kulturmiljø og natur vil dette ivaretas av den videre planlegging med avbøtende tiltak.

Nedenfor er det presentert tabeller med de ikke prissatte konsekvensene for veg og havn.

¹⁸ Konsekvensutredning E6 Kirkenes. Statens vegvesen mai 2015.

De ikke prissatte konsekvensene er angitt i en femdelst skala fra stor negativ konsekvens til meget positiv konsekvens.

	Ikke prissatte konsekvens veg				
	Leirpollen alt. A	Leirpollen alt. B/C	Leirpollen alt. D	Pulkneset	Høybukta vest
Landskap	Negativ	Liten/ingen	Negativ	Negativ	Negativ
Kulturmiljø	Liten/ingen	Liten/ingen	Liten/ingen	Negativ	Liten/ingen
Friluftsliv	Negativ	Liten/ingen	Liten/ingen	Liten/ingen	Negativ
Naturmangfold	Negativ	Negativ	Negativ	Negativ	Liten/ingen
Reindrift	Negativ	Negativ	Negativ	Stor negativ	Negativ

Tabell 19 Ikke-prissatte konsekvenser veg

Tegnforklaring	Stor negativ	Negativ	Liten/ingen	Positiv	Meget positiv
----------------	--------------	---------	-------------	---------	---------------

	Ikke prissatte konsekvenser veg		
	Sentrum	Utbedring E6 Hesseng – Høybukta	Utbedring E6 vest for Høybukta
Bybilde/landskap	Liten/ingen	Liten/ingen	Negativt
Kulturmiljø	Liten/ingen	Liten/ingen	Liten/Ingen
Friluftsliv	Positiv	Liten/ingen	Liten/Ingen
Naturmangfold	Ikke vurdert	Liten/ingen	Negativ
Reindrift	Ikke vurdert	Negativ	Stor negativt

Tabell 20 Ikke-prissatte konsekvenser veg

	Ikke prissatte konsekvenser havn		
	Leirpollen	Pulkneset	Høybukta vest
Landskap	Stor negativ	Negativ	Negativ
Kulturmiljø	Liten/ingen	Negativ	Negativ
Friluftsliv	Liten/ingen	Liten/ingen	Negativ
Naturmangfold	Liten/ingen	Negativ	Negativ
Reindrift	Stor negativ*	Stor negativ	Negativ

Tabell 21 Ikke prissatte konsekvenser havn

* Noe mindre negativ konsekvens enn for Pulkneset.

8.3 Samlet samfunnsøkonomisk vurdering

	0+- konsept	Leirpollen med to adkomster fra øst (A)	Leirpollen - Førstevann fra øst (B)	Leirpollen - Andrevann fra øst (C.)	Leirpollen - vest (D)	Pulkneset	Høybukta
SAMFUNNSØKONOMISK ANALYSE HAVN OG VEG							
Investeringskostnad veg	610	1070	720	930	460	280	100
Netto nytte /(mill 2015 kr)	-499	-1419	-1008	-1254	-751	-504	-312
IKKE PRISSATTE KONSEKVENSER HAVN							
Landskap		Negativ				Negativ	Stor negativ
Kulturmiljø		Liten/ingen				Negativ	Negativ
Frluftsliv		Liten/ingen				Liten/ingen	Negativ
Natur		Liten/ingen				Negativ	Negativ
Reindrift		Stor negativ				Stor negativ	Negativ
IKKE PRISSATTE KONSEKVENSER VEG *							
Landskap	Liten/ingen	Negativ	Liten/ingen	Liten/ingen	Negativ	Negativ	Negativ
Kulturmiljø	Liten/ingen	Liten/ingen	Liten/ingen	Liten/ingen	Liten/ingen	Negativ	Negativ
Frluftsliv	Liten/ingen	Negativ	Liten/ingen	Liten/ingen	Liten/ingen	Liten/ingen	Negativ
Natur	Liten/ingen	Negativ	Negativ	Negativ	Negativ	Negativ	Liten/ingen
Reindrift	Negativ	Negativ	Negativ	Negativ	Stor negativ	Stor negativ	Negativ

Tabell 22 Sammenstilling av samfunnsøkonomiske beregninger og ikke-prissatte beregninger

* Tabellen viser konsekvenser for 0+-konseptet med utbedring av E6 Hesseng – Høybuktknoen. For strekningen vest for Høybuktknoen og sentrum, se kap. 8.2.

Samlet

Samlet sett kommer Høybukta vest best ut av den samfunnsøkonomiske analysen av de fire vurderte konseptene. Dette konseptet gir minst negativ netto nytte, og har lavest investeringskostnad. Den videre planlegging vil kunne redusere negative ikke-prissatte konsekvenser ved hjelp av tilpassing og avbøtende tiltak.

9 ANDRE VIRKNINGER

Ringvirkningene ved etablering av stamnetterminal kan bli betydelige for Kirkenes og resten av Barentsregionen i form av økt næringsaktivitet og verdiskaping. En effektiv stamnetterminal kan bidra til å overføre gods fra veg til sjø. Byutviklingstiltak legger til rette for økt miljøvennlig transport og vil øke Kirkenes sin attraktivitet som by.

Bompengepotensialet anslås til 400 millioner kroner ved en stasjon på E6 mellom Hesseng og Kirkenes og en takst på 15 kroner.

9.1 Netto ringvirkninger

Etablering av ny stamnetterminal i Kirkenes er av nasjonal betydning. Det vil gi Kirkenes en styrket posisjon i Barentsregionen. Det vil ha effekt på hele samfunnet, ikke bare i Finnmark, men også i de andre landene i Barentsregionen. Det vil være et uttrykk for Nordområdesatsing og styrke samarbeid med nabolandene.

Det vurderes at 0-konseptet og 0+ ikke vil gi ringvirkninger. For konseptene Leirpollen, Pulkneset og Høybukta vest vurderes det at ringvirkningene for Kirkenes og Øst-Finnmark kan bli betydelige og legge til rette for en økt verdiskaping. Til bygging og drift av havneanlegg og industrivirksomhet vil det bli behov for betydelige ressurser i form av kjøp av varer og tjenester og arbeidskraft i alle kategorier. Sør-Varanger kommune vil oppleve en vekst i innbyggertall og det kan forventes innpendling fra andre deler av Norge og fra utlandet. En sammenligning kan være Hammerfest, hvor samfunnet har opplevd oppgang etter utbygging av Snøhvit.

9.2 Fordelingsvirkninger

0-konseptet og 0+ inneholder ikke virkemidler som vil påvirke reisemiddelformidlingen. Byutviklingstiltakene som ligger inne i det tre øvrige konseptene. Byutvikling legger premisser for en utvikling mot mer miljøvennlig transport, blant annet med økt tilrettelegging for gående og syklende og et bedre kollektivtilbud. Dette sammen med et redusert parkeringstilbud vil kunne påvirke reisemiddelfordelingen slik at flere velger å reise kollektivt og å gå og sykle.

9.3 Lokale og regionale virkninger

Ringvirkning av konseptene vil ha stor påvirkning lokalt og regionalt.

Regionale virkninger

Kirkenes har en strategisk beliggenhet i Barentsområdet. Kirkenes kan tilby gode havneforhold med isfri havn og kort veg til Barentshavet. Kirkenes vil derfor være et viktig knutepunkt for aktiviteten i dette området.

Prosjektet tilrettelegger for etablering av ny stamnetterminal i Kirkenes. Dagens havn nær Kirkenes sentrum har begrenset plass og spesielt stor mangel på bakarealer. En ny stamnetterminal vil gi større arealer og tilrettelegge for etablering av mere sjørelatert næringsaktivitet. Dette vil gi økt verdiskaping for det lokale næringslivet og øke muligheter for nye arbeidsplasser.

Økt leteaktivitet og oljeutvinning i Barentshavet vil skape behov for serviceanlegg på land. Kirkenes ligger strategisk til for å romme flere av disse landbasene, og ny stamnetthavn vil være viktig for å åpne for etablering av ny oljerelatert aktivitet.

Kirkenes har en relativt stor grensehandel med russere fra Murmanskområdet. Når sentrumsområdet får mindre trafikk, og spesielt tungbiltrafikk går ned, vil det kunne gi et mer attraktivt sentrum å oppholde seg i. Det vil igjen kunne øke interessen for etablering av ny handel og næring.

Det planlegges flere private havner, se kap. 5.2 og underkapittel mulig løsninger havner. Disse havnene må ha påkoblingsmuligheter for veg kap. 11.1.

Lokal virkning

Gjeldende kommuneplan for Sør-Varanger kommune har som mål at sentrum skal være en levende by. Det er mange faktorer som kan påvirke dette. Gater og veger i byen er sentrale og vil gi godt grunnlag for å forbedre miljøet i byen. Temaer som er en del av dette er:

- Økt gåing og sykling til/fra sentrum og i sentrum.
- Økt bruk av kollektive transportmidler i området Bjørnevatn – sentrum – Tømmerneset/Høybukta.

Ved en økt tilrettelegging for gang og sykkel vil aktuelle gater i sentrum bli endret med ny kantstein, asfaltering og belysning. Erfaringsmessig så vil dette ha positiv innvirkning ved at gårdeiere vil pusse opp sine bygninger og arealer i forskjellig grad. Dette tilsammen vil bedre miljøet og sentrum vil bli en triveligere by og oppholde seg i og handle i.

9.4 Fleksibilitet

Konseptene innebærer ikke vesentlige endringer i hovedstrukturen i vegsystemet. Framtidige muligheter for utvikling av øvrig infrastruktur og bebyggelse vil ikke endres strukturelt.

9.5 Finansiering

Finansiering av havn

Staten ved Kystverket har i dag ansvar for å opprette og etablere hoved- og biled med tilhørende navigasjonsinstallasjoner. Det foreligger ingen form for statlig finansieringsordninger til verken kaianlegg eller bakareal/industriareal tilknyttet en havn. Nærskipsfartsstrategien av 2013 og nasjonal havnestrategi av 2015 drøfter muligheter for større satsning på utvikling av havner. Havnestrategien drøfter intensivordninger for godsoverføring fra veg til sjø og tilskuddsordninger til investeringer i havn. Regjeringen har i den sammenheng sagt at disse ordningene må ses i sammenheng med godsanalysen som er under gjennomføring og havnenes finansielle utvikling samt eventuelle endringer

i rammebetingelser for havnekapitalen. Det vil bli lagt vekt på havnenes totale kapasitet i denne vurderingen. Som et resultat av nasjonal havnestrategi er det så langt etablert en tilskuddsordning for utvikling av havnesamarbeid.

Finansiering av øvrige tiltak

Kommunestyret i Sør-Varanger fattet i møte 25. januar 2012 følgende prinsippvedtak:

På nåværende tidspunkt er infrastrukturløsninger i Sør-Varangerpakken ikke framlagt kommunestyret. Kommunestyret ønsker imidlertid at arbeidet med Sør-Varangerpakken videreføres med differensierte finansieringsløsninger, herunder også bompengefinansiering. Kommunestyret ber om at sentrale distriktsveier, kollektivtransport samt gang- og sykkelstier inngår i utredningen.

Da vedtaket ble fattet var det fremdeles uavklart om det skulle settes i gang en konseptvalgutredning. Begrepet «Sør-Varangerpakken», tidligere «Kirkenespakken» omhandler imidlertid mange av de samme elementene som inngår i KVUen, blant annet helhetlige vegløsninger for Kirkenes-området. Vedtaket forutsettes derfor å ha gyldighet også i forhold til KVU-arbeidet.

Finmark fylkeskommune har gjort prinsippvedtak 21. mars 2012: *Utredninger av Sør-Varangerpakken med differensierte finansieringsløsninger, herunder også bompengefinansiering.*

Beregning av bompengepotensial

Det eneste punktet som er vurdert til å ha så mye trafikk at det vil gi bompengebidrag av noe størrelse, er E6 mellom Hesseng og Kirkenes sentrum. Beregningene er gjort uavhengig av konsept, og må anses som grove anslag av finansieringspotensialet. Det er ut fra dette et potensiaal for bompengefinansiering på 400 – 500 mill. kr.

10 MÅLOPPNÅELSE

Alle konseptene har god måloppnåelse, unntatt 0-konseptet og 0+-konseptet som ikke oppfyller effektmålet om å betjene ulike fartøystyper og heller ikke effektmålene om å reduksjon av tungtrafikk og økning av sykkelandelen i sentrum.

10.1 Måloppnåelse

Effektmål for havn: Multifunksjonell havneterminal som kan betjene ulike fartøystyper.

Det er god måloppnåelsen for alle konseptene, unntatt 0+konseptet, for en multifunksjonell havneterminal som kan ulike fartøystyper. 0+konseptet har ikke nok areal og tilfredsstillende ikke absolutte krav. 0+-konseptet vil i tillegg være begrensende pga. støy for nærliggende boliger i sentrum.

	Effektmål	0- konsept	0+- konsept	Leirpollen med to adkomster fra øst (A)	Leirpollen - Førstevann fra øst (B)	Leirpollen - Andrevann fra øst (C)	Leirpollen - vest (D)	Pulkneset	Høybukta
Havn	Multifunksjonell havneterminal som kan betjene ulike fartøystyper	Dårlig	Dårlig	God	God	God	God	God	God
	Rangering	3	2	1	1	1	1	1	1

Tabell 23 Effektmål for havn

Effektmål for veg og sentrum: Reduksjon av tungtrafikk til 5 % og økning av sykkelandelen til 8 %.

Alle konseptene, unntatt konsept 0 og 0+ flytter havnerelatert tungtrafikk ut av sentrum, og tungtrafikken vil reduseres kraftig. Etablering av nærings- og industriareal nær sentrum for bedrifter som ikke naturlig vil etablere seg i en stamnetterminal, vil det ligge til rette for ytterligere reduksjon av tungtrafikken.

Når tungtrafikken er flyttet ut og tiltak for gående og syklende er gjennomført, ligger det meget godt til rette for økt gåing og sykling. Konseptene inneholder også økt tilrettelegging for kollektivreisende. Alle disse tiltakene vil danne grobunn for at effektmålene kan oppnås og transporten i Kirkenesområdet vil bli mer miljøvennlig.

Undersøkelser de siste årene viser at økt tilrettelegging for trygg og sikker sykling fører til mer sykling. Siste lokale RVUer for Trondheim og Kristiansand, som er to byer som har gjort mye for tilrettelegging, viser en sykkelandel på rundt 9 %. I Finnmark har Alta i dag en sykkelandel på 7 % etter flere års satsing på sykkel som spesielt utvalgt sykkelby. Størst potensial for økt sykling ligger på reiser opptil 5 km. Det innebærer at det er et potensial for økt sykling mellom Hesseng og Kirkenes sentrum, samt mellom Hesseng og Bjørnevatn.

	Effektmål	0- konsept	0+ konsept	Leirpollen med to adkomster fra øst (A)	Leirpollen - Førstevann fra øst (B)	Leirpollen - Andrevann fra øst (C)	Leirpollen - vest (D)	Pulkneset	Høybukta
Veg/ sentrum	Reduksjon av tungtrafikk til 5 %	Dårlig	Dårlig	God	God	God	God	God	God
	Økning av sykkelandel til 8 %	Dårlig	Dårlig	God	God	God	God	God	God
	Rangering	3	2	1	1	1	1	1	1

Tabell 24 Effektmål for veg og sentrum

Oppsummering av måloppnåelse

	Effektmål	0- konsept	0+ konsept	Leirpollen med to adkomster fra øst (A)	Leirpollen - Førstevann fra øst (B)	Leirpollen - Andrevann fra øst (C)	Leirpollen - vest (D)	Pulkneset	Høybukta
Havn	Multifunksjonell havneterminal som kan betjene ulke fartøytyper	Dårlig	Dårlig	God	God	God	God	God	God
Veg/ sentrum	Reduksjon av tungtrafikk til 5 %	Dårlig	Dårlig	God	God	God	God	God	God
	Økning av sykkelandel til 8 %	Dårlig	Dårlig	God	God	God	God	God	God
	Rangering	3	2	1	1	1	1	1	1

Tabell 25 Oppsummering av effektmål

Tabellen ovenfor viser antatt måloppnåelse for konseptene. Med unntak av 0-konseptet og 0+-konseptet, oppfyller alle konseptene effektmålene.

10.2 Oppnåelse av generelle samfunns mål/ønskede sideeffekter

Sideeffektene er beskrevet i kap. 4.2. Alle konseptene bortsett fra konsept 0 og 0+ oppfyller de ønskede sideeffektene.

Beregninger av klimagassutslipp viser at klimagassutslippene vil øke i anleggsperioden, men reduseres etter at vegen er bygget og satt under trafikk.

Sikkerheten i farleden og stamnetterminalen vil økes ved at det vil bli nye anlegg som bygges etter nautiske krav. Utbygging av E6 til vegnormal standard vil gi bedre trafikksikkerhet. Sikkerheten blir også ivaretatt gjennom videre planlegging med egne risiko- og sårbarhetsanalyser og trafikksikkerhetsanalyser på de detaljerte planene.

10.3 Vurdering av betingelser/krav konseptene skal oppfylle

Alle konseptene unntatt konsept 0 og 0+ oppfyller betingelser/krav som er satt i kap. 4.3 om nautiske farledskrav og krav til ulike kaier. Andre krav som god forbindelse veg – havn vurderes å være gode for alle konsept unntatt konsept 0 og 0+. Det samme gjelder mulighet for etablering av jernbane. Alle konseptene vurderes, bortsett konsept 0 og 0+, til å ha utviklingspotensial for næringsarealer i tilknytning til havna.

11 DRØFTING OG ANBEFALING

Kystverket og Statens vegvesen anbefaler samlokalisering av maritime virksomheter i en felles stamnetterminal. Både Leirpollen, Pulkneset og Høybukta vest vil gi god måloppnåelse. De to alternativene på vestsiden av Tømmerneset vurderes å ha størst utviklingspotensial på havnesida på grunn av muligheten for samlokalisering av ulike funksjoner, størrelsen på arealet og isforhold. Det anbefales derfor å gå videre med konseptene Høybukta vest og Pulkneset.

11.1 Drøfting og anbefaling av konsept

Drøftingen er delt i to. Først drøftes hele ideen om ny havn og øvrig utvikling i området. Deretter drøftes de ulike konseptene.

For å belyse hovedinnholdet i KVUen er det benyttet en metode som gjør bruk av logisk rammeverk¹⁹ i tabellen nedenfor. Logisk rammeverk gir et raskt bilde av logikken i et forslag, årsaksfaktorer, sentrale usikkerheter og oversikt over helhetsperspektivet.

Drøfting av ny stamnetterminal

Det er flere usikkerheter knyttet til stamnetterminal. Disse kan deles i tre kategorier: Finansiering, avtaler med eksisterende virksomheter (Forsvaret og reindriftsnæringa) og vekstpotensialet. Denne KVU har som mål å legge til rette slik at resultatet kan tas inn i neste NTP 2018 – 2027. Den skal danne grunnlag for finansiering av offentlig veg til havna. Finansiering av selve havna med kaier, nødvendige bygg, vann, avløp og strøm er ikke en del av denne KVUen.

Forsvaret og reindriftsnæringa har tunge interesser i området som det må tas hensyn til gjennom avtaler. Dette er en usikkerhet for oppnåelse av målsettingene. Usikkerhet om vekstpotensialet og mulighetene i Barentsregionen er omtalt i situasjonsbeskrivelsen og nasjonale behov. Dette bygger på informasjon om forholdene og flere utredninger om Barentsregionen utgitt av regjeringene de siste 20 år, som beskrevet i kap.3.2. En anbefaling om ny havn og veg til denne bygger på en tro på et vekstpotensial som skal gi verdiskapning ut fra ressursene som er i nord. Statens vegvesen og Kystverket mener dette er tilstrekkelig utredet og synliggjør og anbefaler derfor en utbygging av ny veg til ny stamnetterminal.

¹⁹ Logisk rammeverk er anbefalt brukt av FN, OECD, EU i sine vurderinger. Logisk rammeverk er mye benyttet og anbefales brukt av forskningsprogrammet CONCEPT. CONCEPT er et forskningsprogram som driver følgeforskning knyttet til store statlige investeringsprosjekter. Programmet er finansiert av Finansdepartementet.

	Ressurser:		Resultatmål: Ny stamnett- terminalhavn Ny veg	Effekt mål: Multifunksjonell havneterminal som kan betjene ulike fartøystyper	Samfunns mål: Kirkenes skal i 2062 ha et effektiv transportsystem som betjener internasjonal maritim virksomhet, passasjer- og godstrafikk i Barentsregionen
Forutsetning	Konseptene er vurdert i et samfunnsøkonomisk perspektiv.	Kontekstuell usikkerhet	Det inngås avtale med reindrifts- næringa.	Økt godsmengde og maritim virksomhet over Kirkenes havn.	Økt lokal aktivitet pga. olje- og gassressurser i Barentsregionen.
	Stortinget vedtar å finansiere vegen.		Løsning for strøm, vann og avløp til havn.	Trafikk langs Nordlige sjørute vil bruke havna.	Økt lokal aktivitet pga. trafikk langs Den nordlige sjørute og Nordøstpassasjen.
	Havnen finansieres gjennom offentlig og private aktører.		Det inngås avtale med Forsvaret. ²⁰	Havna og vegen har kapasitet til å ta trafikken.	Dagens handel med varer og tjenester med Russland fortsetter å øke.
				Nok utviklingsarealer for havn og industri	Handel med varer og tjenester med Finland.

Tabell 26 Logisk rammeverk med mål og usikkerheter

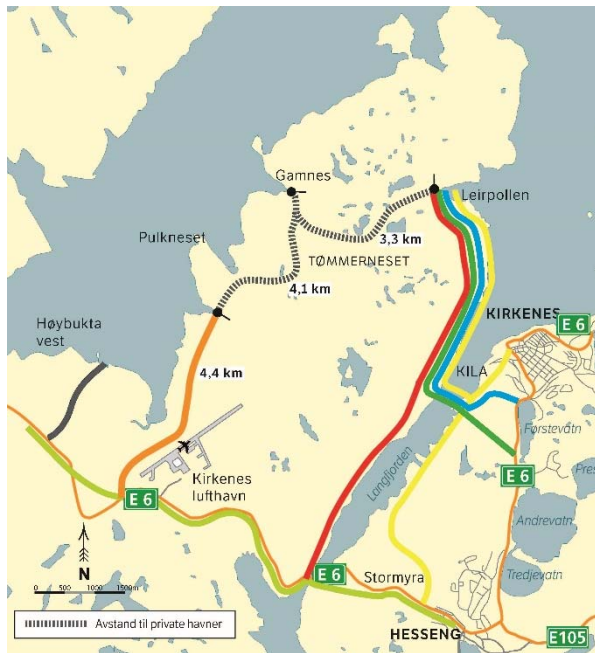
Drøfting av øvrig næringsutvikling i Kirkenes

Det er flere aktører som vil etablere seg med maritim virksomhet i området, for tegning se kap. 5.3. Det er:

- Kirkenes Maritime Park AS har planer om å etablere seg på Pulkneset.
- Norterminal AS på Gamneset.
- Tschudi Kirkenes AS på Slambanken ved Kirkenes.

Kartet nedenfor viser avstanden fra de alternative stamnetterminalene til de ønskede etableringene.

²⁰ Alle konsepter, unntatt Leirpollen A, B og C.



Figur 39 Kart med avstander til private havner

Kystverket og Statens vegvesen anbefaler aktørene å samlokalisere seg i en havn. Det antas også at det vil være en fordel for reindrifta at havneaktiviteten samles til ett sted i stedet for å være spredt mange steder på Tømmerneset.

Kommunen har behov for flere nærings- og industriareal i Kirkenes. En størst mulig grad av samlokalisering av næring og industri på stamnetterminalen er ønskelig, men det er likevel behov for slike areal nær Kirkenes sentrum. Dette kan legge til rette for at transportgenererende næringsliv kan etablere seg utenfor sentrum, og dermed bidra til et mer attraktivt sentrum. Slambanken er et område som ikke er aktuelt som stamnetterminal eller del av denne, men svært aktuelt som sentrumsnært nærings- og industriareal som vil avlaste tungtrafikk i sentrum.

Drøfting av konseptene

Samfunns målet er: Kirkenes skal i 2062 ha et effektivt transportsystem som betjener internasjonal maritim virksomhet, passasjerer og godstrafikk i Barentsregionen. Det er to effektmål:

1. Multifunksjonell stamnetterminal som kan betjene ulike fartøytyper
2. Reduksjon fra 11 % tungtrafikk i sentrum til 5 %. Økning av sykkelandel fra 4 % til 8 %.

Nasjonalt transportplan 2014 – 2023 sier at dersom det blir aktuelt å bygge ut en ny stamnetterminal ved Slambanken i Kirkenes, vil ny adkomst fra E6 bli prioritert. Utredningen viser at Slambanken ikke er egnet som stamnetterminal, men at et nærings- og industriareal her vil redusere tungtrafikken i sentrum og bedre miljøet. Når Slambanken ikke blir stamnetterminal vil vegtilknytning til området normalt få en annen status enn riksveg.

Konseptvalgutredningen har utredet tre aktuelle konsept for stamnetterminal. Alle konseptene omfatter ny stamnetterminal utenom sentrum med riksvegtilknytning, tiltak i Kirkenes sentrum og utbedring av E6.

Det er ikke tilstrekkelige arealer i Kirkenes sentrum til å utvikle dagens havn i samsvar med framtidige behov. Hverken dagens situasjon (konsept 0) eller mindre tiltak vil oppfylle samfunn- og effektmålene, absolutte nautiske absolutte krav, viktige krav eller andre krav, se kap. 4.3.

De tre konseptene som er vurdert som aktuelle er Leirpollen, Pulkneset og Høybukta vest. En oppsummering av fordeler og ulemper ved de tre konseptene er gitt i tabellen nedenfor:

Konsept	Fordel	Ulempe	Ikke rangert
Leirpollen	Kommunen ønsker Leirpollen som stamnetterminal.	Dyreste vegadkomst Leirpollen A–C (1070–720 mill. kr.) Leirpollen D (460 mill. kr). Ved Leirpollen D må det bygges adkomst til Slambanken over Langfjorden. Kirkenesbase AS (på Pulkneset) kan ikke kunne bruke Leirpollen til baseaktivitet med bakgrunn i forholdet til sikkerhetskrav, is og støy.	Norterminal AS kan bygge veg fra Leirpollen til Gamneset ca. 3,3 km.
	Alternativ A – C gir adkomst til Slambanken.	Pr. i dag er det ikke mottatt dokumentasjon av interessenter som vil drive tung virksomhet i Leirpollen. Mer støy og visuelle inntrykk fra stamnetterminalen sett fra Kirkenes sentrum.	
Pulkneset	Nest lavest investeringskostnad på vegadkomst (280 mill.kr).		Norterminal AS kan bygge veg fra Pulkneset til Gamneset ca. 4,1 km.
	Skjermet for visuelle inntrykk fra Kirkenes sentrum og ingen støy fra terminalen til sentrum.		
	Plassering ivaretar sikkerhetskrav for basevirksomhet.	Adkomstveg til Pulkneset berører trekkveg for reindrift.	Det må bygges egen adkomst til Slambanken.
Høybukta vest	Mulighet for samlokalisering		Det må bygges egen adkomst til Slambanken.
	Lavest investeringskostnad på veg (100 mill. kr.) Beslaglegger minst areal til stamnetterminal og veg.		
	Skjermet for visuelle inntrykk fra Kirkenes sentrum og ingen støy fra terminalen til sentrum.	Alle aktører må bygge egen infrastruktur til sine havner på Tømmerneset.	
	En samlokalisering vil redusere kostnadene for infrastruktur og tar i bruk minst areal.		

Tabell 27 Konsepter og momenter for oppsummering.

Konseptene Leirpollen, Pulkneset og Høybukta vest tilfredsstiller maritime krav og oppfyller effektmålene. Ved alle konsept kan det etableres jernbaneterminal. Konsept Pulkneset og Høybukta vest vil være noe mindre utsatt for is enn konsept Leirpollen, men forskjellen vurderes ikke så stor at det skiller vesentlig mellom konseptene.

Det er ikke lagt fram dokumentasjon på interessenter som vil drive tung virksomhet i Leirpollen. Kirkenesbase AS (på Pulkneset) opplyser at de ikke kan bruke Leirpollen til baseaktivitet på grunn av sikkerhetskrav, is og støy. Konsept Høybukta vest og Pulkneset i Korsfjorden antas ut fra dette å ligge bedre til rette for samlokalisering.

Alle konseptene er negative for reindriften, konsept Pulkneset er det mest negative. Alle konseptene inklusiv dagens havn ligger i tilknytning til nasjonale laksefjorder.²¹

Kostnadene for etablering av stamnetterminal, sentrumstiltak og utbedring av E6 er lik for alle konseptene, mens kostnadene for adkomst til stamnetterminalen varierer. Adkomst til konsept Høybukta vest har lavest kostnad på 100 mill. kr. De fire alternative adkomstene til Leirpollen har høyest kostnad med 460 – 1070 mill. kr.

Kommunen ønsker at Leirpollen skal være stamnetterminal. Konsept Leirpollen vil også gi adkomst til Slambanken, et sentrumsnært industri- og næringsareal som vil avlaste sentrum for tungtrafikk. Utvikling av dette området kan bidra til at effektmålet om å redusere andelen tungtransport i sentrum oppnås bedre. I de øvrige konseptene må en eventuell adkomst til Slambanken etableres som et eget prosjekt. Kostnadene for tilknytning til Slambanken fra E6 er beregnet til 230 mill. kr.

Ingen av konseptene har positiv netto nytte. Det vekstpotensialet som ligger i ny stamnetterminal og nye næringsområder fanges ikke opp i de samfunnsøkonomiske beregningene. Tiltakene vil derfor ha større nytte enn dagens beregningsmodeller viser.

Anbefaling

For å styrke Kirkenes som knutepunkt i Barentsregionen anbefales det å etablere en ny stamnetterminal i Kirkenes.

Både Leirpollen, Pulkneset og Høybukta vest er egnet for å etablere stamnetterminal. De to konseptene med stamnetterminal på vestsiden av Tømmerneset vurderes å ha størst utviklingspotensial på havnesida på grunn av muligheten for samlokalisering av ulike funksjoner, størrelsen på arealet og isforhold. Det anbefales at konseptene på vestsiden av Tømmerneset legges til grunn for videre planlegging.

Konsept Høybukta vest rangeres som nummer en og konsept Pulkneset som nummer 2. Videre utredningsarbeid vil gi svar på hvor stor forskjell det er mellom disse konseptene når det gjelder konsekvenser for samlokalisering, reindrift, grunnforhold og havnetekniske forhold.

En ny stamnetterminal utenom sentrum vil bedre sentrumsmiljøet i Kirkenes. For ytterligere bedring av miljø og utviklingsmulighet i Kirkenes sentrum anbefales at det etableres en forbindelse til Slambanken fra E6. Hvilken status denne vegen skal ha, må avklares i den videre planlegging.

²¹ Hele fjordsystemet fra Varangerfjorden med Korsfjorden til Neiden og Bøkfjorden til Elvenes er nasjonale laksefjorder.

I det videre arbeidet bør man drøfte om et samlet finansieringsopplegg som inkluderer bompenger kan omfatte både riksvegtilkobling til stamnetterminal, utbedring av E6, tiltak i sentrum og vegtilkobling til Slambanken og andre industri- og næringsområder.

I en bompengepakke vil konseptet Høybukta vest, som har lavest kostnad for riksvegtiltakene, gi størst mulighet til å frigjøre midler til andre tiltak.

11.2 Kontraktstrategi

Investeringene i KVVU-området kan deles i tre:

- Bygging av ny veg til stamnetterminal
- Standardheving E6 fra Høybukta vest til Hesseng
- Sentrumstiltak (som igjen kan deles)

Det er fra Statens vegvesens side ønskelig at lokalt næringsliv gis mulighet til å delta i konkurranser om våre prosjekter. Entreprenørmiljøet i Finnmark og særlig i Øst-Finnmark er imidlertid lite, og ikke godt dimensjonert for å ta på seg store utbyggingsoppdrag. Spesielt gjelder dette tunneldriving og brubygging. På E105 i samme kommune ser vi at det er store entreprenørselskap som er i posisjon til å få oppdrag. Mulighetene for lokalt næringsliv er derfor større når prosjektene deles opp. Her vil sentrumstiltakene egne seg for å dele opp for lokale entreprenører.

Utbedring av E6 fra Høybukta vest til Hesseng vil ikke nødvendigvis falle sammen i tid med veg til stamnetterminal. Det kan derfor være gunstig å bruke to kontrakter på disse tiltakene. I Kirkenes sentrum er tiltakene og omfanget i en annen størrelsesorden. Det kan også være aktuelt å dele sentrumstiltakene opp i flere kontrakter. Det er fullt mulig for entreprenører i Finnmark å konkurrere om disse kontraktene. Vi anbefaler derfor følgende kontraktstrategi:

- En kontrakt for veg til stamnetterminal
- En kontrakt for E6 Høybukta vest – Hesseng
- En eller flere kontrakter for sentrumstiltakene, vurdert ut fra type tiltak og når de enkelte tiltak skal gjennomføres

Byggetid

Det er gjort en overordnet vurdering for planleggings- og byggetid for konseptene. Byggetid for de tre alternative konseptene rangeres på dette nivået lik for Leirpollen, Pulkneset og Høybukta vest. Det gjøres med bakgrunn i følgende vurderinger:

- Leirpollen vil ha lenger byggetid og mindre planlegging fordi det er gjort kommunedelplan for den. Reguleringsplanen vil ta tid fordi den er et mer omfattende med bru og lengre veg enn de andre konseptene.
- Pulkneset vil ha noe mer planleggingstid fordi det må planlegges mer enn Leirpollen, men det blir kortere byggetid pga. kortere adkomstveg.
- Høybukta vest vil ha noe mer planleggingstid fordi det må planlegges mer og kortere byggetid pga. kortere adkomstveg.

Vurdering av planleggings- og byggetid må vurderes nærmere i den videre planleggingen.

12 MEDVIRKNING OG INFORMASJON

Det statlige utredningsarbeidet startet med et ideverksted på Svanhøvd i april 2010. Selv om det da ikke var vurdert å gjøre en KVVU, ble grunnlaget for medvirkningen i prosjektet lagt. Arbeidet ble fulgt opp av et dialogmøte i september 2014, hvor mange av de samme aktørene var til stede. Det er laget rapport både fra ideverkstedet og dialogmøtet.

Det er avholdt fire politiske samordningsmøter med Sør-Varanger kommune og Finnmark fylkeskommune.

I prosjektperioden er det avholdt møter i prosjektgruppa med Finnmark fylkeskommune, Sør-Varanger kommune, Jernbaneverket, Avinor og Kystverket. Det er holdt egne møter med Sametinget, reindriftsagronomen, forsvaret, kommunen og representanter fra næringslivet. Det er avholdt egne møter med aktører i næringslivet som planlegger maritim virksomhet i Kirkenes, kommunen, Kystverket og Statens vegvesen. Det er også avholdt åpent møte i regi av Kirkenes næringshage.

KVVU-utredningen har egen nettside på www.vegvesen.no/Europaveg/kirkenes

13 VEDLEGG OG REFERANSER

13.1 Vedlegg

Akvaplan Niva. Vekstpotensiale for Kirkenes havn 2015–2030.

Avinor. Notat fra Avinor AS vs KVV Kirkenes. 2014 og epost 2015.

Finnmark fylkeskommune/Kolarctic. KVV–Kirkenes: Vurderinger av aktuelle jernbaner til havn i Kirkenes. 12. des. 2014.

Kystverket. Kystverkets vurdering av mulige lokaliteter for etablering av stamnetthavn i Sør–Varanger kommune. Juni 2015

Jernbaneverkets vurderinger av mulige lokaliteter for etablering av godsterminal i tilknytning med stamnetthavn i Sør–Varanger kommune. 16. mars 2015.

Samferdselsdepartementet. Mandat for KVV E6 Høybukthoen – Kirkenes. 2. sept. 2014.

Samferdselsdepartementet til Ministry of Transport and Communications – Finland. Joint Barents Transport Plan – Norwegian position. 15.05.2014. ref. 11/1680

Statens vegvesen. Veg-/infrastrukturløsninger i Kirkenes–området. Referat fra verksted 26. og 27. april 2014.

Statens vegvesen. Konseptvalgutredning for Kirkenes. Rapport fra dialogmøte 16. sept. 2014

Statens vegvesen. Utfordringer for KVV E6 Høybukthoen – Kirkenes. Mai 2014.

Statens vegvesen. Trafikknotat. April 2015.

Statens vegvesen. KVV E6 Kirkenes. Ikke–prissatte konsekvenser. Mai 2015.

13.2 Referanser

A Barents Freeway – project report: Nikel – Kirkenes. Railway Study 2.okt. 2014

A Barents Freeway – project report: Rovaniemi – Kemijärvi – Kirkenes. Railway Study 2. Okt.2014

Avinor, Jernbaneverket, Kystverket og Statens vegvesen. Ny infrastruktur i nord. Del 1 Utviklingstrekk i viktige næringer og transportbehov fram mot 2010. Nov. 2010.

Avinor, Jernbaneverket, Kystverket og Statens vegvesen. Ny infrastruktur i nord. Del 2 Forslag til tiltak for transportinfrastrukturen. Juni 2014.

Avinor I Nordområdene. Muligheter og strategier. Mars 2014.

Confederation of Finnish Industries EK. A Strategic Vision for the North –economic growth in the Arctic region. Mai 2015

Barents Euro–Arktisk Transportområde (BEATA). Felles transportplan for Barentsregionen. Sept. 2014.

Finnmark fylkeskommune. Regional transportplan for Finnmark 2014 – 23. 2014

Rambøll. Mulighetsstudie for Kirkenes havn. 2008

Sparebanken Nord-Norge 1. Konjunkturbarometer for Nord-Norge. Høsten 2014.

Statens vegvesen KVV i Statens vegvesen. Skrivemal med veiledning. Des.–2014.

Sør-Varanger kommune. Kommuneplan

Utenriksdepartementet. Regjeringens nordområdestrategi. 2006.

Utenriksdepartementet. Nye byggesteiner i nord. 2009

Utenriksdepartementet. Nordområdemeldingen. Visjon og virkemidler. 2011.

Utenriksdepartementet. Nordkloden. Verdiskapning og ressurser. Klimaendringer og kunnskap. Utvikling nord på kloden angår oss alle. Nordområdene 2014.



Statens vegvesen
Region nord
Postboks 1403
8002 BODØ

Besøksadresse:
Dreyfushammarn 31/33,
8002 BODØ