



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

Tilleggsliste

Utvalg: Kommunestyret
Møtedato: 15.06.2016
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, 09.06.2016

Rafaelsen, Rune Gjertin
ordfører

SAKSLISTE:

Saksnr.:	Sakstittel:	Arkivsak:	U.off:
048/16	KOMMUNEREFORMEN - SØR-VARANGER KOMMUNE Saksordfører: Lena Norum Bergeng, lnbe@svk.no , tlf. 91766623	14/2147	
049/16	OMSTILLINGSPLAN 2016 - 2022 FOR SØR- VARANGER KOMMUNE Saksordfører: Mariann W. Magga, mariann.magga@gmail.com , tlf. 97702350	15/3691	
050/16	STIFTELSESMØTE SØR-VARANGER UTVIKLING AS Saksordfører: Lena Norum Bergeng, lnbe@svk.no , tlf. 91766623	16/1838	
051/16	VALG AV LAGRETTEMEDLEMMER/MEDDOMMERE TIL HÅLOGALAND LAGMANNSRETT FOR PERIODEN 01.01.17 - 31.12.20 Saksordfører: Lena Norum Bergeng, lnbe@svk.no , tlf. 91766623	12/926	
052/16	VALG AV SÆRSKILT UTVALG FOR JORDSKIFTESAKER 2017 - 2020 Saksordfører: Lena Norum Bergeng, lnbe@svk.no , tlf. 91766623	16/672	
053/16	REISEMÅLSPROSJEKT FASE 3 - VALG AV STYRINGSGRUPPE Saksordfører: Lena Norum Bergeng, lnbe@svk.no , tlf. 91766623	16/1874	
	INTERPELLASJON TIL KOMMUNESTYREMØTET 15.06.2016 - NÆRINGSFONDET	16/277	



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: 09.06.2016
Arkivsak: <arkivsaksnr>	
Saksordfører:	

Utvalg	Saksnummer	Dato
Kommunestyret	048/16	15.06.2016

KOMMUNEREFORMEN - SØR-VARANGER KOMMUNE

Vedlagte dokumenter:

Høringsnotat om nye oppgaver til større kommuner(352978)(1).pdf
Høringsnotat nye oppgaver til større kommuner (til publiser(352958).pdf
BDO - KOMMUNEREFORM ØST-FINNMARK - OPPSTARTSMØTE 06.08.2015
BDO - UTKAST TIL REFERAT OG OPPDATERT PRESENTASJON FRA
OPPSTARTSMØTET 06.08.2015
BDO - KOMMUNEREFORM ØST-FINNMARK - STYRINGSGRUPPEMØTE 09.11.2015
BDO ADVISORY RAPPORT FAKTAGRUNNLAG KOMMUNEREFORMUTREDNING I ØST-
FINNMARK
DELRAPPORT FRA SAMISK SPRÅKUTVALG
Utredning kommunereform kommunestyret 15.06.16
STATUSBILDE SØR-VARANGER KOMMUNE

Dokumenter i saken:

2016009457 KOMMUNEREFORMEN OG VURDERING AV DE SAMISKE SPØRSMÅL
2016008960 KOMMUNEREFORMEN - KOMMUNESTYRET SKAL AVGJØRE ENDELIG
VEDTAK
2016008231 INVITASJON TIL KONFERANSE OM KOMMUNEREFORMEN OG
KOMMUNEPROPOSISJONEN 2017
2016003458 MELDING OM VEDTAK I KOMMUNESTYRET 17.02.16 -
KOMMUNEREFORMEN - PROSESS 2016
2016001710 FYLKESMANNENS ROLLE OG FORVENTNINGER TIL PROSESS OG
VEDTAK - KOMMUNEREFORMEN I FINNMARK
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:
KOMMUNEREFORMEN - FRAMTIDENS KOMMUNESTRUKTUR
2014017529 INVITASJON TIL Å DELTA I REFORMPROSESSEN -
KOMMUNEREFORMEN

Forslag til innstilling:

Nina Bordi Øvergaard
rådmann

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



DET KONGELIGE KOMMUNAL-
OG MODERNISERINGSDEPARTEMENT

Ifølge liste

Deres ref

Vår ref

Dato

15/2029-50

02.06.2016

Høringsnotat om nye oppgaver til større kommuner - Korrigert versjon

Vi viser til brev fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet av 1. juni 2016 med høringsnotat om nye oppgaver til større kommuner.

Vedlagt følger korrigert versjon av høringsnotatet. Det er kun gjort en mindre endring i kapittel 4.4.2.

Med hilsen

Hans Petter F. Gravdahl (e.f.)
avdelingsdirektør

Mari Jacobsen
fagdirektør

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og sendes uten signatur.

Adresseliste

Departementene

Arbeids- og velferdsdirektoratet (NAV)
Barneombudet
Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet
Brønnøysundregistrene
Datatilsynet
Direktoratet for forvaltning og IKT
Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap
Domstoladministrasjonen
Forbrukerombudet
Forbrukerrådet
Foreldreutvalget for grunnskolen
Fylkesmennene
Helsedirektoratet
Helseforetakene
Husbanken
Innovasjon Norge
Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, IMDi
Konkurransetilsynet
Landbruksdirektoratet
Likestillings- og diskrimineringsnemnda
Likestillings- og diskrimineringsombudet
Mattilsynet
Miljødirektoratet
Norges Bank
Regionale helseforetak
Riksantikvaren
Riksarkivet
Skattedirektoratet
Statens helsetilsyn
Statens kartverk
Statens råd for likestilling av funksjonshemmede
Statens seniorråd
Statens vegvesen Vegdirektoratet
Statistisk sentralbyrå
Sysselmannen på Svalbard
Utdanningsdirektoratet
Utlendingsdirektoratet

Nord universitet
Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU)
Norges Teknisk-naturvitenskaplige Universitet (NTNU)
Universitetet i Agder
Universitetet i Bergen
Universitetet i Oslo
Universitetet i Stavanger
Universitetet i Tromsø – Norges arktiske universitet

Riksrevisjonen
Sametinget
Sametingets ungdomspolitiske utvalg, SUPU
Sivilombudsmannen

Høyesterett
Lagmannsrettene
Tingrettene

Fylkeskommunene
Kommunene
Longyearbyen lokalstyre

Den norske kirke
Likestillingssenteret

Advokatforeningen
Akademikerne
Arbeidsgiverforeningen Spekter
ASVL – Arbeidsgiverforeningen for vekst- og attføringsbedrifter
Bedriftsforbundet
Delta
Den norske legeförening
Den norske Revisorforening
Dommerforeningen
Elevorganisasjonen
Fagforbundet
Fellesforbundet
Fellesorganisasjonen (FO)
Finansnærings Hovedorganisasjon
Forbund for kommunal økonomiforvaltning og skatteinnfordring

Funksjonshemmedes fellesorganisasjon
Handels- og servicenæringens hovedorganisasjon
Innvandrerne Landsorganisasjon, INLO
Juristforbundet
Kollektivtrafikkforeningen
KS - Kommunesektorens arbeidsgiver- og interesseorganisasjon
KS Bedrift
Landsorganisasjonen i Norge (LO)
Landsrådet for norske barne- og ungdomsorganisasjoner
Landssammenslutningen av vertskommuner
Miljøstiftelsen Bellona
MIRA-senteret
Nasjonalforeningen for folkehelsen
Natur og ungdom
Naturviterne
NHO Service
Norges Blindeforbund
Norges Bondelag
Norges handikapforbund
Norges Idrettsforbund
Norges jeger- og fiskerforbund
Norges kommunerevisorforbund
Norges naturvernforbund
Norges skogeierforbund
Norsk Bonde- og Småbrukarlag
Norsk Ergoterapeutforbund
Norsk Forbund for utviklingshemmede
Norsk forening for bolig- og byplanlegging
Norsk friluftsliv
Norsk Fysioterapeutforbund
Norsk institutt for naturforskning
Norsk Kiropraktorforening
Norsk Manuellterapeutforening
Norsk pasientforening
Norsk pensjonistforbund
Norsk rådmannsforum
Norsk Sau og geit
Norsk Studentorganisasjon
Norsk sykepleierforbund
NORSKOG
NTL – Norsk Tjenestemannslag

Næringslivets hovedorganisasjon
Parat
Private barnehagers landsforbund
Privatpraktiserende Fysioterapeuters Forening
RI Norge
SABIMA
Samarbeidsforumet av funksjonshemmedes organisasjoner SAFO
Statens pensjonskasse
Unio
Utdanningsforbundet
Verdens naturfond
Virke
Yrkesorganisasjonenes sentralforbund

Høringsnotat om nye oppgaver til
større kommuner

1	Mer makt og myndighet til kommunene	3
1.1	Innledning	3
1.2	Om innholdet i høringsnotatet og de enkelte kapitlene	4
2	Bakgrunnen for høringsnotatet	6
2.1	Meld. St. 14 (2014–2015) Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner	6
2.2	Stortingets behandling av Meld. St. 14 (2014–2015)	7
3	Forslag om overføring av oppgaver til kommunene	9
3.1	Innledning	9
3.2	Barne- og likestillingsdepartementet	10
3.3	Justis- og beredskapsdepartementet	16
3.4	Klima- og miljødepartementet	19
3.5	Kommunal- og moderniseringsdepartementet	23
3.6	Kulturdepartementet	31
3.7	Landbruks- og matdepartementet	33
3.8	Samferdselsdepartementet	37
4	Oversikt over oppgaver som vurderes i andre prosesser	50
4.1	Innledning	50
4.2	Arbeids- og sosialdepartementet	50
4.3	Barne- og likestillingsdepartementet	52
4.4	Helse- og omsorgsdepartementet	53
4.5	Justis- og beredskapsdepartementet	64
4.6	Kommunal- og moderniseringsdepartementet	65
4.7	Klima- og miljødepartementet	66
4.8	Landbruks- og matdepartementet	67
4.9	Olje- og energidepartementet	68
4.10	Samferdselsdepartementet	69
4.11	Lokal nærings- og samfunnsutvikling	70
5	Økonomiske og administrative konsekvenser	72
5.1	Innledning	72
5.2	Kortsiktige økonomiske og administrative konsekvenser	72
5.3	Langsiktige økonomiske og administrative konsekvenser	73

1 Mer makt og myndighet til kommunene

1.1 Innledning

Ulike lokalsamfunn står overfor ulike utfordringer. Regjeringen vil gi kommunene større muligheter til å finne gode løsninger tilpasset egne innbyggere. Enkeltmennesker, familier, organisasjoner og lokalsamfunn skal få større innflytelse over saker som angår dem selv og over samfunnsutviklingen. Regjeringen vil bygge samfunnet nedenfra. Makt og myndighet skal flyttes nærmere innbyggerne, slik at de kan styre mer av sin egen hverdag og sin egen samfunnsutvikling.

Kommunen er grunnmuren i velferdssamfunnet. Det er i kommunene de grunnleggende velferdstjenestene gis. Kommunen sikrer oss de viktigste tjenestene i mange faser av livet, og er avgjørende for gode lokalsamfunn over hele landet. Kommunene står overfor viktige utfordringer både på kort og lang sikt.

Siden forrige kommunereform for 50 år siden har kommunen fått stadig flere oppgaver og mer ansvar, for eksempel innen helse- og omsorgstjenesten, opplæring og barnevern. Tjenestene kommunene skal yte til sine innbyggere er de siste tiårene blitt stadig mer komplekse og krever høy kompetanse. Mange kommuner har utfordringer knyttet til både å rekruttere og til å holde på arbeidstakere med etterspurt kompetanse. Denne utfordringen vil bli enda større i årene som kommer. Det vil bli en økende konkurranse om kompetent arbeidskraft.

Den demografiske utviklingen vil gi økt behov for offentlige velferdstjenester de neste tiårene. I tiårsperioden fra 2020 til 2030 forventes antall eldre over 80 år å vokse med 50 prosent.

Det er kommunene som i stor grad vil måtte håndtere virkningene av den demografiske utviklingen. Endringene i alderssammensetningen vil være krevende for alle kommuner, men vil spesielt gi store utfordringer for de minste kommunene. Om noen tiår er det kommuner som bare vil ha to yrkesaktive per pensjonist, og for enkelte kommuner nærmere det seg én til én.

Befolkningen forventer flere og bedre tjenester. Økt privat kjøpekraft og velferd bidrar til at innbyggernes forventninger til kvaliteten på og omfanget av de kommunale tjenestene øker.

Lokaldemokratiet er over tid blitt svekket. Den statlige styringen har økt i takt med at kommunene har fått ansvar for stadig flere velferdstjenester. Dette reduserer kommunenes muligheter til å tilpasse tjenestene til lokale forhold og innbyggernes behov i den enkelte kommune.

For å styrke kommunene gjennomfører regjeringen en kommunereform som skal gi større og sterkere velferds kommuner. Målet for reformen er å sikre gode og likeverdige tjenester til innbyggerne, en mer helhetlig og samordnet samfunnsutvikling, bærekraftige og økonomisk

robuste kommuner og et styrket lokaldemokrati. Kommunereformen skal gi kommunestyrene økt innflytelse over forhold som er viktige for innbyggerne. Kommuner over hele landet er nå inne i de siste diskusjonene og vurderingene av om de skal slå seg sammen, og eventuelt hvem de ønsker å slå seg sammen med. Fra kommunene høsten 2014 fikk invitasjon til å delta i kommunereformen, har innbyggere, politikere, ansatte og næringsliv hatt dialog og debatt om hvordan vi best former framtiden i kommune-Norge. Kommunereformen vil gi sterkere kommuner med bedre kapasitet og kompetanse til å ivareta og videreutvikle velferdstilbudet til innbyggerne, og muligheter til å utvikle bærekraftige og gode lokalsamfunn. Reformen handler om å utvikle velferd og lokalt folkestyre i store og små lokalsamfunn til det beste for innbyggerne, næringslivet og lokalsamfunnet.

Økonomisk solide kommuner som har god kontroll på økonomien er en viktig forutsetning for at kommunene skal kunne tilby innbyggerne gode velferdstjenester. Større kommuner vil ha større ressurser og kan også ha en mer variert befolknings- og nærings sammensetning. Større kommuner vil lettere kunne håndtere uforutsette hendelser og endringer i befolknings sammensetningen.

En endret kommunestruktur med større kommuner vil også legge grunnlaget for å kunne overføre flere oppgaver til kommunene. Kommunal- og moderniseringsdepartementet fremmet 20. mars 2015 Meld. St. 14 (2014–2015) *Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner*. Meldingen omhandler hvilke oppgaver som kan overføres til kommunene, jf. kapittel 2.1. Flere oppgaver vil gi kommunene mulighet til å utvikle et mer helhetlig og sammenhengende tjenestetilbud til innbyggerne, samtidig som det vil bidra til å skape større interesse for lokalpolitikken. Flere oppgaver vil styrke kommunene som viktige lokaldemokratiske organer for sine innbyggere. Dette vil gi økt makt og myndighet og dermed økt lokalt selvstyre. Større kommuner legges til grunn som en forutsetning for overføring av nye oppgaver. Det er også en viktig premisse at individuelle rettigheter ikke skal svekkes.

Stortinget har vedtatt at det fortsatt skal være tre folkevalgte nivåer. Stortinget har også bedt regjeringen gjennomgå oppgavene til det regionale folkevalgte nivået parallelt med arbeidet med kommunereformen, jf. Innst. 262 S (2013–2014), Innst. 300 (2013–2014) og Innst. 333 S (2014–2015). Kommunal- og moderniseringsdepartementet la 5. april 2016 fram Meld. St. 22 (2015–2016) *Nye folkevalgte regioner – rolle, struktur og oppgaver*.

Med utgangspunkt i forslagene i dette høringsnotatet, tas det sikte på å legge fram en samlet lovproposisjon om nye oppgaver til kommunene våren 2017, samtidig med forslag om ny kommunestruktur og nytt folkevalgt regionalt nivå.

1.2 Om innholdet i høringsnotatet og de enkelte kapitlene

I dette notatet høres forslag til lovendringer knyttet til overføring av oppgaver til kommunene, jf. Stortingets behandling av Meld. St. 14 (2014–2015) 9. juni 2015. I tillegg høres enkelte forskriftsendringer. Notatet inneholder også en konkretisering og nærmere vurdering av oppgaveendringene.

I kapittel 2 omtales bakgrunnen for høringsnotatet, det vil si hovedinnholdet i Meld. St. 14 (2014–2015) og Stortingets behandling av denne, jf. Innst. 333 (2014–2015) *Innstilling til Stortinget om kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner*.

Kapittel 3 inneholder forslag til lov- og forskriftsendringer knyttet til oppgaver som skal overføres til kommunene i forbindelse med den planlagte framleggelsen av en samlet lovproposisjon våren 2017:

- Vigsler som i dag gjøres av notarius publicus
- Andre oppgaver som er lagt til notarius publicus
- Vilt- og innlandsfiskeforvaltning
- Enkelte oppgaver etter forurensningsloven
- Det boligsosiale området – tilskudd til etablering i egen bolig og tilskudd til tilpasning av bolig
- Idrettsfunksjonell forhåndsgodkjenning av svømmeanlegg
- Nærings- og miljøtiltak i skogbruket
- Tilskudd til tiltak i beiteområder
- Kollektivtransport

Noen av oppgaveendringene som Stortinget sluttet seg til, skal håndteres i andre løp som ikke nødvendigvis følger tidsløpet for framleggelsen av lovproposisjonen. Disse oppgaveendringene høres ikke i dette notatet, men følges opp i prosesser fastsatt av det enkelte departement. Disse oppgavene omtales likevel i kapittel 4 for å gi høringsinstansene et samlet bilde av hvilke oppgaver regjeringen tar sikte på å overføre til kommunesektoren. Dette gjelder blant annet oppgave- og finansieringsansvaret i barnevernet, oppgaver på rehabiliteringsområdet, en tilskuddsordning under Landbruks- og matdepartementets område, konsesjonsbehandling av små vannkraftverk og sekretariat for forliksrådet. I tillegg behandles overføring av tannhelsetjenester og basishjelpemidler i egne løp. Høringsnotat og lovproposisjon om tannhelsetjenester og endringer i oppgave- og finansieringsansvaret i barnevernet vil imidlertid følge tidsløpet for kommunereformen.

Kapittel 5 omhandler økonomiske og administrative konsekvenser av oppgaveendringene. Dette omtales også under de enkelte forslagene om oppgaveoverføring i kapittel 3.

2 Bakgrunnen for høringsnotatet

2.1 Meld. St. 14 (2014–2015) Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner

I Meld. St. 14 (2014–2015) foreslår regjeringen overføring av oppgaver til kommunene på en rekke områder i forbindelse med kommunereformen: tannhelsetjenesten, rehabiliteringstjenester, arbeids- og utdanningsreiser, basishjelpemidler, idrettsfunksjonell godkjenning av svømmeanlegg, tilskudd til frivilligsentraler, tilskudd til etablering i egen bolig og den personrettede delen av tilskudd til tilpasning av bolig, notarius publicus` vigsler, kompetanse til å utføre notarialforretninger, forvaltningsansvar for deler av regelverket for jakt og fiske og enkelte oppgaver etter forurensningsloven, tilskudd til nærings- og miljøtiltak i skogbruket, utvalgte kulturlandskap i jordbruket, verdensarvområdene og til tiltak i beiteområder. Videre foreslås det at varig tilrettelagt arbeid i skjermet sektor og ordinær bedrift utredes med sikte på overføring. I tillegg varsles det at det kan iverksettes en forsøksordning der driftsansvaret for distriktpspsykiatriske sentre (DPS) overføres til noen forsøkskommuner som har tilstrekkelig kapasitet og kompetanse. Det vises videre til at det er igangsatt et arbeid for å se på hvilken rolle større kommuner kan ha i lokal nærings- og samfunnsutvikling.

I tillegg omtales en rekke prosesser som berører ansvarsdelingen mellom forvaltningsnivåene, men som ikke nødvendigvis følger tidsløpet for fremleggelse av den planlagte lovproposisjonen om nye oppgaver til kommunene våren 2017. Dette gjelder: oppgave- og finansieringsansvaret i barnevernet, utredning av familieverntjenesten med sikte på overføring av ansvaret til kommunene, oppgaver på politiområdet, ansvarsdelingen mellom forvaltningsnivåene for det offentlige vegnettet, stortingsmelding om primærhelsetjenesten, opptrappingsplaner for henholdsvis rusfeltet og rehabiliteringsfeltet, finansieringsansvaret for pasienttransport, reformarbeid knyttet til pleiepengene, hjelpestønad og omsorgslønn, forenkling av utmarksforvaltningen, utviklingsavtaler på planområdet, forenkling av plandelen i plan- og bygningsloven, konsesjonsbehandling av mikro-, mini- og småkraftverk, endringer i lov om motorferdsel i utmark og vassdrag- og vannscooterregelverket.

I meldingen legges det til grunn at generalistkommunesystemet fortsatt skal være hovedmodell for kommunesektoren, og at nye oppgaver som hovedregel skal overføres til alle kommuner. Hovedbegrunnelsen for dette er at dagens system bidrar til en oversiktlig offentlig forvaltning for innbyggerne, og mindre sektorisering og gråsoner. Meldingen åpner likevel for å overføre enkelte nye oppgaver, som videregående opplæring og kollektivtransport, kun til de største kommunene. Dette vil kunne gi et mer helhetlig tjenestetilbud for innbyggerne i disse kommunene ved at oppgaver som nå er splittet av forvaltningsmessige skiller kan ses i sammenheng på lokalt nivå. To forutsetninger legges til grunn for overføring av oppgaver til de største kommunene. For det første må storkommunene være i stand til å løse oppgavene på en god måte, herunder inneha tilstrekkelig kapasitet og kompetanse og utgjøre geografisk funksjonelle områder. For det

andre må oppgaveløsningen i områdene utenfor storkommunene kunne håndteres på en måte som sikrer likeverdig løsning av oppgavene. Befolkningsgrunnlag og geografiske avstander vil være sentrale faktorer i den sammenheng. I meldingen anbefales det ikke at det åpnes for at de største kommunene, som får en bredere oppgaveportefølje enn øvrige kommuner, kan utgjøre egne fylker/regioner.

Noen av oppgavene som omtales i meldingen er basert på lover som gir visse grupper av innbyggere individuelle rettigheter til visse tjenester, eksempelvis tannhelsetjenesteloven. Meldingen varsler ikke endringer i rettighetene ved overføring av ansvar til kommunene.

Meldingen omhandler videre tiltak for redusert statlig styring. Større kommuner, med gjennomgående god kapasitet og kompetanse, vil kunne gjennomføre en velferdspolitik i henhold til nasjonale mål, og behovet for statlig detaljstyring vil reduseres. Kommunene vil slik få større frihet til å prioritere og tilpasse velferdstilbudet til innbyggernes behov.

Meldingen viser til at regjeringen har satt i gang et arbeid med en generell gjennomgang av den statlige styringen, med sikte på redusert detaljstyring av større kommuner. Blant annet er det behov for bedre koordinering og effektivisering av det statlige tilsynet med kommunene. Større kommuner gir også grunnlag for redusert omfang av landsomfattende statlig tilsyn. Resultatet av gjennomgangen skal presenteres for Stortinget våren 2017. Meldingen varsler også noen konkrete eksempler på redusert statlig styring som kan gjennomføres uavhengig av den generelle gjennomgangen.

For å sikre kvaliteten i det offentlige tjenestetilbudet foreslo ekspertutvalget for kommunereformen i sin delrapport at det skal være adgang til å pålegge interkommunalt samarbeid som en løsning hvor geografiske avstander gjør at kommuner ikke kan slå seg sammen. Kommunal- og moderniseringsdepartementet varslet i Prop. 95 S (2013–2014) *Kommuneproposisjonen 2015* at det vil utrede en generell hjemmel i kommuneloven for slike tilfeller. I Meld. St. 14 (2014–2015) varsles det at departementet vil utrede om kommunene skal kunne gis pålegg om samarbeid i situasjoner der kommunene ikke selv kan sikre forsvarlige tjenester. Formålet med en slik samarbeidsregel vil være å sikre innbyggerne et faglig forsvarlig tilbud. Den aktuelle kommunes fagkompetanse vil være sentral for vurderingen av når det vil kunne være aktuelt å anvende bestemmelsen. I meldingen står det videre at departementet også vil utrede om pålegget skal kunne brukes for å sikre innbyggernes rettssikkerhet i kommuneforvaltningen.

Meldingen drøfter hvordan fylkeskommunen påvirkes av endringer i kommunestrukturen og endret oppgavefordeling i forbindelse med kommunereformen.

2.2 Stortingets behandling av Meld. St. 14 (2014–2015)

Stortinget behandlet Meld. St. 14 (2014–2015) 9. juni 2015 på grunnlag av Innst. 333 S (2014–2015). Flertallet i Kommunal- og forvaltningskomiteen sluttet seg til meldingens forslag om oppgaveoverføringer, med noen unntak: ansvaret for videregående opplæring skal fortsatt ligge hos fylkeskommunen, mens arbeids- og utdanningsreiser og familievernet skal forbli et statlig ansvar. Flertallet sa videre at kollektivtransport kan overføres til større kommuner på de vilkår som skisseres i meldingen, forutsatt at det inngås et

samarbeid/partnerskap med det øvrige fylket/regionen om å sikre et helhetlig kollektivtilbud i regionen.

I tillegg ba flertallet om at det må vurderes å øke det kommunale selvstyret innenfor skiltpolitikken, som i dag ligger hos Statens vegvesen, samt å øke det kommunale selvstyret innenfor fastsetting av skrivemåte og navn innenfor adresse- og skiltprosjekt. Flertallet ba også om at det vurderes å øke det kommunale ansvaret for finansiering av skoleskyss for grunnskoleelever. Flertallet ba videre regjeringen komme tilbake med hvordan den kommunale og den statlige delen av NAV kan samordnes bedre. Flertallet så også at kommunenes mulighet for å utvide selvkostområdet innenfor vann, avløp og renovasjon gjennom et mer helhetlig miljøgebyr bør utredes.

Flertallet i Kommunal- og forvaltningskomiteen støttet forslaget om at det skal utredes en hjemmel som avklarer hvordan man gjennom pålagt samarbeid skal sikre tjenestekvalitet og rettssikkerhet for innbyggerne i tilfeller der en kommune ikke kan ivareta dette ansvaret.

Flertallet ba videre om at oppgavene til et nytt regionalt folkevalgt nivå gjennomgås og at forslag legges fram for Stortinget i en stortingsmelding våren 2016.

3 Forslag om overføring av oppgaver til kommunene

3.1 Innledning

Dette kapitlet konkretiserer og gir en nærmere vurdering av innholdet i oppgaver som foreslås overført til kommunene, jf. Stortingets behandling av Meld. St. 14 (2014–2015). Kapitlet inneholder også forslag til lovforankring. Vi ber særskilt om høringsinstansenes innspill til forslagene i dette kapitlet.

Oppgaver som behandles i andre løp fastsatt av de enkelte departementene, omtales i høringsnotatets kapittel 4.

I Innst. 333 S (2014–2015) ba Stortinget regjeringen vurdere å øke det kommunale selvstyret innenfor navnsetting/adresse- og skiltpolitikken, samt å vurdere å øke det kommunale ansvaret for finansiering av skoleskys for grunnskoleelever. Stortinget mente også at kommunenes mulighet for å utvide selvkostområdet innenfor vann, avløp og renovasjon gjennom et mer helhetlig miljøgebyr bør utredes. Disse saken er omtalt i kommuneproposisjonen for 2017, og beskrives derfor ikke nærmere i høringsnotatet. Det samme gjelder overføring av tilskudd til frivilligsentraler. Stortinget ba også regjeringen komme tilbake med hvordan den kommunale og den statlige delen av NAV kan samordnes bedre. Denne saken er fulgt opp i Meld. St. 33 (2015–2016) *NAV i en ny tid – for arbeid og aktivitet*, og omtales derfor ikke nærmere her.

Enkelte oppgaver på politiområdet (oppgaver knyttet til løse og farlige hunder, hittegoods, godkjenning og stenging av brukthandel, passforvaltning og EØS-registreringsordningen) vil bli omtalt i Prop. 1 S 2017, og omtales derfor ikke nærmere i høringsnotatet.

I kommunereformen er det lagt opp til sammenslåinger i perioden 2018–2020. Hovedtyngden av oppgaver som foreslås overført til kommunene, foreslås overført fra 2020 når nye kommuner etableres. Enkelte oppgaver vil kunne vurderes overført før dette.

3.2 Barne- og likestillingsdepartementet

3.2.1 Notarius publicus' vigslar – overføring av vigselsmyndighet fra domstolene til kommunen – endringer i ekteskapsloven og lov om notarius publicus

Dagens oppgavefordeling. Nærmere om oppgaven

Etter lov om notarius publicus § 2 er notarialforretninger utførelse av de oppgavene som er lagt til notarius publicus i lov eller forskrift. Notarialforretninger er et samlebegrep for alle oppgaver som lovgiver har lagt til notarius publicus. Disse kan i all hovedsak deles inn i vigsler,¹ notarialbekreftelser (bekreftelse av underskrifter og kopier),² og en siste gruppe med noe mer krevende notarialoppgaver.

Etter lov om notarius publicus § 1 og forskrift om notarius publicus § 2 har dommere ved tingretten og Oslo byfogdembete kompetanse som notarius publicus. I tillegg har Sysselmannen på Svalbard, norske utenriktjenestemenn og Politimesteren i Øst-Finnmark slik kompetanse.

Se kapittel 3.3 Justis- og beredskapsdepartementet for nærmere omtale av notarius publicus.

Vigsler

Dersom ekteskapsvilkårene i ekteskapsloven er oppfylt kan ekteskap inngås ved at brudefolkene møter for en vigsler. Vigsler foretas i dag av prest i Den norske kirke, prest eller forstander i et registrert trossamfunn, eller seremonileder eller tilsvarende i livssynssamfunn som mottar tilskudd etter lov om tilskott til livssynssamfunn av 12. juni 1981 nr. 64, av notarius publicus, av norsk utenriktjenestemann eller av særskilt oppnevnt vigsler.³

Notarius publicus er altså én av flere mulige vigslere. Vigsler utføres av dommere i tingrettene og Oslo byfogdembete i egenskap av å være notarius publicus. Domstolleder kan delegere notarialmyndighet til tjenestemann ved domstolen. Dette innebærer at andre ansatte ved domstolen kan gis myndighet til å foreta vigsler.⁴ Prøving av om ekteskapsvilkårene er oppfylt ble overført til folkeregistermyndigheten i 2004, og gjøres av Folkeregisteret ved de regionale skattekontorene. På bakgrunn av prøvingen utstedes en prøvingsattest som oversendes vigsler forut for seremonien.

¹ Lov 4. juli 1991 nr. 47 om ekteskap (ekteskapsloven) § 12 b og lov 26. april 2012 om notarius publicus § 2 første ledd.

² Lov om notarius publicus § 3.

³ Ekteskapsloven § 12.

⁴ Forskrift om notarius publicus § 3 første ledd nr. 1.

Departementets vurdering og forslag

Stortinget har sluttet seg til forslaget om at den vigselmyndigheten som i dag ligger hos domstolene overføres til kommunene, jf. Innst. 333 S (2014–2015). En overføring til kommunene betinger ikke større kommuner enn det vi har i dag. Siden den formelle prøvingen av ekteskapsvilkårene ligger til Folkeregisteret, er den rollen dommere i tingrettene har som vigslere i hovedsak av seremoniell karakter. Sett hen til dette, er det heller ikke påkrevd med noen særskilt fagkompetanse for å utføre vigslere, og det er ingen nasjonale mål som vil bli berørt ved en slik overføring. Vigselkompetanse til kommunene kan gi bedre tilgjengelighet for de innbyggerne som ønsker borgerlig vigsel. Det kan også bli større mulighet for tilpasninger med tanke på tid, sted og brudeparets ønsker enn det som er tilfelle for en vigsel i regi av domstolene. Barne- og likestillingsdepartementet vil vurdere om vigselmyndigheten som i dag ligger hos domstolene kan overføres til kommunene fra 1. januar 2018. Det må tas hensyn til at kommunene får tilstrekkelig tid til forberedelser og at de som skal få vigselmyndighet får opplæring.

Departementet foreslår at kompetansen til å foreta vigslere i kommunene tillegges ordføreren, varaordføreren og den eller de personer i kommunen som kommunestyret gir slik myndighet. Dette samsvarer med reguleringen i ekteskapsloven § 12, der vigselmyndigheten er lagt til personer, og ikke til rettssubjekter.

Det vil ofte ikke la seg gjøre at ordfører og varaordfører, som etter forslaget tillegges vigselkompetanse direkte ved lov, forestår alle vigslene selv, i alle fall ikke i kommuner med mange vigslere. Vigselkompetansen må derfor kunne delegeres til andre folkevalgte eller ansatte i kommunen. Siden kommunestyret får myndighet til å utpeke hvem i kommunen som, i tillegg til ordføreren og varaordføreren, skal kunne ha vigselkompetanse, kan kommunestyret sørge for at et tilstrekkelig antall personer i kommunen får slik myndighet ved delegering av kompetansen. Vilkåret om at kommunestyret kan peke ut og delegerer vigselmyndigheten til personer "i kommunen", innebærer at personene må ha en klar tilknytning til kommunen, enten i form av å være fast ansatt i kommunen, ansatt på åremål eller folkevalgt.

Kommunestyrene må selv vurdere om og i hvilken grad delegeringsadgangen skal benyttes, og hvilke personer som er egnet til å inneha vigseloppgaven. Myndigheten bør som et utgangspunkt legges til personer i kommunens administrative ledelse. Også ved en delegering av vigselmyndigheten er det viktig at kommunen legger til rette for vigselens seremonielle karakter.

Det er viktig å sørge for at de ekteskap som inngås faktisk er gyldige. Det krever blant annet at den som gjennomfører vigselen innehar den nødvendige myndighet etter ekteskapsloven. Dersom vigsleren ikke har den nødvendige myndighet på vigseltidspunktet, blir ekteskapet en nullitet, noe som vil være en svært uheldig omstendighet for brudefolkene. Av hensyn til etterprøvbarehet, skal delegeringen av vigselmyndighet i kommunen være skriftlig.

Departementet foreslår at den vigselmyndigheten som er lagt til kommunen ved kommunal representant innebærer en lovfestet plikt til å ha et kommunalt vigselstilbud for egne innbyggere og innenfor kommunegrensen. Det er nok at én av brudefolkene er bosatt i

kommunen for at plikten gjelder. Kommunen må vurdere om også brudefolk som selv ikke er bosatt i kommunen kan få sin vigsel gjennomført der. Videre må kommunen vurdere om de kommunale vigslere skal kunne forestå vigslere også utenfor kommunens grenser. Det må i så tilfelle tas stilling til en del praktiske forhold, som om kommunen skal få dekket eventuelle merkostnader for vigslere for andre innbyggere og utenfor kommunegrensen. Det er grunn til å tro at vigselstilbudene vil kunne variere noe mellom kommunene med hensyn til fleksibilitet på tid og sted, men dette åpner samtidig for at kommunen selv kan utforme sitt vigselstilbud i tråd med lokale preferanser og forutsetninger. Brudefolkene kan selv vurdere bokommunens tilbud opp mot sine personlige ønsker for vigselen, og eventuelt søke om vigsel i en annen kommune.

Det er viktig at vigselsseremonien fortsatt skal ha et høytidelig preg når kompetansen overføres fra domstolene, og at seremonien gir en gyldig vigsel. Departementet mener dette kan ivaretas ved å fastsette noen overordnede rammer for vigslere i kommunens regi. Utøvelse av vigselsmyndighet er en myndighetshandling, men en vigsel skal også ha en seremoniell karakter. Bruk av egnede lokaler vil være av betydning for hvordan en vigselsseremoni oppfattes. Departementet legger til grunn at kommunene har rådhus, kommunehus eller andre lokaler som er egnet og kan gjøres tilgjengelig for vigslere. Ved vigsel i domstolen leses det opp et vigselsformular (tekst).⁵ Samme vigselsformular kan brukes for vigsel i regi av kommunen. Vigselsformularet setter et minimumskrav til innholdet i vigselen, men det er også rom for å tilpasse seremonien med for eksempel tekst og musikk utover dette.

Videre foreslås det en lovhjemmel som gir departementet anledning til å fastsette forskrift med overordnede regler for det kommunale vigselstilbudet. Forskriften kan gi overordnede regler om at kommunene skal gi et godt og tilgjengelig tilbud om vigsel for egne innbyggere, om delegering av vigselsmyndighet, om mulighet for gjennomføring av vigslere for andre kommuners innbyggere og i andre kommuner, og om økonomiske forhold ved gjennomføring av vigslere. Innenfor de overordnede rammene som forskriften gir, kan kommunen tilpasse sitt vigselstilbud til lokale ønsker og prioriteringer. Kommunene bestemmer selv om de lokale tilpasningene skal fremgå av egen forskrift, eller vedtas på annen måte.

Et viktig utgangspunkt for kommunale vigslere er at kommunens alminnelige vigselstilbud skal være gratis for kommunens innbyggere. Dersom kommunen åpner for at vigslere kan skje utenfor kommunens egne lokaler, utover ordinære åpningstider og/eller utenfor kommunegrensen, og eventuelt også for brudefolk fra andre kommuner, bør kommunen også regulere hvordan merkostnader ved dette skal dekkes. Eksempler på slike kostnader er lønn og reiseutgifter for vigsleren og oppvarming av kommunale lokaler. Dekning av slike utgifter må være forutsigbare og avtales med brudeparet på forhånd. Det skal ikke være anledning for kommunen eller vigsleren til å ta betaling for gjennomføring av vigslere, utover slik dekning av nødvendige, påregnelige merkostnader.

På Svalbard er det i dag Sysselmannen som har vigselsmyndighet i kraft av å være notarius publicus. Departementet mener at det ikke er grunn til å gjøre endringer i dagens ordning med

⁵ Fastsatt i kgl. res. av 19. januar 1996, med endringer sist av 5. desember 2008.

at Sysselmannen som øverste embetsmann har vigselmyndighet for personer som er bosatt på Svalbard og for tilreisende som ønsker å vies der. Dette er en ordning som fungerer godt og gir god tilgjengelighet for de som ønsker borgerlig vigsel på Svalbard. Departementet anser det derfor som mest hensiktsmessig at Sysselmannen fortsatt ivaretar oppgaven som vigsler på Svalbard. Det foreslås derfor ingen realitetsendring i ekteskapsloven § 12 knyttet til vigselmyndighet på Svalbard, men det presiseres at det er *Sysselmannen* (ikke notarius publicus) som har denne myndigheten.

Ved at henvisningen til notarius publicus fjernes, og de kommunale myndighetspersonene og Sysselmannen på Svalbard nevnes eksplisitt i ekteskapsloven, vil samtlige instanser med vigselmyndighet fremgå direkte av ekteskapsloven § 12. Departementet mener dette vil være en fordel.

Den foreslåtte lovendringen i ekteskapsloven § 12 med uttømmende oppstilling av vigslere og hvor henvisningen til notarius publicus fjernes, krever en lovendring i lov om notarius publicus § 2 første ledd, hvor vigsler er listet opp som en notarialforretning. Det foreslås derfor at henvisningen til vigsler i § 2 første ledd tas ut.

Lovforslag

I lov av 4. juli 1991 nr. 47 om ekteskap foreslås disse endringene (endringer i kursiv):

§ 12 skal lyde:

§ 12 Vigslere

Vigslere er:

- a) prest i Den norske kirke, og prest eller forstander i et registrert trossamfunn, eller seremonileder eller tilsvarende i livssynssamfunn som mottar tilskudd etter lov 12. juni 1981 nr. 64 om tilskott til livssynssamfunn når Kongen har godkjent formen for inngåelse av ekteskap.
- b) *ordføreren, varaordføreren og den eller de i kommunen som kommunestyret gir slik myndighet*
- c) norsk utenriktjenestemann, jf. lov om utenriktjenesten § 17.
- d) *Sysselmannen på Svalbard.*
- e) særskilt vigsler oppnevnt av departementet i tilfeller der det er behov for det på grunn av lange avstander eller av andre grunner. Oppnevningen gjelder for fire år.

Departementet kan ved forskrift gi utfyllende regler om tildeling og tilbaketrekking av vigselrett for seremonileder eller tilsvarende i livssynssamfunn.

Departementet kan ved forskrift gi overordnede regler om det kommunale vigselstilbudet.

Merknader til de enkelte bestemmelsene

Til § 12 første ledd bokstav b

Bestemmelsen slår fast at ordfører og varaordfører i kommunen har myndighet til å foreta vigsler. I dette ligger samtidig en rettslig plikt for kommunen til å ha et vigselstilbud. Pliktens omfang avgrenses til å gjelde kommunens egne innbyggere og innenfor kommunens geografiske grenser. Kommunestyret kan utpeke og delegere vigselmyndighet også til andre personer i kommunen. Med personer i kommunen menes her personer som har et klart tilknytningsforhold til kommunen i form av å være folkevalgt, ansatt i kommunen eller ha et ansettelsesforhold i kommunen basert på åremål. Kommunestyret må selv vurdere om og i hvilken grad delegeringsadgangen skal benyttes. Kommunestyret må også selv vurdere hvilke personer i kommunen som er egnet til å forestå vigsler, men myndigheten bør som et utgangspunkt legges til personer i kommunens administrative ledelse. Kommunen må til enhver tid ha god og tilgjengelig oversikt over hvem som har vigselmyndighet i kommunen.

Til § 12 første ledd bokstav d

Sysselemanden på Svalbard får vigselmyndighet direkte etter ekteskapsloven, og ikke gjennom å være notarius publicus. Sysselemanden kan delegere vigselmyndigheten til andre ansatte i sin organisasjonen på vanlig måte. Delegeringen skal i så fall være skriftlig og angi hvem som får slik myndighet.

Til § 12 tredje ledd

Bestemmelsen slår fast at Barne- og likestillingsdepartementet kan fastsette forskrift om overordnede regler om det kommunale vigselstilbudet. De overordnede reglene skal gi rammer for kommunens utforming og administrasjon av vigselstilbudet, men skal ikke detaljregulere hvilket tilbud kommunene kan ha. Kommunene skal ha et handlingsrom for å tilpasse sitt vigselstilbud til lokale ønsker og prioriteringer, for eksempel med hensyn til hvem som skal ha vigselmyndighet, og tid og sted for vigsler.

Forskriften kan fastsette at kommunene skal gi et godt og tilgjengelig tilbud om vigsel for egne innbyggere. Tilgjengelighet innebærer både at tilbudet skal være hyppig nok og at forholdene skal tilrettelegges ved særskilte behov, som for eksempel ved nedsatt funksjonsevne. Den nærmere utformingen av tilbudet er opp til kommunen selv.

Forskriften kan også gi regler om delegering av vigselmyndighet, herunder at slik delegering skal være skriftlig og for en nærmere bestemt periode. Forskriften kan også fastslå at den som får vigselmyndighet skal være folkevalgt, eller ha et ansettelsesforhold eller lignende i kommunen, og utøve vigselmyndigheten som en del av dette.

Forskriften kan også gi bestemmelser om at kommunens alminnelige tilbud til egne innbyggere skal være gratis. For de tilfeller der kommunen også tilbyr vigsler der begge brudefolkene er bosatt utenfor kommunen, kan forskriften fastsette at kommunen etter avtale med brudefolkene kan få dekket nødvendige kostnader til vigselen. Slike nødvendige kostnader kan eksempelvis være knyttet til lønn for vigsler, transport og oppvarming av lokale. Også der kommunen etter ønske fra brudefolkene foretar vigsler utenom kommunens alminnelige tilbud om tidspunkt og/eller sted, kan kommunen få dekket nødvendige merkostnader.

Forskriften kan gi en generell bestemmelse om at vigsler ikke skal være en økonomisk inntektskilde for kommunen eller den som på kommunens vegne har vigselsmyndighet.

Forskriften kan gi bestemmelser om at det borgerlige vigselsformularet skal benyttes og at vigselen skal registreres av kommunen. Forskriften kan også gi bestemmelser om at kommunen sørger for oversiktlig og tilgjengelig informasjon om kommunens vigselstilbud.

I lov av 26 april 2002 nr. 12 om notarius publicus foreslås disse endringene (endringer i kursiv):

§ 2 første ledd skal lyde:

Notarialforretningar er utføring av dei oppgåvene som er lagt til notarius publicus i lov eller forskrift, mellom anna å gje notarialstadfestingar, som stadfesting av underskrift og rett kopi.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Økonomiske og administrative konsekvenser av endret oppgavefordeling håndteres i den ordinære budsjettprosessen. Det legges til grunn at overføring av oppgaver mellom forvaltningsnivåene i utgangspunktet vil følges av rammeoverføringer innenfor en samlet uendret utgiftsside på statsbudsjettet. Flytting av oppgaver mellom forvaltningsnivåene må følge det finansielle ansvarsprinsippet. Dette innebærer at overføring av oppgaver til kommunene skal følges av tilsvarende overføring av økonomiske ressurser.

Stortinget forutsetter i Innst. 333 S (2014–2015) statlig fullfinansiering av en oppgaveoverføring av borgerlige vigsler og notarialbekreftelser:

Komiteen viser til forslaget om å la kommunene overta borgerlige vigsler og notarialbekreftelser og støtter dette under forutsetning av statlig fullfinansiering av disse oppgavene.

Domstolene gjennomfører årlig om lag 8 000 vigsler. Dette representerer ressursbruken til åtte saksbehandlerårsverk ifølge ressursfordelingsmodellen for domstolene.

Kommunens ressursbruk knyttet til vigsler vil avhenge av antall, hvem som skal utføre vigslene, hvilket tilbud kommunen fastsetter med tanke på tid, sted og varighet og hvor mye tid kommunens ansatte vil bruke til nødvendige forberedelser.

3.3 Justis- og beredskapsdepartementet

3.3.1 Oppgaver som er lagt til notarius publicus

Dagens oppgavefordeling. Nærmere om oppgaven

Etter lov 26. april 2002 nr. 12 om notarius publicus § 2 er notarialforretninger utførelse av de oppgavene som er lagt til notarius publicus i lov eller forskrift. Notarialforretninger er et samlebegrep for alle oppgaver som lovgiver har lagt til notarius publicus. Disse kan i all hovedsak deles inn i vigsler⁶, notarialbekreftelser (bekreftelse av underskrifter og kopier)⁷ og en siste gruppe med noe mer krevende notarialoppgaver, blant annet bekreftelse av kompetanse, mottakelse av forsikring og sjøprotester.

Bekreftelsen av signatur og rett kopi med tilhørende notarialattest, omtales her som "de enkle notarialbekreftelsene". For å få en notarialbekreftelse må det fremlegges den dokumentasjon som notarius publicus finner nødvendig for å vurdere riktigheten av det som skal bekreftes. Notarius publicus må vurdere om lovens krav til notarialattest er oppfylt. Det foreslås ikke at kommunen skal gis kompetanse til å utføre de mer krevende notarialoppgavene. Disse vil derfor ikke omtales nærmere.

Overføring av vigsler til kommunene er omtalt i kapittel 3.2 under Barne- og likestillingsdepartementet, og vil derfor heller ikke inngå i den videre omtalen.

Etter lov om notarius publicus § 1 og forskrift om notarius publicus § 2 har dommere ved tingretten og Oslo byfogdembete kompetanse som notarius publicus. I tillegg har Sysselmannen på Svalbard, norske utenriktjenestemenn og Politimesteren i Øst-Finnmark slik kompetanse. Begrenset notarialmyndighet er dessuten gitt lensmenn, namsfogdene og politistasjonssjefer med sivile rettspleieoppgaver, direktøren for Registerenheten Brønnøysund samt registerføreren og administrasjonssjefen ved Skipsregistrene. Det er også gitt regler for delegasjon av notarialkompetanse.⁸ Blant annet kan domstolleder delegere notarialmyndighet til tjenestemann ved domstolen.

Departementets vurdering og forslag

Stortinget har sluttet seg til forslaget om å gi kommunene myndighet til å utføre notarialbekreftelser, jf. Innst. 333 S (2014–2015). Justis- og beredskapsdepartementet foreslår at kommunene gis myndighet til kun å utføre det som betegnes som de enkle notarialbekreftelsene. Forslaget innebærer ikke at myndigheten til å utføre de enkle notarialbekreftelsene tas ut av domstolen eller fratas lensmenn, namsfogdene og

⁶ Ekteskapsloven § 12 b og lov om notarius publicus § 2 første ledd.

⁷ Lov om notarius publicus § 3.

⁸ Forskrift om notarius publicus § 3.

politistasjonssjefer med sivile rettspleieoppgaver. Kommunens notarialmyndighet på dette området kommer i tillegg.

For dokumenter som skal brukes i utlandet er det vanlig med et krav om notarialbekreftelse. Den som ønsker en notarialbekreftelse utført, må møte opp i notarius publicus' lokaler. Det vil lette tilgangen til tjenesten hvis kommunene kan gi et slikt tilbud til innbyggerne. Notarius publicus kan ikke bekrefte rettsforhold og skal heller ikke ta stilling til dem.

Å gi kommunene myndighet til å utføre de enkle notarialbekreftelsene, i tillegg til blant annet domstolene, krever ikke lovendring. Notarialmyndighet kan ved kongelig resolusjon tildeles kommunene ved å tilføye et nytt punkt 5 i forskrift av 3. mai 2002 nr. 418 om notarius publicus § 2 annet ledd, hvor kommunen ved leder av kommunerådet og administrasjonssjefen får myndighet til å bekrefte underskrifter på dokumenter og bekrefte rett kopi av dokumentet. I tillegg kan et nytt punkt 7 tilføyes i forskriftens § 3 første ledd, hvor leder av kommunerådet og administrasjonssjefen kan delegere notarialmyndighet til ansatte i kommunen.

Departementet foreslår at myndighet til å forestå de enkle notarialforretningene legges direkte til leder av kommunerådet og administrasjonssjefen i kommunen, da kompetansen etter lov om notarius publicus er tillagt en person. Dette er de øverste ledere av den samlede kommunale administrasjonen i hhv. kommuner med parlamentarisk styreform og kommuner som er organisert etter formannskapsmodellen, se kommuneloven § 20, jf. § 19a og § 23. Dette fraviker kommunelovens system og den vanlige måten å legge oppgaver til kommunene på, det vil si at oppgaven legges til kommunen som sådan. Lovteknisk vil imidlertid en regulering der oppgaven legges til kommunen som rettssubjekt ikke passe inn i reguleringen av notarialmyndighet ellers. Adgangen til å delegere myndigheten fra leder av kommunerådet eller administrasjonssjefen til andre ansatte i kommunen vil fremgå av en ny delegasjonsbestemmelse som foreslås i forskrift om notarius publicus § 3.

Forslag til forskriftsendring

I forskrift 3. mai 2002 nr. 418 om notarius publicus foreslås disse endringene (endringer i kursiv):

§ 2 annet ledd nytt punkt nr. 5 skal lyde:

Leder av kommunerådet og administrasjonssjefen i kommunen har myndighet til å bekrefte underskrifter på dokumenter og bekrefte rett kopi av dokumentet.

§ 3 første ledd nytt punkt nr. 7 skal lyde:

Leder av kommunerådet og administrasjonssjefen i kommunen kan delegere notarialmyndighet til ansatte i kommunen.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Økonomiske og administrative konsekvenser av endret oppgavefordeling håndteres i den ordinære budsjettprosessen. Det legges til grunn at overføring av oppgaver mellom

forvaltningsnivåene i utgangspunktet vil følges av rammeoverføringer innenfor en samlet uendret utgiftsside på statsbudsjettet. Flytting av oppgaver mellom forvaltningsnivåene må følge det finansielle ansvarsprinsippet. Dette innebærer at overføring av oppgaver til kommunene skal følges av tilsvarende overføring av økonomiske ressurser.

Stortinget forutsetter i Innst. 333 S (2014–2015) statlig fullfinansiering av en oppgaveoverføring av borgerlige vigsler og notarialbekreftelser:

Komiteen viser til forslaget om å la kommunene overta borgerlige vigsler og notarialbekreftelser og støtter dette under forutsetning av statlig fullfinansiering av disse oppgavene.

Domstolene gjennomfører årlig om lag 50 000 notarialforretninger (med unntak av vigsler), fordelt på 66 førsteinstansdomstoler. 50 000 notarialforretninger er det samlede antall av både de enkle notarialbekreftelsene og de mer kompliserte notarialoppgavene, som domstolene fremdeles skal utføre. Det finnes ikke noen oversikt over fordelingen av de to kategoriene notarialforretninger. Dette representerer ressursbruken til elleve saksbehandlerårsverk ifølge ressursfordelingsmodellen for domstolene.

Opgavene og ressursbruken er fordelt på 66 førsteinstansdomstoler. Det er bare Oslo byfogdembete med fire årsverk og Bergen tingrett med ett årsverk som har en ressursbruk som representerer mer enn ett helt årsverk. Her må det legges til at de kompliserte notarialoppgavene uansett fullt ut skal forbli i domstolen, og de enkle notarialforretningene også fremover skal kunne bli utført i domstolen.

3.4 Klima- og miljødepartementet

3.4.1 Vilt- og innlandsfiskeforvaltning

Dagens oppgavefordeling. Nærmere om oppgaven

Bortsett fra forvaltning av truede eller særskilte ansvarsarter, ligger oppgaver og myndighet knyttet til høsting av vilt og innlandsfisk i all hovedsak hos rettighetshavere, kommunen og fylkeskommunen. Fylkeskommunen har ansvar for oppgaver på tvers av kommunegrenser og er forvaltningsmyndighet for høstbare, ikke truede viltarter og innlandsfisk. Oppgavene er blant annet knyttet til forvaltning for å sikre definerte arter, myndighetsutøvelse når det gjelder jakt- og fangsttider, fordele tilskudd til kommuneovergripende vilttiltak fra det fylkeskommunale viltfond, sørge for at kommunene samler inn og leverer data til nasjonale databaser, samt veilede kommuner og rettighetshavere.

Jakt og fangst reguleres blant annet av forskrift 1. mars 2012 nr. 190 om jakt- og fangsttider samt sanking av egg og dun for jaktseongene fra og med 1. april 2012 til og med 31. mars 2017 (forskrift om jakt- og fangsttider). Forskriften §§ 2 og 3 slår fast hvilke arter som skal være jaktbare, og fastsetter jakt- og fangsttider for slike arter i ulike deler av landet. Forskriften har også bestemmelser om myndigheten til å fastsette jakttider.

To av artene som det er åpnet for jakt på er de to fremmede/introdiserte gåseartene kanadagås (*Branta canadensis*) og stripegås (*Anser indicus*). Etter § 2 i forskriften er jakttiden for kanadagås som hovedregel fra og med 10. august til og med 23. desember. I Finnmark, Troms og Nordland fylker ned til Rana og Rødøy kommuner starter imidlertid jakttiden 21. august, og når det gjelder den frie jakten på hav og fjord fra svenskegrensen til og med Vest-Agder fylke, starter jakttiden 10. september. Etter § 2 i forskriften er også jakttiden for stripegås som hovedregel fra og med 10. august til og med 23. desember. Når det gjelder den frie jakten på hav og fjord fra svenskegrensen til og med Vest-Agder fylke starter jakttiden 10. september. I § 3 i forskriften gis ulike organer i viltforvaltningen myndighet til åpne for jakt før og etter ordinær jakttid for enkelte arter. Det følger av § 3 pkt. 2 b) at fylkeskommunen kan åpne for jakt på kanadagås og stripegås inntil 15 dager i forkant av ordinær jakttid. Videre følger det av § 3 pkt. 2 c) at fylkeskommunen kan utvide jakten på kanadagås og stripegås i inntil to måneder i etterkant av ordinær jakttid.

Departementets vurdering og forslag

Stortinget har sluttet seg til at fylkeskommunens myndighet til å fastsette utvidet jakttid for enkelte fremmede/introdiserte arter etter § 3 i forskrift om jakt- og fangsttider kan overføres til kommunene, jf. Innst. 333 S (2014–2015). Dette er arter hvor det i liten grad er nødvendig å ta hensyn til regional utbredelse og harmonisert jaktuttak. Myndigheten til å åpne for jakt før og etter ordinær jakttid for kanadagås og stripegås kan derfor overføres fra fylkeskommunen til større kommuner.

Innlandsfiskeforskriften er fastsatt med hjemmel i lakse- og innlandsfiskloven § 34.

Forskriften § 2 omhandler arter det er tillatt å fiske etter, og fylkeskommunen kan forby fiske

av arter det er tillatt å fiske på etter denne bestemmelsen dersom arten er truet lokalt eller regionalt. Kommunene har allerede ansvar for deler av fiskeforvaltningen, og det vil bidra til en mer effektiv forvaltning dersom kommunene også får ansvar for å vurdere hvorvidt det er behov for å innføre et slikt forbud. Stortinget har sluttet seg til at fylkeskommunens myndighet etter innlandsfiskeforskriften § 2 tredje ledd kan overføres til kommunene.

Forslag til forskriftsendring

I forskrift 1. mars 2012 nr. 190 om jakt- og fangsttider foreslås disse endringene (endringer i kursiv):

§ 3 pkt. 2 b) og c) skal lyde:

- b) *Kommunen* kan åpne for jakt på kanadagås og stripegås inntil 15 dager i forkant av ordinær jakttid.
- c) *Kommunen* kan utvide jakten på kanadagås og stripegås i inntil to måneder i etterkant av ordinær jakttid.

I forskrift 26. juni 2009 nr. 851 om innlandsfiske foreslås disse endringene (endringer i kursiv):

§ 2 skal lyde:

§ 2 Arter det er tillatt å fiske etter

Det er bare tillatt å fiske etter følgende arter: abbor, bekkerøye, brasme, dvergmalle, gjedde, gullbust, gullfisk, gullvederbuk, harr, hork, hvitfinnet steinulke, kanadarøye, karpe, karuss, krøkle, lagesild, lake, laue, mort, regnbueørret, regnlaue, røye, sandkryper, sik, skrubbe, stam, steinsmett, suter, sørv, trepigget stingsild, vederbuk, ørekyt og ørret.

Det er tillatt å fiske etter marine arter i vassdrag i den tiden det er åpnet for fiske i vassdraget dersom det er tillatt å fiske etter den aktuelle arten i sjøen.

Kommunen kan forby fiske av arter det er tillatt å fiske på etter denne bestemmelsen dersom arten lokalt eller regionalt er truet.

3.4.2 Forurensning

Dagens oppgavefordeling. Nærmere om oppgaven.

Innenfor næringsmiddelindustrien blir tillatelser til utslipp fra grønnsaksvaskerier etter forurensningsloven behandlet av fylkesmannen. Fylkesmannen har også ansvaret for saker knyttet til støy fra motorsportsbaner, skytebaner og vindmøller. Forurensninger fra grønnsaksvaskerier og støy fra de nevnte kildene gir primært lokale miljøvirkninger og oppgavene er foreslått overført til kommunene.

Departementets vurdering og forslag

Stortinget har sluttet seg til at myndighet til å gi utslippstillatelse etter forurensningsloven § 11 når det gjelder grønnsaksvaskerier og til å behandle saker vedrørende støy fra motorsportsbaner, skytebaner og vindmøller kan overføres til kommunene, jf. Innst. 333 S (2014 – 2015).

På denne bakgrunn foreslår Klima- og miljødepartementet at kommunen etter forskrift til forurensningsloven får myndighet til å regulere utslipp/forurensning fra grønnsaksvaskerier etter forurensningsloven § 11. Myndigheten omfatter virksomheter som vasker grønnsaker for pakking eller videresendelse til salg eller videreforedling. Myndigheten omfatter ikke virksomheter hvor vasking av grønnsaker inngår som en del av en annen virksomhet som fortsatt skal konsesjonsbehandles av fylkesmannen.

Forskriften gir også kommunen myndighet etter forurensningsloven til å regulere støy fra vindmøller og vindkraftanlegg. Bygging av vindkraftanlegg som skal knyttes til høyspentanlegg er konsesjonspliktig etter energiloven, og omfattes også av plan- og bygningslovens krav om utarbeidelse av reguleringsplan for større byggearbeider, se plan- og bygningsloven § 23 nr. 1. Vindkraftanlegg på mer enn 10 MW omfattes videre av forskrift om konsekvensvurderinger. Norges vassdrag- og energidirektorat (NVE) er myndighet etter energiloven og etter forskrift om konsekvensutredninger, se § 2 tredje ledd. Myndighet til å vedta reguleringsplan etter plan- og bygningsloven er lagt til kommunen. For at eventuell regulering av støy fra vindmøller etter forurensningsloven er godt koordinert med regulering etter plan- og bygningsloven, er det hensiktsmessig at kommunen gis myndighet også etter forurensningsloven.

Forskriften gir videre kommunen myndighet til å regulere støy og støv fra motorsportbaner etter forurensningsloven. Dersom støy og støv fra motorsportbaner er tilfredsstillende regulert gjennom bestemmelser til reguleringsplan, kan det være unødvendig for kommunen å konsesjonsbehandle motorsportbaner etter forurensningsloven i tillegg.

Forskriften gir kommunen også myndighet til å regulere støy fra skytebaner. Fylkesmannen vil imidlertid fortsatt være myndighet for å regulere spørsmål om metallforurensning etter forurensningsloven, mens Miljødirektoratet fortsatt skal ha myndighet til å regulere støy fra Forsvarets skytefelt.

Ved etablering av nye baner er det praksis for å regulere disse etter plan- og bygningsloven. Der hvor støy er tilfredsstillende regulert gjennom bestemmelser til reguleringsplanen, kan det være unødvendig for kommunen å konsesjonsbehandle banen med tanke på støy etter forurensningsloven i tillegg.

Forslag til ny forskrift

Ny forskrift, med hjemmel i lov av 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven) skal lyde:

Forskrift om myndighet til kommunene etter forurensningsloven

Fastsatt av Klima- og miljødepartementet [dato] med hjemmel i lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven) § 81, jf. kgl.res. 8. juli 1983.

§ 1 Kommunenes myndighet

Kommunen kan gi tillatelse etter forurensningsloven § 11 til virksomhet som kan medføre forurensning på følgende områder:

- grønnsaksvaskerier, med unntak av grønnsaksvaskerier som er tilknyttet annen virksomhet som fortsatt skal konsesjonsbehandles av fylkesmannen*
- støy og støv fra motorsportbaner*
- støy fra sivile skytebaner*
- støy fra vindmølle.*

For disse virksomhetene er kommunene tilsynsmyndighet, jf. forurensningsloven § 48, og har myndighet etter følgende bestemmelser i forurensningsloven; §§ 7 fjerde ledd, 18, 49, 50, 51, § 58 annet ledd, 73, 74 første til tredje ledd, 75 første ledd, 76 og 78 tredje ledd.

§ 2 Ikrafttreden

Forskriften trer i kraft [dato]

Økonomiske og administrative konsekvenser

Økonomiske og administrative konsekvenser av endret oppgavefordeling håndteres i den ordinære budsjettprosessen. Det legges til grunn at overføring av oppgaver mellom forvaltningsnivåene i utgangspunktet vil følges av rammeoverføringer innenfor en samlet uendret utgiftsside på statsbudsjettet. Flytting av oppgaver mellom forvaltningsnivåene må følge det finansielle ansvarsprinsippet. Dette innebærer at overføring av oppgaver til kommunene skal følges av tilsvarende overføring av økonomiske ressurser. De foreslåtte endringene vil få begrensede økonomiske og administrative konsekvenser.

3.5 Kommunal- og moderniseringsdepartementet

3.5.1 Det boligsosiale området – tilskudd til etablering i egen bolig og tilskudd til tilpasning av bolig

Dagens oppgavefordeling. Nærmere om oppgaven

Hovedmålet for den boligsosiale politikken er at flere vanskeligstilte skal få et egnet sted å bo. Økt botrygghet og etablering i eid bolig er sentrale delmål. Boligpolitikken skal også bidra til egnede boliger for personer med nedsatt funksjonsevne, samt generelt økt tilgjengelighet i boligmassen.

Husbanken forvalter flere tilskuddsordninger på vegne av staten. Kommunene søker i dag Husbanken om midler som fordeles ut fra en helhetsvurdering av kommunenes situasjon. Kommunene behandler søknadene fra enkeltpersoner, og tildeler tilskudd etter behovsprøving. Tilskudd til etablering i egen bolig og tilskudd til tilpasning av bolig for personer med nedsatt funksjonsevne er regulert i en felles forskrift.⁹ Forskriften er gitt med hjemmel i Husbankloven § 1. Husbanken har gitt nokså detaljerte retningslinjer til begge ordningene.

Det er viktige oppgaver som skal følges opp på det boligsosiale feltet framover. SSB har anslått at det er om lag 122 000 vanskeligstilte personer på boligmarkedet. Rundt 6 000 personer regnes som bostedsløse. De boligsosiale utfordringene kan ventes å øke framover, blant annet som følge av økende boligpriser og behov for å bosette flyktninger som sitter i mottak. Mange vanskeligstilte vil være henvist til leiemarkedet fordi de ikke har mulighet til å kjøpe seg en bolig. Et sentralt mål er at vanskeligstilte skal kunne skaffe seg og beholde en trygg og god bolig. Tilskudd til etablering er et viktig virkemiddel for å bistå vanskeligstilte personer med å etablere seg i egen eid bolig.

De demografiske utfordringene de neste tiårene med stor økning i antall eldre tilsier at det er et stort behov for flere tilgjengelige boliger. Flere tilgjengelige boliger reduserer behovet for institusjonsplasser og omsorgsboliger. Også behovet for midlertidige hjelpemidler og bruk av hjemmetjenester blir mindre når boligene tilpasses de som bor der. Undersøkelser tyder på at de fleste eldre ønsker å bo hjemme så lenge som mulig. Proba samfunnsanalyses rapport 2014-14 *Evaluering av tilskudd til tilpasning* indikerer at bruk av tilskuddet kan gi store nyttegevinster.

Det vises for øvrig til at regjeringen i statsbudsjettet for 2017 vil foreslå å innlemme to ulike tilskudd knyttet til det boligsosiale arbeidet i rammetilskuddet til kommunene, jf. omtale i Kommuneproposisjonen 2017.

⁹ Forskrift 23. februar 2011 nr. 191 om tilskudd til etablering og tilpasning av bolig, med mer.

Tilskudd til etablering i egen bolig – dagens regulering og praksis

Tilskuddet skal bidra til at vanskeligstilte kan etablere seg i egen bolig. Tilskuddet er et sentralt virkemiddel for å bistå personer med langvarige problemer med å etablere seg i egen bolig.

Tilskuddet kan gis til personer med lav inntekt som ikke klarer å opparbeide seg egenkapital eller som har andre vanskeligheter med å etablere seg i bolig. Tilskuddet er personrettet og i dag strengt økonomisk behovsprøvd. Det legges vekt på om husstandens problemer er av langvarig karakter. Tilskudd gis i praksis til bostedsløse, flyktninger, personer med funksjonshemninger, rusproblemer og/eller psykiske problemer eller til husstander med funksjonshemmet barn.

Tilskudd til etablering gis til å kjøpe, oppføre, utbedre eller refinansiere egen bolig. I en del tilfeller gis tilskuddet sammen med startlån som også tildeles av kommunene.

I 2014 ble det gitt til sammen 392,2 mill. kroner i tilskudd til etablering fordelt på 1 535 husstander. Det ble gitt flest tilskudd til kjøp av bolig, hvorav 1 262 av husstandene fikk tilskudd til kjøp av brukt bolig. For 2015 er det bevilget 371,7 mill. kroner til tilskuddet. Det innebærer at om lag 1 300 – 1 400 husstander vil kunne få tilskudd.

Tilskudd til tilpasning av bolig – dagens regulering og praksis

Tilskuddet skal bidra til at personer med spesielle behov får tilpasset boligen til disse behovene. Å tilpasse en bolig innebærer å gjøre den mer egnet når det oppstår nedsatt funksjonsevne.

Tilskudd gis til husstander som har personer med nedsatt funksjonsevne. Tilskudd gis også til eldre som har behov for å tilpasse boligen sin. Ordningen er økonomisk behovsprøvd. Kommunene kan vurdere tilskudd til tilpasning i sammenheng med Husbankens øvrige økonomiske virkemidler samt andre statlige eller kommunale virkemidler som bidrar til at funksjonshemmede og eldre i størst mulig grad skal kunne bo hjemme og motta tjenester i eget hjem.

Tilskuddet går til ulike former for tilpasning. Det kan dreie seg om enkle tiltak, som å fjerne dørterskler. Eller det kan gjelde større ombygginger, som å endre en romløsning. Tilskuddet gis også til å finansiere profesjonell prosjekterings- og utredningshjelp ved behov for tilpasning.

I 2014 ble det gitt 1 268 tilskudd til tilpasning for til sammen 107 mill. kroner. Gjennomsnittlig tilskudd økte fra 66 400 kroner i 2013 til 84 434 kroner i 2014. Økningen skyldes at tiltakene er større og mer kostnadskrevende, blant annet fordi familier med barn med nedsatt funksjonsevne prioriteres. I 2014 ga Husbanken 7,9 mill. kroner i tilskudd til utredning og prosjektering av boliger som skal dekke spesielle boligbehov.

Departementets vurdering og forslag

Stortinget har sluttet seg til at midlene til tilskudd til etablering og den personrettede delen av tilskudd til tilpasning blir innlemmet i rammetilskuddet til kommunene, jf. Innst. 333 S (2014–2015).

Kommunal- og moderniseringsdepartementet foreslår at ansvaret for å gi økonomisk hjelp (tilskudd) til etablering i egen bolig og tilpasning av bolig overføres til kommunene. Rent teknisk gjøres dette gjennom å innlemme tilskuddsordningene i rammetilskuddet til kommunene. Dette betyr at kommunene gjennom inntektssystemet får tildelt statlig rammetilskudd basert på objektive kriterier.

Overføring av oppgaven gir flere fordeler. For det første får kommunene et mer helhetlig ansvar for den boligsosiale politikken slik at de i større grad kan se lokale boligsosiale utfordringer i sammenheng med andre velferdsområder. For det andre blir det mer forutsigbart for kommunene hvilke ressurser som står til rådighet. For det tredje blir det en forenkling for kommunene når de ikke må søke Husbanken om tilskuddsmidler.

For staten innebærer forslaget at Husbankens oppgaver med å fordele tilskuddene mellom kommunene bortfaller. Husbanken slipper også å bruke ressurser på rapportering og kontroll av hvordan tilskuddsmidlene brukes.

Det er viktig å sikre at kommunene prioriterer arbeidet med å gi sine innbyggere hjelp til etablering og tilpasning av egen bolig. Legalitetsprinsippet medfører at staten må ha hjemmel i lov for å pålegge kommunene nye plikter. Departementet foreslår derfor å lovfeste at det skal være en kommunal oppgave å gi hjelp til boligetablering og boligtilpasning. I likhet med gjeldende ordning vil en kommunal ordning ikke gi rettigheter for enkeltindivider, men kommunen får etter forslaget en plikt til å vurdere søknader om finansiering. Kommunene vurderer om den enkelte skal tildeles tilskudd, etter en skjønnsmessig vurdering av den enkeltes situasjon og ordningens formål om å bidra til etablering og tilpasning av bolig for vanskeligstilte. Kommunen kan bare legge vekt på saklige og relevante hensyn, og heller ikke forskjellsbehandle søkerne på usaklig måte.

Departementet har vurdert hvor de nye oppgavene lovmessig skal plasseres. Departementet har vurdert om oppgaven med å gi hjelp til etablering kan plasseres i lov om sosiale tjenester i NAV (sosialtjenesteloven) § 15. Bestemmelsen handler om boliger til vanskeligstilte, slik at det rent tematisk passer godt. Imidlertid er målgruppen for tilskudd til etablering i egen bolig vanskelig forenlig med hovedmålet med sosialtjenesteloven, som er å være samfunnets siste sikkerhetsnett for dem som trenger det.

Når det gjelder tilpasningstilskuddet, har departementet vurdert om hjelpeplikten kan plasseres i helse- og omsorgstjenesteloven § 3-7. Loven regulerer hvilke helse- og omsorgstjenester kommunen plikter å sørge for til pasienter og brukere som oppholder seg i kommunen. Felles for alle disse tjenestene er at de gjelder konkrete "tjenester" og ikke økonomiske støtteordninger. Administrering av en tilskuddsordning for boligtilpasning kan vanskelig likestilles med ytelse av den type individrettede helse- og omsorgstjenester som loven ellers regulerer. Dette vil imidlertid ikke være til hinder for at helse- og omsorgstjenestens personell kan ha en rådgivende rolle når det gjelder å vurdere hva slags

tilpasninger som ut fra en helse- og omsorgsfaglig vurdering kan være hensiktsmessig. Dette gjøres allerede i dag blant annet når det gjelder ulike hjelpemidler som dekkes over folketrygden og som følge av det medvirkningsansvar som følger av helse- og omsorgstjenesteloven § 3-7.

Departementet har også vurdert å foreslå en egen lov om disse oppgavene. Departementet mener imidlertid at det ikke er ønskelig å gi en egen lov om to såpass små ordninger.

Departementet foreslår at bostøtteleven bygges ut med et kapittel som slår fast at kommunen har plikt til å vurdere tilskudd til etablering i egen bolig og tilskudd til tilpasning av bolig for personer med funksjonsnedsettelse. Bostøtte er den viktigste boligsosiale ordningen. Det er kommunene som er førstelinje i saksbehandlingen og slik sett kan det passe å pålegge kommunene ytterligere oppgaver i denne loven. Departementet foreslår at kommunens nye plikter skal fremgå av et nytt kapittel 2, klart atskilt fra reglene om bostøtte.

En fordel med å samle bestemmelsene om tilskudd til etablering og tilpasning i samme lov, er at det kan være enklere for kommunene å vurdere de to tilskuddene i sammenheng. For personer med nedsatt funksjonsevne vil det kunne være aktuelt å bistå enten med tilskudd til tilpasning av boligen eller med etablering i en mer egnet bolig. Det kan gi bedre boligløsninger for den enkelte, og bedre utnyttelse av tilskuddsmidlene.

Loven må få ny tittel som gjenspeiler kommunenes nye oppgaver. Departementet foreslår at loven skal hete *lov om bustøtte og kommunale bustadtilskott*. Departementet foreslår at nytt kapittel II får tittelen *kommunale tilskudd til etablering i egen bolig og til tilpasning av bolig*. Nåværende §§ 14 og 15 blir nye §§ 17 og 18 i et nytt kapittel III. (Bestemmelsene vil senere bli oversatt til nynorsk).

Lovforslag

I lov 24. august 2012 om bostøtte foreslås disse endringene (endringer i kursiv):

Ny tittel på loven skal lyde:

Lov om bustøtte og kommunale bustadtilskott.

Nytt kapittel II (med nye § 14 og 15) skal lyde:

Kapittel II – kommunale tilskudd til etablering i egen bolig og til tilpasning av bolig

§ 14. Tilskudd til etablering i egen bolig for økonomisk vanskeligstilte

Kommunen skal etter søknad vurdere å gi tilskudd til å finansiere bolig for vanskeligstilte.

Tilskuddet kan gis til personer med lav inntekt som ikke klarer å spare opp egenkapital eller som har andre vanskeligheter med å etablere seg i egen bolig. Tilskuddet kan også brukes til reetablering for vanskeligstilte som har behov for en bedre tilpasset bolig. Husstander med langvarige økonomiske problemer skal prioriteres.

Tilskuddet kan gis til å kjøpe, oppføre eller refinansiere egen bolig.

§ 15. Tilskudd til tilpasning av bolig for personer som har eller kan komme til å få nedsatt funksjonsevne

Kommunen skal etter søknad vurdere å gi tilskudd som kan bidra til at personer med behov for tilpasset bolig nå eller i fremtiden kan finansiere nødvendig tilpasning.

Tilskuddet kan gis til husstander som har enkeltpersoner med nedsatt funksjonsevne. Tilskuddet kan også gis til eldre som trenger å tilpasse boligen sin, slik at de kan bo hjemme ved fremtidig nedsatt funksjonsevne. Tilskuddet kan være økonomisk behovsprøvd.

Tilskudd til tilpasning kan gis både til enkle tiltak og til større ombygginger. Tilskuddet kan også gis til å finansiere profesjonell prosjekterings- og utredningshjelp ved behov for tilpasning.

Nåværende §§ 14 og 15 blir nye §§ 17 og 18 i et nytt kapittel III.

Merknader til de enkelte bestemmelsene

Kapitlet fastslår at det skal være en kommunal oppgave å gi økonomisk hjelp til boligetablering og boligtilpasning. De to bestemmelsene etablerer et kommunalt sørge for-ansvar, som innebærer at bestemmelsene ikke gir rettigheter til enkeltindivider, men at kommunen har en plikt til å vurdere søknader om finansiering. Kommunene er gitt en skjønnsfrihet i denne vurderingen. Det betyr at kommunene i utgangspunktet selv skal vurdere og avgjøre om en søknad bør innvilges uten å risikere å bli overprøvd av klageinstansen eller en domstol, som kanskje vurderer søkerens behov annerledes. Helt fritt er imidlertid ikke skjønnet. Kommunen kan bare legge vekt på saklige og relevante hensyn, og heller ikke forskjellsbehandle søkerne på usaklig måte. Klager skal ellers behandles etter reglene i forvaltningsloven § 28 annet ledd.

Til § 14

Formålet med tilskudd til etablering er å bidra til at vanskeligstilte kan etablere seg i egen bolig.

Første ledd fastslår at kommunen har en plikt til å vurdere søknader om finansiering til formålet.

Annet ledd gir føringer om hvem som bør få tilskudd. *Første punktum* sier at tilskuddet kan gis til personer med lav inntekt som ikke klarer å opparbeide seg egenkapital eller som har andre vanskeligheter med å etablere seg i bolig. Eksempler på aktuelle tilskuddsmottakere er bostedsløse, flyktninger og personer med funksjonshemminger, rusproblemer og/eller psykiske problemer. Kommunen er imidlertid ikke bundet til kun å vurdere tilskudd til disse gruppene, også andre lavinntektsgrupper er målgruppe for tilskuddet. I *annet punktum* presiseres det at tilskuddet kan brukes til reetablering for vanskeligstilte som har behov for en bedre tilpasset bolig. Dette viser at det er mulig – og i mange tilfeller hensiktsmessig – å se de to tilskuddsordningene i sammenheng og kombinere bruken. *Siste punktum* fastslår at husstander med langvarige problemer bør prioriteres.

Tredje ledd regulerer hva tilskuddet skal kunne brukes til. Tilskudd kan gis til å kjøpe, oppføre, eller utbedre egen bolig. Tilskudd kan også gis til refinansiering som er nødvendig for å beholde egen bolig. Tilskuddet kan gis sammen med startlån.

Til § 15

Formålet med tilskuddet er å bidra til at personer med spesielle behov får tilpasset boligen til disse behovene.

Første ledd fastslår at kommunen har en plikt til å vurdere søknader om tilskudd til finansiering til formålet.

Annet ledd regulerer hvem som kan få tilskudd. *Første punktum* sier at tilskuddet kan gis til husstander med enkeltpersoner med nedsatt funksjonsevne. Det fremgår av *annet punktum* at tilskuddet også kan gis til eldre som trenger å tilpasse boligen sin, slik at de kan bo hjemme ved fremtidig nedsatt funksjonsevne. *Tredje punktum* fastslår at tilskuddet *kan* være økonomisk behovsprøvd. Det ligger i dette at det ikke behøver å være det.

Tredje ledd regulerer hva tilskuddet skal kunne brukes til. *Første punktum* presiserer at tilskudd kan gis både til enkle tiltak og til større ombygginger. Eksempel på et enkelt tiltak kan være å fjerne dørterskler. Større ombygginger kan være å endre romløsning eller bygge om et bad. *Annet punktum* presiserer at tilskuddet også kan gis til å finansiere profesjonell prosjekteringshjelp ved behov for tilpasning. Eksempler på slike utgifter kan være kostnader til arkitekt. Også utgifter til utredning *i forkant* av prosjektering omfattes. Eksempler på dette er kostnader til undersøkelser av bolig og atkomst til bolig, beskrivelser av boligens tekniske tilstand, arealbehov osv.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Økonomiske og administrative konsekvenser av endret oppgavefordeling håndteres i den ordinære budsjettprosessen. Det legges til grunn at overføring av oppgaver mellom forvaltningsnivåene i utgangspunktet vil følges av rammeoverføringer innenfor en samlet uendret utgiftsside på statsbudsjettet. Flytting av oppgaver mellom forvaltningsnivåene må følge det finansielle ansvarsprinsippet. Dette innebærer at overføring av oppgaver til kommunene skal følges av tilsvarende overføring av økonomiske ressurser.

Endringen skjer gjennom å overføre Husbankens tilskudd til etablering og den personrettede delen av tilskudd til tilpasning av bolig til kommunenes rammetilskudd. Innlemming av tilskuddsordningen i rammeoverføringene vil ha begrensede administrative konsekvenser, ettersom kommunene allerede i dag tildeler og forvalter tilskudd til etablering og til tilpasning av bolig. Kommunene kan også fastsette eget regelverk innenfor rammene av forskrift og retningslinjer gitt av Husbanken.

Imidlertid vil både Husbanken og kommunene spare administrative ressurser som følge av at Husbankens ansvar bortfaller. Kommunene sparer ressurser ved at de ikke må søke og dokumentere bruken av midlene til Husbanken.

Husbanken har i dag oppgaver med blant annet å fordele tilskuddsmidlene mellom kommunene, og med rapportering og kontroll med bruken av midlene. Husbanken anslår at

de brukte 1,6 årsverk på etableringstilskuddet og 4,6 årsverk på den personrettede delen av tilpasningstilskuddet i 2015. I dette arbeidet inngår dialog med kommunene om målrettet og strategisk bruk av virkemidlene. I tillegg inngår informasjon og veiledning om disse tilskuddsordningene som en del av Husbankens generelle og helhetlige veiledningsarbeid om de økonomiske virkemidlene og boligsosialt arbeid.

Endringene vil bety at kommunene også får vedtaksmyndighet og forvaltningsansvar for tilskudd til prosjektering og utredning av boligtilpasning. I dag er dette Husbankens ansvar. Dette vil dermed innebære at noe administrativt ansvar overføres fra Husbanken til kommunene.

Konsekvenser for aktivitetsnivå

De foreslåtte lovbestemmelsene gir kommunene et tydeligere ansvar for å ha tilskuddsordninger. I dag er det ikke alle kommuner som benytter seg av Husbankens ordninger. Lovforankringen kan dermed føre til at enkelte kommuner blir mer bevisst sin rolle som tilskuddsforvalter, og at det i disse kommunene fører til økt aktivitet og mer bistand til etablering og tilpasning.

Husbankens ordninger har samtidig vært et økonomisk insentiv for kommunene. Dette insentivet forsvinner, og kan bety redusert aktivitet i enkelte kommuner, på tross av tydeligere lovforankring.

Tilskuddsmidlene fordeles i dag til regionkontorene, på bakgrunn av fordelingskriteriene som blant annet befolkningstall og -sammensetning, boligsosiale handlingsplaner, boligpriser samt venteliste på kommunale boliger. Regionkontorene kan velge om de vil videretildele midlene til kommunene etter samme fordelingsnøkkel, eller om de vil omfordele.

Samlet sett er det dermed vanskelig å anslå om lovforankringen fører til noe økt eller noe redusert tilskuddstildeling i kommunen. For den enkelte kommune kan det også gi mindre økonomiske utslag, avhengig av hvor godt samsvar det er mellom kommunens økte bevilgning i rammeoverføringen og aktivitet i tilskuddstildelingen.

Konsekvenser for organisering og informasjon

Innlemmingen av tilskuddene gir kommunene økt forutsigbarhet og større fleksibilitet i bruken av midlene. Det gir større muligheter for å utnytte ressursene effektivt, til det beste for mottakerne. Kommunene kan for eksempel velge å bruke mye tilskuddsmidler ett år og mindre i senere år. Det gir også bedre mulighet til å avveie om etableringstilskudd, tilpasningstilskudd og/eller praktisk bistand er mest hensiktsmessig i hver enkelt sak.

Husbankens rolle som kompetanseformidler blir redusert som følge av innlemmingen av tilskuddene i rammeoverføringen. Dette kan føre til at erfaringer om bruk av tilskudd og organisering av arbeidet i mindre grad spres mellom kommunene. Det er en mulighet for at redusert informasjonsvirksomhet fra Husbanken kan gi mindre aktivitet og mindre effektiv tilskuddsforvaltning.

Samtidig skal Husbanken fortsatt ha en rolle som veileder overfor kommunene på det boligsosiale området, blant annet gjennom tildeling av Husbankens lån og andre tilskudd, og gjennom Husbankens kommuneprogram.

Husbankens tilskuddsordninger har gitt staten en oversikt over hvor mye midler som benyttes til formålene. Ved at tilskuddsordningene overføres til kommunene vil ikke staten lenger ha oversikt over aktiviteten på området. Det kan derfor bli aktuelt med andre tiltak for å få informasjon om aktiviteten og måloppnåelsen på området. Noe av formålet med å overføre tilskuddene til kommunene og lovfestingen av det, er å redusere ressursbruken på kontroll og rapportering. Dersom det likevel viser seg at rapportering er ønskelig, kan det vurderes å inkludere området i KOSTRA-rapporteringen.

3.6 Kulturdepartementet

3.6.1 Idrettsfunksjonell forhåndsgodkjenning av svømmeanlegg

Dagens oppgavefordeling. Nærmere om oppgaven

Bygging og rehabilitering av anlegg for idrett og fysisk aktivitet i kommunene finansieres i dag delvis med midler fra overskuddet fra Norsk Tipping AS. De som ønsker å sette i gang bygging eller rehabilitering av slike anlegg, må ha idrettsfunksjonell forhåndsgodkjenning av planene for det enkelte anlegget for å kunne søke om og eventuelt få tilskudd i form av spillemidler.

Med hjemmel i *Lov om pengespill m.v.* av 28. august 1992 nr. 103 og *Forskrift om fordeling av overskuddet fra Norsk Tipping AS til idrettsformål* av 11. desember 1992, forvalter Kulturdepartementet spillemiddelordningen for idrett med tilhørende *Bestemmelser om tilskudd til anlegg for idrett og fysisk aktivitet*. Bestemmelsene utgis av Kulturdepartementet i årlig utgave. Spillemiddelordningen er således en tilskuddsordning som ikke er en del av statsbudsjettet.

Godkjenningsmyndighet for anleggene er som utgangspunkt tillagt Kulturdepartementet, men Kulturdepartementet har etter kgl. res. 11. desember 1992 tildelt kommunene myndighet til å kunne foreta idrettsfunksjonell forhåndsgodkjenning av planer for de fleste og hyppigst omsøkte anleggene, dvs. årlig mer enn 90 prosent av antall søknader/anlegg. Dette gjelder blant annet idrettshaller, fotball- og friidrettsanlegg, skianlegg og friluftslivsanlegg.

Om denne tildelingen av myndighet heter det i gjeldende *Bestemmelser om tilskudd til anlegg for idrett og fysisk aktivitet – 2015*:

Med hjemmel i kgl.res. av 11. desember 1992 om fordeling av overskuddet fra Norsk Tipping AS til idrettsformål, har departementet bemyndiget kommunene til å foreta idrettsfunksjonell forhåndsgodkjenning av planer for ordinære anlegg. Søknad om forhåndsgodkjenning skal sendes til kommunen. Dette utelukker likevel ikke at kommunen kan sende søknaden til departementet for godkjenning.

Kommunene er således ikke pålagt å foreta idrettsfunksjonell forhåndsgodkjenning av planer for bygging eller rehabilitering av anlegg for søknad om spillemidler. Den enkelte kommune kan foreta idrettsfunksjonell forhåndsgodkjenning, men den kan også la det være og i så fall sende søknaden til departementet for vurdering og avgjørelse av søknaden.

På denne bakgrunn har kommunene gjennom en årrekke foretatt idrettsfunksjonelle forhåndsgodkjenninger av de aller fleste planer om bygging og rehabilitering av anlegg for idrett og fysisk aktivitet for søknad om spillemidler.

Kommunene har imidlertid ikke hatt myndighet til idrettsfunksjonelt å forhåndsgodkjenne planer for svømmeanlegg, fordi dette er en anleggstype som er kompetansekrevene å planlegge og kostnadskrevende å bygge og drive. Det stiller høye krav både til teknisk gjennomføring, sikkerhet og idrettsfunksjonell utforming. Det bygges og rehabiliteres få svømmeanlegg årlig, og den lave frekvensen av slike søknader om idrettsfunksjonell

forhåndsgodkjenning av planer for svømmeanlegg, medfører at det i liten grad er bygd opp kompetanse og erfaring på dette området utenfor departementet i dag.

Med en kommunestruktur med større og mer robuste kommuner og med gode veiledere og informative virkemidler, vil mulighetene for å opparbeide den nødvendige kompetanse være betydelig større.

Departementets vurdering og forslag

Stortinget har sluttet seg til at kommunene skal tildeles myndighet til å foreta idrettsfunksjonell forhåndsgodkjenning av planer for svømmeanlegg, jf. Innst. 333 S (2014 – 2015).

Kulturdepartementet foreslår at ordningen skal være den samme som for kommunenes myndighet til idrettsfunksjonelt å forhåndsgodkjenne andre anlegg for idrett og fysisk aktivitet. Det vil si at kommunene ikke er pålagt å foreta idrettsfunksjonell forhåndsgodkjenning av planer for bygging eller rehabilitering av svømmeanlegg for søknad om spillemidler, men kan sende søknaden til departementet for vurdering og avgjørelse. Det er således ikke snakk om en ny pålagt oppgave eller plikt for kommunene, men en myndighet som de selv vurderer om de skal benytte.

Denne ordningen fraviker den vanlige måten å fordele oppgaver og ansvar i forvaltningen på, der ansvaret for å utføre oppgaven som oftest er lagt til ett nivå. Ordningen med at både kommunene og departementet kan foreta forhåndsgodkjenning av idrettsanlegg er imidlertid vel etablert og kan fungere avlastende for kommunene. Forslaget innlemmes også i en eksisterende tilskuddsordning som har fungert godt gjennom mange år og frem til i dag, og innebærer ingen pålagt ny plikt for kommunene.

Tildeling av myndighet til kommunene vil kunne skje – slik det har skjedd tidligere – etter Kulturdepartementets beslutning med hjemmel i forskriften av 11. desember 1992, og endring av Kulturdepartementets *Bestemmelser om tilskudd til anlegg for idrett og fysisk aktivitet* ved den årlige revisjon og med ikrafttredelse per 15. juni i angjeldende år.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Økonomiske og administrative konsekvenser av endret oppgavefordeling håndteres i den ordinære budsjettprosessen.

Det legges til grunn at overføring av oppgaver mellom forvaltningsnivåene i utgangspunktet vil følges av rammeoverføringer innenfor en samlet uendret utgiftsside på statsbudsjettet. Flytting av oppgaver mellom forvaltningsnivåene må følge det finansielle ansvarsprinsippet. Dette innebærer at overføring av oppgaver til kommunene skal følges av tilsvarende overføring av økonomiske ressurser.

Ettersom angjeldende søknader er svært få på årsbasis, vil tildeling av myndighet til kommunene om å kunne foreta idrettsfunksjonell forhåndsgodkjenning av planer for svømmeanlegg, medføre bare mindre økonomiske og administrative konsekvenser.

3.7 Landbruks- og matdepartementet

3.7.1 Nærings- og miljøtiltak i skogbruket

Dagens oppgavefordeling. Nærmere om oppgaven

Nærings- og miljøtiltak i skogbruket (NMSK) finansieres over Landbrukets Utviklingsfond under jordbruksavtalen. Bevilgningen til NMSK er på 177 mill. kroner i 2016. I tillegg har den delen av ordningen som gjelder veibygging en direkte finansiering over statsbudsjettet for øvrig. Dette utgjør 20 mill. kroner i 2016. Ordningen er hjemlet i forskrift om tilskudd til nærings- og miljøtiltak i skogbruket, og skal stimulere til økt verdiskaping i skogbruket ut fra regionale og lokale prioriteringer. Forskriften er fastsatt med hjemmel i skogbruksloven § 19, jf. § 25. Ordningen omfatter følgende formål: Veibygging, drift med taubane, hest og annet, skogkultur, miljøtiltak og andre tiltak i skogbruket. I dag er forvaltningen delt, ved at tilskudd til veibygging og drift med taubane og hest forvaltes av fylkesmannen, og tilskudd til skogkultur, miljøtiltak og andre tiltak forvaltes av kommunene.

Departementets vurdering og forslag

Stortinget har sluttet seg til at ansvaret for forvaltningen av nærings- og miljøtiltak i skogbruket i sin helhet kan overføres til kommunene, jf. Innst. 333 S. (2014–2015). Ved at alle tiltak blir samlet på ett forvaltningsnivå, innebærer det noe forenkling av forskriften. Fordeling av midlene vil følge samme system som tidligere, men forslaget innebærer at fylkesmannen vil fordele rammer til hver kommune etter omfanget av tilskuddssøknader fra næringsaktører i den enkelte kommune. Det foreslås at kommunen får ansvar for søknadsbehandling og utbetaling av tilskudd, i tillegg til ansvaret for rapportering, kunngjøring, registrering og arkivering, samt håndtering av klagesaker. Fylkesmannen vil i tillegg til å være klageinstans, føre generell kontroll med kommunens forvaltning på området. Det fremgår i dag av forskriften at det skal fastsettes overordnede retningslinjer for prioritering av søknader. Kommunene vil få ansvar for å utarbeide disse i dialog med fylkesmannen og næringsorganisasjonene i skogbruket.

Forslag til forskriftsendring

I forskrift 4. februar 2004 nr. 447 om tilskudd til nærings- og miljøtiltak i skogbruket foreslås disse endringene (endringer i kursiv):

§ 3 første ledd skal lyde:

Vedtak om tildeling av tilskudd *etter denne forskrift fattes av kommunen.*

§ 9 andre ledd skal lyde:

Søknad om tilskudd til tiltak som omfattes av § 4, § 5 og § 6 skal skrives på skjema utarbeidet av Landbruksdirektoratet. *For søknader etter § 7 og 8 må kommunen avgjøre kravet til søknadsprosedyre.*

§11 første ledd, siste punktum tas ut.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Økonomiske og administrative konsekvenser av endret oppgavefordeling håndteres i den ordinære budsjettprosessen. Det legges til grunn at overføring av oppgaver mellom forvaltningsnivåene i utgangspunktet vil følges av rammeoverføringer innenfor en samlet uendret utgiftsside på statsbudsjettet. Flytting av oppgaver mellom forvaltningsnivåene må følge det finansielle ansvarsprinsippet. Dette innebærer at overføring av oppgaver til kommunene skal følges av tilsvarende overføring av økonomiske ressurser. Overføringen av ansvaret for tilskudd til veibygging og drift med taubane er beregnet til fem årsverk totalt.

3.7.2 Tilskudd til tiltak i beiteområder

Dagens oppgavefordeling. Nærmere om oppgaven

Tilskudd til tiltak i beiteområder er forankret i jordlova § 3 og § 18. Tilskuddet skal legge til rette for best mulig utnyttelse av beite i utmark, redusere tap av dyr på utmarksbeite og fremme fellestiltak i beiteområdene. Tilskuddet inngår som en del av jordbruksavtalen og bevilgningen i 2016 er 9 mill. kroner. Fylkesmannen fatter vedtak om tilskudd på bakgrunn av en vurdering og anbefaling fra kommunen, som mottar søknader i første instans.

Departementets vurdering og forslag

Stortinget har sluttet seg til at ansvaret for forvaltning av tilskudd til tiltak i beiteområder kan overføres fra fylkesmannen til kommunene, jf. Innst. 333 S (2014 – 2015). Behovet for grenseoverskridende samarbeid over kommunegrenser og fylkesgrenser vil imidlertid også være nødvendig i fremtiden for å sikre rasjonelle driftsopplegg, effektiv utnytting av utmarksbeitene, balansere hensyn mot andre interesser (beiterett, skog, jakt, fritid, m.m.) og andre berørte parter. Landbruks- og matdepartementet vurderer det som mest hensiktsmessig at Landbruksdirektoratet fordeler avsatt ramme i jordbruksoppkjøret til fylkesmannen som fordeler videre til kommunene på grunnlag av innmeldte behov. Dette vil ivareta behovet for regional oversikt og fleksibilitet i både faglig og økonomisk forvaltning av ordningen, samt at behovet for å samordne midlene med regional rovviltforvaltning og bruk av forebyggende og konfliktdempende tiltak mot rovdyrskader ivaretas bedre. Dersom rammene fordeles på denne måten, vil de økonomiske og administrative kostnadene, inkl. behov for endringer i fagsystemer være moderate. Forslaget innebærer at fylkesmannen vil føre kontroll med kommunens tilskuddsforvaltning.

Overføring av ansvaret for tilskudd til tiltak i beiteområder til kommunene vil kreve forskriftsendring. Forskriften § 9 foreslås endret slik at kommunen fatter vedtak om tilskudd, kontrollerer, utbetaler og ev. dispenserer. Kommunens vedtak kan påklages til fylkesmannen. Det foreslås også endringer i forskriften §§ 4, 5 og 6. I tillegg foreslås en ny § 6A om departementets kontroll med tilskuddsordningen.

Forslag til forskriftsendring

I forskrift 4. februar 2013 nr. 206 om tilskudd til tiltak i beiteområder foreslås disse endringene (endringer i kursiv):

§ 4 første og andre ledd skal lyde:

Søknad på skjema fastsatt av Landbruksdirektoratet skal sendes kommunen der tiltaket skal gjennomføres. *Kommunen* fastsetter søknadsfrist.

Kommunen utbetaler innvilget tilskudd etterskuddsvis når tiltaket er gjennomført. Dersom kostnadene til gjennomføring av investeringstiltaket og/eller planleggings- og tilretteleggingsprosjektet blir lavere enn godkjent kostnadsoverslag, reduseres tilskuddet tilsvarende.

§ 5 første og andre ledd skal lyde:

Frist for gjennomføring av investeringstiltaket og/eller planleggings- og tilretteleggingsprosjektet er 3 år fra tilskudd blir innvilget, med mindre *kommunen* har satt en kortere frist ved innvilgelsen av søknaden.

Kommunen kan etter søknad forlenge gjennomføringsfristen, men ikke ut over 5 år fra tilskuddet ble innvilget.

§ 6 første, andre og tredje ledd skal lyde:

Søkere av tilskudd plikter å gi alle opplysninger som *kommunen* finner nødvendig for å kunne forvalte ordningen.

Kommunen kontrollerer at utbetalinger av tilskudd er riktig og har adgang til all bokføring, korrespondanse og opptegnelser som vedkommer tilskuddet. Det kan kreves at opplysningene bekreftes av revisor.

Kommunen kan foreta stedlig kontroll.

Ny § 6A skal lyde:

§ 6A Departementets kontroll med tilskuddsordningen

Departementet skal føre kontroll med at kommunens forvaltning av tilskuddsordningen utføres på en forsvarlig måte, jf. Reglement for økonomistyring i staten.

Ved slik kontroll kan departementet foreta stedlig kontroll hos tilskuddsmottaker og innhente nødvendig dokumentasjon.

§ 9 første, andre og tredje ledd skal lyde:

Kommunen fatter vedtak om tilskudd, kontrollerer og utbetaler.

Kommunen kan i særlige tilfeller dispensere fra bestemmelsene i § 2 og § 3 i denne forskriften.

Kommunens vedtak kan påklages til fylkesmannen etter lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker kapittel VI. Klagen skal sendes kommunen.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Økonomiske og administrative konsekvenser av endret oppgavefordeling håndteres i den ordinære budsjettprosessen. Det legges til grunn at overføring av oppgaver mellom forvaltningsnivåene i utgangspunktet vil følges av rammeoverføringer innenfor en samlet uendret utgiftsside på statsbudsjettet. Flytting av oppgaver mellom forvaltningsnivåene må følge det finansielle ansvarsprinsippet. Dette innebærer at overføring av oppgaver til kommunene skal følges av tilsvarende overføring av økonomiske ressurser.

De enkelte oppgavene som foreslås overført utgjør en liten stillingsandel per embete. De økonomiske og administrative kostnadene, inkludert behov for endringer i fagsystemer, vil være moderate.

3.8 Samferdselsdepartementet

3.8.1 Kollektivtransport

Dagens oppgavefordeling

Kollektivtransport er et vidt begrep og omfatter i utgangspunktet mange ulike transportformer. I forbindelse med overføring av ansvar for kollektivtransport til kommunen, er det kun det kollektivansvaret som ligger i fylkeskommunen det er aktuelt å overføre. Kollektivtransport er derfor i det følgende begrenset til å omfatte rutetransport med motorvogn og fartøy, dvs. *buss og båt*, samt sporveier, tunnelbane og forstadsbane, dvs. *trikk, t-bane og bybane*. I tillegg omfattes transportordninger for funksjonshemmede (*TT-transport*) for fritidsreiser for brukere som på grunn av funksjonsnedsettelse ikke uten betydelige ulemper kan bruke det ordinære rutetilbudet. I mange tilfeller er dette tilbud basert på bruk av drosje og lignende. Transport på det nasjonale jernbanenettet og transport med fergeruter i fylkesvegsamband er en del av kollektivtransporten, men vil altså i det følgende ikke være omfattet av dette forslaget.

Det er to aspekter ved det å "ha ansvar" for kollektivtransporttilbudet. Det første aspektet dreier seg om muligheten til å inngå kontrakt om kjøp av tjenesten og yte tilskudd til utførelsen av denne. Det andre aspektet dreier seg om muligheten til å gi forvaltningsrettslig adgang til å drive den aktuelle transporten, nemlig ved å tildele løyve/tillatelse.

Når det gjelder det første aspektet, altså ansvar for tilskudd til kollektivtransport, er dette regulert på forskjellige måter for de ulike transportformene.

Fylkeskommunens ansvar for tilskudd til rutetransport med motorvogn og fartøy innenfor fylkets grenser følger av lov 21. juni 2002 nr. 45 om yrkestransport med motorvogn og fartøy (yrkestransportloven eller ytl.) § 22. Yrkestransportloven gir fylkeskommunene ansvar for å yte tilskudd til lokal rutetransport som fylkeskommunen vil opprette eller opprettholde innenfor et fylke.¹⁰ Fylkeskommunen bestemmer hvilke ruter som skal inngå i tilskuddsordningen, nivå på tilskudd, standard på rutetilbudet og brukerbetalingen (takstene). For takstene gjelder noen nasjonale rabattordninger. Fylkeskommunen kan velge å drive kollektivtransporttjenester selv eller kjøpe tjenester fra transportører. Videre kan fylkeskommunen velge å delegere bestilleransvaret til et administrasjonsselskap.¹¹

Ansvar for den tilrettelagte transporten for funksjonshemmede (TT-ordningen) ble bestemt lagt til fylkeskommunene ved vedtak i Stortinget 10. april 1986 ved behandlingen av St. meld. nr. 92 (1984-1985) *Om transport av funksjonshemmede*, jf. Innst. S. nr. 106 (1985-1986).

Når det gjelder sporveier, tunnelbane og forstadsbane er ikke ansvaret for tilskudd regulert i lovgivningen. Dette betyr at så lenge man oppfyller objektive vilkår for tillatelse kan både

¹⁰ Yrkestransportloven § 22.

¹¹ Yrkestransportloven § 23.

kommuner og fylkeskommuner drive med slik transport. I praksis er det fylkeskommunene og Oslo kommune som i dag håndterer kjøp av tjenester med sporveier, tunnelbane og forstadsbane. I de tilfeller fylkeskommunen gir tilskudd til lokal skinnegående transport er det fylkeskommunen som fastsetter transportvilkårene, jf. lov 11. juni 1993 nr. 100 om anlegg og drift av jernbane, herunder sporvei, tunnelbane og forstadsbane m.m. (jernbaneloven) § 7 og forskrift 10. desember 2010 nr. 1569 om tillatelse til å drive trafikkvirksomhet og infrastruktur for sporvei, tunnelbane, forstadsbane og godsbane, samt sidespor, havnespor m.m. (tillatelsesforskriften) § 2-1. Staten er ansvarlig for kjøp av transporttjenester på det nasjonale jernbanenettet.

Når det gjelder det andre aspektet, altså ansvaret for å gi løyve/tillatelse til å drive transporttjenestene, er også dette regulert forskjellig for de ulike transporttypene.

Reglene for tillatelse til å drive persontransport mot vederlag med motorvogn og fartøy (løyve) følger av yrkestransportloven kap. 2. I henhold til yrkestransportloven må den som ønsker å drive persontransport mot vederlag, ha løyve. For å få løyve (adgang til yrket som transportør) må søkeren oppfylle krav til etablering i Norge, økonomi, vandel og faglige kvalifikasjoner. Dersom søkeren oppfylder disse objektive kravene kan han tildeles løyve av Statens vegvesen.¹² Søker som ønsker å drive rutegående transport, både med fartøy og motorvogn, må i tillegg ha ruteløyve.

Fylkeskommunen er løyvemyndighet for ruter som går innad i fylket.¹³ Det er Samferdselsdepartementet som gir løyve til rutetransport som går gjennom to eller flere fylker.¹⁴ Departementet har imidlertid etter yrkestransportforskriften § 3 andre ledd, delegert denne myndigheten til den fylkeskommune hvor løyvesøker har sin forretningsadresse.¹⁵

Bestemmelsene om lisens/tillatelse til å drive transport med sporveier, tunnelbane og forstadsbane, samt jernbanevirksomhet på det nasjonale jernbanenettet vil ikke bli omtalt da det ikke skal gjøres endringer i dette regelverket.

Kollektivtransporten som fylkeskommunene har ansvaret for finansieres i hovedsak gjennom frie inntekter (skatteinntekter og rammeoverføringer fra staten), billettinntekter og bompenger. I tillegg har staten ved Samferdselsdepartementet øremerkede tilskuddsordninger som kommer kollektivtransporten til gode, herunder belønningsordningen og ordningen med statlig delfinansiering av infrastrukturkostnadene ved fylkeskommunale kollektivtransportprosjekter i de fire største byene (den såkalte 50/50-ordningen).

¹² Yrkestransportloven § 12.

¹³ Yrkestransportloven § 13 andre ledd.

¹⁴ Yrkestransportloven § 13 første ledd.

¹⁵ Forskrift 26. mars 2003 nr. 401 om yrkestransport innenlands med motorvogn og fartøy (yrkestransportforskriften eller ytf.) § 3.

Departementets vurdering og forslag

Innledning

Stortinget har ved behandlingen av Meld. St. 14 (2014–2015) sluttet seg til at ansvaret for kollektivtransport, inkludert TT-ordningen, kan overføres fra fylkeskommunen til store kommuner på bestemte vilkår. Vilåårene for at en kommune skal få ansvar for kollektivtransporten innad sitt område, er at kommunen omfatter et område som utgjør en felles bolig-, arbeids- og serviceregion (geografisk funksjonelt område) og har et tilstrekkelig markedsgrunnlag til å kunne gi befolkningen et ønsket kollektivtransporttilbud innenfor en samfunnsøkonomisk akseptabel kostnad. I tillegg er det et vilkår at det inngås et samarbeid/partnerskap med det øvrige fylket/regionen om å sikre et helhetlig kollektivtilbud i regionen, jf. Innst. 333 S (2014–2015). I meldingen er det lagt til grunn at det vil være gevinster å hente på å overføre ansvaret for kollektivtransporten til store kommuner. Dette vil kunne gi en bedre oppgaveløsning i disse kommunene ved at oppgaver knyttet til en samordnet areal- og transportpolitikk, som nå er splittet av forvaltningsmessige skiller, kan ses i sammenheng på lokalt nivå.

Som oppfølging av Meld. St. 14 (2014–2015) og Stortingets behandling av meldingen i Innst. 333 S (2014–2015) foreslår Samferdselsdepartementet å innføre en ny lov om overføring av ansvar for kollektivtransport. I tillegg er det nødvendig med enkelte justeringer i yrkestransportloven, jernbaneloven, tillatelsesforskriften og yrkestransportforskriften. Forslaget innebærer et avvik fra generalistkommuneprinsippet ettersom ikke alle kommuner vil ha samme lovpålagte oppgaver.

Samferdselsdepartementet gir nedenfor en framstilling av forslaget.

Forslag til ny lov om overføring av ansvaret for kollektivtransport

Det foreslås at overføring av ansvaret for kollektivtransport fra fylkeskommunen til kommunen skal være basert på søknad og avgjøres etter fastsatte vilkår, og at den endelige beslutningen om overføring skal treffes av Kongen. Det ansvaret som skal overføres til kommunen omfatter oppgaver etter både yrkestransportloven og jernbaneloven, og er dermed til dels regulert i forskjellige lover. Samferdselsdepartementet foreslår en egen ny lov om overføring av ansvar for kollektivtransport fra fylkeskommunen til kommunen.

Forslag til § 1 i ny lov om overføring av ansvar for kollektivtransport fra fylkeskommunen til kommunen, angir virkeområdet for loven og definisjon av kollektivtransport.

Kommunen skal kunne overta ansvaret for å kjøpe transporttjenester, herunder å yte tilskudd til slik transport innad i kommunen. Fylkeskommunen vil fremdeles ha ansvaret for kjøp av transporttjenester i den øvrige delen av fylket og for ruter som krysser grensen mellom kommunen og fylket.

Når det gjelder hvilken type transport som skal kunne overføres fra fylkeskommunen til kommunen, er dette rutetransport med motorvogn og fartøy, herunder TT-transport, samt sporvei, tunnelbane og lignende sporbundet transportmiddel, unntatt transport på det nasjonale jernbanenettet. Fergeruter i fylkesvegnettet skal ikke kunne overføres.

Overføring av ansvar fra fylkeskommunen til kommunen nødvendiggjør endringer også i annet regelverk, herunder i yrkestransportloven, jernbaneloven, tillatelsesforskriften og yrkestransportforskriften. Det gjøres nærmere rede for innholdet i den nye loven samt de øvrige regelendringer i avsnittene nedenfor.

Vilkår for oppgaveoverføring

Vilkårene som skal legges til grunn for om en kommune kan overta ansvaret for kollektivtransporten fra fylkeskommunen er omtalt i Meld. St. 14 (2014-2015) og Stortingets behandling i Innst. 333 S (2014-2015). Det er som nevnt tre vilkår som avgjør om en kommune kan overta ansvaret for kollektivtransporten:

- a. Kommunen må omfatte et område som utgjør en felles bolig-, arbeids- og serviceregion (geografisk funksjonelt område).
- b. Kommunen må ha et tilstrekkelig marked grunnlag til å kunne gi befolkningen et ønsket kollektivtilbud innenfor en samfunnsøkonomisk akseptabel kostnad.
- c. Kommunen må inngå et samarbeid/partnerskap med det øvrige fylket/regionen om å sikre et helhetlig kollektivtilbud.

De ulike vilkårene slik de foreslås i lovforslaget beskrives nærmere nedenfor.

Ad a) Felles bolig-, arbeids- og serviceregioner – geografisk funksjonelle områder

Både Meld. St. 14 (2014-2015) og ekspertutvalget for vurdering av kriterier for god kommunestruktur¹⁶ fremhever at kollektivtransportmyndigheten bør sammenfalle med funksjonelle bo- og arbeidsmarkedsområder og innbyggernes resemønstre. Samferdselsdepartementet foreslår derfor at det er et vilkår for overføring av kollektivtransport at kommunen omfatter et område som utgjør en felles bolig-, arbeids- og serviceregion. Det innebærer at kommuner som skal overta ansvaret for kollektivtransporten bør omfatte et geografisk område som i størst mulig grad er funksjonelt for oppgaveløsningen. Best mulig sammenfall mellom kommunens grenser og oppgavene som skal løses, styrker muligheten for en koordinert, tilpasset og rasjonell oppgaveløsning overfor innbyggere og næringsliv. To kriterier konkretiserer kravet til funksjonalitet:

– Sammenhengende tettsteder bør betjenes av samme kollektivtransportmyndighet

Store kommuner som skal overta ansvaret for kollektivtransporten, bør omfatte sammenhengende tettsteder slik disse er definert av SSB.¹⁷ Det forhindrer ikke at kommunen kan omfatte flere enn ett tettsted, men tettsteder bør ikke være delt av kommunegrenser. Det

¹⁶ Sluttrapport fra ekspertutvalg, Kriterier for god kommunestruktur (desember 2014).

¹⁷ Ifølge SSB skal en hussamling registreres som et tettsted dersom det bor minst 200 personer der, og avstanden mellom husene ikke overstiger 50 meter. Det er dog tillatt med et skjønnsmessig avvik utover 50 meter mellom husene i områder som ikke skal eller kan bebygges. Dette kan for eksempel være parker, idrettsanlegg, industriområder eller naturlige hindringer som elver eller dyrkbare områder.

anses ikke som rasjonelt at ett og samme tettsted betjenes av to eller flere kollektivmyndigheter. Flere slike organer i samme tettsted kan skape koordineringsutfordringer og bidrar ikke til en bedre samordnet areal- og transportpolitikk. Dette er likevel ikke til hinder for at det kan vurderes å overføre ansvaret til nye store kommuner i hovedstadsregionen, dersom kommunen omfatter en betydelig del av Oslo tettsted (om lag en mill. innbyggere).

– Hovedtyngden av reisene bør betjenes av samme kollektivtransportmyndighet

Store kommuner som skal overta ansvaret for kollektivtransporten, bør omfatte områder som utgjør et felles bo- og arbeidsmarked slik at hovedtyngden av reisene skjer innenfor kommunegrensene. Kommunen bør betjene områder med stort omfang av pendling for å bidra til et helhetlig tilbud til de reisende. I den sammenheng vises det til ekspertutvalgets vurderinger om at et arbeidsmarked er tett integrert når rundt 25 prosent eller flere av de sysselsatte som er bosatt i en kommune, jobber i regionens senterkommune(r).¹⁸

Samferdselsdepartementet legger her til grunn de samme vurderinger som ekspertutvalget. Det vil være uheldig om kommuner med betydelig grad av ut- eller innpendling skal ivareta kollektivtransportansvaret. Det legger ikke til rette for et helhetlig og koordinert kollektivtransporttilbud. Det innebærer at i de tilfeller hvor en kommune i dag har rundt 25 prosent utpendling (eller mer) til en annen kommune, bør disse kommunene utgjøre en felles kommune dersom ansvaret for kollektivtransport skal overføres. Imidlertid bør det også kunne tas høyde for lokale forhold og skjønsmessige vurderinger. For eksempel vil omfanget av pendlingen i absolutte tall og ikke bare prosentvis pendling være en del av grunnlaget for vurdering av retningsgivende kriterier. Det betyr at kommuner med et lite markedsgrunnlag for kollektivtransport ikke nødvendigvis må inngå i kommunen.

Det bør også være rom for skjønsmessige vurderinger, ikke minst i hovedstadsregionen.

Samferdselsdepartementet foreslår at vilkåret om felles bolig-, arbeids- og serviceregion skal fremgå av § 2 bokstav a) i forslag til lov om overføring av ansvar for kollektivtransport.

Ad b) Tilstrekkelig markedsgrunnlag

Kollektivtransportmyndigheten bør ha et markedsgrunnlag som gjør det hensiktsmessig å ivareta ansvaret for kollektivtransporten. Ekspertutvalget legger til grunn at 100 000 innbyggere er et hensiktsmessig befolkningsgrunnlag for at en kommune skal kunne ha ansvaret for kollektivtransport. Ifølge utvalget vil et stort innbyggergrunnlag være en forutsetning for å oppnå stordriftsfordeler når det gjelder utnyttelse av materiell og ruteplaner.

Samferdselsdepartementet foreslår at det skal være et vilkår for overføring at kommunen har et tilstrekkelig markedsgrunnlag til å kunne gi befolkningen et ønsket kollektivtilbud innenfor en samfunnsøkonomisk akseptabel kostnad. Departementet legger også til grunn at 100 000

¹⁸ Sluttrapport fra ekspertutvalg, Kriterier for god kommunestruktur (desember 2014).

innbyggere bør være en normgivende størrelsesorden for kommuner som vil overta ansvaret for kollektivtransporten. Med unntak av Finnmark har landets fylkeskommuner godt over 100 000 innbyggere og erfaringene viser at innbyggergrunnlaget gir grunnlag for håndtering av kollektivtransportansvaret. Imidlertid vil det være et premiss at kommunen også har en konsentrert bolig- og arbeidsplasslokalisering for å bygge opp under et effektivt kollektivtilbud.

Normen på 100 000 innbyggere kan fravikes dersom befolkningsstrukturen er tett og lokalisert i korridorer som bygger godt opp under markedsgrunnlaget for et effektivt kollektivtilbud. Dette betyr at dersom kommunen har en tett befolkningsstruktur og sentral og tett arbeidsplasslokalisering, vil den kunne ha under 100 000 innbyggere og likevel ha et tilstrekkelig markedsgrunnlag for et effektivt kollektivtilbud. Et normgivende innbyggertall på 100 000 innbyggere vil også legge til rette for at kommunen kan bygge opp nødvendig kapasitet og kompetanse for å ivareta ansvaret for kollektivtransporten.

I Meld. St. 14 (2014-2015) betones også at overføring av kollektivtransporten må ivareta hensynet til en "samfunnsøkonomisk akseptabel kostnad". Dette for å sikre at de totale ulempene ikke overstiger gevinstene ved å overføre kollektivtransporten til store kommuner. Samferdselsdepartementet foreslår at dette hensynet inngår i dette vilkåret. Dette vil dreie seg mest om å sikre at ulempene knyttet til kollektivtilbudet som blir igjen i fylket/regionen ikke blir uforholdsmessig store, i forhold til de gevinstene man kan ta ut i den nye store kommunen.

Samferdselsdepartementet foreslår at vilkåret om tilstrekkelig markedsgrunnlag skal fremgå av § 2 bokstav b) i forslag til lov om overføring av ansvar for kollektivtransport.

Ad c) Samarbeid med det øvrige fylket

Stortinget forutsetter at kommunene som skal overta ansvaret for kollektivtransporten innad i egne kommuner inngår et samarbeid/partnerskap med fylkeskommunen.

Samferdselsdepartementet foreslår at det skal være et vilkår at kommunen har et samarbeid med fylkeskommunen om å sikre et helhetlig kollektivtilbud. I den sammenheng vil både et permanent politisk, økonomisk og et faglig samarbeid mellom kommunen og fylkeskommunen være nødvendig. Det er viktig at det totale kollektivtilbudet i fylket og kommunen koordineres, og at samarbeidet innrettes slik at det sikrer et helhetlig rutetilbud for innbyggerne i regionen og et hensiktsmessig takst- og billettsystem. Kommuner som ønsker å overta ansvaret for kollektivtransport bør så tidlig som mulig innlede en dialog med fylkeskommunen om organiseringen av samarbeidet.

Samarbeidet mellom kommunen og fylkeskommunen kan avtales på ulike måter. Det kan for eksempel etableres felles administrasjonsselskaper, slik det finnes en rekke eksempler på i dag – blant annet Ruter AS i Oslo/Akershus og Agder kollektivtrafikk AS (der både fylkeskommune og kommune deltar på eiersiden). Kommunen og fylkeskommunen må i fellesskap bli enige om hvilken samarbeidsform som over tid er mest hensiktsmessig for sin region.

Samferdselsdepartementet foreslår at vilkåret om samarbeid mellom kommunen og fylkeskommunen skal fremgå av § 2 bokstav c) i forslag til lov om overføring av ansvar for

kollektivtransport. Dokumentasjon på samarbeidet må inkludere ikke bare vedtak fra kommunestyret og fylkestinget om å inngå samarbeidsavtale, men også en signert avtale. Avtalen skal i henhold til vilkåret i § 2 bokstav c gjelde et samarbeid om å sikre et helhetlig rutetilbud. Det nærmere innholdet vil det være opp til kommunen og fylkeskommunen å fastsette.

Fremgangsmåte for oppgaveoverføring

Departementet foreslår at de kommuner som ønsker å overta ansvaret for kollektivtransporten i sin kommune skal kunne søke om dette. Staten (Kongen i statsråd) skal behandle søknaden og vurdere om vilkårene er oppfylt. Kongen kan på grunnlag av dette godkjenne søknaden og vedta overføring. Myndigheten legges til Kongen i statsråd, og ikke et enkelt departement, for å bevare regjeringens samordningsfunksjon i en oppgavetildeling som berører flere ulike politikkområder i kommunen og fylkeskommunen.

Departementet foreslår at det lovfestes noen grunnleggende krav om fremgangsmåten for beslutning og overføring av ansvaret for kollektivtransport.

Dersom kommunen ønsker å få overført ansvar for kollektivtransport innenfor sitt område, må kommunestyret selv vedta at kommunen skal søke om å få overført slikt ansvar. Søknader fra kommuner om å få overført ansvar for kollektivtransporten skal sendes til Samferdselsdepartementet.

En søknad om overføring av ansvar for kollektivtransport må inneholde dokumentasjon på at alle vilkårene er oppfylt før Kongen i statsråd kan behandle søknaden og eventuelt godkjenne denne og vedta overføring av ansvaret.

Som beskrevet foran er det et vilkår for oppgaveoverføring at kommunen har et samarbeid med fylkeskommunen om å sikre et helhetlig rutetilbud i regionen, jf. vilkår i § 2 bokstav c). Samarbeidsavtale om dette må være vedtatt av kommunestyret og fylkestinget, jf. forslag § 3 tredje ledd. Dersom kommunen ønsker det, kan søknaden sendes til Samferdselsdepartementet før vilkåret om samarbeidsavtale med fylkeskommunen er på plass. Det må i så fall fremlegges dokumentasjon på at de to andre vilkårene, jf. lovforslag § 2 bokstav a) og b), er oppfylt. I slike tilfeller vil Samferdselsdepartementet, i samråd med Kommunal- og moderniseringsdepartementet, gjøre en foreløpig og uformell vurdering av om disse to vilkårene er oppfylt. Dette vil imidlertid ikke være noen bindende vurdering, men blir mer å betrakte som en administrativ veiledning fra departementet. Den endelige beslutningen tas av Kongen i statsråd når søknaden er komplett.

Før Kongen treffer endelig vedtak om overføring, må det altså være på plass rettslig bindende avtaler som regulerer kommunens og fylkeskommunens rettigheter og plikter i samarbeidet, og alle vilkårene i § 2 bokstav a) – c) må være oppfylt.

Forholdet til løpende kontrakter

Overføring av ansvar for kollektivtransport reiser problemstillinger knyttet til hvordan kommunene kan tre inn i fylkeskommunens løpende kontrakter. Inngrep i private avtaler ved endring av debitorstilling er ikke uproblematisk. I utgangspunktet kreves samtykke fra

kreditor for at en forpliktelse skal overdras til en annen. Samferdselsdepartementet mener imidlertid det ikke vil være hensiktsmessig å basere seg på en løsning hvor man må innhente samtykke fra hver enkelt leverandør for at kontraktsposisjonen skal kunne overtas av kommunen. I et slikt tilfelle vil det knyttes stor grad av usikkerhet til om slikt samtykke vil bli gitt og dette vil gi en uforutsigbar situasjon og vil kunne skape driftsforstyrrelser for brukerne av kollektivtransport i kommunen.

Av hensyn til å sikre en hensiktsmessig overgang av oppgaven fra fylkeskommunen til kommunen mener Samferdselsdepartementet at det må sikres at leverandørene av tjenesten ikke kan påstå seg uforpliktet av inngåtte kontrakter ved oppgaveoverføringen. Samferdselsdepartementet mener hensynet til å sikre at det ikke oppstår brudd i tjenestene ved en oppgaveoverføring veier opp hensynet til å sikre leverandørene fra et inngrep i avtalene ved å endre avtalemotpart.

Samferdselsdepartementet foreslår at kommunens rett og plikt til å tre inn i fylkeskommunens løpende kontrakter reguleres i § 4 i forslag til ny lov om overføring av ansvar for kollektivtransport. Overføringen av rettigheter og plikter vil skje med befriende virkning for fylkeskommunen. Kommunen vil samtidig overta fylkeskommunens posisjon som part i eventuelle tvister som måtte foreligge knyttet til de enkelte kontraktene. Kommunen vil tre inn i kontraktene med de samme rettigheter og forpliktelser som fylkeskommunen hadde med virkning fra iverksetting av en beslutning om overføring av ansvaret. Vi viser til at tilsvarende overføring av kontraktrettigheter ble gjort i forbindelse forvaltningsreformen og omklassifisering av veg etter vegloven § 62 tredje ledd, jf. Ot.prp.nr.68 (2008–2009).

Det presiseres at forslaget på dette punktet kun gjelder overføring av kontraktposisjoner knyttet til levering av transporttjenester, og innebærer ikke overføring av materiell og lignende fra fylkeskommunen til kommunen.

Det vil kunne oppstå tvil og uenighet om rettigheter og forpliktelser er overtatt, helt eller delvis. Departementet foreslår derfor å ta inn et forslag i § 4 tredje ledd om at Kongen kan avgjøre spørsmålet der fylkeskommunen og kommunen er uenige.

Endringer av regler om tilskuddsansvar for rutetransport

Dette punktet tar for seg hvilke regler om tilskuddsansvar som må endres som følge av ny lov om overføring av ansvar for kollektivtransporten.

For det første må yrkestransportloven § 22 endres. Det foreslås å åpne for at i de tilfeller hvor ansvaret for rutetransport er overført fra en fylkeskommune til en kommune, skal kommunen ha ansvaret for å yte tilskudd til slik rutetransport innad i kommunen.

Samferdselsdepartementet foreslår at det skal følge av et nytt sjettede ledd i § 22 at dersom kommunen har fått overført ansvaret for rutetransport etter lov om overføring av ansvar for kollektivtransport, skal bestemmelsene i § 22 gjelde tilsvarende for kommunen. Overføring av slikt ansvar vil ikke gjelde for ferjeruter i fylkeskommunale vegnett. Det vil dermed følge av denne bestemmelsen at fylkeskommunen skal ha ansvaret for å yte tilskudd til rutetransport innad i fylket, mens de kommuner som har fått tildelt kollektivtransportansvar

skal ha ansvaret for rutetransport innad i kommunen. Fylkeskommunen vil også ha ansvaret for tilskudd til eventuelle ruter som krysser grensen mellom fylket og kommunen.

Det kan oppstå tilfeller hvor en kommune ønsker å sikre innbyggerne et tilbud som innebærer tilskudd til en rute fra et punkt i kommunen og til et punkt som befinner seg i det tilgrensede fylket. Selv om ansvarsregelen i § 22 i utgangspunktet begrenser kommunens ansvar til ruter som befinner seg innenfor kommunens grenser, vil ikke bestemmelsen være til hinder for at kommunen *kan* sørge for rutetransport som krysser kommunens grense over i fylket. Dersom ruten i hovedsak befinner seg innenfor kommunens grenser vil det være kommunen som er nærmest til å sikre borgerne denne tjenesten. Et sentralt virkemiddel for å sikre en slik tjeneste vil være muligheten til å yte tilskudd til slik transport. Ansvarsfordelingen i § 22 vil ikke stå i veien for at kommunen og fylkeskommunen i hvert enkelt tilfelle finner de mest hensiktsmessige løsninger og legger opp rammene for kollektivtransporten i området etter dette.

I de tilfeller fylkeskommunen gir tilskudd til sporveier, tunnelbane og forstadsbane fremgår det av jernbaneloven § 7 og tillatelsesforskriften § 2-1 at fylkeskommunen skal fastsette transportvilkår. Samferdselsdepartementet foreslår å endre disse bestemmelsene slik at det åpnes for at også kommunen kan fastsette transportvilkår for sporveier, tunnelbane og forstadsbane.

Endringer i regler om ansvar som løyvemyndighet for rutetransport etter yrkestransportloven

Når reglene om tilskudd endres som følge av overføringen, innebærer dette at det også må gjøres endringer i reglene om løyveansvaret.

Systemet etter yrkestransportloven har vært slik at ansvaret for å yte tilskudd har hengt sammen med ansvaret for å gi ruteløyve etter § 13 for den samme transporten. Dette vil si at den som har tilskuddsansvaret for rutetransport innad i et bestemt område også har løyveansvaret. Ruteløyve og kontrakt gis som hovedregel i en integrert prosess, men må likevel holdes atskilt.

I de tilfeller hvor en kommune får overført tilskuddsansvaret for rutetransport innenfor kommunens grenser, foreslås det at kommunen også får overført ansvaret for å tildele løyve til de som skal drive denne transporten. Samferdselsdepartementet foreslår derfor at § 13 endres slik at kommunen gir løyve innad i kommunen når ansvar for rutetransport er overført til kommunen i samsvar med lov om overføring av ansvar for kollektivtransport. Overføring av ansvaret som løyvemyndighet vil gjelde alle ruteløyver der strekningen går mellom steder innenfor kommunen. Overføringen gjelder dog ikke løyvemyndighet for ferjeruter i fylkesvegnettet.

Ansvaret for ruteløyve som overføres til kommunen gjelder innad i kommunen. Dette betyr at løyve for ruter som krysser grensen over i fylket fortsatt skal gis av fylkeskommunen. Det legges til grunn at kommunen og fylkeskommunen har en dialog når det gjelder slike ruter. Det vises her til vilkåret om at kommunen må ha et samarbeid med fylkeskommunen om å sikre et helhetlig rutetilbud i regionen.

Endring i yrkestransportloven § 23 om administrasjonsselskap

Det vises til punktet om samarbeid med fylkeskommunen som et vilkår for overføring av ansvar for kollektivtransporten fra fylkeskommune til kommune. For å åpne for at kommunen og fylkeskommunen kan samarbeide gjennom et felles administrasjonsselskap, må yrkestransportloven § 23 endres.

Samferdselsdepartementet foreslår et nytt andre ledd i § 23 som sier at bestemmelsen i første ledd også skal gjelde for kommunen der kommunen har fått overført ansvar for kollektivtransporten etter Samferdselsdepartementets forslag til lov om overføring av ansvar for kollektivtransport.

Særskilt om skoleskyss

Ansvar for skoleskyss ligger hos fylkeskommunen.¹⁹ Enkelte av skoleskyssrutene er også åpne for ordinære passasjerer i fylket. Det foreslås ingen endring i fylkeskommunens ansvar for skoleskyss. Det er imidlertid ikke noe i veien for at fylkeskommunene og kommunene samarbeider om skoleskyssrutene og de ordinære rutene der det er hensiktsmessig.

Forslag til ny lov og endringer i lov og forskrift

Ny lov om overføring av ansvar for kollektivtransport skal lyde:

§ 1 Virkeområde og definisjon av kollektivtransport

Loven gjelder overføring av ansvar for kollektivtransport fra fylkeskommunen til kommunen. Ansvar for kjøp av kollektivtransporttjenester innad i kommunen og ansvar for å gi løyve innad i kommunen etter yrkestransportloven §§ 6 og 7.

Med kollektivtransport etter denne loven menes transport i rute med motorvogn og fartøy, jf. yrkestransportloven § 2, samt tilrettelagt transport for funksjonshemmede, og transport med sporvei, tunnelbane, forstadsbane og lignende sporbundet transport, jf. jernbaneloven § 1. Som kollektivtransport regnes likevel ikke transport med ferger i fylkesvegsamband og transport med jernbane på det nasjonale jernbanenettet.

§ 2 Vilkår for overføring av kollektivtransport fra fylkeskommunen til kommunen

Overføring av ansvar for kollektivtransport fra fylkeskommunen til kommunen kan skje dersom kommunen kan dokumentere at den:

- a) omfatter et område som utgjør en felles bolig-, arbeids- og serviceregion.*
- b) har et tilstrekkelig markedsgrunnlag til å kunne gi befolkningen et ønsket kollektivtilbud innenfor en samfunnsøkonomisk akseptabel kostnad.*
- c) har et samarbeid med fylkeskommunen om å sikre et helhetlig rutetilbud.*

§ 3 Fremgangsmåte for overføring av ansvar

¹⁹ Lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den videregående opplæringa (opplæringslova) § 13-4

Overføring av ansvar for kollektivtransport fra fylkeskommunen til kommunen kan vedtas av Kongen dersom vilkårene i § 2 er oppfylt.

Kommunestyret selv vedtar om kommunen skal søke om å få overført ansvar for kollektivtransport innen sitt område. Kommunen må på tidspunktet for innsending av søknad om overføring av ansvar dokumentere at vilkårene i § 2 bokstav a) og b) er oppfylt. Før endelig søknad kan behandles av Kongen, må kommunen også ha dokumentert at vilkårene i § 2 bokstav c) er oppfylt.

Samarbeidsavtale mellom kommunen og fylkeskommunen, jf. § 2 bokstav c), vedtas av kommunestyret og fylkestinget selv.

§ 4 Overføring av rettigheter og plikter knyttet til inngåtte kontrakter

Ved oppgaveoverføring etter § 1, skal kommunen fra det tidspunktet beslutningen trer i kraft, overta fylkeskommunens rettigheter og plikter knyttet til inngåtte kontrakter om kjøp av transporttjenester, med frigjørende virkning for fylkeskommunen.

Fordringshavere og andre rettighetshavere kan ikke motsette seg overføringen eller gjøre gjeldende at den utgjør en bortfallsgrunn for rettsforholdet.

Ved uenighet mellom fylkeskommune og kommune om hvilke rettigheter eller plikter som er overtatt etter reglene i første og andre ledd, kan hvert av organene bringe spørsmålet inn for Kongen til avgjørelse. Søksmål om spørsmål som nevnt i første punktum kan bringes inn for de alminnelige domstolene først når muligheten til å få saken avgjort av Kongen er benyttet. Kongens avgjørelse etter første punktum har ingen virkning overfor private fordringshavere og rettighetshavere. Andre punktum gjelder ikke for søksmål mot eller fra private fordringshavere og rettighetshavere.

I lov 21. juni 2002 om yrkestransport med motorvogn og fartøy foreslås disse endringene (endringer i kursiv):

§ 13 andre ledd skal lyde:

Med den avgrensinga som følgjer av første ledd, gjev fylkeskommunen løyve til rutetransport etter §§ 6 og 7. Kommunen gjev likevel løyve innanfor kommunegrensa når ansvar for kollektivtransport er overført til kommunen i samsvar med lov om overføring av ansvar for kollektivtransport. Dette gjeld likevel ikkje for transport med ferje i fylkesvegsamband.

§ 22 nytt sjette ledd skal lyde:

I dei tilfella der kommunen har fått overført ansvar for kollektivtransport etter lov om overføring av ansvar for kollektivtransport, skal denne føresegna gjelde tilsvarende for kommunen. Dette gjeld likevel ikkje for transport med ferje i fylkesvegsamband.

§ 23 nytt andre ledd skal lyde:

Føresegna i første ledd gjeld òg for kommunen der kommunen har fått overført ansvar for kollektivtransport etter lov om overføring av ansvar for kollektivtransport.

I lov 11. juni 1993 nr. 100 om anlegg og drift av jernbane, herunder sporvei, tunnelbane og forstadsbane m.m. (jernbaneloven) foreslås disse endringene (endringer i kursiv):

§ 7 andre ledd skal lyde:

Når fylkeskommunen *eller kommunen* gir tilskudd til lokal jernbane innen et fylke *eller en kommune*, fastsetter fylkeskommunen *eller kommunen* transportvilkår. Fylkeskommunens *eller kommunens* vedtak i saker om godkjenning av ruteplan, takster og tilskudd kan ikke påklages til departementet.

I forskrift 10. desember 2010 nr. 1569 om tillatelse til å drive trafikkvirksomhet og infrastruktur for sporvei, tunnelbane, forstadsbane og godsbane, samt sidespor, havnespor m.m. (tillatelsesforskriften) foreslås disse endringene (endringer i kursiv):

§ 2-1 andre ledd skal lyde:

Når fylkeskommunen *eller kommunen* gir tilskudd til lokal jernbane innen et fylke *eller en kommune*, fastsetter fylkeskommunen *eller kommunen* transportvilkår. Fylkeskommunens *eller kommunens* vedtak i saker om godkjenning av ruteplan, takster og tilskudd kan ikke påklages til departementet.

I forskrift 26. mars 2003 nr. 401 om yrkestransport innenlands med motorvogn og fartøy (yrkestransportforskriften) foreslås disse endringene (endringer i kursiv):

§ 22 tredje ledd skal lyde:

For vedtak truffet av *kommunen* eller fylkeskommunen med direkte hjemmel i yrkestransportlova, er *henholdsvis kommunestyret* og fylkestinget klageinstans med mindre annet er fastsatt i medhold av § 28 annet ledd i forvaltningsloven.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Økonomiske og administrative konsekvenser av endret oppgavefordeling håndteres i den ordinære budsjettprosessen. Endringene vil kunne medføre overgangskostnader til forberedelse og gjennomføring, herunder personaltiltak og systemkostnader. Det legges til grunn at overføring av oppgaver mellom forvaltningsnivåene i utgangspunktet vil følges av rammeoverføringer innenfor en samlet uendret utgiftsside på statsbudsjettet. Flytting av oppgaver mellom forvaltningsnivåene må følge det finansielle ansvarsprinsippet. Dette innebærer at overføring av oppgaver til kommunene skal følges av tilsvarende overføring av økonomiske ressurser.

Fylkeskommunen finansierer sitt ansvar som ansvarlig for kjøp av kollektivtjenester gjennom de frie inntektene. Fra det tidspunkt overføringen av ansvaret gjelder, vil kommunen som har fått ansvar for kollektivtransport få tildelt økte midler, mens fylkeskommunen vil få tildelt færre midler basert på at oppgavene knyttet til kollektivtransport reduseres.

Etter yrkestransportlovens § 31, jf. yrkestransportforskriften § 12, krever løyvemyndigheten inn behandlingsgebyr for behandling av søknader om løyve. Ved en overføring vil kommunen som løyvemyndighet for ruteløyve, vil kommunen kreve inn gebyr. Tilsvarende vil fylkeskommunen miste de samme inntekter, men er og fritatt for de administrative kostnadene knyttet til oppgaven som er overført.

4 Oversikt over oppgaver som vurderes i andre prosesser

4.1 Innledning

Dette kapitlet omhandler prosesser knyttet til overføring av oppgaver som behandles i andre løp enn den planlagte samleproposisjonen våren 2017. Disse løpene fastsettes av de enkelte ansvarlige sektordepartementene. Det bes derfor ikke særskilt om høringsinstansenes tilbakemelding på disse sakene nå. Kapitlet er ment å gi høringsinstansene et samlet bilde av hvilke oppgaver regjeringen tar sikte på å overføre til kommunesektoren.

4.2 Arbeids- og sosialdepartementet

4.2.1 Ekspertutvalg som skal gjennomgå hjelpemiddelpolitikken

Regjeringspartiene varslet i regjeringserklæringen fra Sundvolden at det skulle foretas en helhetlig gjennomgang av hjelpemiddelpolitikken. I november 2015 ble det nedsatt et ekspertutvalg under ledelse av Arild Hervik.

Utvalget skal foreta en helhetlig gjennomgang av hjelpemiddelpolitikken, og ha et særskilt fokus på utforming av hjelpemiddelpolitikken i fremtiden. Det skal også vurderes hvordan man kan skape helhetlige løsninger på ulike livsarenaer, hvilke krav til kompetanse fremtiden fordrer, hvordan forskning og utvikling kan håndteres, samt om dagens ansvarsdeling mellom stat og kommune er hensiktsmessig. Brukernes behov skal være styrende for arbeidet.

Det fremgår av Meld. St. 14 (2014–2015) at ansvaret for såkalte basishjelpemidler er en av oppgavene som kan overføres til kommunene. Tilsvarende peker kommunal- og forvaltningskomiteen i sin innstilling på at målet med utredningen blir å finne en naturlig balanse mellom statlig ansvar og kommunalt ansvar, jf. Innst. S 333 (2014–2015). Utvalget skal vurdere dette særskilt. Utvalget startet sitt arbeid januar 2016, og skal etter planen avgi endelig rapport ved årsskiftet 2016/2017.

4.2.2 Reformarbeidet knyttet til pleiepenger, hjelpestønad og omsorgslønn

I omtalen av reformarbeidet i Meld. St. 14 (2014–2015) *Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner*, fremkommer det at Arbeids- og sosialdepartementet, i samråd med Helse- og omsorgsdepartementet, har startet et arbeid med å utrede konkrete forslag til endringer i pleiepengeordningen. I dette arbeidet skulle ansvarsforholdet mellom stat og kommune og forholdet til de tilstøtende ordningene hjelpestønad og kommunal omsorgslønn bli vurdert, herunder en eventuell sammenslåing av ordninger, helt eller delvis. Dette utredningsarbeidet er avsluttet. Arbeids- og sosialdepartementet sendte forslag til nye regler om rett til pleiepenger ved syke barn på høring 14. september 2015, med høringsfrist 15. desember 2015. Arbeids- og sosialdepartementet arbeider nå med videre oppfølging av saken.

Helse- og omsorgsdepartementet sendte forslag til endringer i helse- og omsorgstjenesteloven (styrket pårørendestøtte) på høring 1. oktober 2015, med høringsfrist 15. januar 2016. Det ble foreslått en ny pliktbestemmelse i helse- og omsorgstjenesteloven som pålegger kommunen å tilby nødvendig pårørendestøtte til personer med særlig tyngende omsorgsarbeid i form av avlastning, informasjon, opplæring og veiledning, og omsorgsstønad. Bestemmelsen skal utfylle pasient- og brukerrettighetsloven. Den løsning som ble presentert i høringsnotatet representerer i hovedsak en videreføring av gjeldende rett, og er vurdert ikke å ha økonomiske eller administrative konsekvenser av betydning for kommunene. Helse- og omsorgsdepartementet arbeider med sikte på å fremme en lovproposisjon om styrket pårørendestøtte.

4.2.3 Varig tilrettelagt arbeid (VTA)

Varig tilrettelagt arbeid (VTA) er et arbeidsmarkedstiltak som skal gi tilbud om sysselsetting til personer som har små utsikter til ordinært arbeid. VTA tilbyr personer arbeid i en skjermet virksomhet med arbeidsoppgaver tilpasset den enkeltes yteevne. Tiltaket kan også tilbys som enkeltplasser i ordinære virksomheter (VTO). Finansieringsansvaret for VTA er i dag et delt ansvar mellom staten og hjemkommune til deltageren i tiltaket. Virksomhetene som arrangerer tiltaket er i hovedsak kommunalt eid.

Arbeids- og sosialdepartementet ønsker å prøve ut endringer i ansvarsdelingen mellom stat og kommune knyttet til VTA gjennom et forsøk i et mindre antall kommuner. I forsøket vil kommunen bli gitt et større ansvar for oppgaver og tiltak knyttet til å gi arbeid til den aktuelle målgruppen.

Forsøket skal ta utgangspunkt i en vurdering av hvordan en overføring av hele ansvaret for tiltaket til kommunene kan føre til et forbedret tilbud til målgruppen. Mange kommuner samarbeider allerede i dag om å eie og drive attførings- eller vekstbedrifter.

Kommunesammenslåing kombinert med økt ansvar for VTA-målgruppen kan tenkes å skape rom for nye og kreative innfallsvinkler. Samtidig vil man være åpne for at også kommuner hvor det ikke er aktuelt med sammenslåing, vil kunne ha gode tilnærminger som vil være interessante for forsøket.

Berørte kommuner og brukerorganisasjoner vil bli bedt om å komme med innspill til utforming av forsøket.

Det vises for øvrig til avtalen mellom regjeringen og Venstre om nytt inntektssystem for kommunene, hvor det framgår at

Avtalepartnerne er enige om å innføre en forsøksordning hvor nye sammenslåtte kommuner, samt eksisterende kommuner som er store nok, kan søke om å få utvidet ansvar for enkelte oppgaver fra NAV. Regjeringen bes komme tilbake på egnet måte for å beskrive kriterier for en slik ordning.

4.3 Barne- og likestillingsdepartementet

4.3.1 Oppgave- og finansieringsansvaret i barnevernet

Barne- og likestillingsdepartementet har satt i gang et arbeid med en ny kvalitets- og strukturreform i barnevernet. Målet er et bedre barnevern der flere barn og foreldre får riktig hjelp til rett tid. En endret ansvarsdeling skal blant annet bidra til å gi kommunene økt handlingsrom og sterkere insentiver til tidlig innsats, samt bidra til at valg av tiltak for det enkelte barn i større grad baseres på nærhet og bred kjennskap til barnets situasjon. Departementet lyste våren 2015 ut forsøk med økt kommunalt oppgave- og finansieringsansvar for barnevernet. 13 kommuner søkte om å delta i forsøket, og av disse er Nøtterøy (i samarbeid med Tjøme), Alta og Røyken valgt ut. Disse kommunene har fra april 2016 et helhetlig ansvar for fosterhjemsomsorgen, hjelpetiltak i barnevernet og større valgfrihet ved valg av omsorgsinstitusjoner, samtidig som de også får et økt finansieringsansvar for tiltakene. Med økt ansvar er målet at kommunene blir bedre i stand til å se flere tjenester som skole, helse og barnevern i sammenheng. Dette kan forebygge mer inngripende og kostbare tiltak, som plassering utenfor hjemmet. Hovedformålet med forsøket er å innhente erfaringer og kunnskap som kan bidra til gode endringsprosesser når ny ansvarsdeling skal innføres på nasjonalt nivå. Departementet tar sikte på å legge fram en lovproposisjon om ny kvalitets- og strukturreform i barnevernet våren 2017. Saken ble sendt på høring våren 2016, med høringsfrist 10. juni 2016.

4.4 Helse- og omsorgsdepartementet

4.4.1 Tannhelsetjenesten

I Meld. St. 14 (2014–2015) foreslo regjeringen å overføre det fylkeskommunale ansvaret for tannhelsetjenester, herunder spesialisttannhelsetjenester, til større kommuner. Gjennom behandlingen av meldingen, jf. Innst. 333 S (2014–2015), sluttet Stortinget seg til regjeringens forslag. Flertallet i kommunal- og forvaltningskomiteen uttaler i innstillingen at ansvaret for tannhelsetjenesten bør overføres til kommunene. Komitéflertallet viser til at kommunene står fritt til å organisere ansvaret enten i egen regi, i samarbeid med private/ideelle eller i samarbeid med andre kommuner. Flertallet ber regjeringen vurdere tiltak som legger til rette for å videreføre kompetansemiljøene i regionale kompetansesentre og i spesialisttannhelsetjenesten.

Helse- og omsorgsdepartementet arbeider med et høringsnotat om fremtidig regulering av kommunens ansvar for tannhelsetjenester. Dagens tannhelsetjenestelov regulerer både fylkeskommunens plikter og pasientens rettigheter. Departementet vil ikke foreslå å videreføre en egen tannhelsetjenestelov på kommunalt nivå som en kombinert plikt- og rettighetslov. Forslagene i høringsnotatet vil i stedet ta utgangspunkt i en modell der kommunens plikter knyttet til tannhelsetjenester tas inn i lov om kommunale helse- og omsorgstjenester, mens pasientens rettigheter foreslås regulert i pasient- og brukerrettighetsloven. En slik modell er i samsvar med lovstrukturen som er valgt for andre kommunale helse- og omsorgstjenester og spesialisthelsetjenester. Denne modellen vil ivareta behovet for modernisering og harmonisering av regelverket for tannhelsetjenester, samt bidra til at tannhelsetjenester blir en del av et helhetlig kommunalt tjenestetilbud.

Når det gjelder rammene for lovarbeidet, arbeider departementet med sikte på en revisjon av reglene og ikke en innholdsmessig reform. Det betyr at rettigheter til tannhelsehjelp i all hovedsak vil bli foreslått videreført uendret for de persongrupper som i dag har rett til nødvendig tannhelsehjelp fra fylkeskommunen. Oppgaveoverføringen reiser spørsmål om virksomhetsoverdragelse knyttet til ansatte og overføring av selve virksomheten (formuesrettslige posisjoner mv.) fra fylkeskommune til kommune. Departementet tar sikte på en omtale av disse spørsmålene i høringsnotatet og vil i den forbindelse foreslå nødvendige overgangsregler.

4.4.2 Overføring av ansvar for enkelte rehabiliteringstjenester fra spesialisthelsetjenesten til den kommunale helse- og omsorgstjenesten

Innledning

Kommunens og spesialisthelsetjenestens ansvar for habilitering og rehabilitering følger av helse- og omsorgstjenesteloven og spesialisthelsetjenesteloven. Spesialisthelsetjenesten skal sørge for nødvendig undersøkelse og utredning av brukere med behov for habilitering og rehabilitering i spesialisthelsetjenesten. Tilsvarende skal kommunen sørge for at alle som oppholder seg i kommunen, tilbys nødvendig utredning og oppfølging ved behov for sosial,

psykososial eller medisinsk habilitering og rehabilitering. Videre skal det regionale helseforetaket blant annet sørge for råd og veiledning til kommunen om opplegg for enkeltpasienter, og råd og veiledning til ansatte i kommunen.

Det foreslås ikke noen overføring av ansvaret for rehabiliteringstjenester her, men Helse- og omsorgsdepartementet vurderer en slik overføring på sikt. Det gis derfor her en relativt bred omtale av dette området selv om det ikke fremmes konkrete forslag til endringer nå.

Nærmere om begrepene habilitering og rehabilitering

Definisjonen av habilitering og rehabilitering følger av forskrift 16. desember 2011 nr. 1256 om habilitering og rehabilitering, individuell plan og koordinator § 3 som lyder:

Habilitering og rehabilitering er tidsavgrensede, planlagte prosesser med klare mål og virkemidler, hvor flere aktører samarbeider om å gi nødvendig bistand til pasientens og brukerens egen innsats for å oppnå best mulig funksjons- og mestringsevne, selvstendighet og deltakelse sosialt og i samfunnet.

Definisjonen gjelder tjenester som helse- og omsorgstjenesteloven omtaler som "sosial, psykososial og medisinsk habilitering og rehabilitering", jf. helse- og omsorgstjenesteloven § 3-2 første ledd nummer 5 og § 1 i forskrift om habilitering og rehabilitering, individuell plan og koordinator. Definisjonen gjelder også der hvor habilitering og rehabilitering defineres som nødvendige spesialisthelsetjenester etter spesialisthelsetjenesteloven § 2-1 og § 2-1a.

Definisjonen er overordnet og omfatter alle målgrupper, uavhengig av alder, diagnose og funksjonsproblem. Begrepene "sosial, psykososial og medisinsk" er ikke et uttrykk for at tjenestene organisatorisk må splittes opp. For mange omfatter behovet tvert imot flere områder samtidig. For de fleste brukere vil tyngdepunktet av tjenestene ligge i kommunen. Dette gjelder blant annet for mennesker med kroniske sykdommer, utviklingshemning, eldre og personer med psykiske lidelser og rusproblemer.

Definisjonen er felles for henholdsvis habilitering og rehabilitering. Forskjellene mellom disse to begrepene kommer primært til uttrykk i de utøvende tjenestene, hvor det først og fremst skiller mellom målgrupper. Brukere og pasienter med behov for *habilitering* er barn, unge og voksne med medfødte eller tidlig ervervede funksjonsnedsettelse. *Rehabilitering* er vanligvis rettet mot tilstander som er ervervet eller har oppstått senere i livet. I det videre brukes ofte bare betegnelsen "rehabilitering". I tråd med det som fremgår av redegjørelsen ovenfor, er det med en slik begrepsbruk ikke ment å avgrense mot helsehjelp som også kan defineres som habilitering.

Rehabilitering i spesialisthelsetjenesten

Etter spesialisthelsetjenesteloven § 2-1a første ledd skal det regionale helseforetaket "sørge for at personer med fast bopel eller oppholdssted innen helseregionen tilbys spesialisthelsetjenester i og utenfor institusjon". Forskrift om habilitering og rehabilitering, individuell plan og koordinator § 9 og § 10, sammenholdt med forskriften § 1 og § 3, utdyper spesialisthelsetjenestens ansvar for habilitering og rehabilitering. Oppgavene er mer konkret

beskrevet for spesialisthelsetjenesten enn for kommunene. Det innebærer at det som ikke er definert som spesialisthelsetjeneste, er et kommunalt ansvar.

Avhengig av den enkelte pasients behov for utredning og behandling, vil rehabilitering i spesialisthelsetjenesten normalt kreve bidrag fra en rekke personellgrupper, herunder blant annet ulike legespesialister, fysioterapeuter, ergoterapeuter, psykologer og nevropsykologer, spesialpedagoger, logopeder og ernæringsfysiologer. De spesialiserte rehabiliteringstjenestene ytes både i sengeavdeling, ved intern service til andre avdelinger, poliklinisk og som ambulans virksomhet.

De regionale helseforetakene inngår også avtaler med private rehabiliteringsinstitusjoner om tjenester på rehabiliteringsfeltet. Avtalene fastsetter hvilke tjenester som skal leveres, omfang og pris. De regionale helseforetakene har inngått avtale om levering av rehabiliteringstjenester fra rundt 50 private rehabiliteringsinstitusjoner.

Rehabilitering i kommunene

Kommunens overordnede ansvar følger av helse- og omsorgstjenesteloven § 3-1 første ledd som pålegger kommunene å sørge for nødvendige helse- og omsorgstjenester. Ansvaret omfatter alle pasient- og brukergrupper, herunder personer med somatisk eller psykisk sykdom, skade eller lidelse, rusmiddelproblem, sosiale problemer eller nedsatt funksjonsevne, jf. bestemmelsens andre ledd.

Helse- og omsorgstjenesteloven § 3-2 første ledd konkretiserer tjenester som kommunene blant annet skal ha for å oppfylle sitt ansvar, jf. bestemmelsens nummer 5 som omhandler "sosial, psykososial og medisinsk habilitering og rehabilitering". Kommunen skal sørge for at befolkningen får sosial, psykososial og medisinsk habilitering og rehabilitering på kommunalt nivå i samsvar med den enkeltes behov, jf. forskrift om habilitering og rehabilitering, individuell plan og koordinator § 5 hvor det blant annet fremgår at kommunene skal planlegge sin rehabiliteringsvirksomhet og ha generell oversikt over behov for rehabilitering i kommunen.

Sørge for-ansvaret innebærer at kommunene selv kan velge hvordan de organiserer tjenestene. Kommunene kan velge om de vil yte tjenestene selv eller inngå avtale med andre offentlige eller private tjenesteytere. Kommunens sørge for-ansvar grenser opp mot spesialisthelsetjenestens ansvar.

I likhet med hva som gjelder for habilitering og rehabilitering innad i spesialisthelsetjenesten, er også habiliterings- og rehabiliteringsfeltet ulikt organisert fra kommune til kommune. I lov og forskrift er det imidlertid bestemt at visse strukturer skal være etablert. Kommunene er i likhet med de regionale helseforetakene pålagt å ha en koordinerende enhet for habiliterings- og rehabiliteringsvirksomheten. I følge SSB hadde 85 prosent av kommunene i 2014 etablert en slik enhet. Koordinerende enhet på begge nivåer samarbeider om strukturen på et overordnet nivå.

Habilitering og rehabilitering er ingen enkelttjeneste, men en serie tjenester eller tiltak som er satt i et system. Det er betydelig variasjon i kommunenes tilbud innenfor habilitering og

rehabilitering. Det kan være flere mulige årsaker til dette. Blant annet kan ansvaret oppleves som uklart, feltet prioriteres ulikt, og den økonomiske situasjonen, personellsituasjonen og kompetansen i kommunene varierer.

Rehabilitering i kommunene kan grovt sett defineres i to hovedgrupper.

Rehabilitering i institusjon kan skje som døgntilbud i definerte korttids institusjonsplasser for rehabilitering, de fleste lokalisert til sykehjem med varierende grad av flerfaglig personell og tverrfaglig samarbeid. Noen kommuner har dagtilbud for rehabilitering, og dette er ofte knyttet til et sykehjem med dagsenter. Noen store kommuner har etablert egne rehabiliteringssentre med døgnbehandling og dagtilbud (for eksempel Oslo, Bodø og Larvik) eller i egne helsehus (for eksempel Trondheim).

Rehabilitering utenfor institusjon kan skje som tverrfaglig tilbud i hjemmet med målrettet oppfølging fra ulike faggrupper. Det vil her være varierende grad av flerfaglig personell, men særlig fysioterapeuter, ergoterapeuter og sykepleiere vil være representert sammen med øvrige hjemmetjenester. Enkelte kommuner har egne rehabiliteringsteam. I noen kommuner kan det være et nært samarbeid med kommunens frisklivs- og mestringstilbud i en overgangsfase. Hverdagsrehabilitering har fokus på forebygging av fremtidig behov for institusjonsopphold, særlig blant eldre brukere, og foregår oftest i brukerens eget hjem.

Grensen mellom spesialisthelsetjenestens og kommunens rehabiliteringsansvar

Som nevnt har både kommunene og spesialisthelsetjenesten ansvar for å sørge for at pasienter og brukere får nødvendig rehabilitering. Selv om det i lovgivningen opereres med et entydig skille mellom tjenestenivåenes ansvar, vil tjenestenivåenes ansvar og oppgaver endre seg noe over tid, blant annet på grunn av faglig og teknologisk utvikling og helsepolitiske mål. I praksis er det ofte også slik at avklaring av ansvar og oppgaver ikke kan avgrenses til et spørsmål om "enten eller". Mange av de som mottar mesteparten av tjenestene fra kommunen, har i tillegg behov for samtidige tjenester fra spesialisthelsetjenesten. Dette kan gjelde både utredninger, behandlingstiltak og intensive treningstilbud med høy grad av spesialisert kompetanse. Tilbudene kan enten gis som opphold, polikliniske tilbud eller gjennom ambulante tjenester. I noen tilfeller er behovet for spesialisthelsetjenester avgrenset til tidlig fase. Andre trenger vekselvis tilbud fra begge nivåer gjennom lengre forløp.

Den mest avgjørende faktoren for hvorvidt rehabiliteringen skal foregå i spesialisthelsetjenesten eller i kommunen er behovet for kompetanse. Kommunen skal sørge for nødvendig undersøkelse og utredning av behov for habilitering og rehabilitering. Ved behov skal pasienten henvises til mer spesialisert kompetanse. Dette kan særlig gjelde diagnostisering og behov for spesialtester i forbindelse med utredning av funksjon. Som utgangspunkt kan kravene til kommunenes høyeste medisinskfaglige kompetanse defineres ut fra hva som kan forventes av legespesialist i allmenntidmedisin. Spesialisthelsetjenesten skal yte de tjenestene som det ikke er hensiktsmessig å bygge opp kompetanse og infrastruktur til på kommunalt nivå. Behov for stor tverrfaglig bredde, kombinert med hyppig oppfølging fra et

bredt sammensatt tverrfaglig team, kan peke i retning av at tilbudet bør gis i spesialisthelsetjenesten.

Generelt bør tilbudet i størst mulig grad tilbys integrert der livet leves; i hjem, skole, barnehage, dagtilbud, fritidsarenaer og på arbeidsplass. Selv om nærhetsprinsippet er viktig, kan individuelle forhold tilsi at tilbudet bør gis i et annet miljø i en periode. Som hovedregel bør tilbud til store pasient- og brukergrupper utvikles i kommunene. Tilbud til pasienter og brukere med sjeldne tilstander med behov for spesialkompetanse bør gis i spesialisthelsetjenesten.

Spesialisthelsetjenesten har veiledningsplikt overfor kommunene, jf. spesialisthelsetjenesteloven § 6-3. Veiledningsplikten innebærer å bistå kommunene i å sikre nødvendig faglig kompetanse slik at de skal kunne løse sine oppgaver etter lov og forskrift. Veiledningsplikten utdypes i forskrift om habilitering og rehabilitering, individuell plan og koordinator § 14.

Plikten til å utarbeide samarbeidsavtaler mellom kommunene og spesialisthelsetjenesten og krav til innhold i avtalene er hjemlet i helse- og omsorgstjenesteloven §§ 6-1 og 6-2 og spesialisthelsetjenesteloven § 2-1e. Habilitering og rehabilitering skal beskrives i avtalene og formålet med samarbeidet er at pasienter og brukere kan motta helhetlige tilbud.

Departementet viser også til at Helsedirektoratet i 2015 ga ut "Veileder om rehabilitering, habilitering, individuell plan og koordinator." Veilederen bidrar til å tydeliggjøre hva nødvendig og forsvarlig habilitering og rehabilitering er, herunder også ansvarsdelingen mellom nivåene.

Forslagene i Meld. St. 14 (2014 – 2015) Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner

Departementet foreslo i Meld. St. 14 (2014-2015) at ansvar for enkelte rehabiliteringstjenester kunne overføres fra spesialisthelsetjenesten til den kommunale helse- og omsorgstjenesten, men at det skulle utredes nærmere hvilke oppgaver innenfor rehabiliteringsfeltet kommunene skulle få et større ansvar for, jf. meldingens side 43 hvor det blant annet heter:

Det er departementets vurdering at det vil være fordeler ved å samle en større del av rehabiliteringsansvaret i kommunene. Den spesialiserte habiliterings- og rehabiliteringstjenesten har samarbeidsflater mot de kommunale tjenestene, og det er behov for samarbeid mellom kommunene og spesialisthelsetjenesten for å kunne tilby best mulige tjenester til pasientene. Overføring av ansvar til kommunene vil blant annet kunne gi bedre og mer helhetlige løsninger for pasientene ved at kommunene kan se rehabiliteringsfeltet i sammenheng med øvrige kommunale tjenester. Det vil også gi kommunene sterkere insentiver til å satse mer på forebygging og (hverdags-)rehabilitering.

Stortingets flertall støttet forslaget om at kommunene bør få et større ansvar for rehabiliteringstjenestene, og at det bør utredes hvilke oppgaver kommunene bør få på rehabiliteringsfeltet, jf. Innst. 333 S (2014-2015) side 47.

Departementets vurdering og forslag – fremtidige rehabiliteringsoppgaver for den kommunale helse- og omsorgstjenesten

Ved behandling av St. meld. nr. 47 (2008–2009) Samhandlingsreformen, pekte en samlet helse- og omsorgskomite på at rehabilitering er et område som ikke har blitt tilstrekkelig prioritert. Representantene fra Krf, Høyre og Frp påpekte at en forutsetning for å lykkes med reformen var at feltet ble styrket gjennom en opptrappingsplan. I flere kommuner er kapasiteten og kompetansen i deler av tjenestene for liten. Behandlingsforløpene henger ikke godt nok sammen, det er for dårlig kommunikasjon internt i kommunen og i sykehus, og ikke minst for lite samarbeid på tvers av nivåene. Det er for stor variasjon i kvalitet, effektivitet og ventetid i sykehusene, og for mange som venter for lenge på tilbud i kommunen etter utskriving fra spesialisthelsetjenesten.²⁰

Brukermedvirkning ivaretas ikke godt nok. Pasientene ønsker en godt koordinert rehabiliteringstjeneste, hvor kommunale, statlige og private tjenester sees i sammenheng. Spesialisthelsetjenesten må sørge for god kommunikasjon og godt faglig samarbeid med kommunen om utskriving, veiledning og oppfølging fra sykehuset etter utskriving. Kapasiteten på spesialiserte oppgaver og veiledning til kommuner er ikke god nok og svært varierende mellom de ulike helseforetakene. Økt kapasitet er en forutsetning for at spesialisthelsetjenesten skal kunne gi veiledning og støtte opp under habilitering og rehabilitering i kommunene.

Rehabiliteringstilbudet varierer som nevnt mye fra kommune til kommune. Både når det gjelder kommunenes fagkompetanse, hvilke tjenester som tilbys, volum på tjenestetilbudene (dvs. hyppighet av intervensjonene) og til hvilke pasient- og brukergrupper. Ofte vil det være sammensatte problemstillinger som gjør at den enkelte pasient har behov for rehabilitering. Det vil også være stor variasjon når det gjelder hvilke type rehabilitering og i hvilket omfang den enkelte pasient innenfor en diagnose eller diagnosegruppe har behov for. Store pasientgrupper innenfor rehabilitering er pasienter med hjerneslag, kroniske nevrologiske tilstander og traumepasienter. Disse pasientene vil i dag få rehabilitering i både den kommunale helse- og omsorgstjenesten og spesialisthelsetjenesten, og ofte i et samarbeid gjennom store deler av forløpet. På hvilket tidspunkt ansvaret overføres fra spesialisthelsetjenesten til kommunen må ofte vurderes konkret ut fra pasientens situasjon og behov.

Som det fremkommer i Primærhelsetjenestemeldingen²¹ mener imidlertid departementet at det vil være flere fordeler ved å samle en større del av rehabiliteringsansvaret i kommunene. Den spesialiserte habiliterings- og rehabiliteringstjenesten har som nevnt samarbeidsflater mot de kommunale tjenestene for å kunne tilby best mulige tjenester til pasientene. Dersom

²⁰ Riksrevisjonens undersøkelse om rehabilitering i helsetjenesten Dokument 3:11 (2011-2012); SSB – statistikkbanken 2014; KOSTRA- 2014 årsverk i kommunehelsetenesta; Helsedirektoratet IS-0429 – Undersøkelse om behov og tilbud innen habilitering og rehabilitering.

²¹ Meld.St.26 (2014-2015) Fremtidens primærhelsetjeneste – nærhet og helhet s. 104.

kommunene gis et større rehabiliteringsansvar vil dette kunne innebære bedre og mer helhetlige løsninger for pasienter og brukere ved at kommunene, på en bedre måte enn spesialisthelsetjenestene, kan se rehabilitering i sammenheng med de øvrige kommunale tjenestene. Dette vil også gi kommunene sterkere insentiver til å satse mer på forebygging og rehabilitering i hjemmet.

Selv om det er vanskelig på generelt grunnlag å velge ut diagnosegrupper eller pasientgrupper hvor ansvaret for hele pasientforløpet bør overføres fra spesialisthelsetjenesten til kommunen, mener imidlertid departementet det finnes diagnosegrupper eller pasientgrupper hvor kommunen bør ha hovedansvar for rehabiliteringen, ansvar for en større del av pasientforløpet eller ansvar for rehabilitering av flere pasienter innenfor diagnose- eller pasientgruppen. Dette gjelder selv om det fortsatt vil være nødvendig at spesialisthelsetjenesten ofte bidrar i starten av rehabiliteringen eller når medisinske endringer krever revurdering av rehabiliteringstilbudet.

Helsedirektoratet påpeker i en rapport fra 2012, Avklaring av ansvars- og oppgavedeling mellom kommunene og spesialisthelsetjenesten på rehabiliteringsområdet (IS-1947), at *rehabilitering etter totalproteseoperasjon i hofte* er en pasientgruppe hvor kommunene burde ta hele oppfølgingsansvaret. Disse pasientene har en viss variasjon i liggetid på sykehus etter operasjon, vanligvis ca. to–seks dager. Dette kan skyldes forskjellige fagprosedyrer og kirurgisk metode ved sykehusene, forskjell i pasientens allmenntilstand og forskjeller kommunene imellom når det gjelder kommunens kapasitet og kompetanse til å overta rehabiliteringen i tidlig fase.

I noen tilfeller overføres pasienten til privat rehabiliteringsinstitusjon før kommunen overtar rehabiliteringen. Kjøp av slike rehabiliteringsplasser skjer etter avtale med helseforetaket, men i noen tilfeller også ved at kommunen kjøper plass. De regionale helseforetakene har de siste årene redusert antall plasser for pasienter med totalprotese i hofte. Det kjøpes likevel fortsatt et visst volum rehabiliteringsplasser for denne pasientkategorien. Dette skyldes blant annet at noen kommuner ikke har et tilstrekkelig tilbud til pasienter som ikke føler at det er trygt å reise hjem, eller av andre grunner ikke kan klare seg hjemme, etter at postoperativ fase er over.

I følge Helsedirektoratet er det for denne pasientgruppen ikke behov for spesialisert kompetanse etter postoperativ fase. Mange pasienter har kun behov for veiledning fra fysioterapeut om belastning av protesen og trening. Kompleksiteten er normalt sett ikke større enn at kommunen kan ha fullverdig kompetanse og det samme gjelder kommunens mulighet til å sørge for tilstrekkelig intensitet i behandlingen. Graden av tverrfaglighet i oppfølgingen av denne pasientgruppen vil oftest begrense seg til fysioterapeut, ergoterapeut, fastlege og sykepleier. Bortsett fra ergoterapeuter er det per i dag tilgang til disse faggruppene i alle kommuner. Helse- og omsorgsdepartementet vil imidlertid sende på høring forslag om å lovfeste at landets kommuner må ha knyttet til seg blant annet ergoterapikompetanse. Det tas sikte på at slikt lovkrav skal settes i kraft fra 2020.

Det samme vil gjelde *rehabilitering etter enklere bruddskader og mange andre former for ortopediske inngrep*. De fleste i denne pasientgruppen vil ha kort liggetid i sykehus og

trenger etter det ofte bare hjelp til å komme i gang med tilrettelagt trening og praktisk bistand. Dersom pasienten kan flytte hjem, er det ikke nødvendig at spesialisthelsetjenesten skal ha noe ansvar for videre rehabilitering etter postoperativ fase.

Helsedirektoratets veileder for habilitering og rehabilitering (2015) viser til en rekke andre pasientgrupper hvor de aller fleste bør få rehabiliteringstilbud i kommunen. Pasienter og brukere med kroniske sykdommer og tilstander med lette til middels alvorlige symptomer innen de store diagnosegruppene, bør som hovedregel få tilbudet i kommunene. Her vil pasientvolumet være stort nok i de fleste store kommuner til at rehabiliteringsteamene vil opparbeide seg nok kompetanse til å ivareta det totale rehabiliteringsbehovet pasienten har som følge av sin sykdom eller tilstand. Et eksempel på en stor diagnosegruppe er *pasienter med muskel- og skjelettsykdommer*, som for eksempel omfatter mange pasienter med langvarige smerter i rygg, skulder og armer. Disse pasientene trenger ofte god informasjon om tilstanden, og lindrende og aktiviserende behandling som kan gis individuelt og i gruppe.

Kommunens ansvar gjelder også rehabilitering av *pasienter med sykkelig overvekt*. I tråd med omtale i Meld. St. 26 (2014–2015) *Fremtidens primærhelsetjeneste – nærhet og helhet*, bør kommunene styrke sine tilbud innen læring og mestring og endring av levevaner. Aktivitet, trening, læring og mestring vil for mange i denne pasientgruppen være de viktigste virkemidlene for å redusere smerte og unngå mer invalidiserende sykdomsforløp.

Aktivitet og fysisk trening er også viktig for *pasienter med kronisk obstruktiv lungesykdom*. Programmer for aktivitet, kombinert med informasjon om betydning av livsstilsendringer, spesielt røykeslutt og sunt kosthold, er tilbud som best kan gis der pasienten bor.

Rehabilitering for diabetespasienter, kreftpasienter og rehabilitering i senere fase av hjerte- og karsykdommer er eksempler på rehabilitering hvor medikamentell behandling må følges tett, men hvor aktivitetstilbud, læring og mestring, samt kostholdsendring og andre livsstilstiltak er like viktig. Fastlegen har en viktig rolle i rehabiliteringstilbudet til disse pasientene. Mange kommuner har også frisklivssentraler som kan bidra i gruppetilbud og individuell oppfølging og tilrettelegging.

Ovenstående viser at det finnes flere eksempler på pasientgrupper som i dag får rehabiliteringstjenester i spesialisthelsetjenesten, men som ut fra en helsefaglig vurdering kunne ha vært gitt i den kommunale helse- og omsorgstjenesten. Dette innebærer ikke nødvendigvis at kommunene skal overta rehabiliteringstjenester som forutsetter spesialistkompetanse, men snarere at det her er snakk om rehabiliteringstjenester som ikke forutsetter spesialisert helsefaglig kompetanse.

Etter departementets vurdering er det i dag ikke grunnlag for å foreta en formell ansvarsoverføring av spesialisert rehabilitering til kommunene ettersom ikke alle kommunene har tilstrekkelig rehabiliteringskapasitet og –kompetanse. En overføring skal ikke medføre dårligere tilbud for pasienter og brukere enn det som i dag tilbys i spesialisthelsetjenesten. Etter departementets vurdering er det behov for noe mer tid og tiltak før alle kommuner kan bli i stand til å overta nye rehabiliteringsoppgaver. Gjennom kommunereformen vil regjeringen legge til rette for sterke velferdskommuner med økt kapasitet og kompetanse til å ivareta sitt ansvar. Større og sterkere kommuner vil lettere kunne rekruttere nødvendig

fagkompetanse og ha et pasientvolum av en viss størrelse, noe som er sentralt for å kunne tilby og opprettholde tjenester av høy faglig kvalitet.

Kommuner som i dag har etablert døgnbasert rehabiliteringssenter og som både ser de kostnadmessige besparelsene i dette og tilfredsheten hos pasientene, er store kommuner. Dette er dokumentert i en doktorgradsavhandling fra en undersøkelse foretatt i Larvik kommune.²² Erfaringer Helsedirektoratet har i sin dialog med kommunene tilsier det samme.

Som nevnt foreslår Helse- og omsorgsdepartementet i et eget høringsnotat at det i helse- og omsorgstjenesteloven lovfestes de profesjoner som representerer den kjernekompetanse som det forventes at enhver kommune skal ha knyttet til seg. Det foreslås her å lovfeste at alle kommuner fra 2018 som et minimum skal ha knyttet til seg lege, sykepleier, fysioterapeut, jordmor og helsesøster. Fra 2020 foreslås det lovfestet at alle kommuner også skal ha knyttet til seg psykolog, ergoterapeut og tannlege. En slik tydeliggjøring og utvidelse av kommunens kompetansekrav vil også bidra til å gjøre kommunene i stand til å overta et større rehabiliteringsansvar.

Som nevnt varierer rehabiliteringstilbudet i kommunene, både når det gjelder kommunenes fagkompetanse, hvilke tjenester som tilbys, volum på tjenestetilbudene og organisering av tjenestetilbudet. Regjeringen tar sikte på å legge fram en opptrappingsplan for rehabilitering i 2016. Denne vil beskrive en ønsket retning for fremtidige arbeidsformer og kompetanse kommunene bør ha for å kunne overta et større ansvar for rehabilitering fra spesialisthelsetjenesten og bidra til å utjevne forskjellene som eksisterer mellom kommunene i dagens tjenestetilbud. Kommunene skal gjennom opptrappingsplanen settes i stand til å overta nye oppgaver på rehabiliteringsfeltet. Planen bør også sees i sammenheng med økte kompetanse krav i lov, jf. ovenfor.

Over tid skal derfor kommunene overta et større rehabiliteringsansvar fra spesialisthelsetjenesten. Departementet viser her særlig til ovennevnte eksempler på pasient- og brukergrupper som i dag befinner seg i grenselandet mellom spesialisthelsetjenestens og kommunens rehabiliteringsansvar. Som det fremgår vil det ut fra helsefaglige vurderinger være forsvarlig at flere av disse pasientene får en større andel av nødvendige rehabiliteringstjenester fra kommunen, og ikke spesialisthelsetjenesten som i dag.

4.4.3 Finansieringsansvar for pasienttransport

I Meld. St. 14 (2014–2015) foreslo regjeringen å vurdere å overføre pasienttransport for primærhelsetjenesten fra spesialisthelsetjenesten til kommunene når forenklingen av pasienttransporten er gjennomført.

Finansieringsansvaret for pasienttransport (syketransport) ble overført fra folketrygden til de regionale helseforetakene (RHF) fra 2004. Målsettingen var å stimulere til behandling nær pasientens bosted når dette er til fordel for pasienten og representerer sparte utgifter til

²² Johansen,I.,Lindbæk,M.,Stanghelle,J.k.m fl.(2012):Structured community-based inpatient rehabilitation of older patients is better than standard primary health care rehabilitation-an open comparative study. Disability and Rehabilitation, 34(24):2039-46.

syketransport. Selv om kommunene den gang utløste anslagsvis 20 prosent av utgiftene, ble det vedtatt at RHFene også skulle dekke disse. En begrunnelse var mange små kommuner og å unngå en for fragmentert ordning. RHFes ansvar for pasientreiser omfatter finansieringsansvar, kjørekontor, kontrakter med transportører, oppgjør med transportører og refusjon til pasienter. RHFene har etablert et felles selskap, Pasientreiser ANS i Skien. Det var i 2014 om lag 8,4 mill. godkjente og gjennomførte pasientreiser, og transportkostnadene var på om lag 2,1 mrd. kroner. Det anslås at utgiftene til den kommunale andelen av disse utgjør om lag 650 mill. kroner. Forenklingen av pasienttransport går i hovedsak ut på at flere søknader fra pasienter om reiserefusjon skal behandles elektronisk og at utgifter som hovedregel skal refunderes etter en standardsats per kilometer. Innføringen av standardsats, elektronisk innsending av krav og saksbehandling innebærer en stor omstilling for pasientreisekontorene. Dette er en forenklingreform som må gjennomføres og være på plass, før en vurderer endringer i finansieringsansvaret. Det planlegges at innføring av den forenklete ordningen starter i 2016. Helse- og omsorgsdepartementet vil på denne bakgrunn vurdere en ev. ansvarsoverføring til kommunene etter at forenklingen av pasienttransport er gjennomført, det vil si tidligst i 2017. En slik vurdering må inkludere analyse av konsekvenser for pasienter/brukere, kommunene, regionale helseforetak, HELFO/frikortordningen og ev. andre relevante aktører. En ev. ansvarsoverføring bør også sees i sammenheng med andre behov for endringer av ordningen for pasientreiser.

4.4.4 Prøveordning med overføring av driftsansvaret for distriktpsikiatriske sentre til kommunene

I Meld. St. 14 (2014–2015) ble det foreslått å opprette en prøveordning med overføring av driftsansvar for distriktpsikiatriske sentre (DPS) fra spesialisthelsetjenesten til kommuner som har tilstrekkelig kapasitet og kompetanse. Stortinget sluttet seg til forslaget, jf. Innst. 333 S (2014–2015). Helse- og omsorgsdepartementet vil i et eget høringsnotat foreslå etablering av en slik forsøksordning. Formålet med forsøksordningen er å innhente erfaringer med at større kommuner, med tilstrekkelig kapasitet og kompetanse, kan få et mer samlet driftsansvar for å yte tjenester til mennesker med psykiske lidelser og rusavhengighet. Dette gjøres for å oppnå mer koordinerte tjenester, bedre samhandling og mer effektiv ressursutnyttelse. Det lovbestemte sørge-for-ansvaret skal forbli hos det regionale helseforetaket i forsøksordningen og DPSet skal fortsatt yte spesialisthelsetjenester. Det foreslås at forsøksordningen etableres med hjemmel i forsøksloven og at den baseres på avtale mellom aktuelle kommune(r) og regionalt helseforetak. Avtalen skal sikre at DPS kan fortsette å tilby og utvikle spesialiserte tjenester, samtidig som kommunen gis et driftsansvar med frihet til å organisere tilbudet i sammenheng med andre kommunale helse- og omsorgstjenester. Regionalt helseforetak beholder ansvaret for sykehusavdelingene, og tett faglig samarbeid mellom sykehus og kommunalt drevet DPS vil være en forutsetning. Gjeldende pasient- og brukerrettigheter skal videreføres i forsøket og forsøksordningen skal evalueres.

4.4.5 Opptappingsplanen for rusfeltet (2016–2020)

Regjeringen har i 2015 fremmet Prop. 15 S (2015–2016) *Opptappingsplanen for rusfeltet* (2016–2020) for Stortinget. Opptappingsplanen er regjeringens tverrsektorielle satsing på rusfeltet, og planen tar for seg de tre innsatsområdene forebygging, behandling og ettervern/oppfølgingstjenester. For å lykkes med å gi personer med rusproblemer et bedre tilbud, er det nødvendig med gode tjenester i brukernes nærmiljø. Det er behov for å se nærmere på innsatsen etter behandling og skape muligheter for mestring, som meningsfulle aktiviteter og fritid, eller sørge for en stabil og god bolig. Hovedinnsatsen i planen rettes derfor mot kommunesektoren. Målet er å bidra til økt kapasitet og bedre kvalitet i tilbudet til personer med rusproblemer. De ytre rammene for arbeidet er 2,4 mrd. kroner i perioden 2016–2020. I tillegg kommer veksten i tverrfaglig spesialisert behandling (TSB) som sikres gjennom den gylne regel, som innebærer at vekst i rusbehandling og psykisk helsevern skal være sterkere enn i somatikk. Som et ledd i satsingen har regjeringen for budsjettåret 2016 styrket kommunenes frie inntekter med 400 mill. kroner til arbeid på rusfeltet. Det er i 2017 foreslått at 300 mill. kroner av veksten i de frie inntektene begrunnes med en økt satsing på rusfeltet.

4.5 Justis- og beredskapsdepartementet

4.5.1 Politireform

I Prop. 61 LS (2014–2015) *Endringer i politiloven mv. (trygghet i hverdagen – nærpolitireformen)* ble det slått fast at det skal arbeides videre med helt eller delvis å overføre enkelte oppgaver fra politiet til kommunene. Oppgaver knyttet til løse og farlige hunder, godkjenning og stenging av brukthandel, hittegoods, passforvaltning og EØS-registreringsordningen vil bli omtalt i Prop. 1 S 2017. Disse oppgavene omtales derfor ikke nærmere her.

Sekretariat for forliksrådet

Forliksrådene er meklingsinstitusjoner med begrenset domsmyndighet og en del av den sivile rettspleien på grunnplanet. Det er i dag 370 forliksråd. Ved kommunesammenslåinger vil det blir færre forliksråd. Medlemmene av forliksrådet velges av kommunestyret.

Ansvar for sekretariatsfunksjonen for forliksrådene er regulert i domstoloven § 27 sjette ledd (lov av 13. august 1915 nr. 5) som bestemmer at i lensmannsdistrikter er lensmannen sekretariat for forliksrådet, i namsfogddistrikter er namsfogden sekretariat, og i politistasjonsdistrikter med sivile rettspleieoppgaver er politistasjonen sekretariat. En rekke steder er det to eller flere forliksråd som har felles forliksrådssekretariat. Ansvar for sekretariatet for forliksrådet ble formelt overført fra kommunene til politiet i 2006.

Oppgavene består i å motta forliksklager og tilsvær, veilede publikum, journalføring, beramminger, innkallinger, forkynnelser, arkivoppgaver, deltakelse i forliksrådets møter samt noen skriveoppgaver mv., jf. tvistemålsforskriften § 1. Oppgaven løses ofte av egne forlikssekretærer på lensmannskontorer og politistasjoner med sivile gjøremål.

Justis- og beredskapsdepartementet vil komme tilbake til organiseringen av sekretariatsfunksjonen for forliksrådet som en del av en helhetlig vurdering av organiseringen av den sivile rettspleien på grunnplanet.

4.6 Kommunal- og moderniseringsdepartementet

4.6.1 Forenkling av utmarksforvaltningen

Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Landbruks- og matdepartementet og Klima- og miljødepartementet, oppnevnte i juli 2014 en faggruppe for forenkling av utmarksforvaltningen. Arbeidet tok utgangspunkt i regjeringserklæringen fra Sundvollen, punkt 8 "Levende lokaldemokrati". Målene for arbeidet var i) styrking av lokaldemokratiet, ii) forenkling og mindre byråkrati i utmarksforvaltningen og iii) tilrettelegging for mer verdiskaping basert på naturressurser. Blant annet på bakgrunn av høringen av rapporten fra faggruppen ble det opprettet en arbeidsgruppe som skulle vurdere tiltak som skal styrke kommunen som førstelinjetjeneste for utmarksforvaltning og forenklingstiltak innenfor IKT. Arbeidsgruppen leverte sin rapport i februar, som blant annet inneholder forslag til hvordan forenklinger innen digitale løsninger og kartsystemer kan bli en integrert del av kommunens førstelinjetjeneste, og hvordan handlingsrommet i plan- og bygningsloven kan utnyttes bedre.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har som en del av oppfølgingen på dette feltet lyst ut en forsøksordning på 3 millioner kroner til kommuner som ønsker å arbeide med forenkling av utmarksforvaltningen. Utlysningen er rettet mot kommuner som har vedtatt kommunesammenslåing. Det er også nedsatt et lovutvalg som skal gjennomgå lovverket for statsallmenningene. Departementene vurderer med utgangspunkt i rapporten hvilke andre tiltak som bør iverksettes for å forenkle utmarksforvaltningen ytterligere.

4.6.2 Forenklinger mv. i plan- og bygningsloven

Regjeringen vil forenkle og effektivisere planprosessene for å legge bedre til rette for boligbygging og nærings- og samfunnsutvikling. Regjeringen ønsker å sikre gode rammebetingelser for næringslivet, slik at det blir både raskere, billigere og enklere å bygge. Målet er rask, effektiv og forutsigbar offentlig saksbehandling.

I tråd med dette sendte Kommunal- og moderniseringsdepartementet ut et forslag til endringer i plandelen av plan- og bygningsloven på høring høsten 2015. For nærmere informasjon om forslagene vises det til høringsnotatet som ble sendt på høring 5. august 2015. Flere av de forenklingsforslag departementet arbeider med vil øke det lokale handlingsrommet. Forslagene går blant annet ut på at kommunene ikke skal behøve å bruke tid på urealistiske planinitiativ, at det skal bli enklere å endre og oppheve planer, samt at kriteriene for behandling av dispensasjonssaker gjøres enklere og tydeligere. Det foreslås også forenklinger når det gjelder regional planstrategi og planprogram. Målet er å sende Stortinget en lovproposisjon om forenklinger i plan- og bygningsloven innen sommeren 2016.

4.7 Klima- og miljødepartementet

4.7.1 Forvaltning av verneområder

Nasjonalparker og andre store verneområder forvaltes av lokal- og regionalpolitisk sammensatte nasjonalpark- og verneområdestyrer. I de styrene det er aktuelt, er det i tillegg samisk representasjon. Forvaltning av mindre verneområder som naturreservater, biotopvernområder og mindre landskapsvernområder har i all hovedsak blitt forvaltet av fylkesmannen. Som et ledd i å styrke lokaldemokratiet fikk alle berørte kommuner i desember 2014 tilbud om å overta forvaltningsmyndigheten for denne type verneområder. Kommunene vil gjennom dette også kunne se forvaltning av verneområdene bedre i sammenheng med den øvrige arealforvaltningen i kommunene. Overtakelse av denne myndigheten skjer ved delegasjonsvedtak i medhold av naturmangfoldloven § 62.

Forvaltningsmyndigheten er nå delegert til de kommunene som ønsket det.

4.7.2 Vannscooterregelverket

Nytt regelverk for bruk av vannscooter ble innført 1. juli 2013. Forbudet mot bruk av vannscooter ble da erstattet med en ordning hvor vannscootere kan kjøres fritt utenfor definerte forbudsbelter. Regjeringen har nå besluttet å sende på høring forslag om å oppheve det sentralt fastsatte vannscooterregelverket. Vannscootere blir da regulert på samme måte som andre fritidsfartøyer. Kommunene vil kunne regulere fart og bruk av vannscootere, blant annet gjennom havne- og farvannslovgivningen.

4.7.3 Endringer i lov om motorferdsel i utmark

19. juni 2015 trådte nye regler i motorferdselloven i kraft. Endringene innebærer at kommunene kan etablere snøscooterløyper for fornøyleseskjøring. Det er opp til den enkelte kommune om den vil fastsette løyper. Løypene kan ikke legges i verneområder eller nasjonale villreinområder, og før løypene vedtas må kommunen blant annet utrede virkningene for friluftsliv og naturmangfold. Lovendringen åpner bare for bruk av snøscooter. Et forslag om å åpne for catskiing (transport med tråkkemaskin eller liknende opp på fjellet for å stå på ski ned igjen utenfor preparerte skibakker) har vært på høring. Kravet til kommunens saksbehandling, herunder til hensynet til friluftsliv og naturmangfold m.v. er i forslaget om lag de samme som for snøscooterløypene.

4.8 Landbruks- og matdepartementet

4.8.1 Tilskudd til verdensarvområdene og Utvalgte kulturlandskap i jordbruket

Tilskudd til verdensarvområdene og Utvalgte kulturlandskap inngår i jordbruksavtalen og er med virkning fra 2016 slått sammen til en ordning. Ordningen er et samarbeid med Klima- og miljødepartementet, og er i 2016 finansiert med 9 mill. kroner fra Landbruks- og matdepartementet og 6 mill. kroner fra Klima- og miljødepartementet sitt budsjett.

Verdensarvsatsingen berører syv kommuner i tre fylker: Sogn og Fjordane (inkludert deler av Voss i Hordaland), Møre og Romsdal og Nordland.

Stortinget har sluttet seg til at ansvaret for forvaltningen av tilskudd til verdensarvområdene Vestnorsk fjordlandskap og Vegaøyan og Utvalgte kulturlandskap kan overføres til kommunene, jf. Innst. 333 S (2014–2015). Dette innebærer at kommunene vil overta fylkesmannens oppgaver i tilknytning til forvaltningen av tilskuddet. Med en slik oppgaveendring vurderes det som mest hensiktsmessig at Landbruksdirektoratet fordeler avsatt ramme i jordbruksoppkjøret direkte til kommunene på grunnlag av innmeldte behov, ettersom omfanget av tilskuddssøknader fra næringsaktørene i aktuelle kommuner vil kunne variere fra år til år. Fylkesmannen vil føre kontroll med kommunens forvaltning på området. Overføring av forvaltningen av tilskudd til verdensarvområdene og Utvalgte kulturlandskap i jordbruket berører både landbruks- og miljøavdelingene hos fylkesmannen. Utkast til forskrift for ordningen vil bli sendt på høring før oppgaveoverføringen skal tre i kraft.

4.9 Olje- og energidepartementet

4.9.1 Konesjonsbehandling av små vannkraftverk

Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) konesjonsbehandler i dag små vannkraftverk med installert effekt mellom 1 – 10 MW, samt mindre vannkraftverk med installert effekt under 1 MW i vernede vassdrag. NVE forestår også forberedende behandling av vannkraftverk under 1 MW i vassdrag som ikke er vernet. I slike saker er det fylkeskommunen som fatter vedtak. NVEs og fylkeskommunens vedtak kan påklages til Olje- og energidepartementet.

Konesjon til små vannkraftverk gis etter vannressursloven. Kompetanse til å treffe førsteinstansvedtak er i dag delegert til NVE og fylkeskommunen.

Konesjonsbehandlingen og utbyggingen av små vannkraftverk har et betydelig omfang. I 2014 brukte NVE om lag 20 årsverk på konesjonsbehandling av småkraftverk. I 2012 og 2013 ble det samlet gitt konesjon til mer enn 1,5 TWh fra små vannkraftverk. Ved utgangen av 2014 hadde NVE 522 småkraftsøknader med en anslått samlet produksjon på 4,7 TWh til behandling. NVE har en uttalt målsetting om at alle søknader som kom inn før 31. desember 2012 skal behandles innen utløpet av 2017, slik at anleggene som får konesjon kan bli ferdigstilt innen fristen for å få elsertifikater 31. desember 2021. For å nå målsettingen må det behandles anslagsvis 150 saker i året, noe NVE er i rute med. Det anslås at NVE vil forberede om lag 40 vannkraftsaker under 1 MW for fylkeskommunene fram mot 2017.

Olje- og energidepartementet har startet et lovarbeid med sikte på å ta inn en hjemmel i vannressursloven som gir kommunene myndighet til å gi utbyggingstillatelse til mindre vannkraftverk. Det tas sikte på at lovendringsforslagene skal fremmes for Stortinget for behandling våren 2017.

4.10 Samferdselsdepartementet

4.10.1 Ansvarsfordelingen mellom forvaltningsnivåene for det offentlige vegnettet i Norge

Som redegjort for i Meld. St. 14 (2014–2015) skal spørsmålet om en overføring av ansvaret for fylkesveger til de største kommunene vurderes i prosessen med neste rullering av Nasjonal transportplan. Nasjonal transportplan 2018–2029 skal etter planen legges fram sent 2016/tidlig 2017.

4.11 Lokal nærings- og samfunnsutvikling

Mange kommuner har lang tradisjon for å arbeide med samfunns- og næringsutvikling. Etter kommuneloven (§5) skal kommunen utarbeide en samordnet plan for sin virksomhet. Kommunene har stor frihet til å avgjøre hvordan de skal organisere sitt politiske og administrative arbeid. Etter plan- og bygningsloven (§3-1d) skal kommunene gjennom sine planer legge til rette for verdiskaping og næringsutvikling. Kommunene har altså et generelt ansvar for samfunnsutvikling, men har alltid hatt stor frihet til å utforme politikken på dette området. Det foreslås ikke endringer som røkter ved dette.

Roller som samfunnsutvikler utformes ofte i samarbeid med og gjennom mobilisering av en rekke aktører, både i og utenfor kommunen. Lokalt næringsliv, næringsorganisasjoner, frivillige lag og organisasjoner er alle viktige aktører. Av offentlige instanser har fylkeskommunene, Brønnøysundregistrene, Innovasjon Norge, Siva, Norges Forskningsråd og Enova ulike roller overfor næringslivet. I tillegg er det er rekke nærings- og samfunnsaktiviteter som krever blant annet egne tillatelser, godkjenninger og kvoter for å drive virksomhet. Eksempler på dette er Mattilsynet, Landbruksdirektoratet, Fiskeridirektoratet, Arbeidstilsynet og Miljødirektoratet.

Kommunen er sentral i utviklingen av det lokale næringslivet og har i dag flere roller som er viktige for å fremme en ønsket samfunns- og næringsutvikling. Bedrifter er avhengige av god teknisk infrastruktur og gode vilkår for planlegging, behandling av byggesøknader, reguleringsplaner og utbygging. Gode kommunale tjenester som barnehage, skole og utdanning er også viktig for at attraktiv arbeidskraft skal ønske å bo og jobbe i en kommune. Kommunene kan også stimulere det lokale næringslivet gjennom sine innkjøp av varer og tjenester og ved å legge til rette for god transportinfrastruktur lokalt og regionalt.

Kommunene fungerer ofte som en førstelinje for det lokale næringslivet, ved at det er de som først møter gründere og virksomheter. Førstelinjen kan bestå av veiledning, rådgivning og finansieringstjenester for det lokale næringslivet, formidling av kontakt til det offentlige virkemiddelapparatet m.v. Det er imidlertid opp til kommunene selv å prioritere dette arbeidet. Kommunal- og moderniseringsdepartementet stiller til rådighet en økonomisk ramme for fylkeskommunene som igjen kan sørge for at kommunene har økonomisk midler til næringsutvikling (for eksempel gjennom kommunale næringsfond). Det er viktig at kommunene bruker handlingsrommet de har på området. På landbruksområdet har kommunene en pålagt oppgave innenfor næringsutvikling som førsteinstans for behandling av søknader om midler til investering og bedriftsutvikling i landbruket. Kommunene tar imot søknader og uttaler seg om saker som blir sluttbehandlet av Innovasjon Norge. Det er utfordringer knyttet til kommunenes kapasitet på landbruksområdet generelt, og innenfor kommunenes arbeid med næringsutvikling spesielt. For den enkelte næringsutøver er det krevende at det kommunale veiledningsapparatet varierer fra kommune til kommune. En bedre integrering av landbruket i kommunens øvrige næringsutviklingsarbeid vil kunne være en måte å styrke innsatsen på, spesielt knyttet til landbruksbasert næringsutvikling utenom tradisjonelt jord- og skogbruk.

Siden kommunenes arbeid med samfunns- og næringsutvikling i stor grad er opp til hver enkelt kommune å prioritere, er dette en oppgave de i stor grad må ta fremfor å få. Kapasitet og kompetanse er viktige forutsetninger for å kunne jobbe for å få en ønsket samfunns- og næringsutvikling i egen kommune. Med kapasitet menes i første rekke tilstrekkelig ressurser. Større kommuner vil sannsynligvis ha større mulighet til å påvirke og prioritere både kapasitet og kompetanse positivt. Ved å samle små ressurser til større enheter kan dette bidra til økt kapasitet. Dette vil kunne bidra positivt. Departementet mener derfor at med større kommuner vil det ligge bedre til rette for økt oppmerksomhet og prioritering av samfunns- og næringsutviklingsspørsmål. Større kommuner vil også bidra til en større variasjon og bredde av bedrifter og næringsliv. Dersom kommunene får bedre kapasitet og kompetanse vil det bidra til at kommunen blir en mer attraktiv og sterk samarbeidspartner for det lokale næringslivet og dermed bidra til å legge forholdene bedre til rette for det lokale næringslivet.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Landbruks- og matdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet har mottatt en rapport fra NORUT. Rapporten drøfter blant annet roller, tiltak og virkemidler til ulike virkemiddelaktører innen næringsutvikling, hva som kan videreføres eller endres for at kommunene skal kunne opprettholde og videreutvikle sin rolle innen nærings- og samfunnsutvikling og hvordan roller, tiltak og virkemidler kan klargjøres og styrkes gitt at kommunene blir større. Samfunnsøkonomisk analyse har på oppdrag fra Nærings- og fiskeridepartementet kartlagt virkemidlene for forskning og innovasjon. Resultatet av kartleggingen er en database over tildelinger fordelt på virkemiddelaktører, region, næring med mer. En oppdatert versjon av databasen vil bli offentlig tilgjengelig etter sommeren. Direkte tildelinger fra fylkeskommunene er omfattet av kartleggingen, men ikke tildelinger fra kommuner.

Som omtalt i Meld St. 14 (2014 – 2015) vil regjeringen komme tilbake til spørsmålet om det er behov for å klargjøre og styrke kommunenes rolle knyttet til lokal nærings- og samfunnsutvikling i proposisjonen om nye oppgaver til større kommuner som planlegges fremmet for Stortinget våren 2017.

5 Økonomiske og administrative konsekvenser

5.1 Innledning

Endringer i oppgavefordelingen vil ha økonomiske og administrative konsekvenser på kort og lang sikt. De kortsiktige effektene vil være knyttet til selve gjennomføringen av reformen, mens de langsiktige konsekvensene kommer som følge av selve oppgaveoverføringen.

Reformen vil ha konsekvenser for både statlig, fylkeskommunal og kommunal forvaltning, men også for privat næringsliv, frivillige organisasjoner og enkeltpersoner. Konsekvensene vil være avhengig av hvilke oppgaver som samlet overføres til kommunene. I dette kapitlet gis en overordnet beskrivelse av de viktigste økonomiske og administrative konsekvensene av en endret oppgavefordeling.

5.2 Kortsiktige økonomiske og administrative konsekvenser

Omstillinger i tråd med høringsnotatets forslag vil kreve ressurser til gjennomføringen av endringene. Utgiftene vil være knyttet både til overføring av oppgaver og ansvar mellom forvaltningsnivåene.

Overgangskostnader knyttet til endringene

Omstilling i tråd med departementets forslag antas å medføre overgangskostnader til forberedelse og gjennomføring av endringene, herunder personaltiltak og systemkostnader. Systemkostnader omfatter kostnader tilknyttet vurdering av oppgaveporteføljen, samordning av IKT- og arkivfunksjoner samt opplærings- og kompetansebehov. Omstillingene vil videre kunne innebære flyttekostnader, samt endringer i husleiekostnader. Det vises for øvrig til at for oppgaver som løses på tvers av statlig og kommunal sektor, vil regjeringen at de statlige virksomhetene tar et større ansvar for at det utvikles helhetlige digitale løsninger som også kommunesektoren kan benytte (jf. Meld. St. 27 (2015–2016) Digital Agenda for Norge).

Personalmessige forhold

En konsekvens av oppgaveendringer for kommunene og fylkeskommunene vil være tilpasning til nye organisasjonsformer. I oppgaveoverføringsfasen vil det bli lagt opp til at endringene og omstillingene skal gjennomføres så smidig som mulig. Oppgaveoverføring mellom sektorene forutsetter god håndtering av de ansatte og dialog med de tillitsvalgte. Ved gjennomføring av oppgaveoverføringer vil det bli lagt til rette for samarbeid med de tillitsvalgte slik det er forutsatt i hovedavtalene for kommunene og for staten.

En overføring av oppgaver og ansvar fra statlig sektor til kommunal sektor vil kunne innebære at det defineres som en virksomhetsoverdragelse etter arbeidsmiljøloven kap. 16 (aml). En virksomhetsoverdragelse foreligger *"ved overdragelse av en virksomhet eller del av virksomhet til en annen arbeidsgiver. Med overdragelse menes overføring av en selvstendig enhet som beholder sin identitet etter overføringen."*, jf. aml § 16-1.

At det foreligger en virksomhetsoverdragelse, innebærer at det gis vern for rettigheter til de ansatte som eventuelt blir overført til kommunen. Sentrale rettigheter er lønns- og arbeidsvilkår (aml § 16-2), reservasjonsrett (§ 16-3) og vern mot oppsigelse (§ 16-4).

Hvilke av de oppgaveoverføringene som regjeringen legger opp til i dette høringsnotatet som vil bli berørt av dette regelverket, er for tidlig å fastslå. Departementet vil i denne omgangen bare gjøre oppmerksom på problemstillingen. Det må på et senere tidspunkt gjøres en konkret vurdering av hver enkelt oppgave. Det synes imidlertid på det rene at flere av oppgaveoverføringene ikke vil innebære "overdragelse av virksomhet", men vil ha mer preg av omdisponering av ressurser og overføring av myndighet.

Oppgavedifferensiering

Stortinget ga ved behandlingen av Meld. St. 14 (2014-2015) (jf. Innst. 333 S (2014-2015)) sin tilslutning til at generalistkommunesystemet fortsatt skal være hovedmodellen for kommunesektoren. Samtidig ga flertallet tilslutning til at ansvaret for kollektivtrafikken kan overføres til større kommuner på visse vilkår. Dette er nærmere beskrevet i kapittel 3.8 i høringsnotatet.

Beregninger og håndtering av de økonomiske konsekvensene

Økonomiske og administrative konsekvenser av endret oppgavefordeling håndteres i den ordinære budsjettprosessen. Det legges til grunn at overføring av oppgaver mellom forvaltningsnivåene i utgangspunktet vil følges av tilsvarende rammeoverføringer innenfor en samlet uendret utgiftsside på statsbudsjettet. Flytting av oppgaver mellom forvaltningsnivåene må følge det finansielle ansvarsprinsippet. Dette innebærer at overføring av oppgaver til kommunene skal følges av tilsvarende overføring av økonomiske ressurser.

Konkrete beregninger av de økonomiske konsekvensene av gjennomføringen av de foreslåtte endringene i oppgavefordelingen, vil bli gjort i forbindelse med at departementet våren 2017 kommer tilbake til Stortinget med en samlet lovproposisjon om nye oppgaver til kommunene.

5.3 Langsiktige økonomiske og administrative konsekvenser

Mer effektiv ressursbruk

En bredere og mer oversiktlig oppgaveportefølje vil gi kommunene større frihet til å prioritere og tilpasse velferdstilbudet til innbyggernes behov enn det de har i dag. Det legges til grunn at overføring av nye oppgaver til kommunene bør bidra til redusert byråkrati og økt effektivitet.

Redusert statlig styring

Større kommuner, med gjennomgående god kapasitet og kompetanse, vil kunne gjennomføre en velferdspolitik i henhold til nasjonale mål, og behovet for statlig detaljstyring vil reduseres. Blant annet er det behov for bedre koordinering og effektivisering av det statlige

tilsynet med kommunene. Større kommuner gir også grunnlag for redusert omfang av landsomfattende statlige tilsyn.



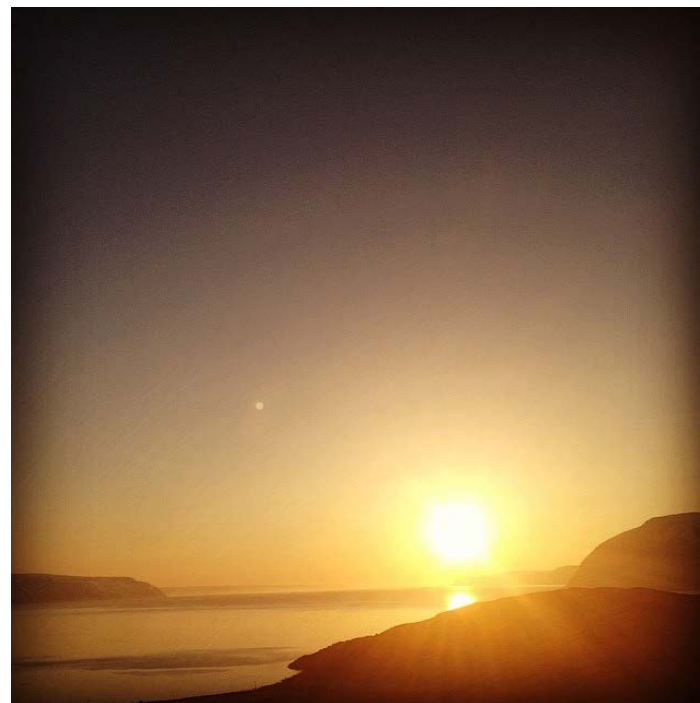
Kommunereformen i Øst-Finnmark

Oppstartsmøte - 6. august 2015

Denne presentasjonen er kun ment som støtte til fremleggelse av prosjektets arbeid, og er ikke ment som selvstendig dokument uten tilhørende muntlig presentasjon. Kun den overleverte prosjektrapporten representerer prosjektets leveranse.

Innhold

1. Mandat
2. Forventinger
 - ✓ Fra kommunen til BDO
 - ✓ Fra BDO til kommunene
3. Involvering i prosjektet
4. Informasjonsbehovet fra kommunene
5. Risikovurdering av prosjektet
6. Fremdriftsplan

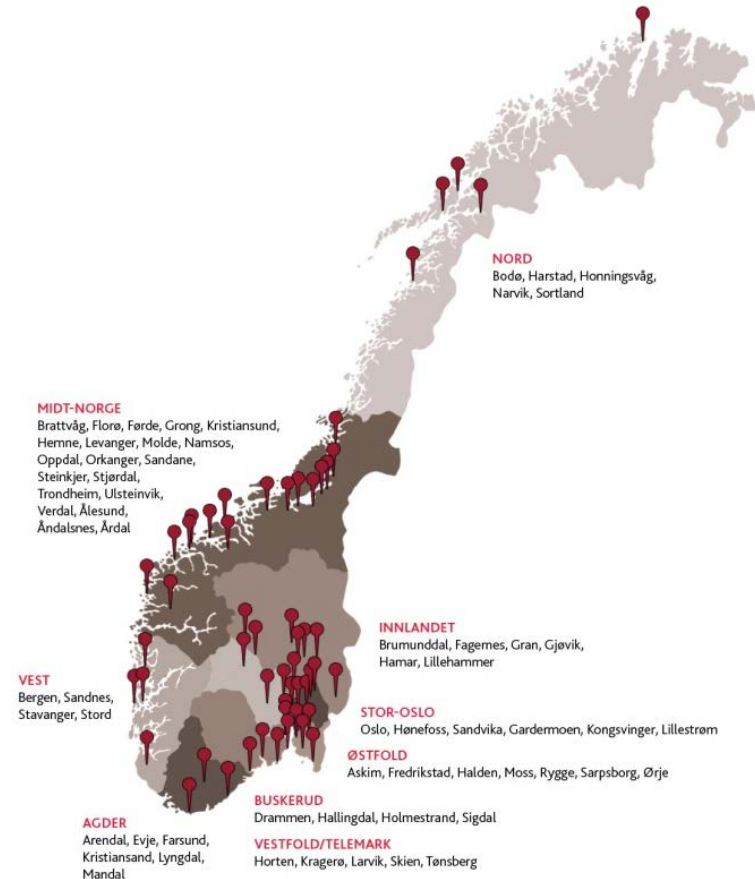


BDO er et verdens- og landsomspennende firma som tilbyr tjenester innenfor analyse, rådgivning, kontroll og revisjon til offentlig sektor

Over 100 år
Ca 1350 ansatte
Kontorer over hele Norge

BDO International
Hovedkontor i Brussel
Over 152 land
Over 60 000 ansatte

Europeisk nettverk
300 ansatte mot offentlig sektor i BDO Norden



Vårt prosjektteam og ressurspersoner



**morten.thuve@
bdo.no**
Mobil: 916 47 115

Morten Thuve – Ansvarlig partner

Morten er statsautorisert revisor og siviløkonom. Han har erfaring som oppdragsansvarlig, prosjektleder og sentral gjennomføringsressurs innen organisering, prosessforbedringer, restruktureringer, styringsmodeller, intern kontroll og lønnsomhetsanalyser (herunder ABC) fra både private og offentlige virksomheter. Morten har også erfaring fra revisjon av flere større norske børsnoterte konsern. Morten har gjennomført en rekke kostnadsanalyser av pleie- og omsorgstjenestene i og for norske kommuner.



**sven-erik.antonsen@
bdo.no**
Mobil: 468 07 044

Sven-Erik Antonsen - Prosjektleder

Sven-Erik er utdannet kommunalkandidat fra Høgskolen i Oslo (tidligere NKSH), med spesialisering innenfor organisasjon og effektivisering, kommunal økonomistyring og samfunnsplanlegging. Han har vært konsernbudsjettsjef i Oslo kommune og bydelsdirektør med ansvar for blant annet oppfølging av oppvekst, helse og sosial, pleie og omsorg. Han har vært prosjektleder på BDOs gjennomførte kommunestruktursprosjekter. Han er Direktør i BDO, og arbeider med kunder innenfor offentlig sektor



**oistein.harsem@
bdo.no**
Mobil: 905 53 294

Øistein Harsem - Prosjektmedarbeider

Øistein avsluttet våren 2013 sin doktorgrad i politisk økonomi ved Universitetet i Tromsø. Han har vært en del av BDOs kjerneteam i kommunestrukturprosjekter. Han er Senior Associate i BDO, og arbeider med kunder innenfor offentlig sektor

Aase-Marte Horrigmo – Prosjektmedarbeider

Asse Marthe er utdannet PhD i statsvitenskap fra Universitetet i Oslo. Hun har vært en sentral gjennomføringsressurs i oppdrag om kommunesammenslåinger for Oxford Research. Hun er Senior Analytiker i Oxford Research.

Mandat

Hovedmålsetning:

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

Delmål:

- I. Sikre nødvendig forankring av prosess og tenkt fremdrift i de respektive kommuner
- II. Utarbeide en felles innretning for kommunekartlegginger basert på tilgjengelig materiale. Gjennomføre kartlegginger i tråd med dette
- III. Legge til rette for- og bistå kommunene i drøftinger om kommunesammenslåinger
- IV. Utarbeide og gjennomføre representative innbyggerundersøkelser i de respektive kommuner
- V. Løpende rapportere fremdrift og leveranser i tråd med prosjektplan/bestemmelser til alle relevante aktører

I tillegg

1. Gjennom utredningen skape engasjement og entusiasme på den ene siden, og samtidig bidra til en mest mulig opplyst og objektiv dialog om konsekvenser av sammenslåing på den andre siden.
2. Bidra til at etterfølgende debatter har fokus på vesentlige forhold.
3. Etablere en felles forståelse av hva som er de strategiske utfordringene som kommunene må diskutere både internt og i samtale med andre kommuner om en eventuell sammenslåing.
4. Belyse hvordan de ulike alternativene vil være i stand til å håndtere nye arbeidsoppgaver basert på løpende avklaringer om innholdet i de nye oppgavene

Iverksettelse av endringer
i kommunestruktur

2017 - 2020

202x

**BDO bidrar til involverende
prosesser for vekst og
utvikling**

Base-Camp III

Kommunale vedtak
om sammenslåing

Base-Camp II

2015 - 2016

Base-Camp I

2014

- Gode og likeverdige tjenester til innbyggerne
- Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling
- Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner
- Styrket lokaldemokrati og flere oppgaver.
- Stolte medarbeidere
- Godt omdømme



Forventinger

Fra kommunene til BDO

Fra BDO til kommunene

- ✓ Kommunene prioriterer å fremskaffe etterspurt informasjon
- ✓ Kommunen gjør en kvalitetssikring av informasjonen før den sendes til oss
- ✓ At avtalte møter blir gjennomført og at nøkkelpersoner deltar

Involvering i prosjektet

Målgrupper:

- ✓ Brukere
- ✓ Ansatte
- ✓ Ansattes representanter
- ✓ Politikere
- ✓ Interkommunale samarbeid/selskaper
- ✓ Andre kommunale samarbeid
- ✓ Innbyggere
- ✓ Ungdom
- ✓ Media
- ✓ Fylkesmannen
- ✓ Øst-Finnmark Regionråd
- ✓ Fylkeskommunen
- ✓ Andre kommuner
- ✓ Vennskapskommuner



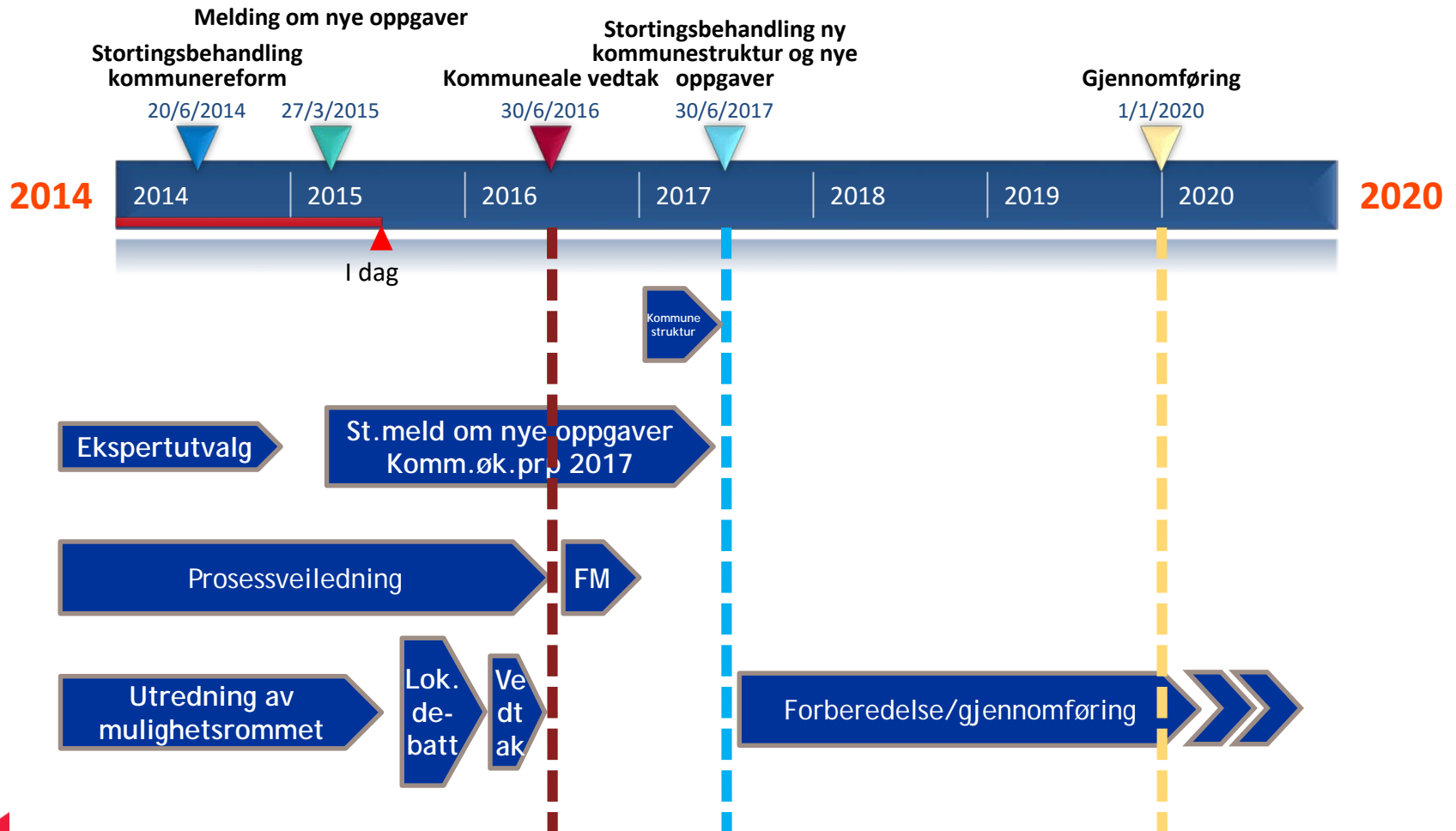
Informasjonsbehov

- ✓ Fylkesmannens statusbilde for den enkelte kommune
- ✓ Oppdaterte organisasjonskart
- ✓ Oversikt over utvalgsstrukturen i hver kommune (hovedutvalg)
- ✓ Oversikt over omfanget av frikjøp av politikere (Hvem er frikjøpt og i hvor stor prosent er de frikjøpt)
- ✓ Oversikt over interkommunale samarbeid i regionen
- ✓ Eventuelle eksisterende avtaler mellom kommunene om samarbeid
- ✓ Oversikt over antall årsverk for de ulike tjenesteområdene
- ✓ Informasjon om konsesjonskraft
- ✓ Eventuelle sammenligningsstudier/rapporter som er utarbeidet
- ✓ Kopi av eventuelle revisjonsrapporter som omhandler tjenestenes kvalitet og/eller ressursbruk

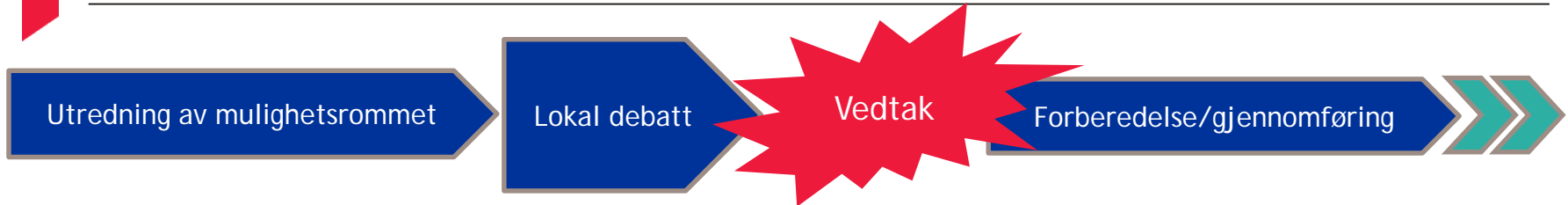
Risikoplan

Risiko	Sannsynlighet H/M/L	Konsekvens H/M/L	Tiltak	Ansvar
Mangelfull tilgang til kvalitetssikret informasjon innenfor korte tidsfrister	L	H	Tydelig bestilling Fokus på å fremskaffe etterspurt informasjon	BDO Rådmennene
Nøkkelpersonell er ikke tilgjengelige for prosjektet i tråd med framdriftsplanen	L	H	Tidlig avklaring av møtetidspunkter	BDO
Overlevering av prosesskunnskap til evt nye politikere	M	M	Fokus i forbindelse med folkevalgtopplæringen Evt særmøte for nye politikere som kommer inn i prosjektet	Kommunene BDO

Proessen frem mot ny kommunestruktur



Lokale prosesser



Ti kriterier:

1. Tilstrekkelig kapasitet
2. Relevant kompetanse
3. Tilstrekkelig distanse
4. Effektiv tjenesteprod.
5. Økonomisk soliditet
6. Valgfrihet
7. Funksjonelle samfunnsutviklingsomr.
8. Høy politisk deltakelse
9. Lokal politisk styring
10. Lokal identitet

1. Sonderinger
2. Forhandlinger
3. Intensjonsavtaler
 - a) Visjon og mål
 - b) Plassering
 - c) Navn
 - d) mm
4. Politisk behandling
5. Folkemeningen
6. Endelig politisk vedtak

1. Organisasjonsmodell
2. Overføring av nye oppgaver
3. Prosess for ansettelser/ overtallighet
4. Utredning av behov for systemtilpasninger med tilhørende rutiner
5. Avklaring og planlegging av lokalisering evt flytteprosesser
6. Informasjon

Involvering; Innbyggere, brukere, politikere og ansatte

Organisering

Styringsgruppe

Administrativ arbeidsgruppe

Ekstern prosjektleder

Nøkkelpersoner i kommunen

Fremdriftsplan for prosjektet

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

Møtereferat

Prosjekt	Kommunestruktur i Øst-Finnmark	
Dato	6. august 2015	
Tid	09.00 - 13.00	
Sted	Rådhuset i Vadsø	
Til stede	Kommune	Deltakere
	Vadsø	Rolf A Hanssen (ordfører), Knut Busk, Ragnhild M Aslaksen, Jens R Betsi (rådmann)
	Tana	Frank M Ingilæ (ordfører), Fred Johnsen
	Nesseby	Knut Store (ordfører), Jarle Andreassen, Ibrahima Mboob (rådmann),
	Berlevåg	Karsten Schanche (ordfører), Rolf Laupstad, Sylvia Johansen
	Båtsfjord	Terje Jacobsen (rådmann)
	Sør-Varanger	Cecilie Hansen (ordfører), Nina B Øvergaard (konst rådmann)
	Fylkesmannen i Finnmark	Fylkesmann Gunnar Kjønnøy
	BDO	Sven-Erik Antonsen
Emne	Oppstartsmøte i styringsgruppen for kommunestrukturutredningen i Øst-Finnmark	

Ordfører Rolf A Hanssen i Vadsø kommune ønsket velkommen til oppstartsmøte i styringsgruppen for kommunestrukturutredningen i Øst-Finnmark. Han ønsket også Fylkesmann Gunnar Kjønnøy velkommen.

Kort presentasjon av deltakerne

Sak 1 - Prosjektet Kommunereformen i Øst-Finnmark

Rådmann Jens R Betsi i Vadsø kommune redegjorde for bakgrunnen for etableringen av prosjektet, herunder for:

- Målsetting
- Aktiviteter
- Fremdrift
- Prosjektorganisering

Sak 2 - Ekstern prosjektleder presenterte prosjektopplegget, med påfølgende diskusjon.

Sven-Erik Antonsen fra BDO AS, som er engasjert som ekstern prosjektleder, gjennomgikk opplegget for arbeidet. Presentasjonen er oppdatert i etterkant av møtet og vedlagt referatet.

Styringsgruppen diskuterte viktigheten av at utredningen er basert på fakta, og at den skal være et godt grunnlag for at kommunene kan diskutere fremtidig kommunestruktur på et felles faktagrunnlag. Ut fra disse diskusjonene skal kommunestyrene fatte selvstendige vedtak om fremtidig kommunestruktur.

Videre ble det diskutert hvilke forventninger styringsgruppen hadde til BDO og BDOs forventninger til kommunene. Disse er oppsummert i den vedlagte presentasjonen, men også innarbeidet i referatet:

- Fremskaffe et objektivt grunnlag
- De geografiske forholdene må synliggjøres
- Skrive slik at det blir lest og forstått
- Finne sterke/svake sider ved tjenesteproduksjonen
- Utfordre på ulike løsninger
- Mellomlangt og langt perspektiv
- Næringslivets rolle og funksjon må tas med
- Reguleringer og tiltak opp mot oppstart av reformen

Videre ble involvering i prosjektet diskutert. Styringsgruppen påpekte behovet for å involvere ulike grupper og særlig ungdommen. I forbindelse med arbeidet i kommunene ble det også påpekt at man skulle sikre at både ungdomsrådene, eldrerådene og rådene for funksjonshemmede ble involvert i tilstrekkelig grad. Det ble også diskutert hvordan Regionrådet skulle sikres i dette arbeidet.

Det ble besluttet å invitere to ungdomsrådsrepresentanter og leder av regionrådet til å delta i styringsgruppen.

Prosjektlederen gjennomgikk listen over behovet for informasjon fra kommunene, og dette ble diskutert. Det ble påpekt at det var vesentlig for kvaliteten av utredningen at kommunene kvalitetssikrer informasjonen før den oversendes BDO. Listen over informasjonsbehov skulle oppdateres etter møtet og sendes til kommunene.

Videre ble det diskutert innsamling av informasjon knyttet til interkommunale samarbeid. Prosjektlederen skulle sjekke med KS-Finnmark og Øst-Finnmark regionråd om de hadde samlet inn informasjon som kunne benyttes til å skaffe oversikt over dagens ordninger.

Styringsgruppen påpekte at det var viktig at informasjonen som ble samlet inn også kvalitetssikres gjennom samtale/intervjuene med kommunene.

Styringsgruppen diskuterte hvilke risikotema som er viktige å håndtere i dette prosjektet. Og det ble diskutert hvilken sannsynlighet og konsekvens disse ville ha. Tiltak og ansvar for disse ble også identifisert. Risikoplanen er dokumentert i den vedlagte presentasjonen.

Videre ble det foretatt en gjennomgang av tentativ fremdriftsplan. Enkelte kommuner tok opp en utfordring knyttet til kapasitet for å fremskaffe etterspurt informasjon, og mente at det ikke var satt av tilstrekkelig med tid i prosjektplanen til dette. Fylkesmannen opplyste at han fra sitt ståsted kunne akseptere at kommunene brukte 2015 til utredningsarbeidet, og at våren 2016 ble benyttet til sonderinger/forhandlinger, innbyggerinvolvering og den politiske vedtaksprosessen.

Ut fra diskusjonen ble styringsgruppen enige om at fristen for å oversende informasjon til BDO ble satt til 30. september 2015, og at intervjuer/samtaler med kommunene skulle gjennomføres i begynnelsen av oktober.

Videre ble det foreslått å avholde neste møte i styringsgruppen i begynnelsen av november.

Basert på dette foreligger en oppdatert prosjektplan i vedlagte presentasjon, der neste møte i styringsgruppen er foreslått til torsdag 5. november.

Sak 3 - Fylkesmannen forventinger til kommunereformen i Øst-Finnmark.

Fylkesmann Gunnar Kjønnøy orientere om sine forventinger til kommunene i Øst-Finnmark og betraktninger knyttet kommunereformarbeidet. Herunder kommunenes utfordringer vedrørende befolkningsutvikling og innenfor fagområder som for eksempel omsorg og økonomi.

I den påfølgende diskusjonen ble det tatt opp utfordringen med at Vardø kommune har valgt å stå utenfor utredningen. Styringsgruppen konkluderte med at Vadsø kommune skulle rette en henvendelse til Vardø kommune og invitere dem med i utredningsarbeidet.

Oslo, 23. september 2015

Sven Erik Antonsen
referent



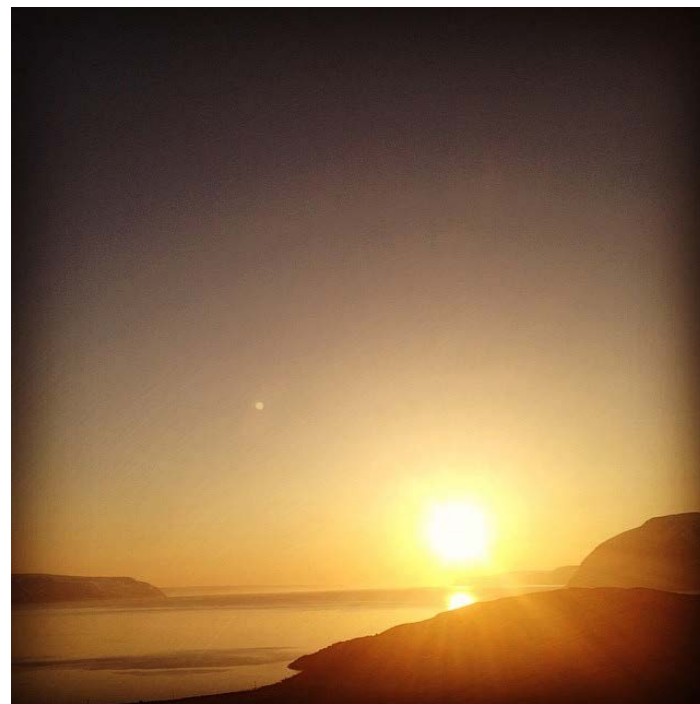
Kommunereformen i Øst-Finnmark

Styringsgruppemøte 9. november 2015

Denne presentasjonen er kun ment som støtte til fremleggelse av prosjektets arbeid, og er ikke ment som selvstendig dokument uten tilhørende muntlig presentasjon. Kun den overleverte prosjektrapporten representerer prosjektets leveranse.

Innhold

1. Om BDO
2. Kommunereformen
3. Utredningsprosjektet
4. Faktagrunnlaget
5. Sonderingene



BDO er et verdens- og landsomspennende firma som tilbyr tjenester innenfor analyse, rådgivning, kontroll og revisjon til offentlig sektor

Over 100 år

Ca 1350 ansatte

Kontorer over hele Norge

BDO International

Hovedkontor i Brussel

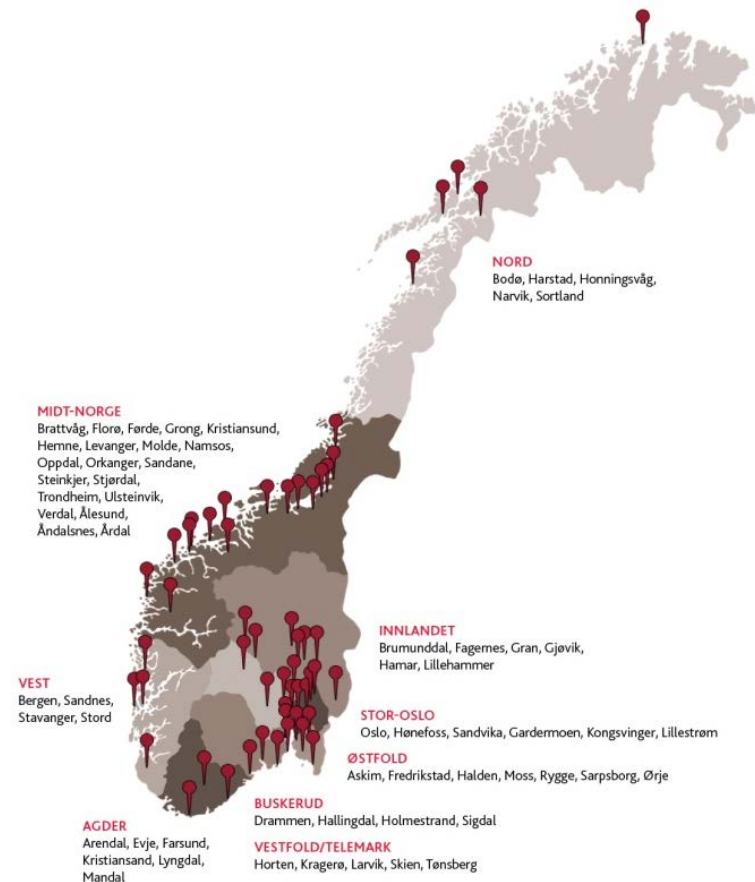
Over 152 land

Over 60 000 ansatte

Europeisk nettverk

300 ansatte mot offentlig sektor i BDO

Norden



Bakgrunn og mål for kommunereformen

Regjeringens politiske plattform slo fast at: regjeringen vil gjennomføre en kommunereform, hvor det sørges for at nødvendige vedtak blir fattet i perioden.

Kommuneøkonomiproposisjonen:
«Kommunereformen er en reform for styrket lokaldemokrati, bedret tjenestetilbud og mer rettsriktig og effektiv forvaltning.»

Et bredt flertall i Stortinget stod bak vedtak om å invitere alle landets kommuner å delta i prosesser med sikte på å vurdere og å avklare om det er aktuelt å slå seg sammen med nabokommuner.

Kommuneøkonomiproposisjonen 2015 har beskrevet fire overordnede mål for reformen:

1. Gode og helhetlige tjenester for innbyggerne
2. Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling
3. Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner
4. Styrket lokaldemokrati

Ekspertgruppas konklusjoner

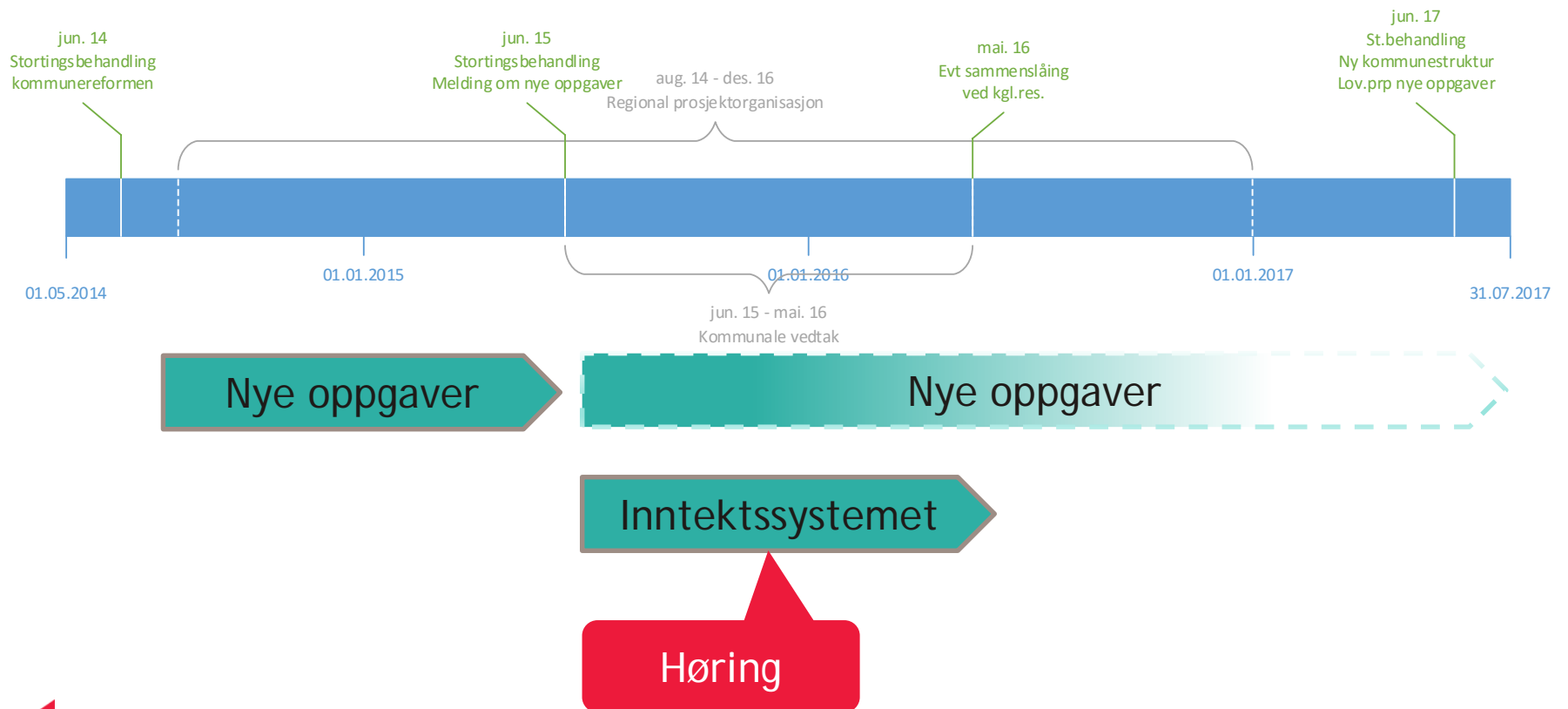
Ti kriterier:

1. Tilstrekkelig kapasitet
2. Relevant kompetanse
3. Tilstrekkelig distanse
4. Effektiv tjenesteproduksjon
5. Økonomisk soliditet
6. Valgfrihet
7. Funksjonelle
samfunnsutviklingsområder
8. Høy politisk deltakelse
9. Lokal politisk styring
10. Lokal identitet



Disse kriteriene skal inngå som en del av det kommunene skal vurdere.

Kommunereformen er tredelt



Nye oppgaver

Velferd

Oppgave	Nærmere om oppgaven
Tannhelse	Allmenntannhelsetjenesten, spesialisthelsetjenesten og fylkeskommunens ansvar etter tannhelsetjenesteloven overføres til kommunene.
Rehabilitering	Større kommuner kan få større ansvar for rehabiliteringstjenester som i dag ivaretas av spesialisthelsetjenesten. Hvilke oppgaver skal utredes nærmere, samt i hvilken form en slik ansvarsendring skal skje.
Basishjelpemidler	Basishjelpemidler utredes overført til kommunene. Det må defineres nærmere hvor grensen skal gå, samt utfordringer med lager og logistikk. Mer avanserte hjelpemidler vil fortsatt være et statlig ansvar.
Forsøk DPS (distriktpsykiatriske senter)	Opprette en forsøksordning med overføring av driftsansvar for DPS til kommuner som har tilstrekkelig kapasitet og kompetanse. Formålet med forsøksordningen vil være å undersøke om et kommunalt ansvar for tjenesten kan bidra til et bedre og mer helhetlig tilbud til brukerne.
Boligtilskudd	Tilskudd til etablering og den personrettede delen av tilskudd til tilpassning innlemmes i rammetilskuddet til kommunene. I dag ligger denne oppgaven til Husbanken, og kommunene må søke midler her.
Varig tilrettelagt arbeid	Varig tilrettelagt arbeid (VTA) og enkeltplasseringer i ordinære virksomheter (VTO) kan overføres til kommunene – dette er tilbud om sysselsetting til personer som har små utsikter til ordinært arbeid.

Nye oppgaver

Samfunnsutvikling

Oppgave	Nærmere om oppgaven
Tilskudd frivillighetssentraler	Ansvar for å gi tilskudd til frivillighetssentraler overføres til kommunene. Det er en forutsetning at kommunene overtar tilskuddsansvaret for de sentralene som ikke er kommunalt drevne også. Stortinget vedtok i juni at tilskuddet øremerkes.
Lokal nærings- og samfunnsutvikling	I denne omgang foreslås det ikke noen konkrete oppgaver som skal overføres. KMD viser til en rekke utredninger og evalueringer som er satt i gang av lokalt nærings- og samfunnsutviklingsarbeid. Når disse utredningene og et sammenstilt kunnskapsgrunnlag foreligger, vil det utgjøre et grunnlag for å vurdere om det er behov for å klargjøre og styrke kommunens rolle knyttet til lokal nærings- og samfunnsutvikling. Regjeringen vil følge opp dette spørsmålet i proposisjonen om nye oppgaver til større kommuner som planlegges fremmet for Stortinget vårsesjonen 2017.
Tilskudd nærings- og miljøtiltak i skogbruk	Forvaltningen av tilskudd til veibygging og til drift med taubane kan overføres fra fylkesmannen til kommunen. Forutsetter større kommuner, kan bidra til et fagmiljø på skog i kommunene.
Tilskudd beite, jordbruk, verdensarv	<ul style="list-style-type: none">◆ Forvaltningen av utvalgte kulturlandskap i jordbruket kan overføres fra fylkesmannen til kommunene. Må avvete gjennomgang av miljøvirkemidlene, som skal behandles i forbindelse med jordbruksoppgjøret i 2015.◆ Forvaltningen av tilskudd til verdensarvområdene kan overføres fra fylkesmannen til kommunene. Må avvete gjennomgang av miljøvirkemidlene, som skal behandles i forbindelse med jordbruksoppgjøret i 2015.

Nye oppgaver

Samfunnsutvikling

	<ul style="list-style-type: none">◆ Tilskudd til tiltak i beiteområder kan overføres til kommunene. Det kan være behov for samarbeid over kommunegrenser og fylkesgrenser for å sikre rasjonelle driftsopplegg. Må avvente gjennomgang av miljøvirkemidlene, som skal behandles i forbindelse med jordbruksoppgjøret i 2015.
Enkeltutslippstillatelser, forurensningslov	Kommunene får myndighet til å gi utslippstillatelse etter forurensningsloven § 11 når det gjelder grønnsaksvaskerier og til å behandle saker vedrørende støy fra motorsportbaner, skytebaner og vindmøller.
Naturforvaltning	<ul style="list-style-type: none">◆ For mindre verneområder som ligger i naturlig tilknytning til verneområder som i dag forvaltes av nasjonalpark-/verneområdestyrene, har styrene fått tilbud om å overta ansvaret også for disse områdene. Dersom kommunen eller styrene ikke ønsker denne myndigheten, kan myndigheten fortsatt ligge hos fylkesmannen.◆ Fylkeskommunens myndighet etter innlandsfiskeforskriften § 2 tredje ledd kan overføres til større kommuner.◆ Fylkeskommunens myndighet til å fastsette utvidet jakttid for enkelte fremmede/introduserte arter etter forskrift om jakt- og fangsttider og hvor det i liten grad er nødvendig å ta hensyn til regional utbredelse, kan overføres til større kommuner.

Andre oppgaver

Oppgave	Nærmere om oppgaven
Vigselsrett for borgerlige vielser	Prøvingen av ekteskapsvilkår gjøres av skatteetaten. Derfor er det ikke noe i veien for at kommunene kan overta domstolenes vigselsmyndighet, betinger trolig heller ikke større kommuner enn det vi har i dag.
Notarialforretninger	Bekreftede underskrifter på dokumenter og bekrefte rett kopi
Godkjenning svømmeanlegg	Idrettsfunksjonell forhåndsgodkjenning av svømmehaller overføres til kommunene. De fleste anleggstyper kan da godkjennes i kommunene med unntak av kunstisanlegg uten-dørs og innendørs og anlegg som har fått status som nasjonalanlegg.

Oppgaver som kom i forbindelse med Stortingsbehandlingen

- Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med forslag til hvordan den kommunale og den statlige delen av NAV-tjenesten kan samordnes bedre.
- Stortinget mener det må vurderes økt kommunalt selvstyre innenfor skiltpolitikken som i dag ligger til Statens vegvesen. Stortinget mener også det må vurderes økt kommunalt selvstyre innenfor fastsetting av skrivemåte og navn innenfor adresse- og skiltprosjekt.
- Stortinget mener kommunenes mulighet for å utvide selvkostområdet innenfor vann, avløp og renovasjon gjennom et mer helhetlig miljøgebyr bør utredes. Selvkostprinsippet skal fortsatt ligge til grunn.
- Stortinget ber regjeringen vurdere å øke det kommunale ansvaret for finansiering av skoleskys for grunnskoleelever.

Iverksettelse av endringer
i kommunestruktur

01.01.2020

Base-Camp III

202x

Kommunale vedtak
om sammenslåing

Base-Camp II

30.06.2016

- Gode og likeverdige tjenester til innbyggerne
- Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling
- Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner
- Styrket lokaldemokrati og flere oppgaver.
- Stolte medarbeidere
- Godt omdømme

Base-Camp I

2015



Økonomiske virkemidler

Engangskostnader

Antall kommuner og innbyggere	0-19 999	20 000 - 49 999	50 000 - 99 999	Over 100 000
2 kommuner	20 000	25 000	30 000	35 000
3 kommuner	30 000	35 000	40 000	45 000
4 kommuner	40 000	45 000	50 000	55 000
5 kommuner	50 000	55 000	60 000	65 000

Reformstøtte

Antall innbyggere etter sammenslåingen	Reformstøtte
0 - 9999	0
10 000 - 14 999	5 000
15 000 - 29 999	20 000
30 000 - 49 999	25 000
Over 50 000	30 000

Inndelingstilskudd

Inndelingstilskuddet er en kompensasjon til sammenslåtte kommuner for bortfall av inntekter som småkommunetilskudd, basistilskudd, distriktstilskudd Sør-Norge, Nord-Norge mv. Kommunene mottar inndelingstilskuddet i 15 år før det gradvis trappes ned over 5 år.

Mandatet for utredningen i Øst-Finnmark

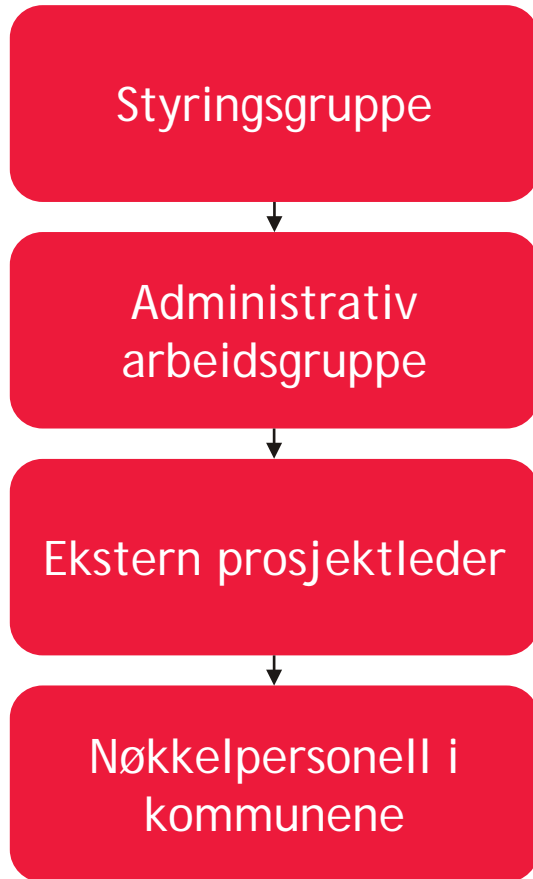
Hovedmålsetning:

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

Delmål:

- I. Sikre nødvendig forankring av prosess og tenkt fremdrift i de respektive kommuner
- II. Utarbeide en felles innretning for kommunekartlegginger basert på tilgjengelig materiale. Gjennomføre kartlegginger i tråd med dette
- III. Legge til rette for- og bistå kommunene i drøftinger om kommunesammenslåinger
- IV. Utarbeide og gjennomføre representative innbyggerundersøkelser i de respektive kommuner
- V. Løpende rapportere fremdrift og leveranser i tråd med prosjektplan/bestemmelser til alle relevante aktører

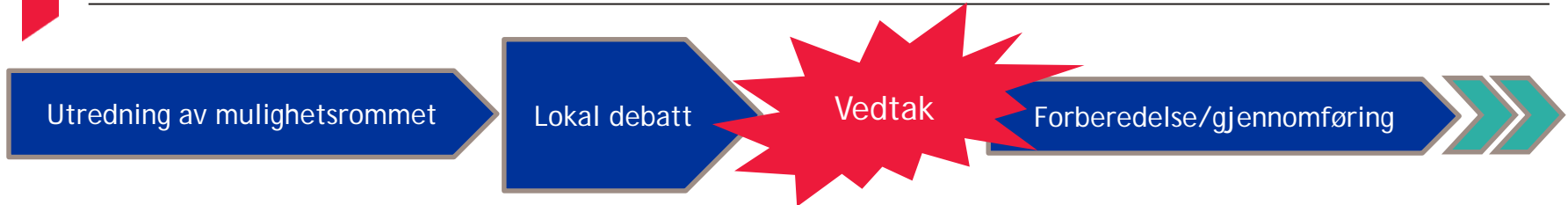
Organisering



Per 6. november er følgende kommuner deltakende i utredningsarbeidet:

- Berlevåg
- Båtsfjord
- Nesseby (fra 6. august)
- Sør-Varanger
- Tana
- Vadsø
- Vardø (fra 6. november)

Lokale prosess



Ti kriterier:

1. Tilstrekkelig kapasitet
2. Relevant kompetanse
3. Tilstrekkelig distanse
4. Effektiv tjenesteprod.
5. Økonomisk soliditet
6. Valgfrihet
7. Funksjonelle samfunnsutviklingsomr.
8. Høy politisk deltakelse
9. Lokal politisk styring
10. Lokal identitet

1. Sonderinger
2. Forhandlinger
3. Intensjonsplaner
 - a) Visjon og mål
 - b) Plassering
 - c) Navn
 - d) mm
4. Politisk behandling
5. Folkemeningen
6. Endelig politisk vedtak

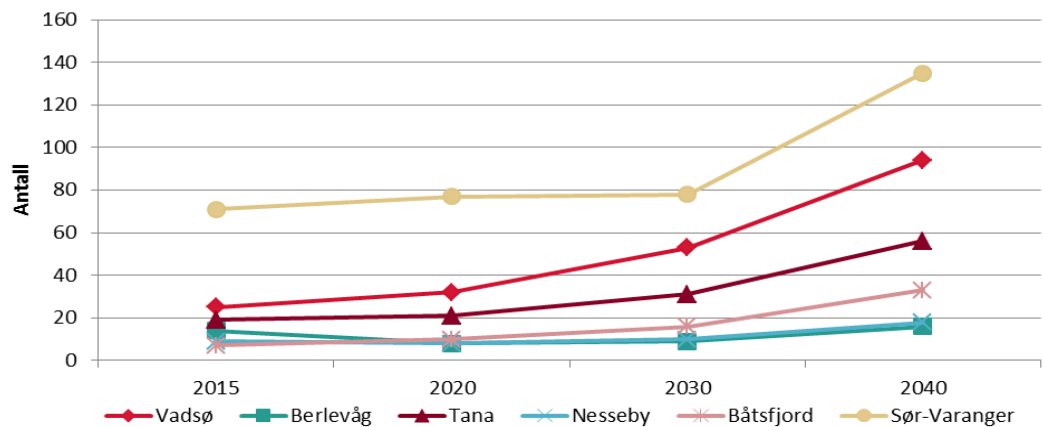
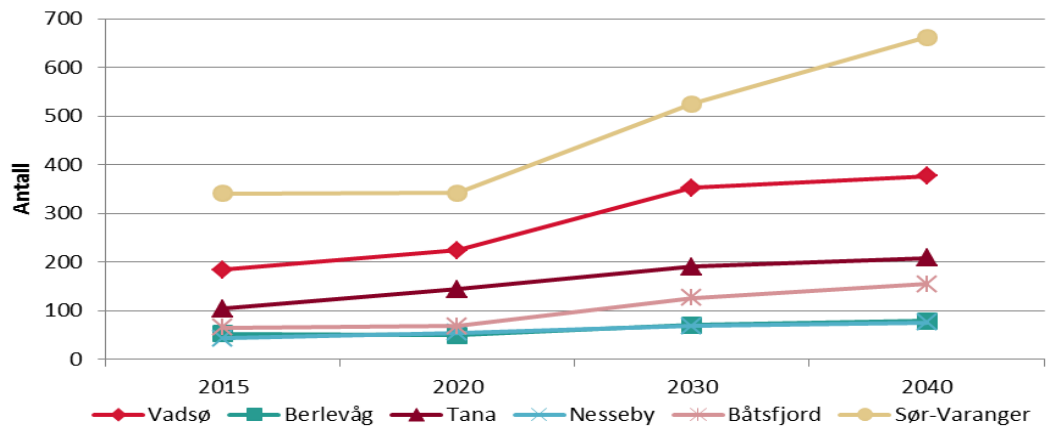
1. Organisasjonsmodell
2. Overføring av nye oppgaver
3. Prosess for ansettelser/ overtallighet
4. Utredning av behov for systemtilpasninger med tilhørende rutiner
5. Avklaring og planlegging av lokalisering evt flytteprosesser
6. Informasjon

Involvering; Innbyggere, brukere, politikere og ansatte

Fremdriftsplan for prosjektet

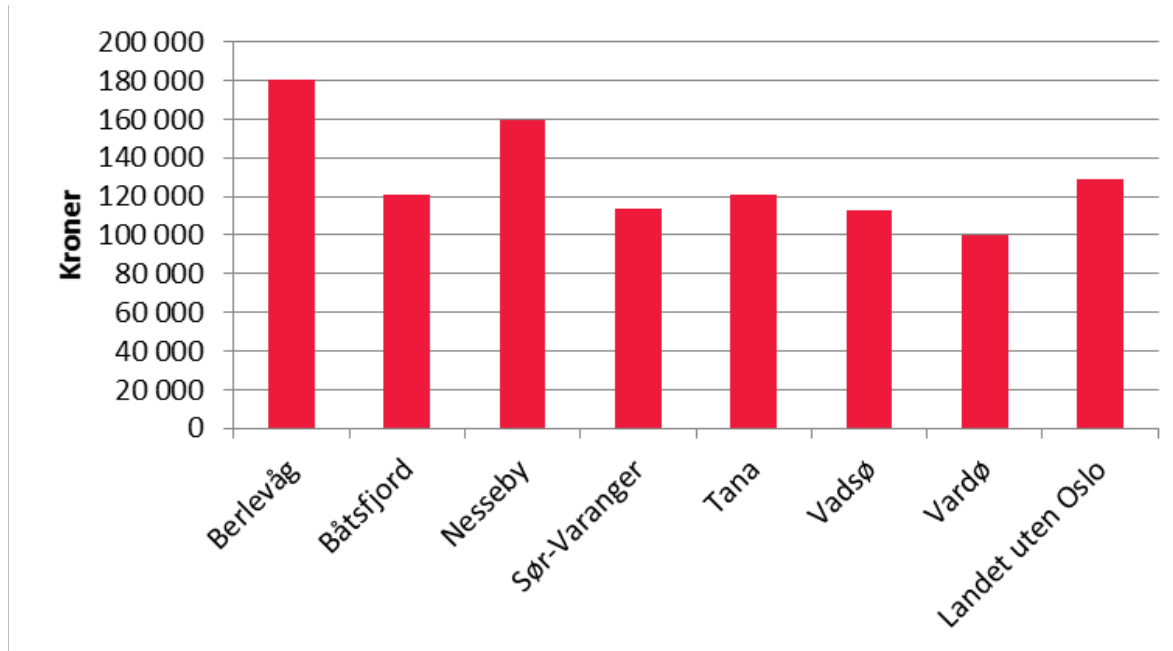
Aktivitet	2015						2016					
	jul	aug	sep	okt	nov	des	jan	feb	mar	apr	mai	jun
Oppstartsmøte		▲										
Kartleggingsfasen		■										
Avklare analysetemaene		■										
Informasjonsinnhenting		■	■									
Kvalitetssikring				■								
Analyser				■	■							
Styringsgruppemøte					▲							
Rapportering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

Utredningen - Demografi



Barnehage

Netto driftsutgifter per innbygger 1-5 år i kroner

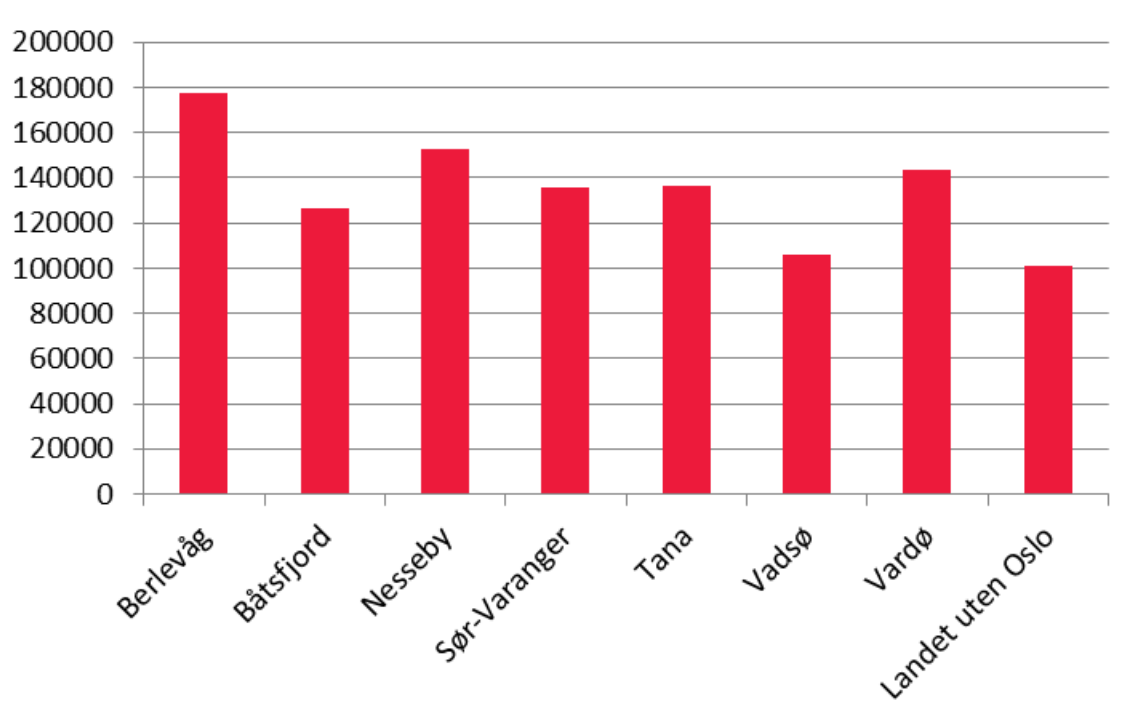


Forskjeller mellom kommunene i forhold til:

- Andel barn med styrket tilbud (1% - 30%)
- Andel ansatte med barnehagelærerutdanning (17% - 36%)

Grunnskole

Netto driftsutgifter per innbygger 6-15 år



Forskjeller mellom kommunene i forhold til:

- Andel elever med vedtak om spesialundervisning (6% - 18%)
- Andel ansatte med universitet/høgskoleutdanning og pedagogisk utdanning (75% - 100%)

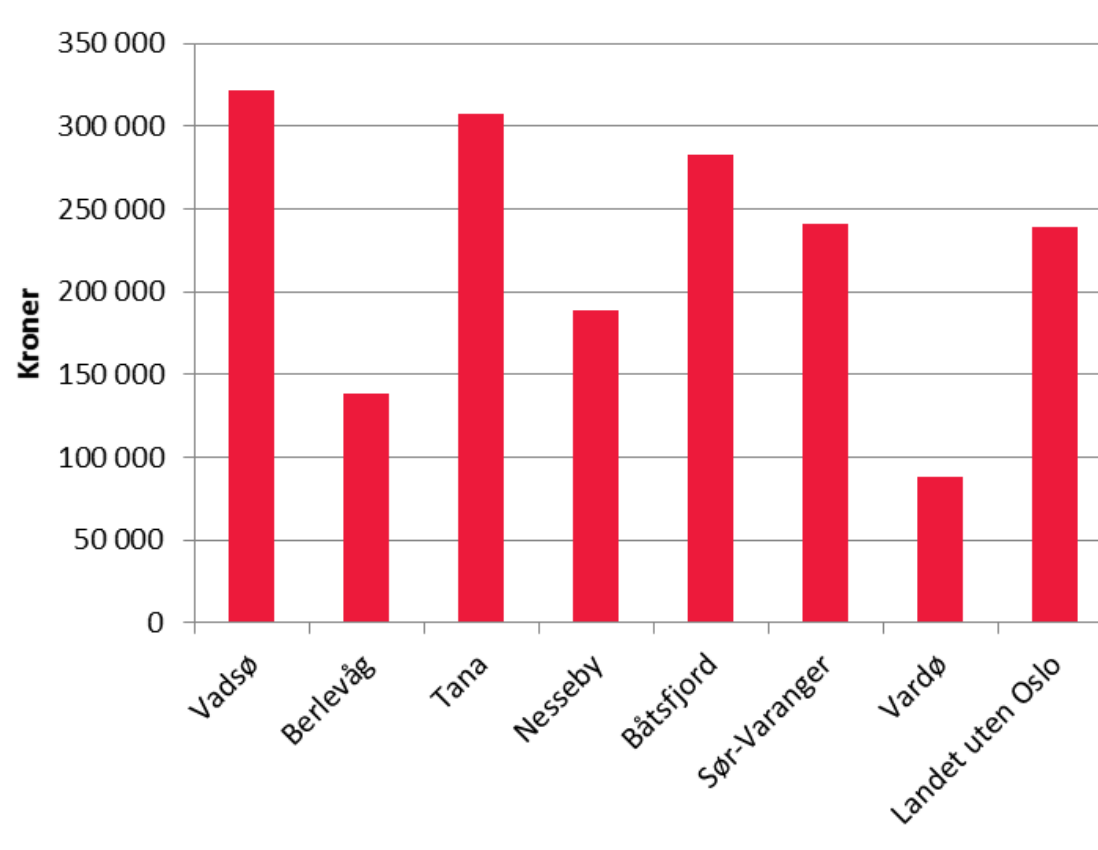
Pleie og omsorg

Dekningen i institusjonsomsorgen

Kommune	Andel beboere i institusjon i forhold til antall innbygger over 80 år	Andel beboere i institusjoner 80 år og over	Andel institusjonsbeboere som har omfattende bistandsbehov
Vadsø	10 %	60 %	45 %
Berlevåg	17 %	64 %	73 %
Tana	14 %	56 %	78 %
Nesseby	29 %	69 %	88 %
Båtsfjord	25 %	72 %	83 %
Sør-Varanger	20 %	88 %	83 %
Vardø	22 %	68 %	83 %
Landet uten Oslo	19 %	71 %	74 %

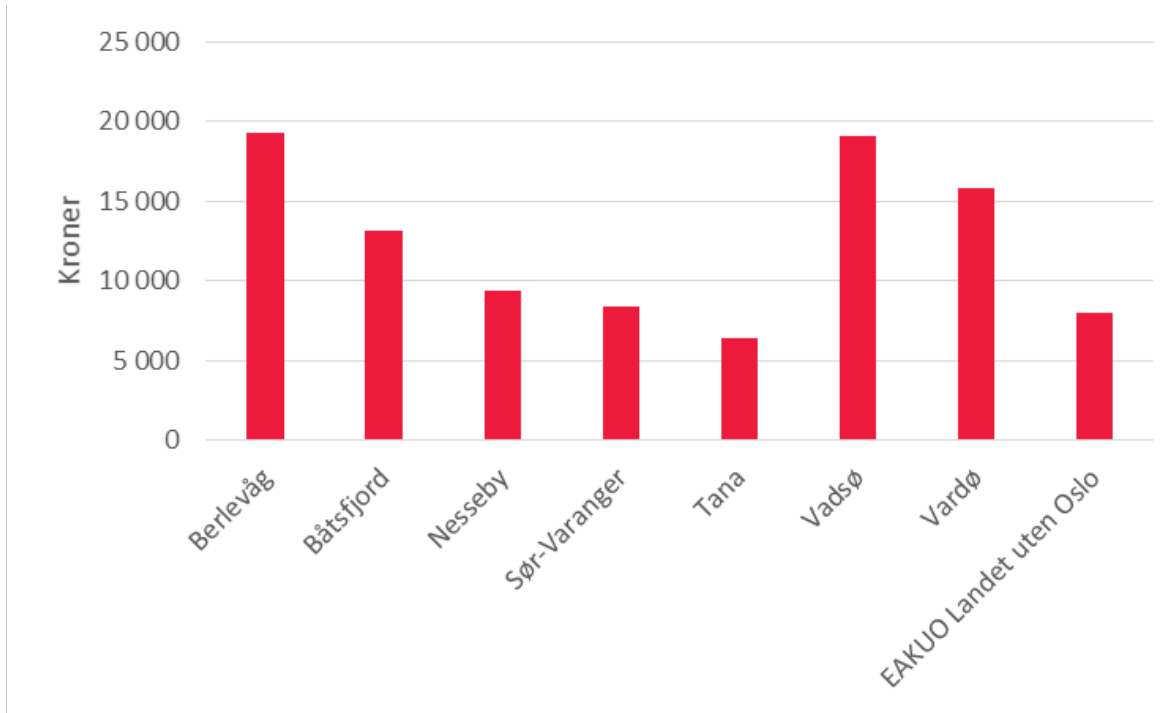
Pleie og omsorg

Korrigerte brutto driftsutgifter pr. mottaker av hjemmetjenester



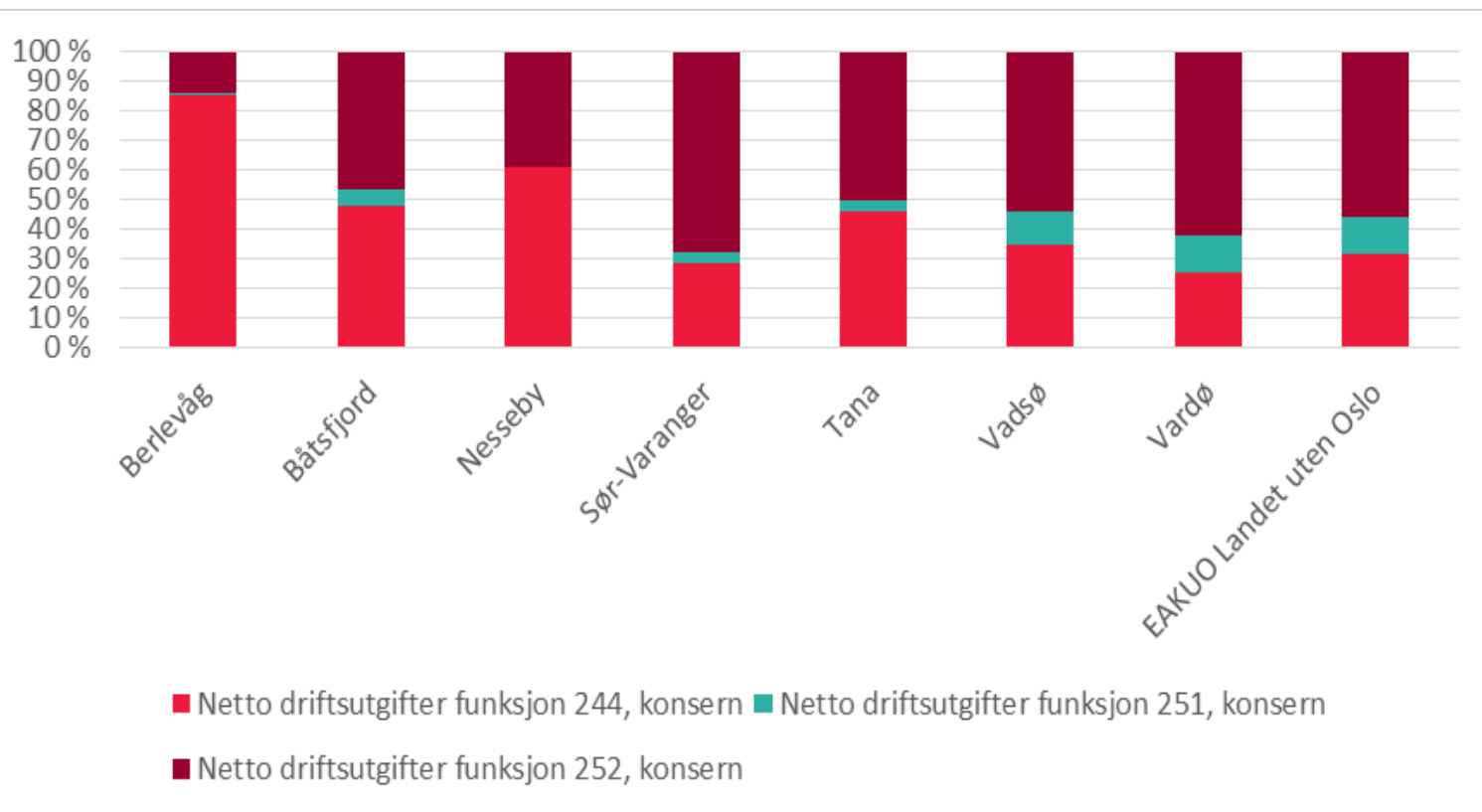
Barnevern

Netto driftsutgifter per innbygger 0-17 år



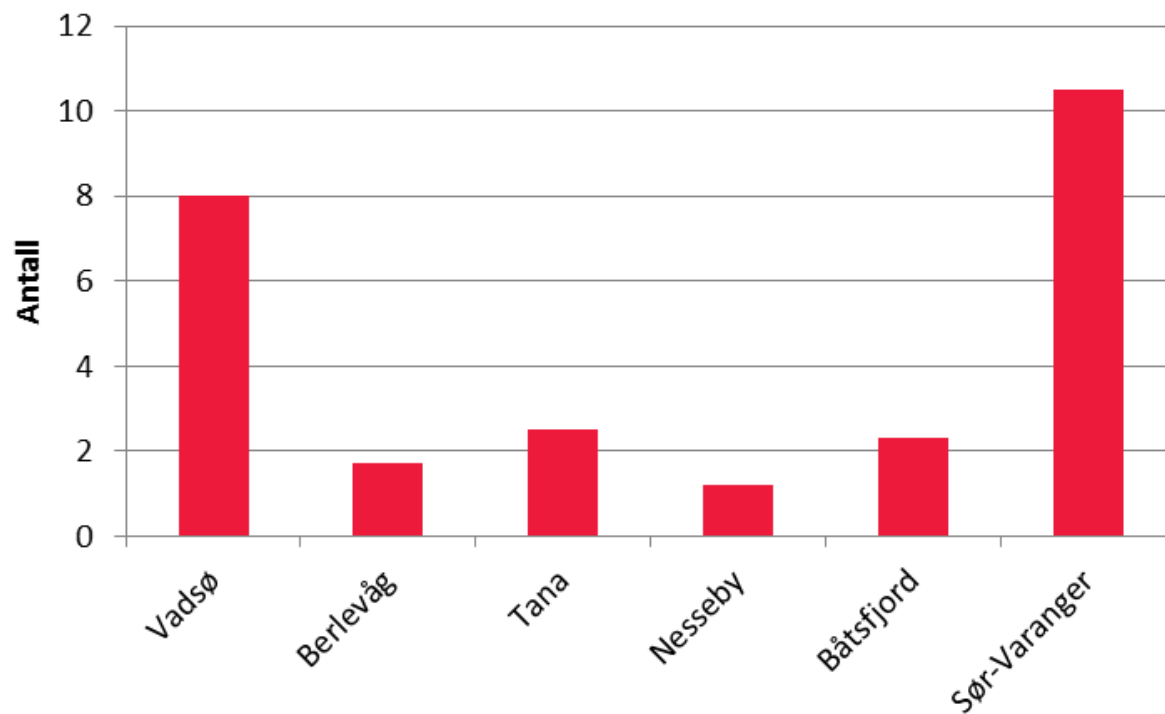
Barnevernet

Fordelingen mellom funksjonene

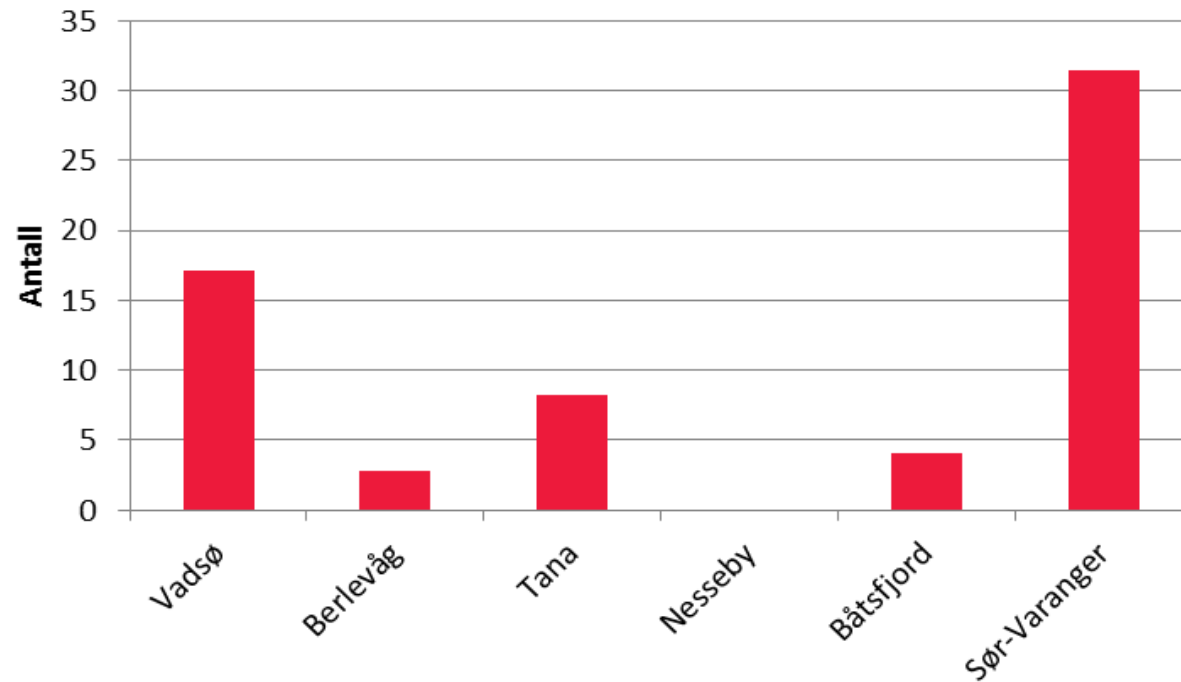


Myndighetsutøvelse

Eksempelvis innenfor barnevern

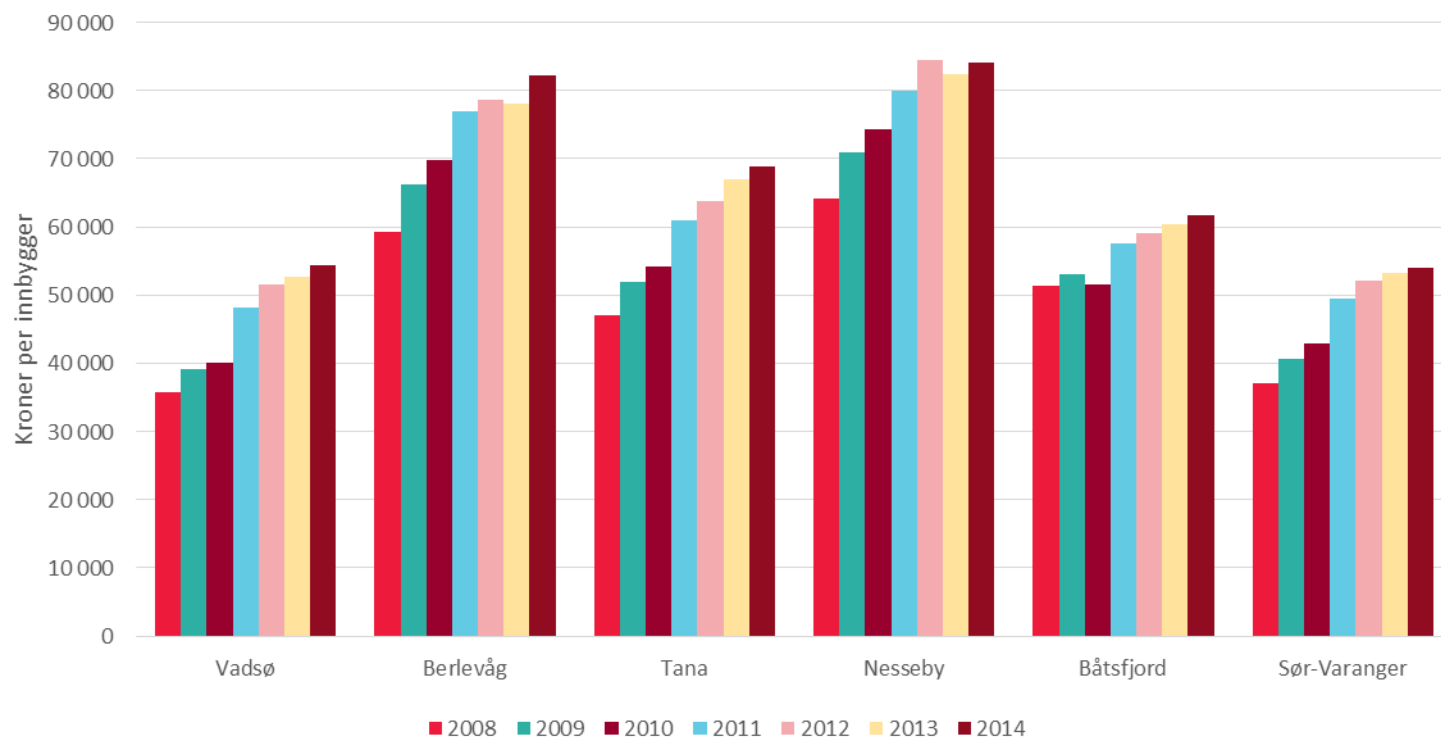


Myndighetsutøvelse Innenfor Tekniske tjenester



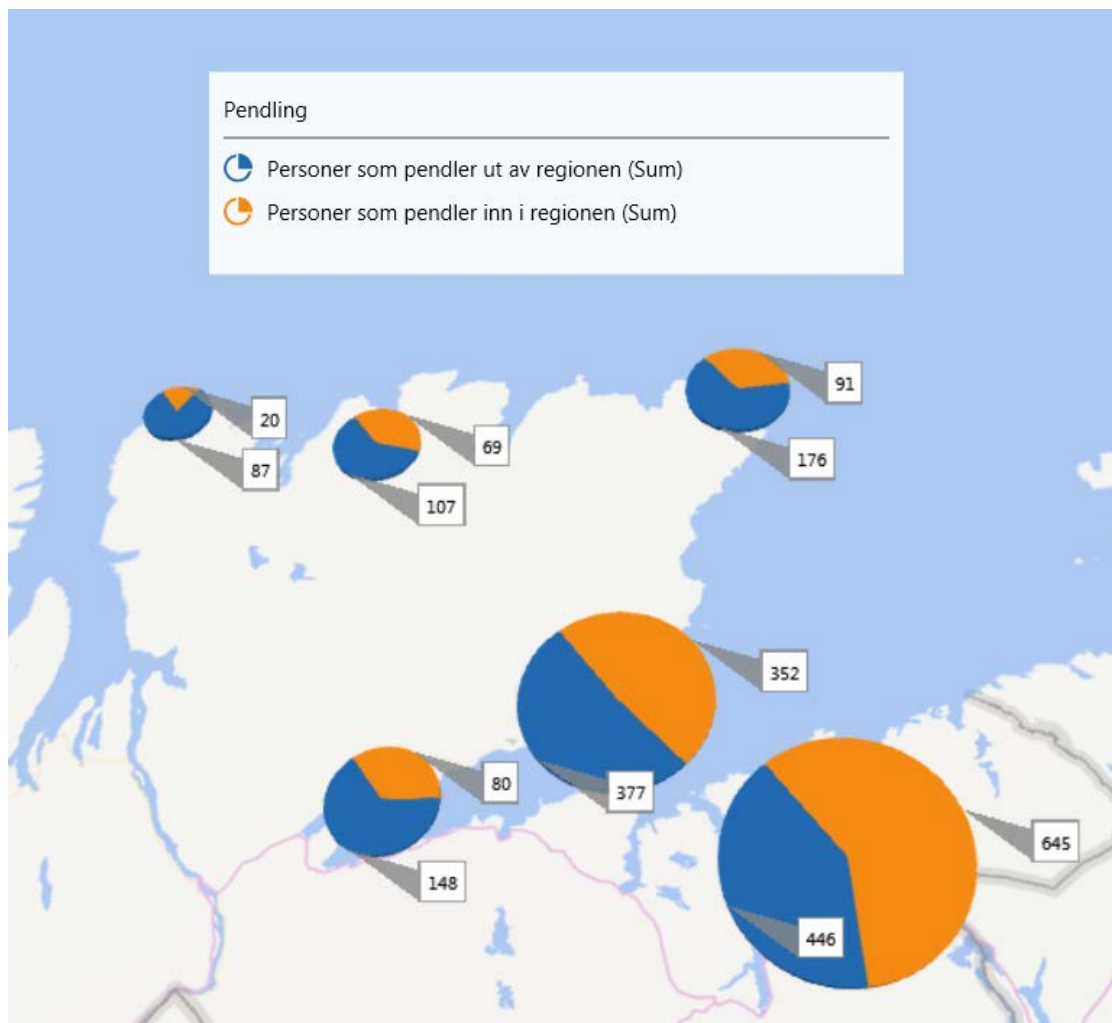
Økonomi

Frie inntekter



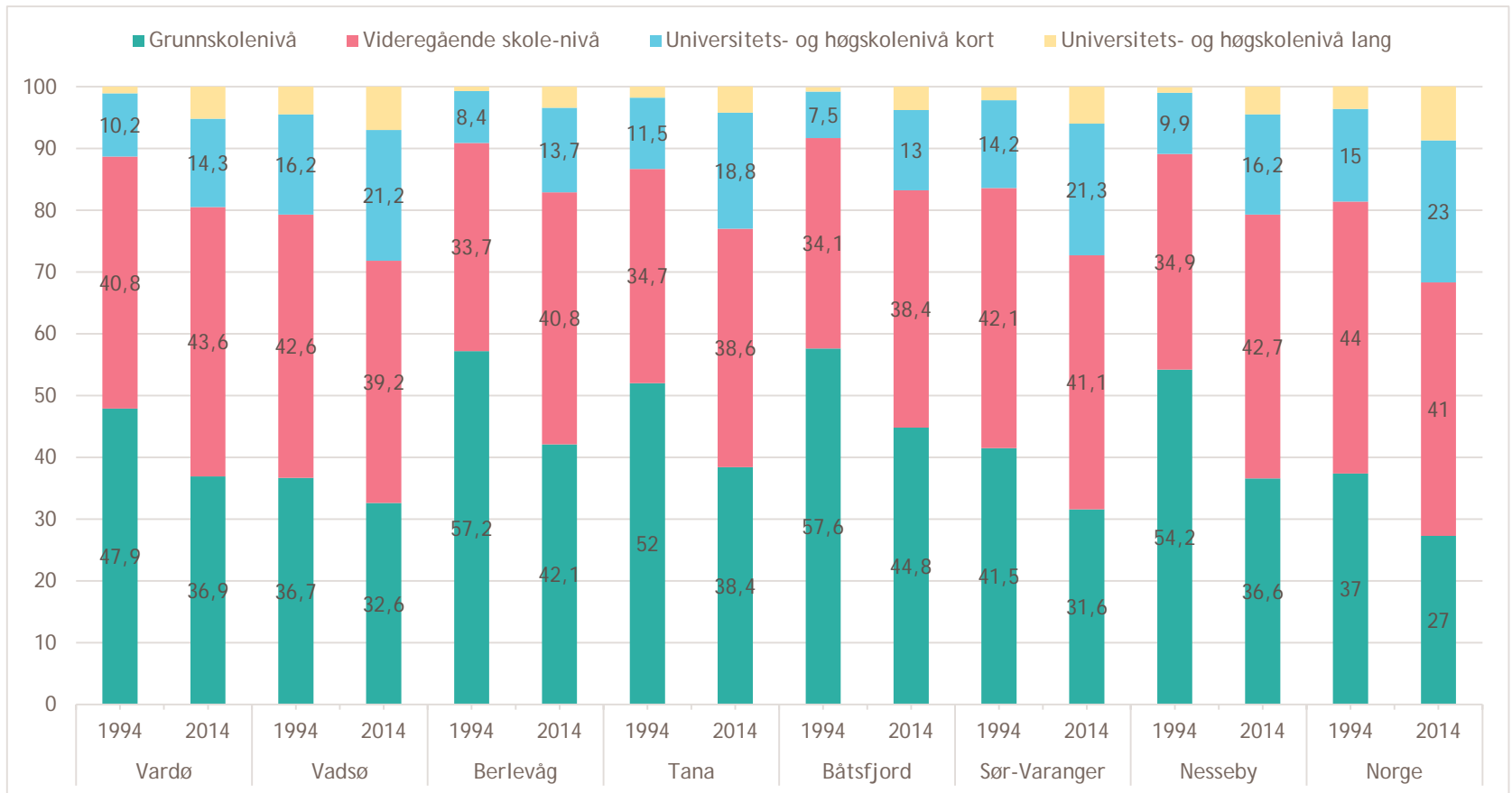
Samfunnsutvikling

Pendling mellom kommunene



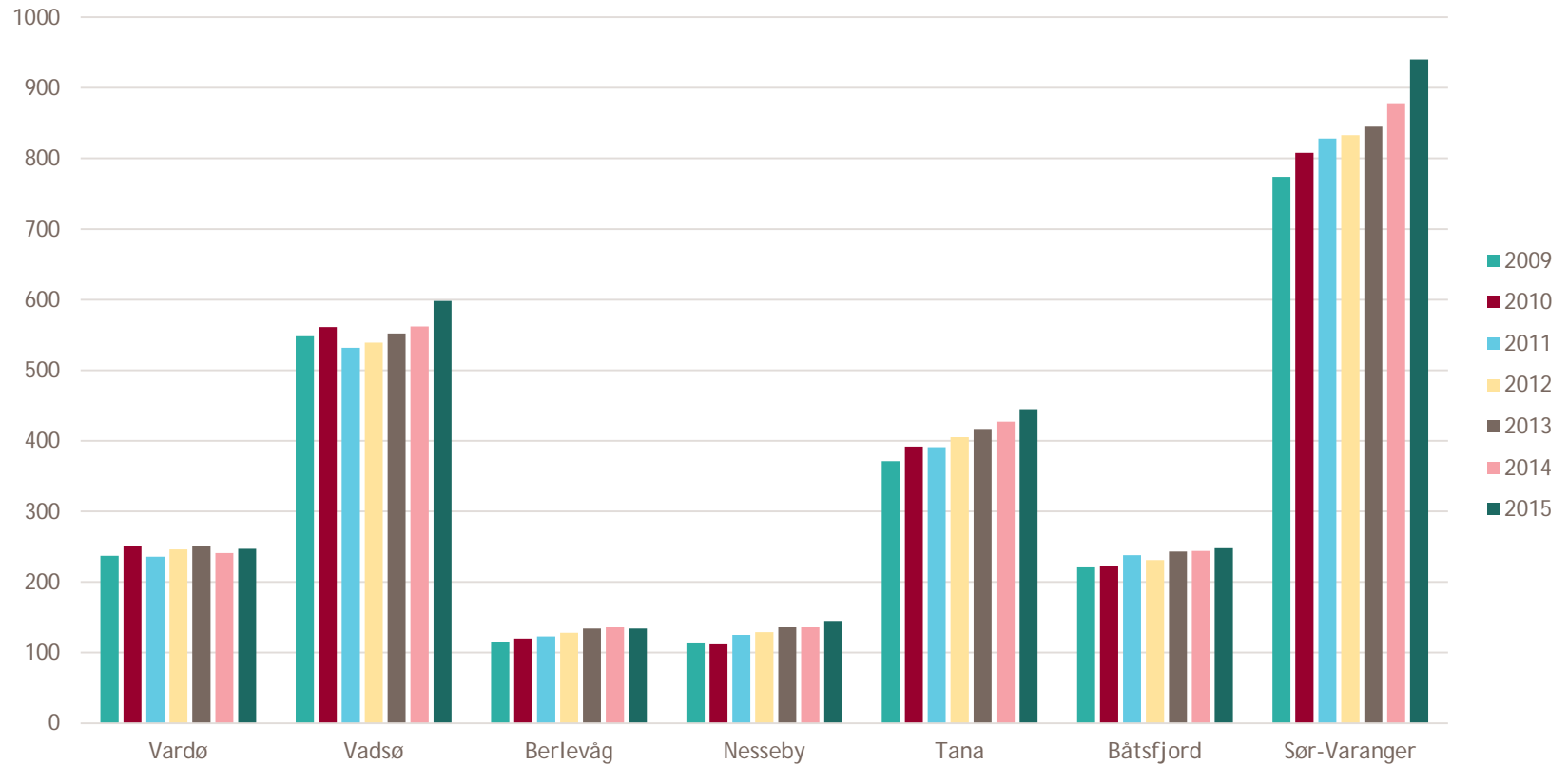
Samfunnsutvikling

Utdanningsnivå, prosentvis andel av befolkningen



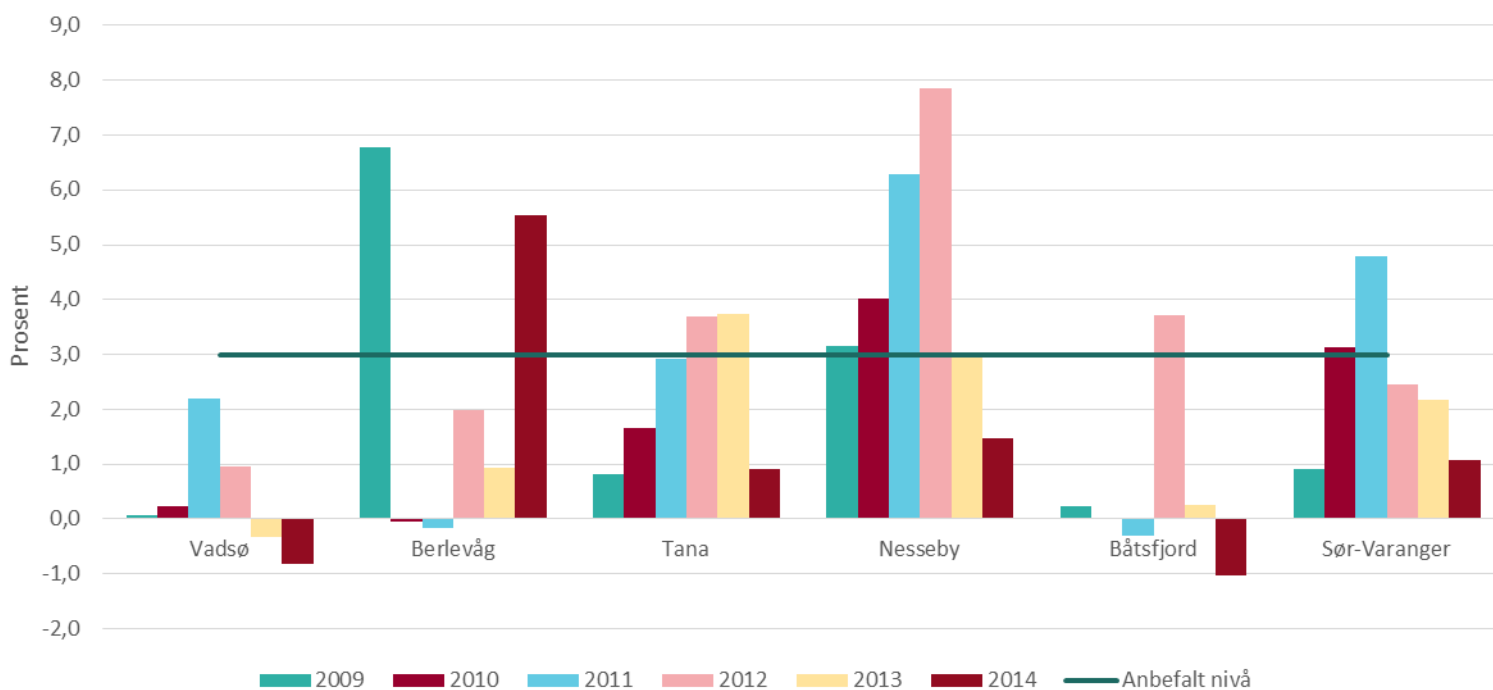
Samfunnsutvikling

Antall virksomheter



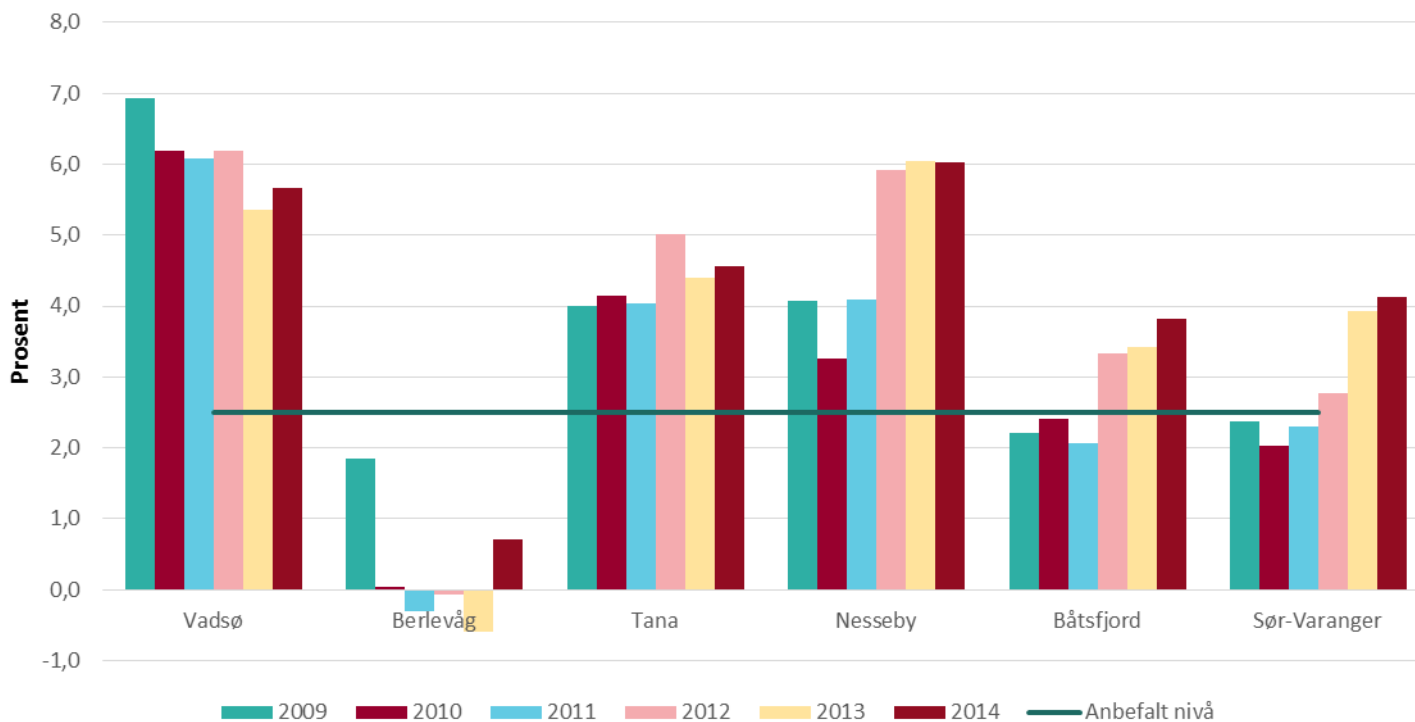
Økonomi

Netto driftsutgifter i prosent av driftsinntektene



Økonomi

Renter og avdrag i prosent av driftsinntektene



Økonomi

Disposisjonsfond i prosent av driftsinntektene



Sonderinger

Tidsrom: 1. januar til 31. mars

Hovedaktiviteter:

- Avklare alternativer
- Kommunene konkluderer på alternativer
- Intensjonsplan, -grunnlag, -avtale
- Kommunalt vedtak om intensjonsgrunnlaget

Viktige diskusjoner

- Hvor godt tror en at kommunen klarer å stå alene i et 20-30 års perspektiv?
- Er kommunen avhengig av nabokommuner for å levere lovpålagte oppgaver?
- Hvor omfattende kan interkommunale samarbeid være før samarbeids-ulempene blir større enn samarbeidsfordelene?
- Hvilken gjennomføringsevne har kommunen, greier en å nå målene en setter seg i kommuneplanen og annet planverk?
- Vurderes kommunens innbyggere til å være identitetsmessig modne til å slås sammen med en eller flere andre kommuner?

Effekter

Hva er det en ønsker å oppnå med en evt. kommunesammenslåing:

- Er det for å få et bedret tjenestetilbud?
- Er det for å få sterkere fagmiljø?
- Er det for å bli en mer attraktiv kommune som kan tiltrekke seg innbyggere og arbeidsplasser?
- Er det for å bli mer slagkraftig regionalt og nasjonalt?

Møteplan for styringsgruppen

Dato	Tema
14. desember	Presentasjon av rapport
9. - 10. februar	Fremtidig kommunestruktur i Øst-Finnmark i lys av faktagrunnlaget
23. Februar	
8. Mars	
22. Mars	



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 PENDING	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.

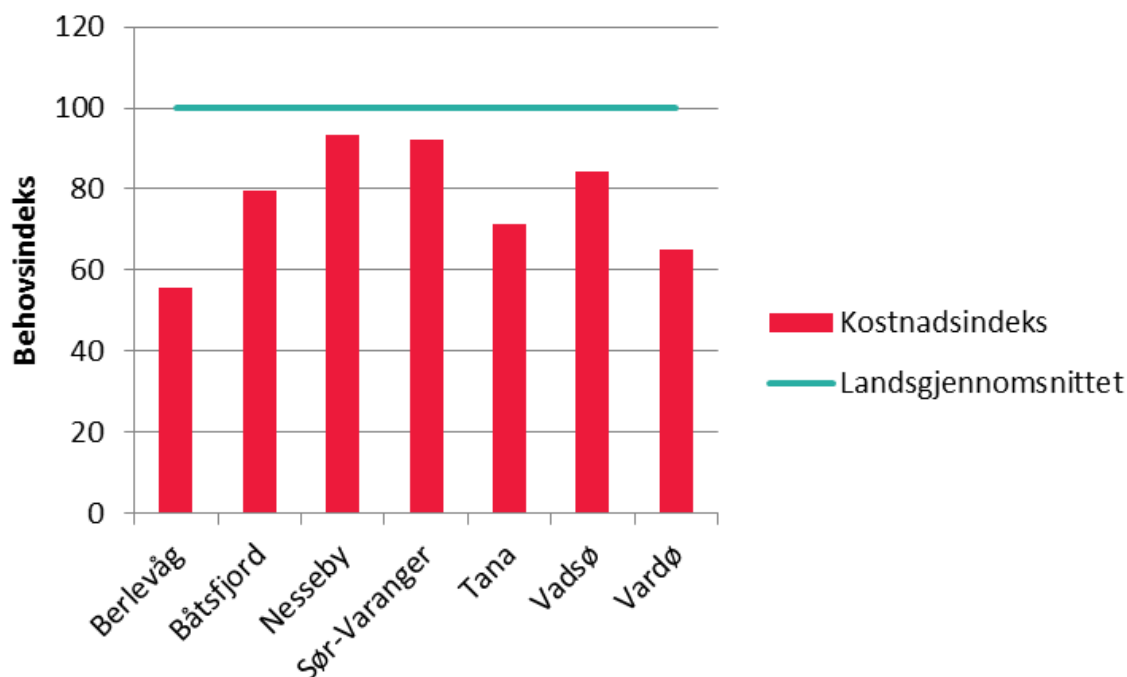
Kommune	Kommunale barnehager	Private Barnehager	Totalt antall barnehager	Gjennomsnittlig antall barn per barnehage korrigert for alder
Berlevåg	1	0	1	41
Båtsfjord	2	0	2	46
Nesseby	1	0	1	74
Sør-Varanger	12	3	15	50
Tana	4	2	6	25
Vadsø	7	0	7	60
Vardø	1	1	2	53

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.

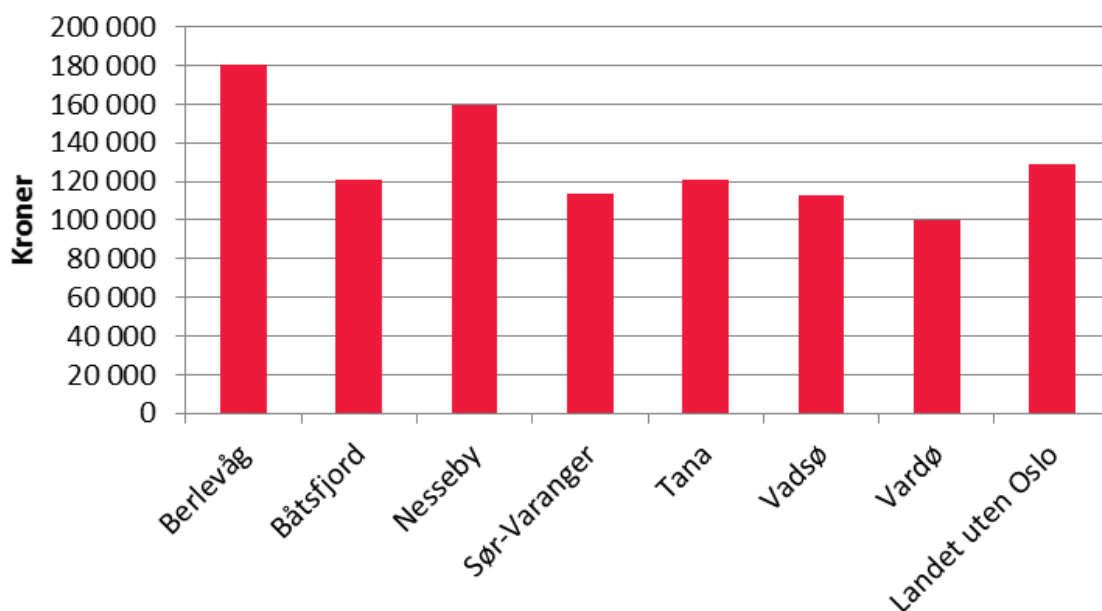
3.1.1. Behovs- og KOSTRA-analyser av barnehagene

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 følgelig gjennomsnittlig lavt antall elever per grunnskole.

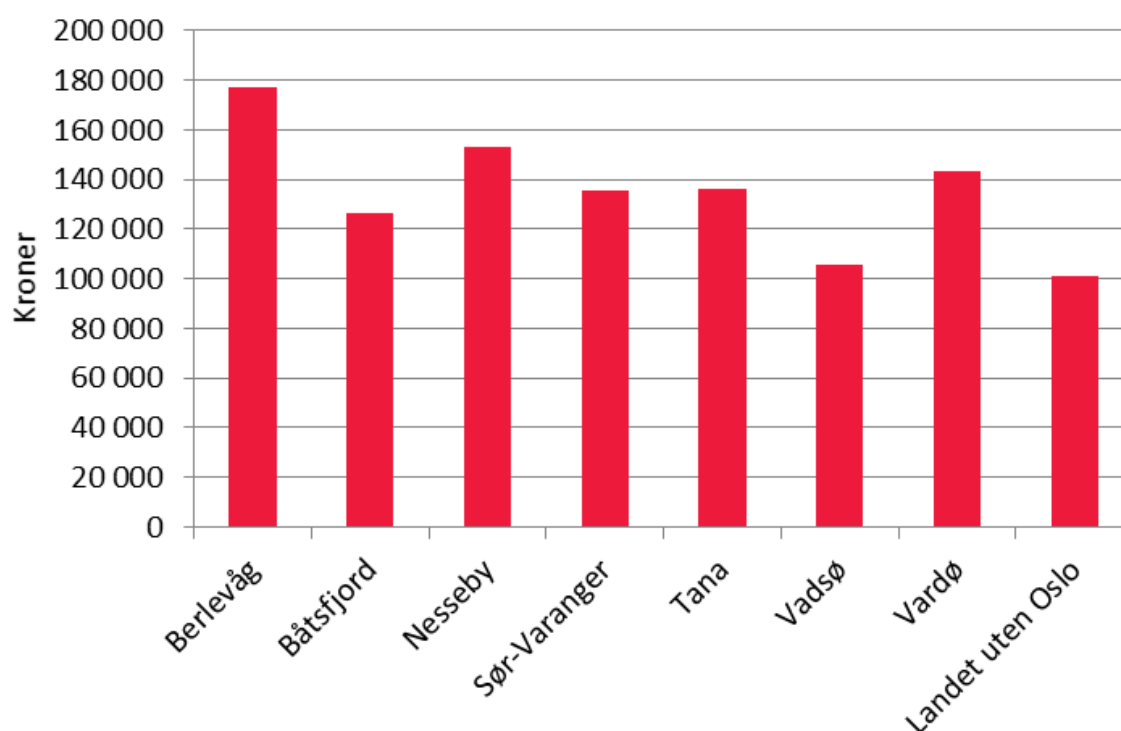
Kommune	Kommunale grunnskoler	Antall elever i kommunale grunnskoler	Elevtall per kommunale grunnskole	Avtalte årsverk grunnskole, konsern
Berlevåg	1	100	100	25,6
Båtsfjord	2	268	134	46,3
Nesseby	1	78	78	21,8
Sør-Varanger	11	1184	108	250,0
Tana	5	276	55	78,0
Vadsø	3	814	163	151,8
Vardø	1	184	184	44,1

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

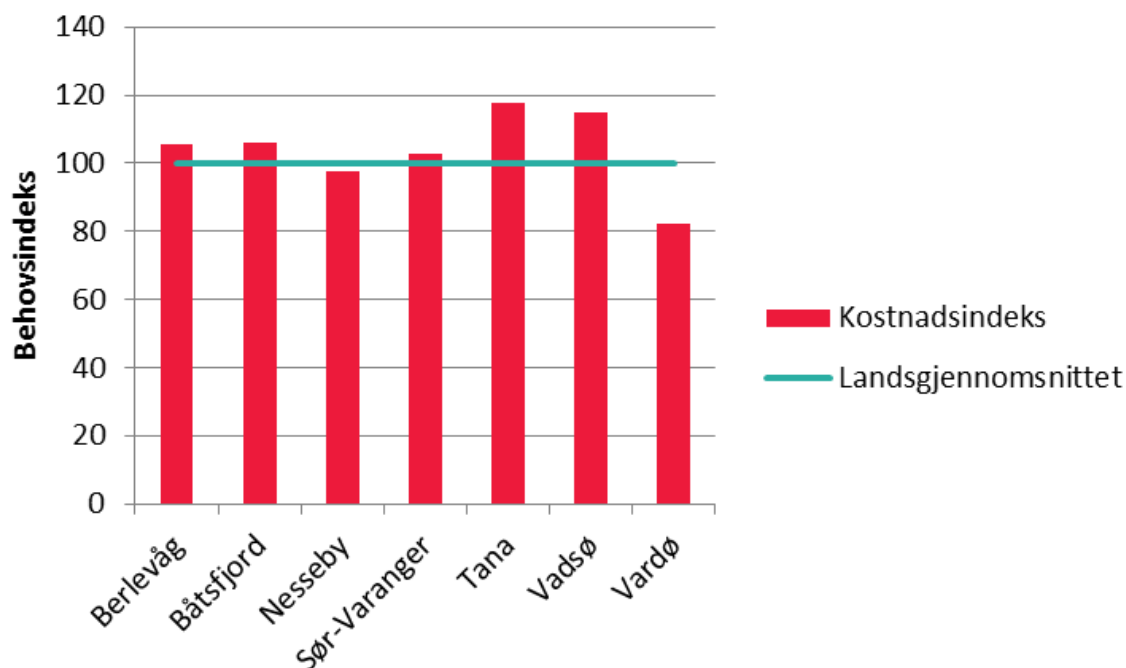
Overordnet så vil også skolestørrelse være en viktig forklaring på kostnadsforskjeller mellom kommunene. Figuren nedenfor viser også at de minste kommunene som Berlevåg, Nesseby og Tana har relativt sett høyere kostnader per innbygger mellom 6-15 år sammenlignet med de største kommunene Sør-Varanger 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 tjenestoområdet.



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 elevers 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

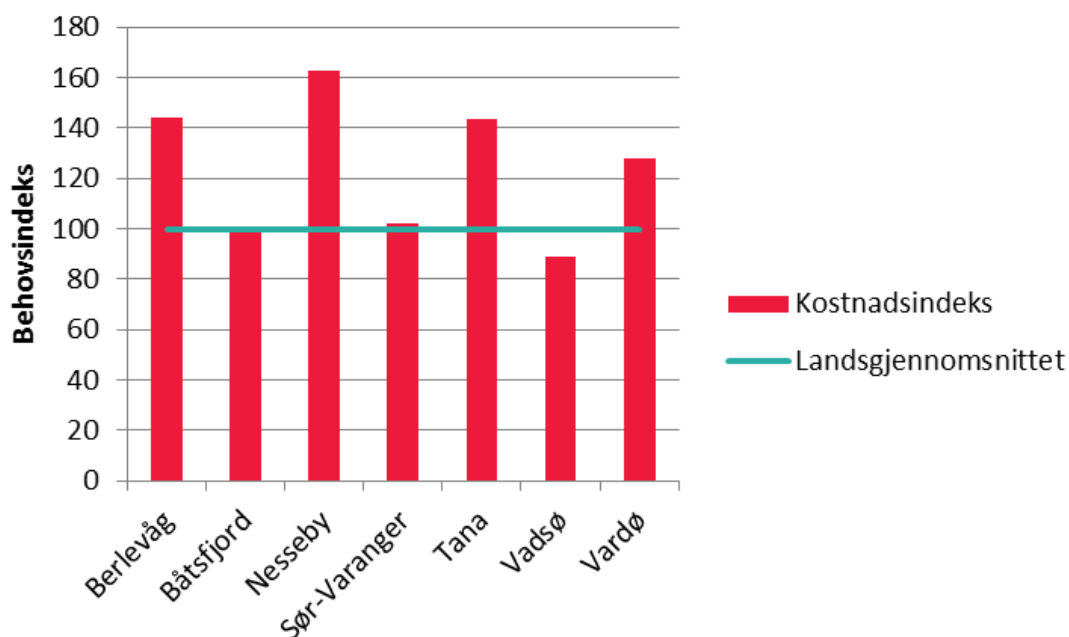
Pleie- og omsorgstjenester er samlet sett et av de tjenesteområdene som er mest ressurskrevende for kommunene.

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.

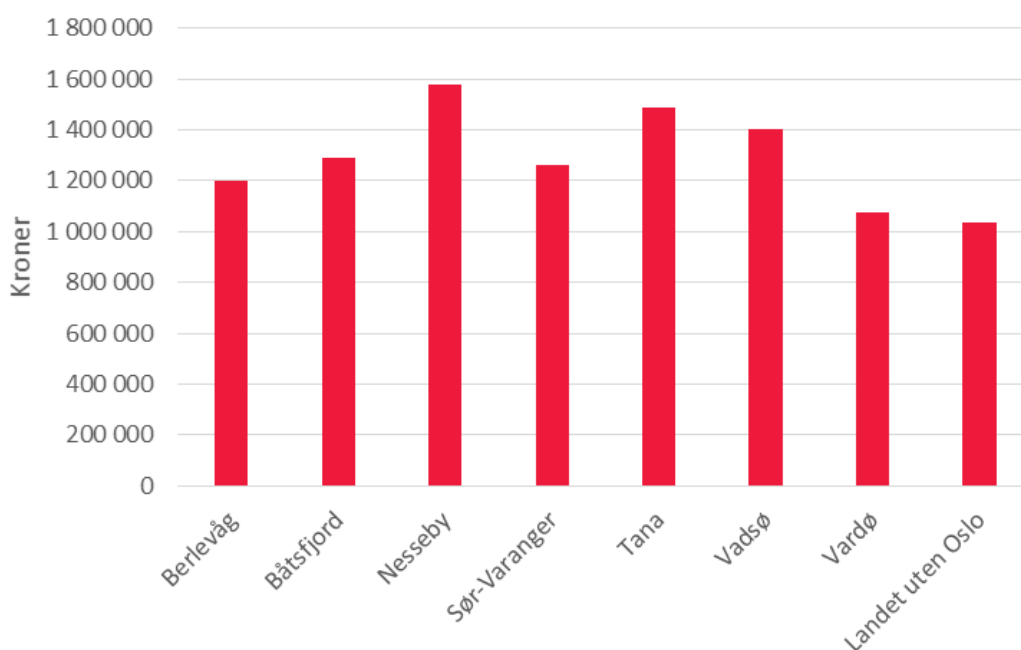


Figur 5: Beregnet behovsindeks for alle kommunene innenfor pleie og omsorg, Kilde Grønt Hefte KMD

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 relativ 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 relativ 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 kommer 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.

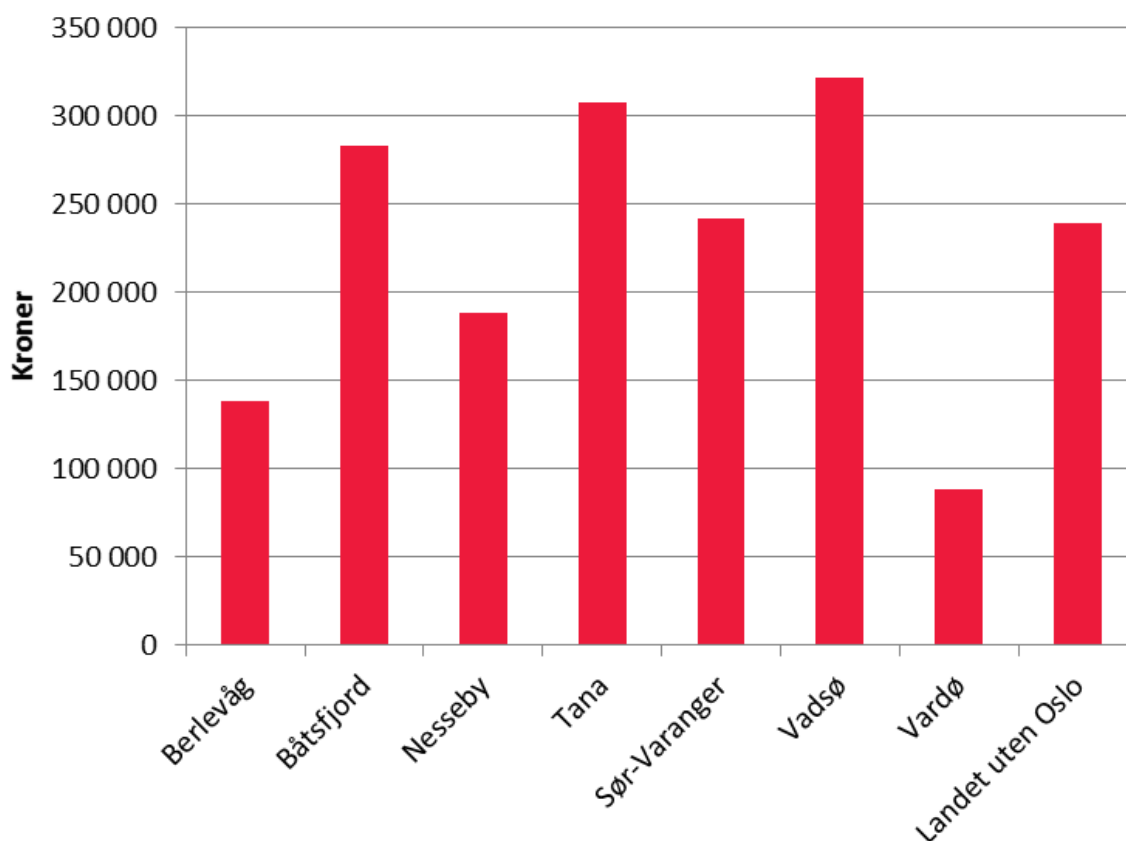
Båtsfjord kommune har et behov for pleie- og omsorgstjenester som er på nivå med gjennomsnittet for landet. Kommunen har derimot et noe høyere utgiftsnivå sammenlignet med gjennomsnittet for landet. Dette skyldes blant annet en høy dekningsgrad og en høy andel ressurskrevende brukere. Kommunen har også 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 videreføring 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. Ettersom 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.

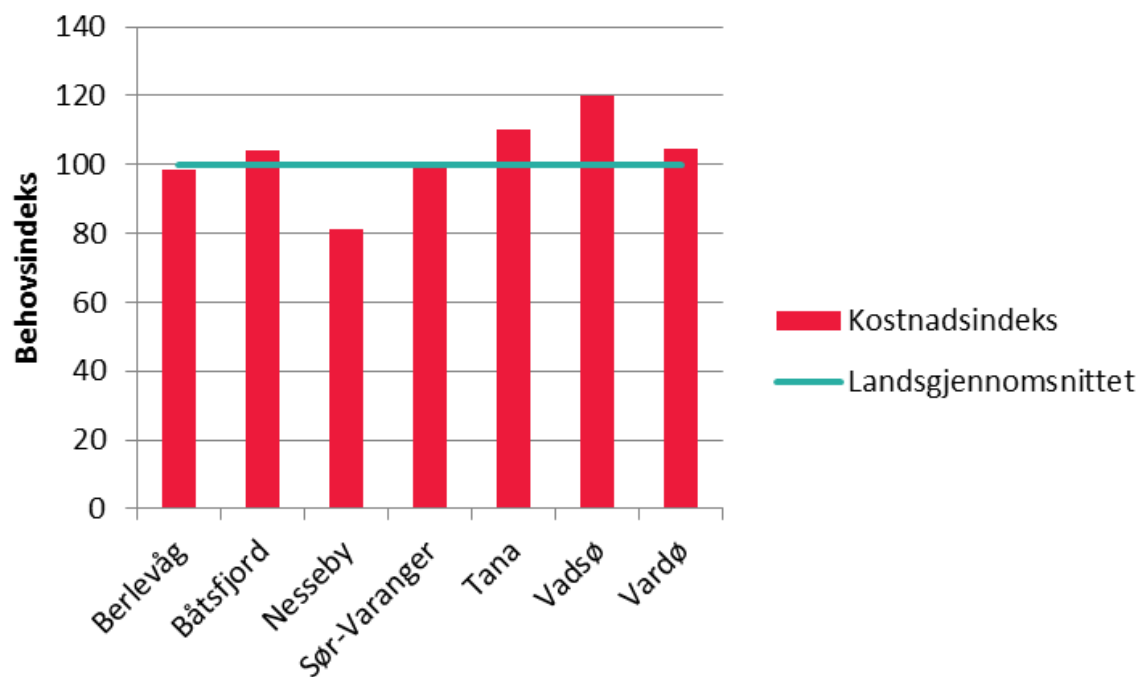
Vardø kommune har de laveste utgiftene av alle kommunene i regionen knyttet til dette tjenesteområdet. Kommunen har også et betydelig lavere utgiftsnivå sammenlignet med gjennomsnittet for landet. Om vi ser på forklaringsvariablene i tabellen over så kan ikke disse, i tilstrekkelig grad, forklare hvorfor 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

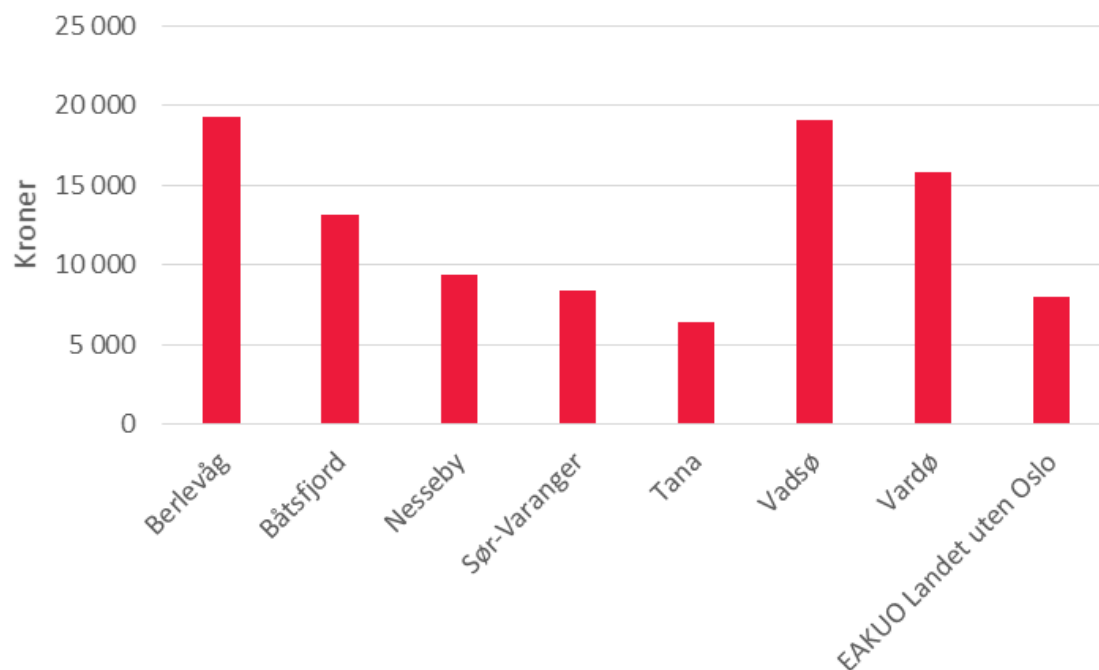
Kostnadsnøkkelen for barnevern består av flere kriterier. Herunder finner vi blant annet antall innbyggere i aldersgruppen 0-22 år, antall barn i aldersgruppen 0-15 år med enslig forsørger og antall i lavinntekt-gruppen. Av disse er det kriteriene knyttet til alderssammensetningen vektet tyngst, med 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.



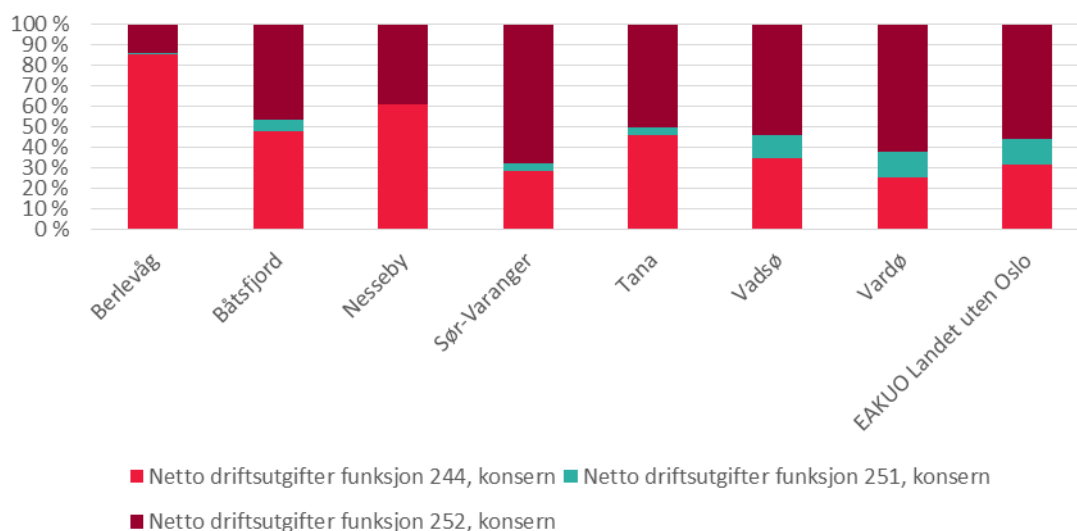
Figur 8: Beregnet behovsindeks for alle kommunene innenfor barnevernstjenesten, Kilde Grønt Hefte KMD

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

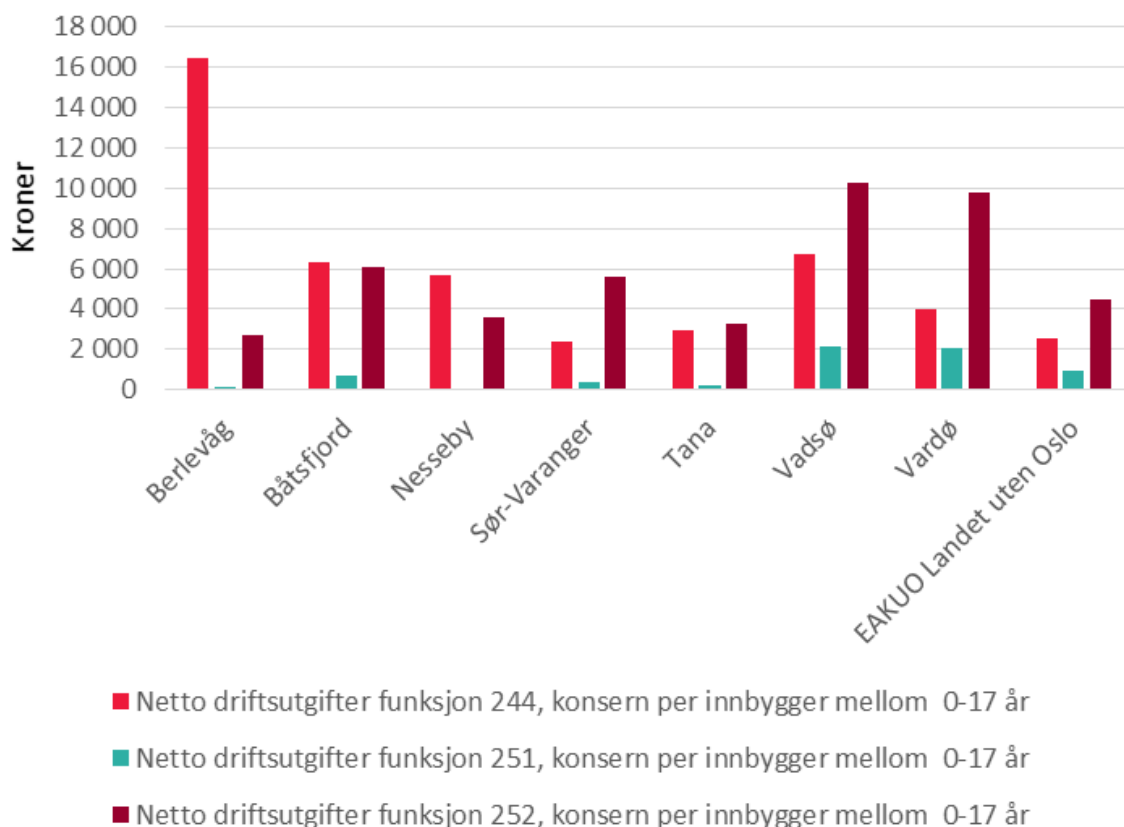
I KOSTRA er dette tjenesteområdet delt inn i tre funksjoner. Disse funksjonene omfatter henholdsvis administrasjon og saksbehandling (244), kostnader til barnevernstiltak for barn som ikke er plassert av barnevernet (251), og kostnader til tiltak som gjennomføres utenfor barnets opprinnelige familie (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.

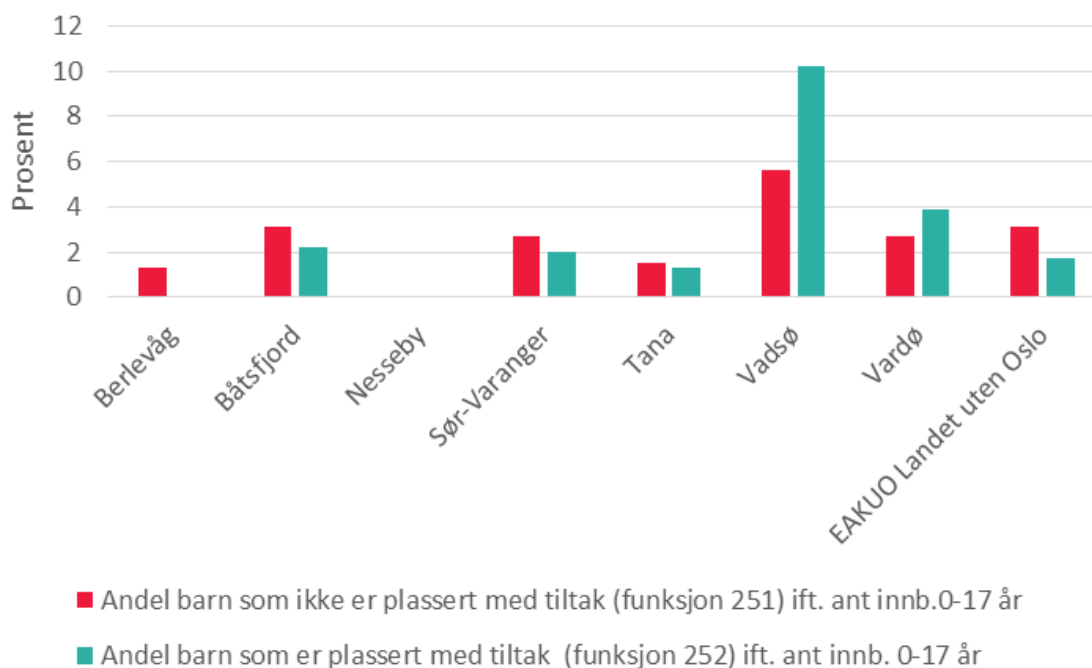
I resten av dette delkapittelet vil vi i all hovedsak fokusere på å forklare hvorfor det er ulikheter mellom de store og små kommunene i regionen vedrørende utgifter til barnevernet. I utgangspunktet vil en forklaring på hvorfor de små kommunene bruker forholdsvis mye på administrasjon og styring være 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

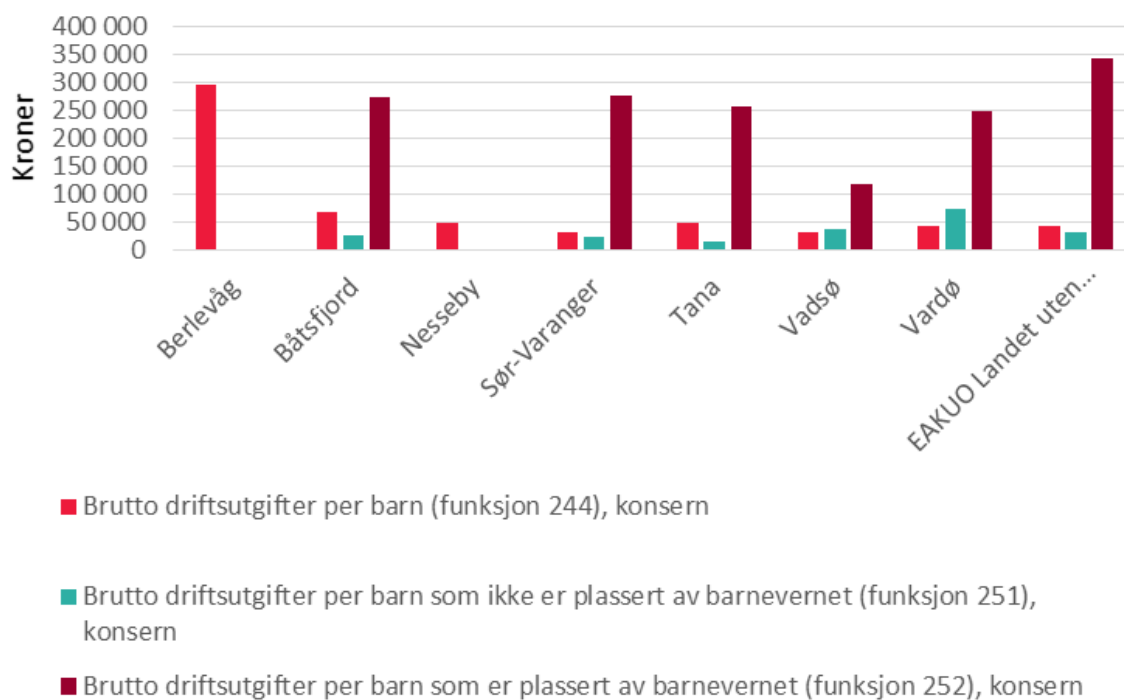
Figuren viser at alle kommunene i regionen har høyere utgifter til administrasjon og drift sammenlignet med gjennomsnittet for landet. Alle kommunen, med unntak av Tana, har også høyere utgifter til tiltak som gjennomføres utenfor hjemmet. Flertallet av kommunene i regionen har lavere utgifter knyttet 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.

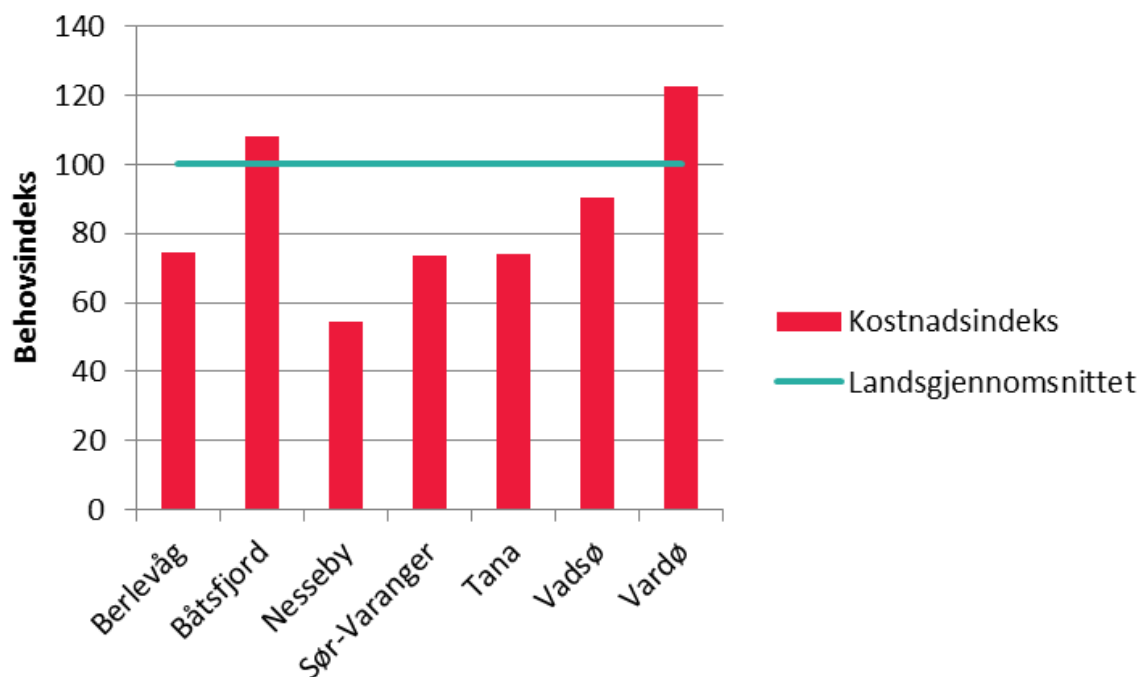
Vardø kommune har et beregnet behov for barnevernstjenester som er noe over gjennomsnittet for landet. Kommunen har derimot høye utgifter til dette området sammenlignet med gjennomsnittet for landet. De høye utgiftene per innbygger kan skyldes at man har en høy andel barn som er plassert av barnevernet 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

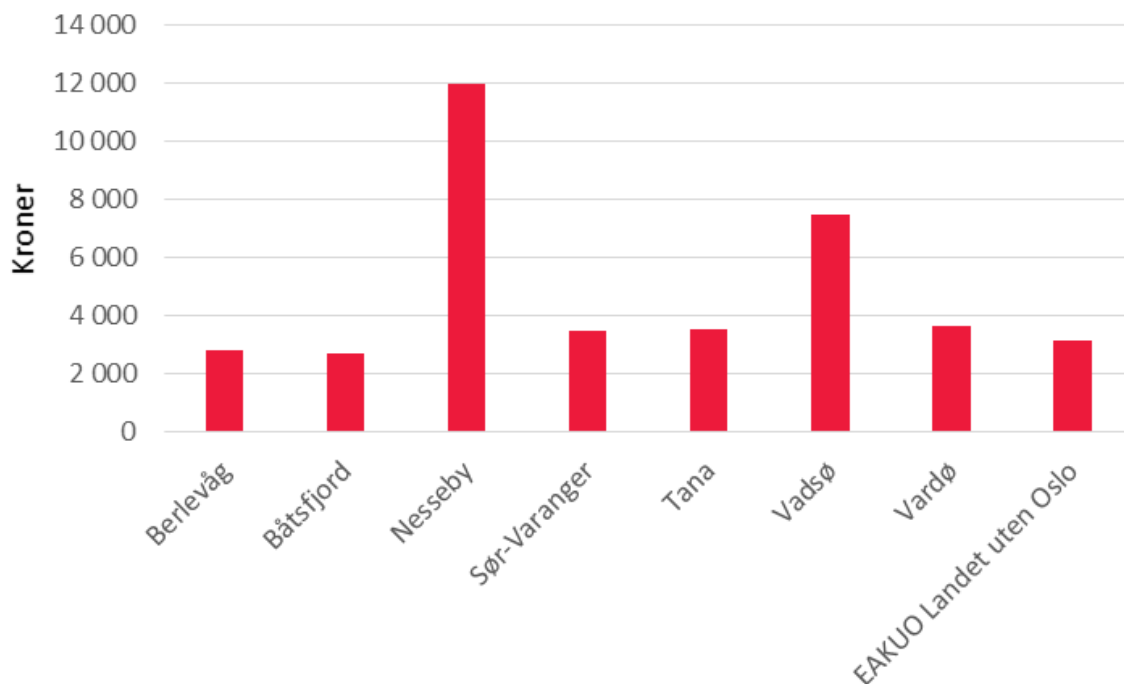
Kostnadsnøkkelen for sosialtjenesten består av flere kriterier. Herunder finner vi blant annet antall innbyggere i aldersgruppen 16-22 år og 23-66 år. I tillegg er opphopningsindeksen og urbanitetskriteriet viktige delkriterier innenfor dette tjenesteområdet. Opphopningsindeksen består av antall skilte, 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 sosialhjelpsmottakere i forhold til innbyggere i alderen 20-66 år	Gjennomsnittlig stønadslengde mottakere 25-66 år	Andel mottakere med sosialhjelp som hovedinntektskilde
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 marginal høyere nivå på andelen mottakere med sosialhjelp som hovedinntektskilde. Kommunehelseprofilen viser også at kommunen har en høyere andel uføretrygdede og barn med enslige forsørgere sammenlignet med gjennomsnittet for landet. Kommunen forteller i tillegg at man har hatt utfordringer knyttet til unge menn som faller utenfor samfunnet.

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

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

3.7. Demografisk utvikling og fremtidens behov for tjenester

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

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

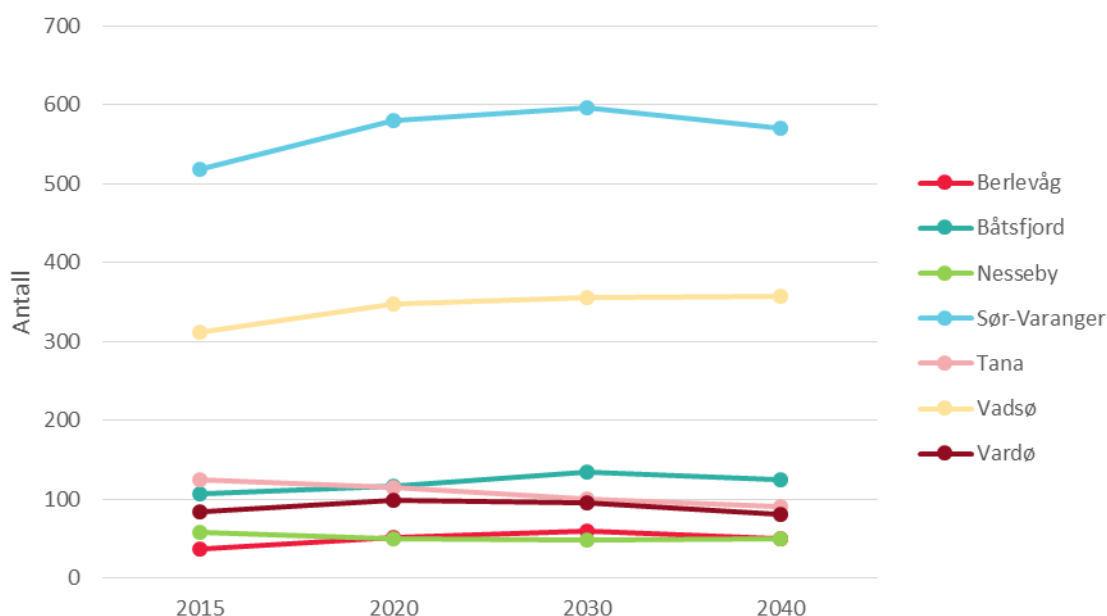
Middelalternativet (MMMM) er det som SSB kaller hovedalternativet, og det som er benyttet i denne analysen. MMMM viser at det er lagt til grunn middels utvikling innenfor alle de fire komponentene.

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

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

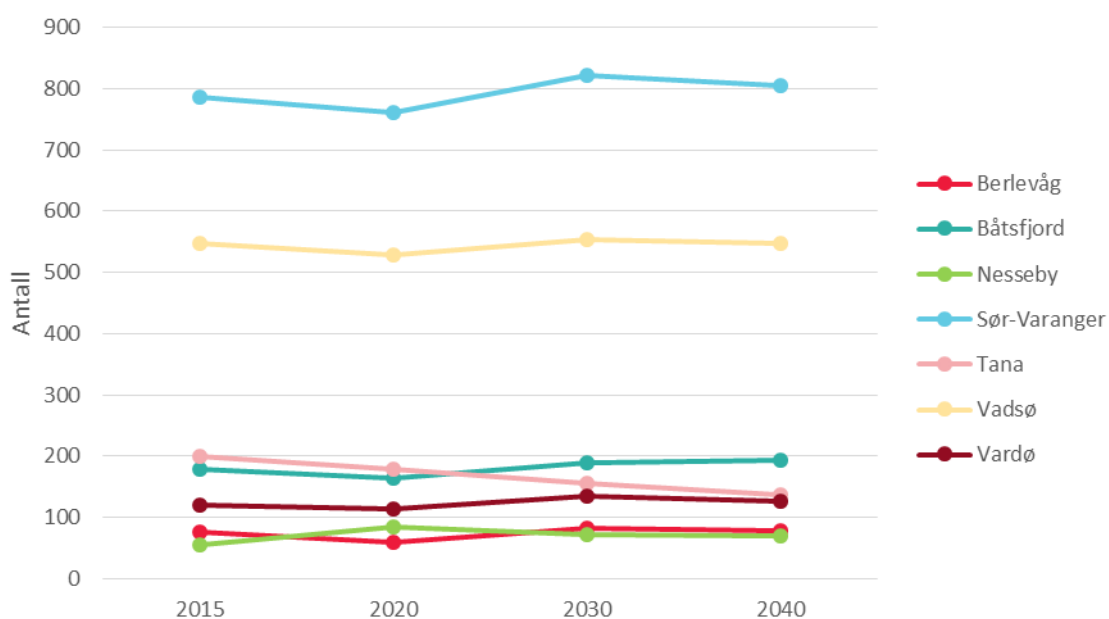
3.7.1. Stabilt utvikling blant de yngre befolkningsgruppene

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.

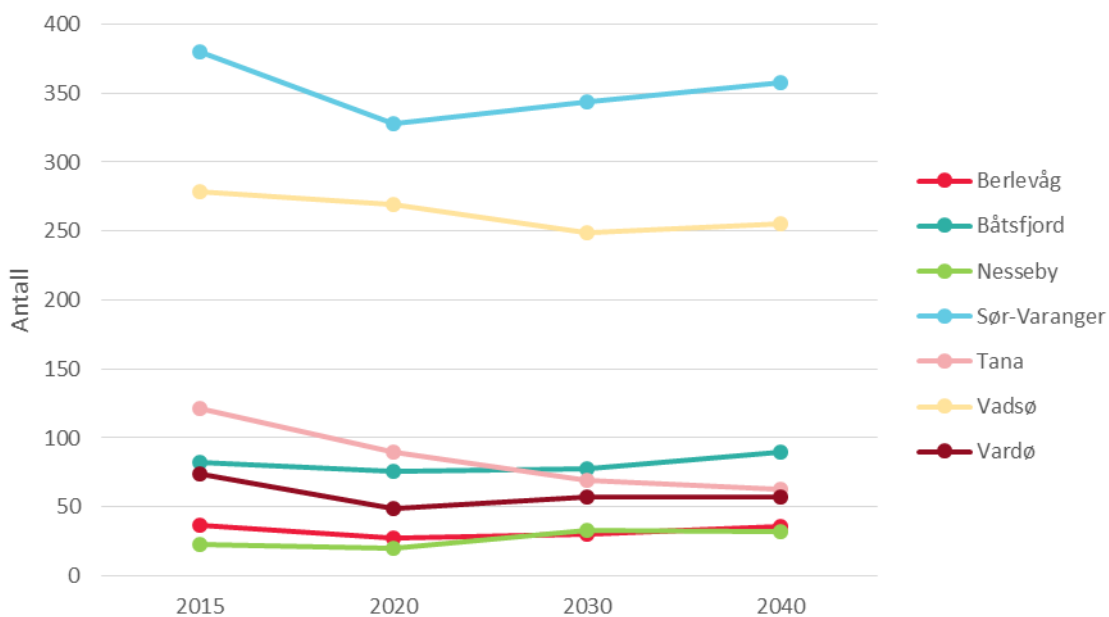


Figur 16: Utviklingen i aldersgruppen 1-5 år fra 2015 til 2040, kilde SSB

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.



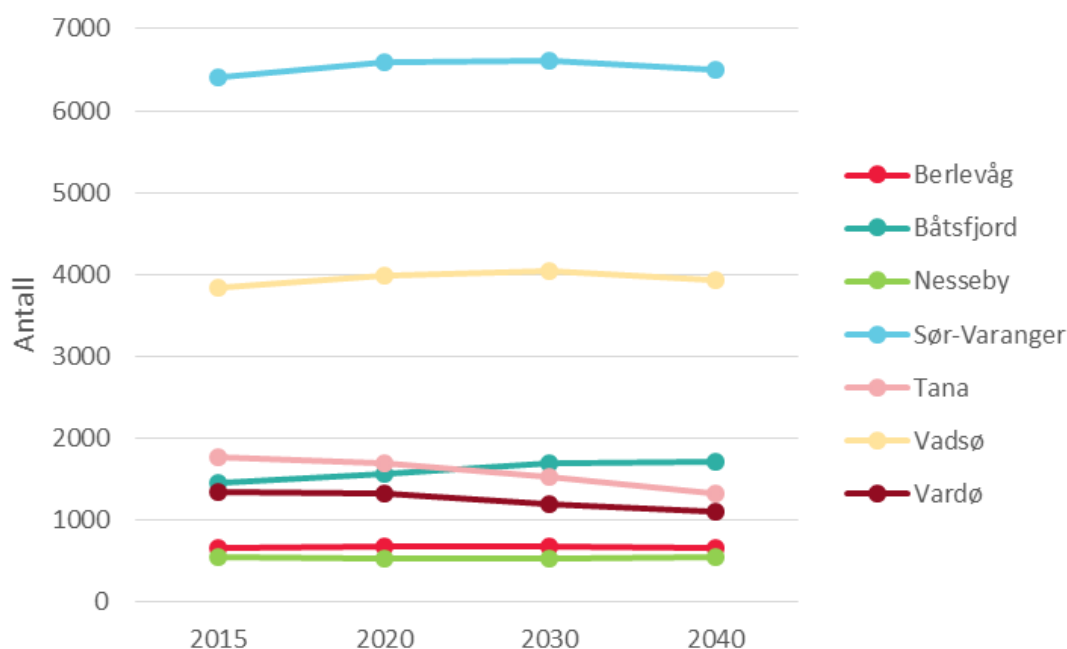
Figur 17: Utviklingen i aldersgruppen 6-12 år fra 2015 til 2040, kilde SSB



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.



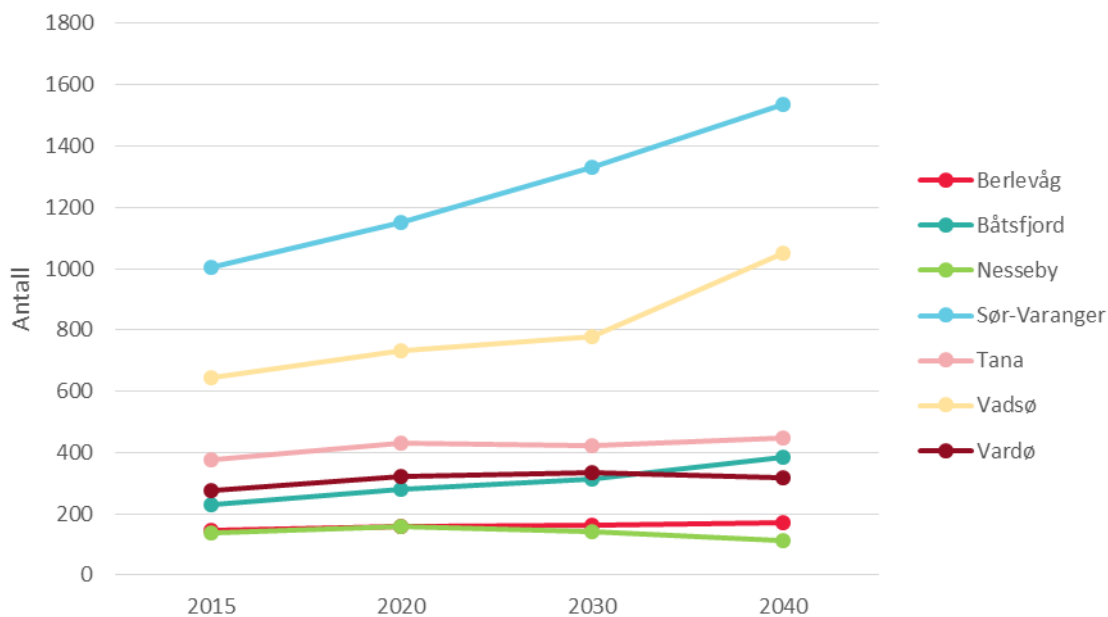
Figur 19: Utviklingen i aldersgruppen 20-66 fra 2015 til 2040, kilde SSB

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.

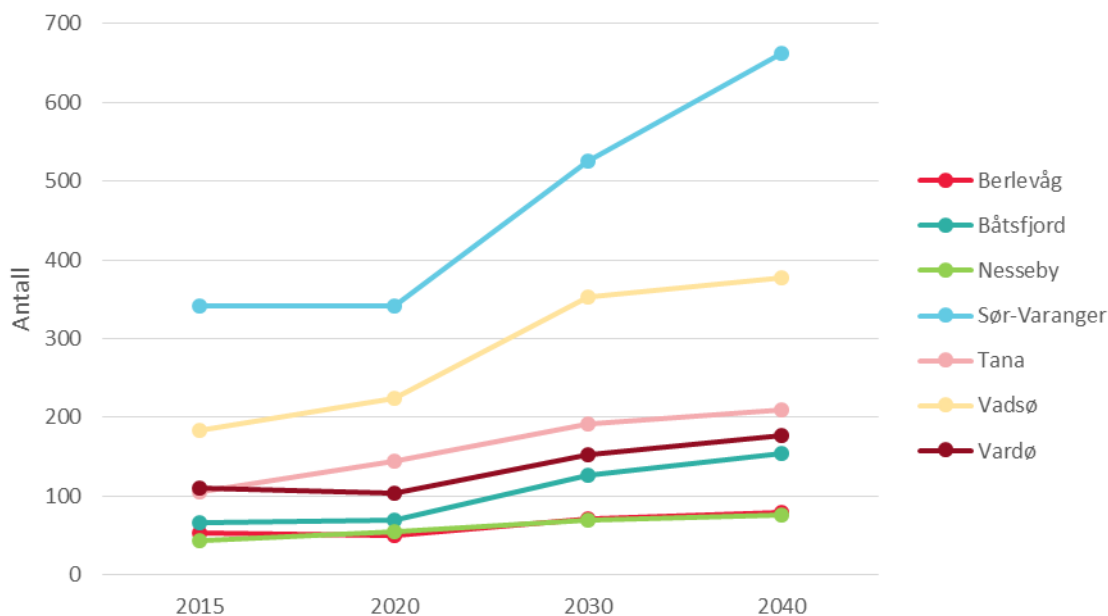
Samlet sett vil økningen i antall innbyggere over 67 år gi kommunene i Øst-Finnmark utfordringer med tanke på å dekke opp for det økte behovet for kommunale tjenester som vil komme, og mest sannsynlig må det foretas store investeringer i ulik boligmasse (tilrettelagte leiligheter, omsorgsboliger og sykehjem)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

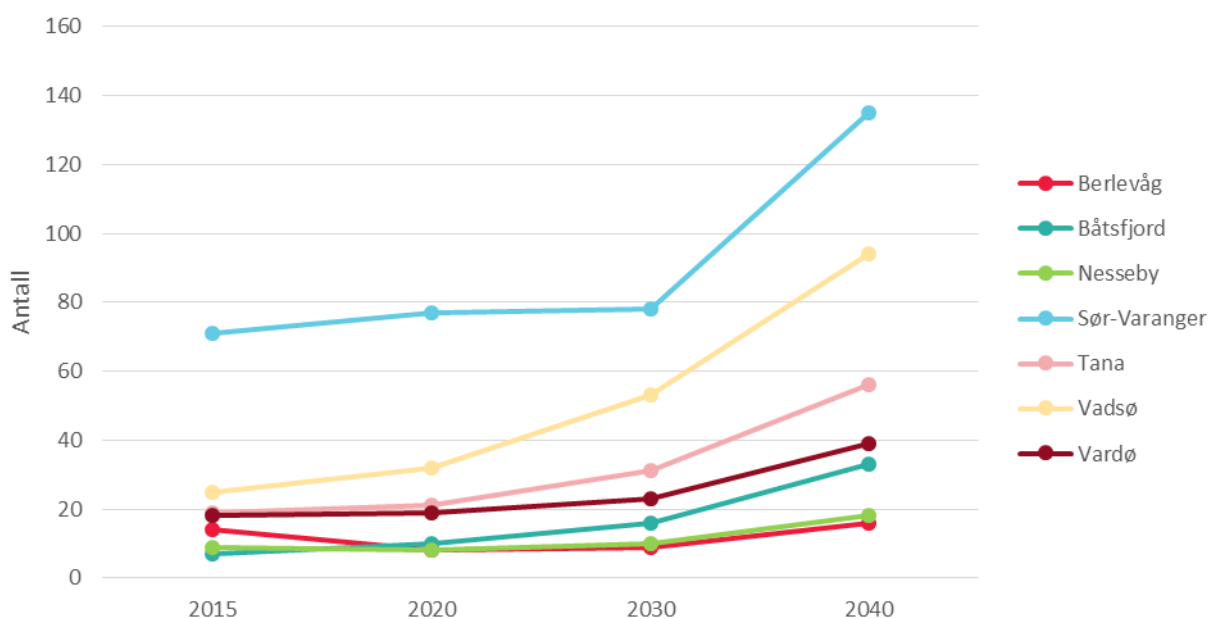


Figur 20: Utviklingen i aldersgruppen 67-79 år fra 2015 til 2040, kilde SSB

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 lavt 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 relativt 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 ulike boligmasse (tilrettelagte leiligheter, omsorgsboliger og sykehjem) i årene som kommer.

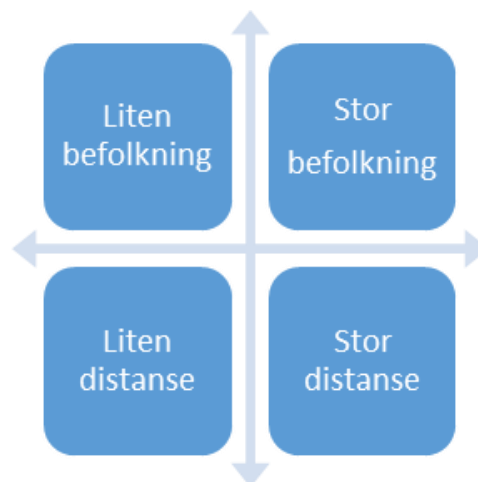
4. Myndighetsutøving

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.

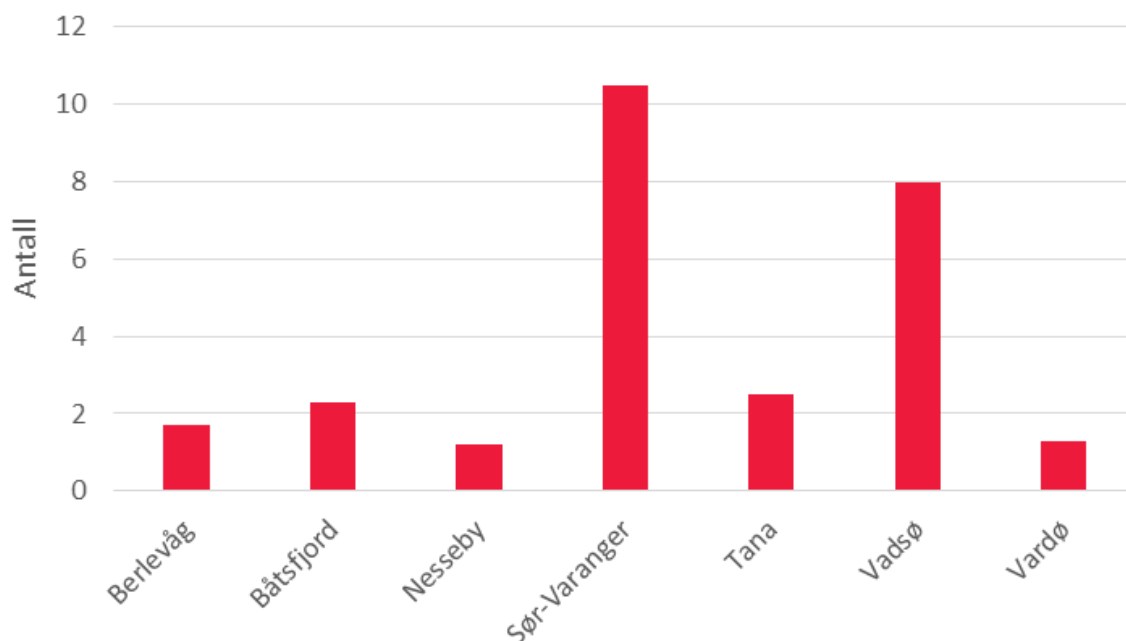
Små kommuner har derimot utfordringer knyttet til habilitet. En NIBR-rapport fra 2001 fant at det hyppigere fremkommer utfordringer og problemer knyttet til administrasjonens og politikernes inhabilitet i små kommuner (definert som kommuner med under 2000 innbyggere) sammenlignet med store (NIBR, 2001). 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».

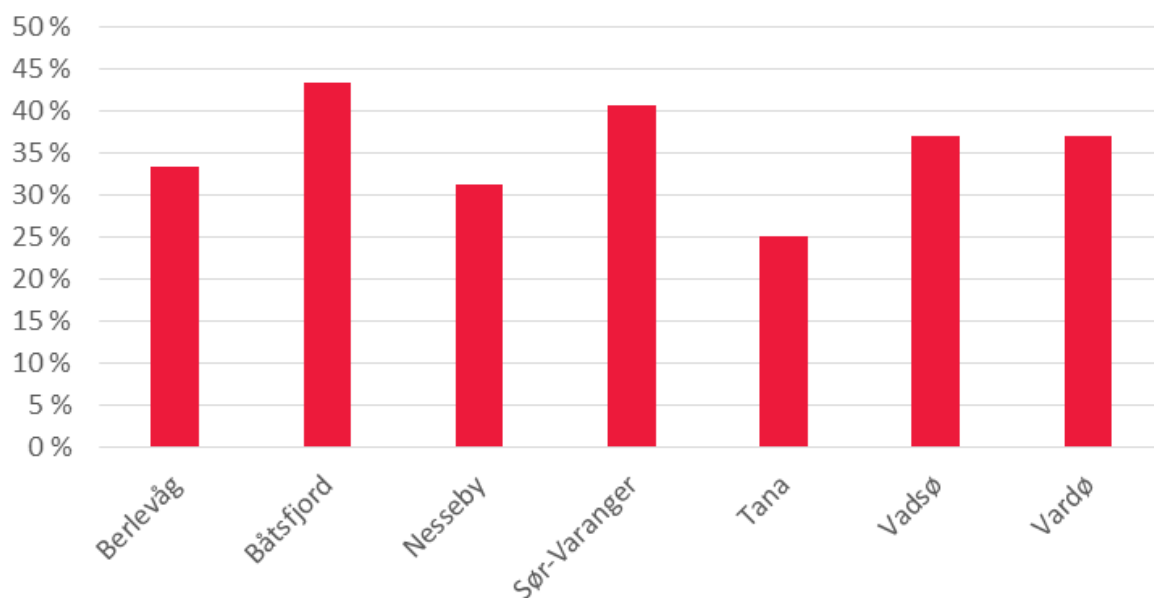
Vedrørende Fylkesmannens problematisering av for små fagmiljøer så er ikke alle kommunene i regionen enig i denne vurderingen. Noen hevder at kapasiteten i kommunen er relativt god. Kommunene påpeker også at man samarbeider innenfor myndighetsområder som eksempelvis innenfor arealplanlegging. Vedrørende 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

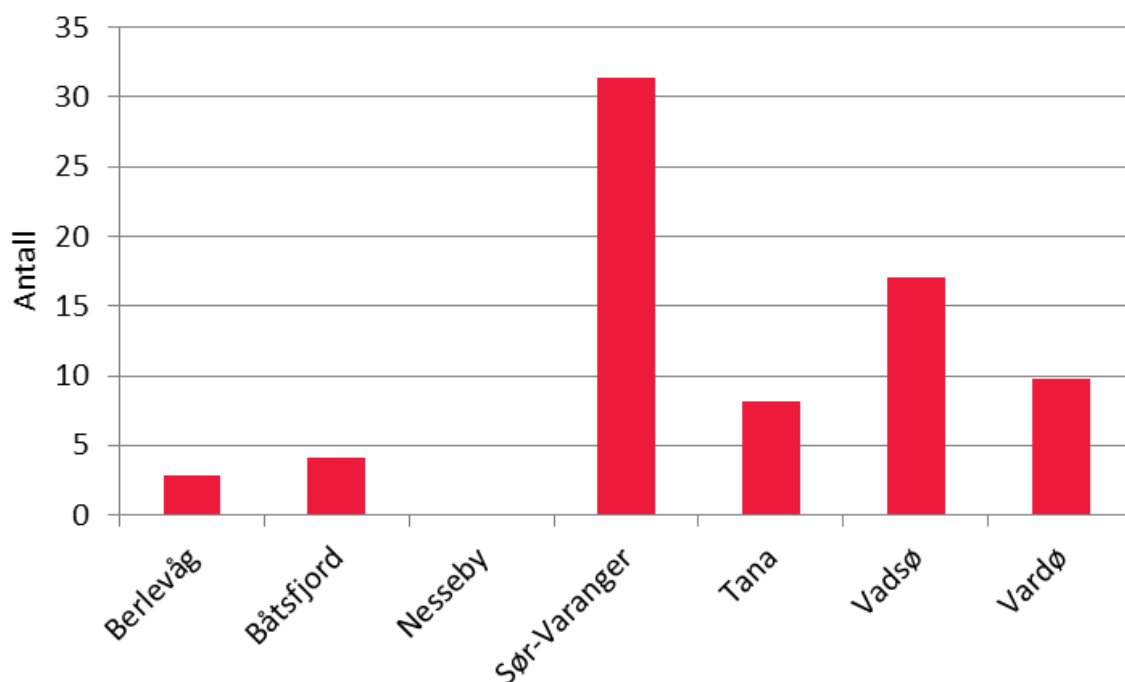
En studie fra NIBR (2001) om småkommuners evne til å ivareta generalistprinsippet, fant at mange mindre kommuner har mindre saks-behandlingsressurser, og at disse kommunene derfor kan ha utfordringer knyttet til å ivareta frister.



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, *Suohkanreforbma - 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.

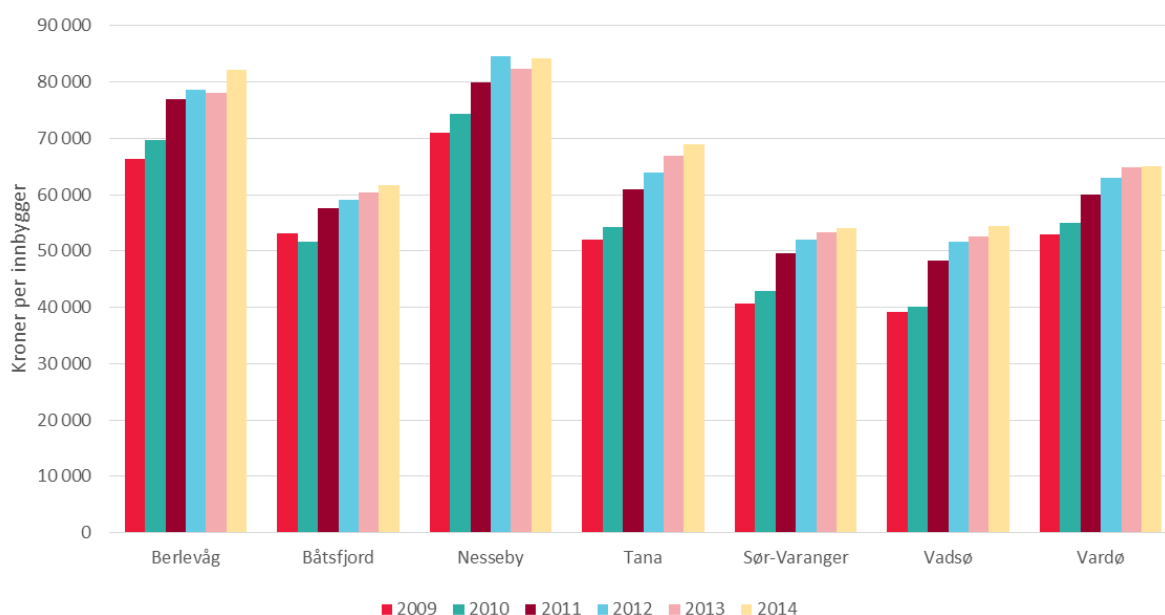
6. Økonomi

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 vedlikeholdsetterslep, udekkede pensjonsforpliktelser og eventuelle andre forpliktelser som ikke er synlige i regnskapet.

Dagens inntektssituasjon

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



Figur 26: Frie inntekter per innbygger. Kilde: SSB

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

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

Netto driftsresultat i % av brutto driftsinntekter

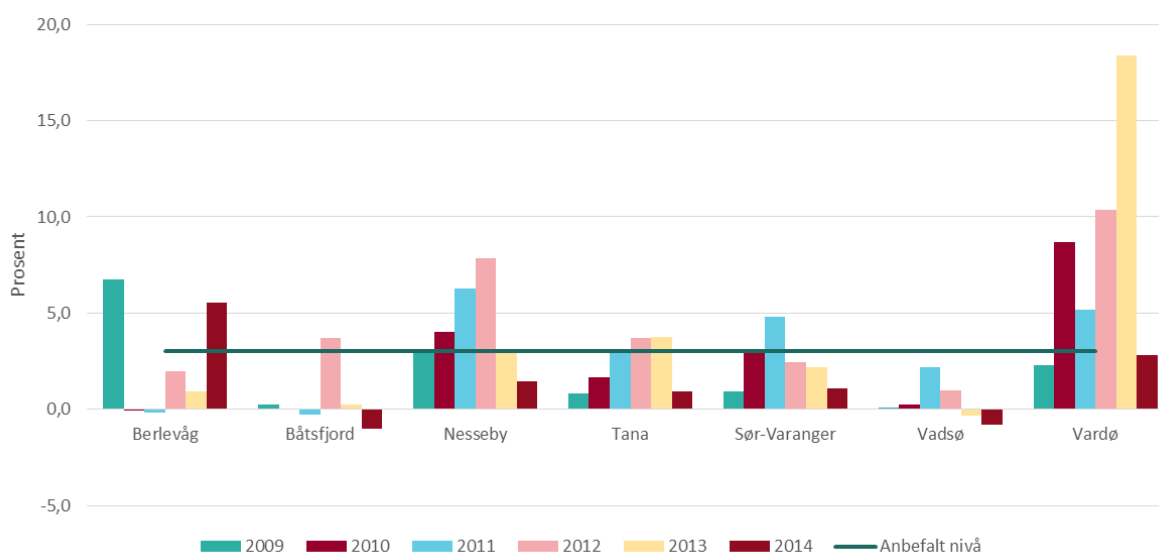
Det viktigste nøkkeltallet for regnskapsresultat i kommunesektoren er netto driftsresultat som andel (prosent) av brutto driftsinntekter. Netto driftsresultat er driftsutgifter, renter og avdrag minus

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

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

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

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



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

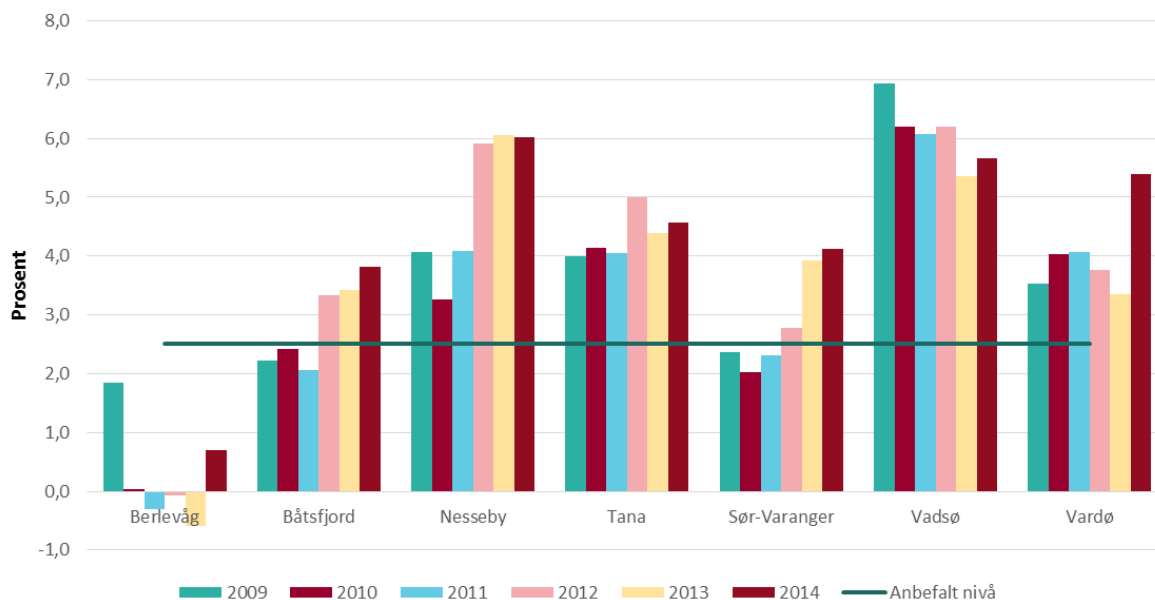
Som grafen viser er det stor forskjell mellom kommunene i regionen. Ingen av kommunene i regionen har over tid klart å opprettholde et netto driftsresultat på 3 % av brutto driftsinntekter med unntak av Vardø kommune.

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

Netto finansutgifter og avdrag i % av brutto driftsinntekter

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

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



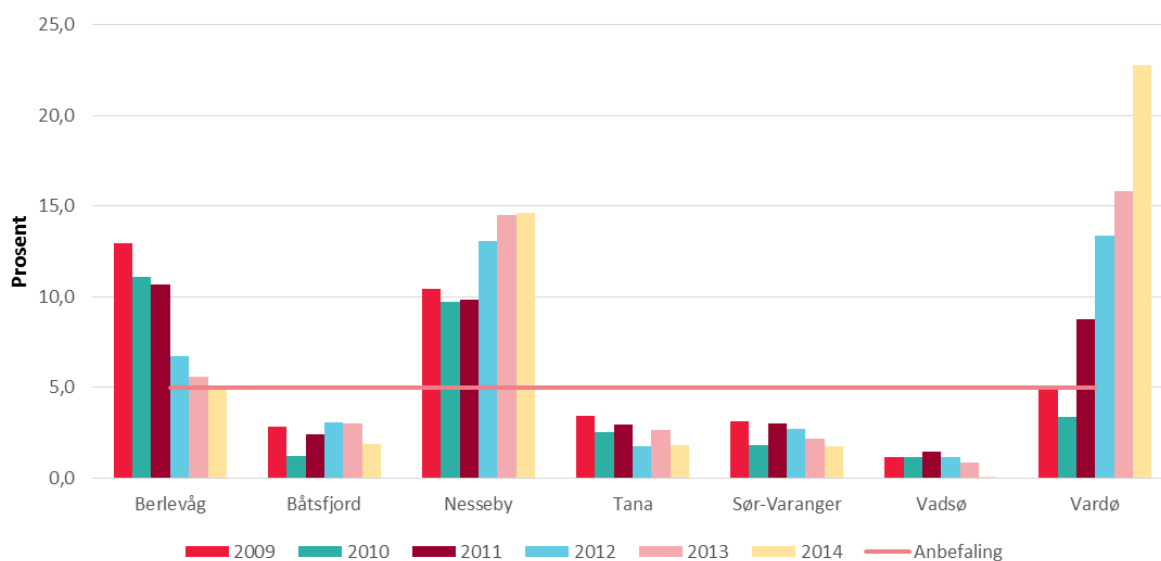
Figur 28: Netto finansutgifter og avdrag i prosent av brutto driftsinntekter. Kilde: SSB

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

Disposisjonsfond i % av driftsinntektene

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

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



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

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

6.2. Eiendomsskatt

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

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

Tabell 8: Oversikt over eiendomsskatts variabler, kilde KOSTRA 2014

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

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

7. Samfunnsutvikling

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

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

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

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

7.1. Geografiske avstander

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

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

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

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

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

7.2. Fremtidens arbeidsmarked

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

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

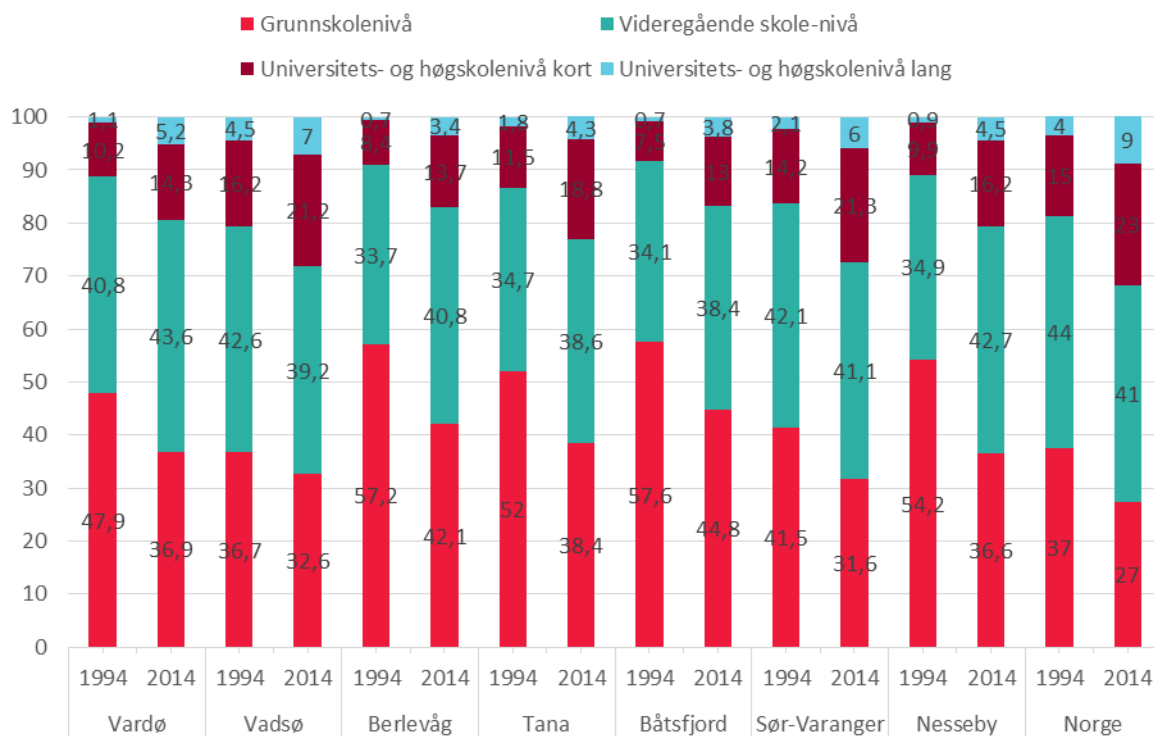
NOU-en «Kompetansearbeidsplasser - drivkraft for vekst i hele landet» (NOU, 2011) viser at det er en stor skjevhet i den geografiske fordelingen av kompetansearbeidsplasser i Norge. Utvalget konkluderer med at en sterkere spredning av kompetansearbeidsplasser vil være en sentral faktor for å sikre at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

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

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

Utdanningsnivå

I figuren under utdanningsnivået for befolkningen i kommunene, fordelt etter høyeste utdanningsnivå i henholdsvis 1994 og 2014. Alle kommunene i regionen har en lavere andel personer med høyere utdanning enn landsgjennomsnittet. Andelen har imidlertid økt de seneste 20 årene. Befolkningsandelen som har høyere utdanning (universitets- og 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).

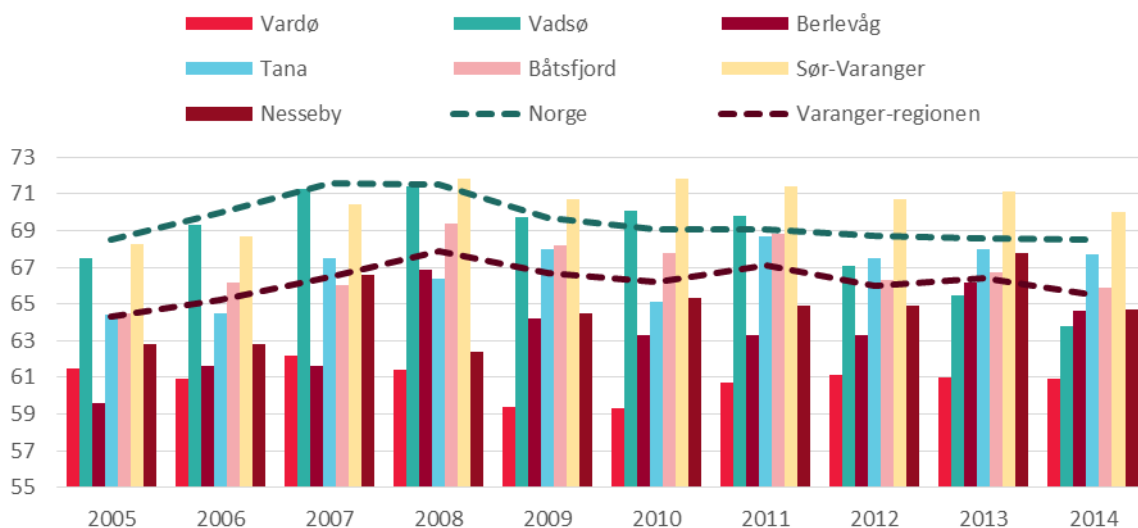
Sektor	2008	2014	Differanse
Offentlig sektor	5 729	5 780	51
Privat sektor og offentlige foretak	7 034	7 361	327
Samlet	12 763	13 141	378

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

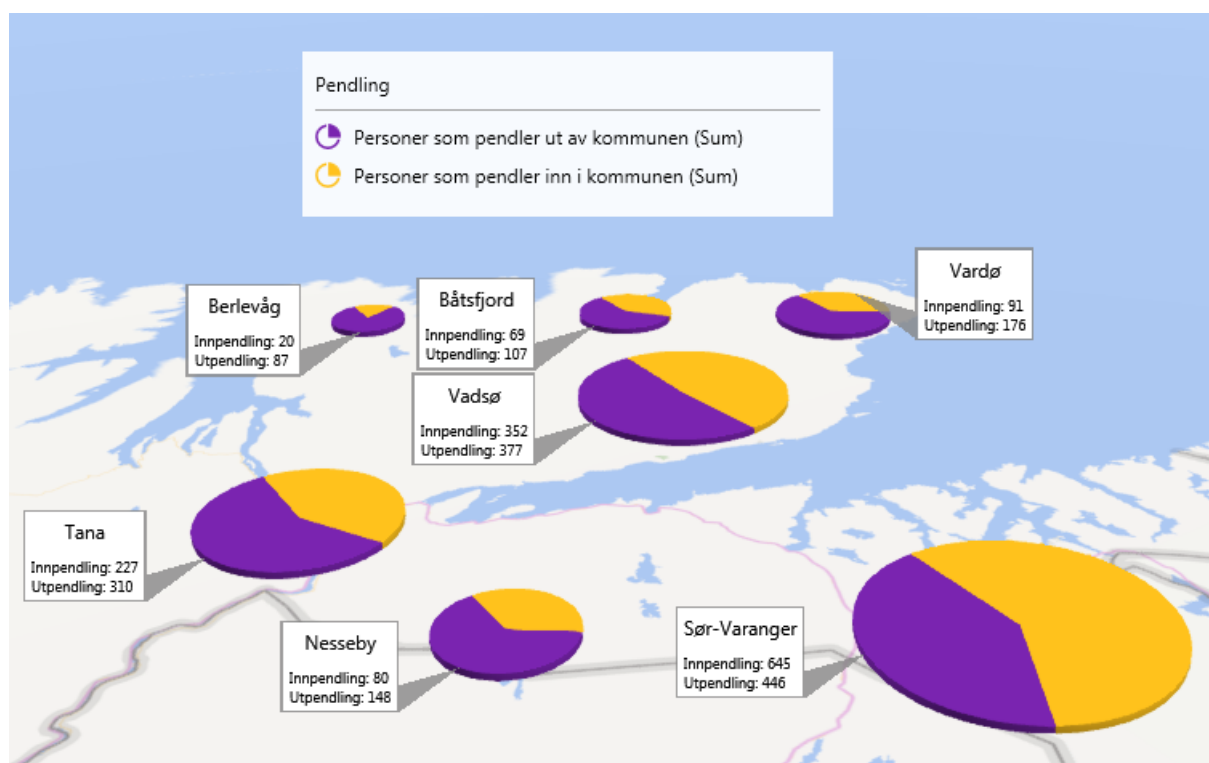
hele perioden. Når det gjelder de enkelte kommunene, er andelen sysselsatte i 2014 høyest i Sør-Varanger (70) og lavest i Vardø (60,9).



Figur 31: Sysselsetningsandel 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.

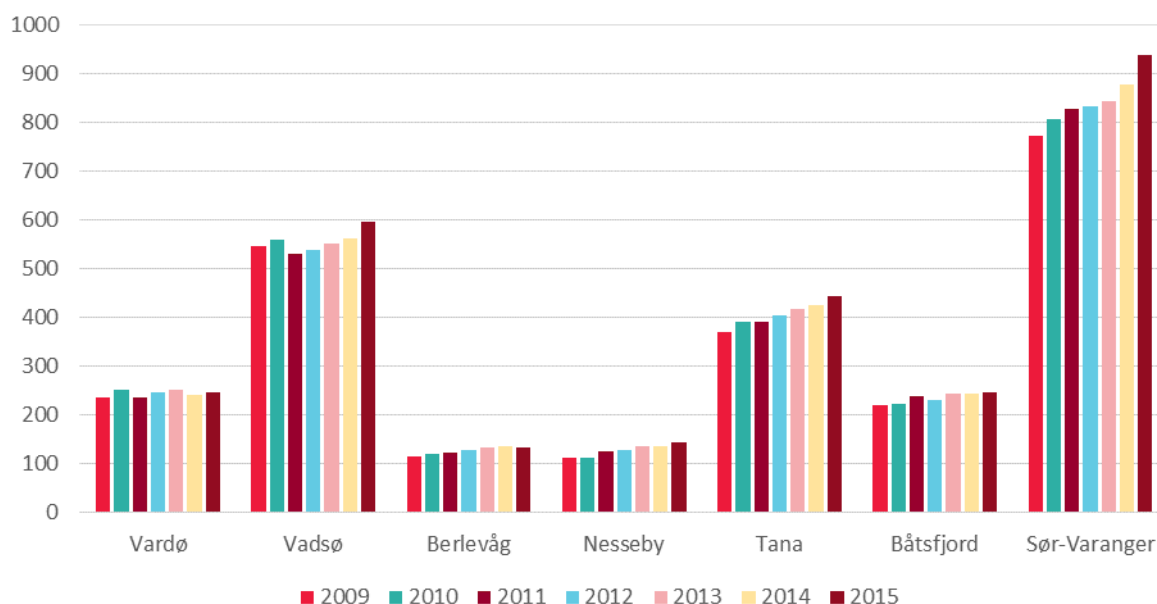


Figur 32: Total pendling i regionen, antall som pendler inn- og ut av de ulike kommunene

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 Telemarkforskning (2015): NæringsNM 2014.

7.5. Kommunenes arbeid med næringsutvikling

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

Nærings- og innovasjonsselskaper

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

Vardø

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

Vadsø

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

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

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

Berlevåg

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

Tana

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

Båtsfjord

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

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

Sør-Varanger

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

Nesseby

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

Flere utviklingsorienterte bedrifter

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

Utvikling gjennom samarbeid og nettverk

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

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

- Bedriftene får et bredere kompetansecundament og flere ideer til hvordan de kan utvikle seg videre. Dette hindrer innlåsingeffekter.
- 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 kapittelet 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 kapittelet 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 kapittelet 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 lokalpolitikere gikk noe ned etter sammenslåingen. Det samme har skjedd med innbyggernes forståelse av lokalpolitikken (Vabo, 2014, s. 134). Videre vil det bli færre folkevalgte etter en sammenslåing, noe som vil gjøre det vanskeligere å beholde den samme nærheten mellom innbyggerne og de folkevalgte. Derfor anbefalte Vabo-utvalget at det ble satt i verk demokratitiltak for de sammenslåtte kommunene.

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

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

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

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

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

8.4. Øst-Finnmarks kommuner i et demokratiperspektiv

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Lokalpolitikk

Det er tydelige likheter mellom kommunene i forhold til lokalpolitikk. Samtlige kommuner har en **formannskapsmodell, og det er få utvalg utover de lovpålagte** - Nesseby har eksempelvis kun de lovpålagte utvalgene. I intervjuer ble utvalgsstrukturen generelt beskrevet som velfungerende. De fleste intervjuobjekter indikerte imidlertid at det var 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 tilkennede institusjoner. I tillegg kan Biblioteksentralen etablere og investere i virksomheter med det formål å betjene det totale bok-, informasjons- og kunnskapsmarkedet.	AL	/	/	/	/	/	/	/	Alta, Gamvik, Hammerfest, Hasvik, Karasjok, Kautokeino, Kvalsund, Lebesby, Loppa, Måsåy, Nordkapp, Porsanger
Varangerkraft AS	Har sin hovedvirksomhet innenfor produksjon, overføring og omsetning av elektrisk kraft.	AS	/	/	/	/	/	/	/	
IKA Finnmark IKS	Legge forholdene til rette for eiernes rasjonelle, funksjonsdyktige og effektive gjennomføring av arkivlovens intensjoner og bestemmelser.	IKS	/	/	/	/	/	/	/	Alta, Gamvik, Kautokeino, Hammerfest, Hasvik, Karasjok, Kvalsund, Lebesby, Loppa, Måsåy, Nordkapp, Porsanger, Finnmark fylkeskommune
ØFAS ANS	Selskapet har ikke økonomisk erverv som formål. Selskapet skal på vegne av ØFAS ANS drive med innsamling, transport, mottak, gjenvinning og behandling av den lovpålagte kommunale plikten for husholdningsavfall og slam.	ANS		/	/	/	/	/	/	Utsjoki (Finland)
Norasenteret Senter mot vold og seksuelle overgrep i Øst-Finnmark IKS	Å yte hjelp til kvinner og barn i 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					/			
Brendseutsalget AS	Salg av ved og kull samt annen virksomhet naturlig knyttet til dette, gi arbeidstilbud til psykisk utviklingshemmede og andre svakere arbeidsgrupper.	AS						/		
Sør-Varanger invest AS	Forretningsmessig grunnlag å drive bedriftsrådgivning samt annen virksomhet som naturlig faller sammen med dette, herunder å delta i andre selskaper, kjøp og salg av aksjer eller på annen måte gjøre seg interessert i andre foretagende.	AS						/		
Aurora Kino IKS	Sikre publikum et så godt og variert filmtilbud som mulig innenfor driftsrammene.	IKS						/		Tromsø kommune, Alta kommune

Delrapport fra Samisk språkutvalg

Kommunenes forpliktelser og struktur knyttet til samiske språk

– Prinsipielle vurderinger og overordnede tiltak



Forsideillustrasjon ved Jenny Løvlie

Innholdsfortegnelse

1	INNLEDNING	6
1.1	Om samisk språkutvalg	6
1.1.1	Utvalgets sammensetning	8
1.1.2	Utvalgets arbeid	9
1.2	Om utvalgets delrapport	9
2	SAMMENDRAG PÅ NORSK, SØR-, LULE-, OG NORDSAMISK	11
2.1	Sammendrag	11
2.1.1	Om samiske språk	11
2.1.2	Organisering av språkområder	11
2.1.3	Område og individbaserte språkrettigheter	11
2.1.4	Innlemmelse	12
2.1.5	Statistisk kunnskap om samiske språk	12
2.1.6	Utvalgets forslag i lys av kommunereformen	12
2.1	Ektiedimmie	13
2.1.1	Saemiej gieli bijre	13
2.1.2	Giiledajvh öörnedh	13
2.1.3	Dajve jih gielereaktah indivijden tjirrh	14
2.1.4	Meatan årrodh	14
2.1.5	Statistihken maahtoe saemiej gieli bijre	14
2.1.6	Moenehtsen uvtelasse tjeltereformen tjoevkesisnie	15
2.2	Tjoahkkájgæsos	15
2.2.1	Sámegiela j birra	15
2.2.2	Giellaguovlo j organiserim	15
2.2.3	Guovlo j ja ájnegis ulmutjij giellarievtesvuoda	16
2.2.4	Ásadibme	16
2.2.5	Statistihkalasj diedo sáme giela j birra	16
2.2.6	Nammadusá oajvvadusá suohkanádstusá gáktuj	17
2.3	Čoahkkáigeassu	17
2.3.1	Sámegiela id birra	17

2.3.2	Giellaguovlluid organiseren	17
2.3.3	Guovlu ja ovttaskas olbmo giellavuoigatvuodat	18
2.3.4	Laktin	18
2.3.5	Statistihkalaš diehtu sámeielaid birra	19
2.3.6	Lávdegotti evttohusat gieldareformma olis	19
3	UTVALGETS BEGREPSBRUK	20
4	UTVALGETS GRUNNSYN	22
5	SAMISKE SPRÅK OG SPRÅKBRUKERE	24
5.1	Innledning	24
5.2	Historisk tilbakeblikk	24
5.2.1	Fornorskingspolitikk	24
5.2.2	Samisk organisasjonsbygging	26
5.2.3	Følgene av fornorskingspolitikken	26
5.2.4	I etterdønningene av fornorskingspolitikken	27
5.3	Sørsamisk - utbredelse og språkbrukere	27
5.4	Lulesamisk - utbredelse og språkbrukere	29
5.5	Nordsamisk - utbredelse og språkbrukere	30
5.6	Særlig om samer bosatt i byer	31
5.7	Språkpakten	31
5.7.1	Språkpakten og samiske språk	31
5.7.2	Særlig om sørsamisk og lulesamisk omfattes av del III	32
5.8	Utvalgets vurdering	33
6	ORGANISERING AV SPRÅKOMRÅDER	35
6.1	Dagens forvaltningsområde for samisk språk	35
6.1.2	Lov om Sametinget og andre samiske rettsforhold (sameloven)	36
6.1.3	Sverige - Lov om nasjonale minoriteter og minoritetsspråk	37
6.1.4	Finland – Samisk språklov	37
6.1.5	Sametingets tospråklighetsmidler	38
6.1.6	Tidligere evalueringer av forvaltningsområdet for samisk språk	40
6.2	Folkerettslige forpliktelser	44

6.2.1	Innledning	44
6.2.2	Geografisk avgrensing av språkrettigheter	44
6.2.3	Innlemmelse i samiske språkområder	48
6.3	Utvalgets vurderinger	50
6.3.1	Gjeldende ordning med forvaltningsområdet for samisk språk	50
6.3.2	Område og individbaserte språkrettigheter	52
6.3.3	Dagens prosess for innlemmelse	53
6.4	Utvalgets forslag til organisering av samiske språkområder	54
6.4.1	Innledning	54
6.4.2	Språkbevaringskommuner	54
6.4.3	Språkvitaliseringskommuner	55
6.4.4	Storbykommuner med særlig ansvar for samiske språk	55
6.4.5	Samiske språkressursentre	56
6.4.6	Særlig om organisering og forvaltning i sørsamisk område	56
6.4.7	Tospråklighetsmidlene	56
6.4.8	Forslag til ny innlemmelsesprosess	57
6.4.9	Forslag til organisering i lys av pågående kommunereform	58
6.5	Utvalgets forslag til tiltak	59
6.5.1	Organisering	59
6.5.2	Innlemmelse	59
7	STATISTISK KUNNSKAP OM SAMISKE SPRÅK	60
7.1	Innledning	60
7.2	Folkerettslige forpliktelser	60
7.3	Dagens kunnskapsgrunnlag	64
7.3.1	Folketellinger	66
7.3.2	Samiske tall forteller	67
7.4	Utvalgets vurdering	67
7.4.1	Registrering av samiske språk	68
7.4.2	Registrering av samiske språk i lys av pågående kommunereform	70
7.4.3	Kartlegging av språksituasjon	71
7.5	Utvalgets forslag til tiltak	71

8	LOVFORSLAG MED MERKNADER	73
8.1	Forslag til endring i sameloven og tilhørende forskrift	73
8.1.1	Merknad til definisjonsbestemmelse i sameloven	73
8.1.2	Merknad til forskriftsbestemmelse om innlemmelse i kommunekategori	74
8.2	Forslag til endring i folkeregisterloven	74
8.2.1	Merknad til ny bokstav i forslag til § 3-1 "Hvilke opplysninger som kan registreres"	75
8.2.2	Merknad til ny bestemmelse om registrering av samiske språk, i forslag til kapittel 3 "Hvilke opplysninger som registreres"	75
9	ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER	77
10	REFERANSE- OG LITTERATURLISTE	78

1 Innledning

1.1 Om samisk språkutvalg

Utvalget ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 19. september 2014. Utvalget har følgende mandat¹:

"Mandat for offentlig utredning om lovverk, tiltak og ordninger for de samiske språkene i Norge

Bakgrunn:

De tre mest utbredte samiske språkene i Norge er nordsamisk, lulesamisk og sørsamisk. Sameloven § 1-5 slår fast at samisk og norsk er likeverdige språk. De skal være likestilte etter bestemmelsene i samelovens kapittel 3 om samisk språk.

Samelovens språkregler gir borgerne språklige rettigheter i møte med offentlige organ og tjenesteyting. De fleste bestemmelsene gjelder for forvaltningsområdet for samisk språk. Forvaltningsområdet består i dag av kommunene Karasjok, Kautokeino, Tana, Porsanger, Nesseby, Kåfjord og Lavangen i det nordsamiske området, Tysfjord i det lulesamiske området og Røyrvik og Snåsa i det sørsamiske området.

Regjeringen skal legge til rette for at samene skal kunne sikre og utvikle sitt språk og har det overordnede ansvaret for at nasjonale og internasjonale rettsregler for de samiske språkene blir fulgt opp. Sametinget forvalter midler til tospråklighet i kommuner og fylkeskommuner og har ansvar for utviklingen av de samiske språkene. Kommuner, fylkeskommuner og statlige etater i forvaltningsområdet har ansvar for gjennomføringen av samelovens språkregler. I Sametingsmelding om samisk språk 2013 er disse problemstillingene gjennomgått.

Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet (nå Kommunal- og moderniseringsdepartementet) har foretatt en gjennomgang av samelovens språkregler. Gjennomgangen behandler de viktigste spørsmålene og problemstillingene som språkreglene i sameloven reiser, samt bestemmelser om samisk språk i andre lover. Departementet har vurdert bestemmelsene om samisk språk opp mot folkerettslige forpliktelser. Gjennomgangen viser at det har det skjedd betydelige endringer i organiseringen av offentlig sektor siden språkreglene ble vedtatt i 1990, særlig i helse- og omsorgssektoren (bl.a. innføring av helseforetak, samhandlingsreform og fastlegereform). Rapporten viser at mange av reglene derfor har uklart rekkevidde, og også til dels er utdaterte.

Forvaltningsområdet for samisk språk omfatter opprinnelig seks kommuner innenfor nordsamisk språkområde. Situasjonen i kommuner hvor samene utgjør en mindre andel av befolkningen, kan være annerledes. Regelverket om samisk språk tar i liten grad høyde for slike ulikheter.

Store deler av den samiske befolkningen bor utenfor forvaltningsområdet for samelovens språkregler. Befolkningsutviklingen viser at mange samer flytter fra tradisjonelle samiske områder til større tettsteder og byer.

Rapporter om situasjonen for de samiske språkene viser gjennomgående at nordsamisk står forholdsvis sterkt i Indre Finnmark, men at situasjonen er sårbar i områder utenfor forvaltningsområdet for samisk språk. Lulesamisk og sørsamisk er i en revitaliseringsfase, men

¹ Les om utvalgets mandat på samiske språk på utvalgets hjemmeside (www.samiskprakutvalg.no)
<http://www.samiskprakutvalg.no/medlemmer/>.

er fortsatt svært sårbare språk. Undersøkelser om samisk språk viser også at det er store variasjoner i hvordan kommunene i forvaltningsområdet for samisk språk følger opp bestemmelsene i samelovens språkregler.

Fremtiden for de samiske språkene er avhengig av hvilke muligheter den enkelte har til å lære og bruke samisk språk. Det er i dag utfordringer knyttet til den enkeltes rett til opplæring og bruk av samisk språk. Aktuelle problemstillinger knytter seg til synlighet og bevissthet om de samiske språkene i samfunnet, behovet for personer med kompetanse i samisk språk, behovet for terminologi på de samiske språkene og behovet for arenaer hvor man kan bruke språket i fellesskap med andre.

Mandat:

Utvalget skal redegjøre for gjeldende ordninger, tiltak og regelverk knyttet til de samiske språkene, og vurdere hvordan disse tilpasses dagens organisering av offentlig sektor og sikre funksjonelle og likeverdige offentlige tjenester på samisk. Utvalget skal særskilt vurdere løsninger som bidrar til forenkling, herunder hvordan teknologiske løsninger kan styrke og forenkle bruken av de samiske språkene. Utvalget skal vurdere fleksible løsninger som tar høyde for at situasjonen for samiske språk varierer, og at kommunene har ulike utfordringer og behov. Utvalget skal vurdere aktuelle løsninger i lys av det pågående arbeidet med å skape større og mer robuste kommuner.

Utvalget skal vurdere og komme med forslag til hvordan kommuner og andre offentlige tjenesteytere kan sikres personale med kompetanse i samiske språk. Utvalget skal i den sammenhengen legge vekt på ordninger og tiltak som bidrar til at flere lærer seg og bruker de samiske språkene, og hvor dagens institusjoner og infrastruktur utnyttes bedre for å sikre og utvikle sør-, lule- og nordsamisk språk.

Med utgangspunkt i gjennomgangen av samelovens språkregler, samt bestemmelser om samisk språk i andre lover, skal utvalget utrede og eventuelt fremme forslag til endringer i lovverket for bruk av og opplæring i samiske språk, inkludert:

- dagens ordning med et forvaltningsområde for samisk språk, herunder prosedyrer for innlemmelse, og spørsmålet om det bør innføres ulike kategorier av språkkommuner og/eller mer fleksibelt regelverk.
- regler som er bedre tilpasset dagens organisering av offentlige tjenester, herunder spørsmålet om retten til å bruke samisk i større grad bør knyttes til tjeneste eller individ enn til geografisk område, organ eller institusjon.

Eventuelle forslag til endringer skal være i tråd med Norges internasjonale forpliktelser. Utvalget skal også se hen til ordningene i Sverige og Finland, samt vurdere og eventuelt komme med forslag til språklig samarbeid på tvers av grensene.

Utvalget skal gi en oversikt over dagens organisering og ansvarsfordeling mellom Sametinget og andre offentlige instanser med ansvar for samiske språk, og eventuelt fremme forslag til endringer i myndighets- og rollefordelingen mellom Sametinget, statens, kommuner og andre offentlige instanser. Utvalget skal videre vurdere hvordan dagens ordning med oppfølging av de samiske språkreglene i lovverket og klagebehandlingen fungerer, og om det er behov for endringer. Utvalget skal også vurdere om gjennomføringen av språkreglene kan styrkes ved bedre veiledning, samarbeid og dialog mellom ulike instanser, og fremme eventuelle forslag til forbedringer, for eksempel gjennom en ombudsfunksjon eller ved andre tiltak.

Utvalget skal utrede økonomiske og administrative konsekvenser av forslagene. Minst ett av utvalgets forslag skal baseres på uendret ressursbruk.

Utvalget skal i sitt arbeid legge opp til dialog med sentrale samiske institusjoner, samt kommuner og andre offentlige tjenesteytere. Utvalget skal se hen til arbeidet med kommunereformen og til utvalget som har utredet tolketjenester i offentlig sektor. Utvalget skal holde seg orientert om relevant lovarbeid på språkområdet i regi av Kulturdepartementet.

Utvalgets sekretariat skal ligge til Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Sametinget skal legge til rette for sekretariatets arbeid, herunder at sekretær i perioder skal ha arbeidssted ved Sametinget.

Utvalget skal avlevere sin utredning innen 15. februar 2016. Dersom andre prosesser tilsier det, kan utvalget bli bedt om å avgi delutredninger på et tidligere tidspunkt."

1.1.1 Utvalgets sammensetning

Utvalget har følgende medlemmer:

Bård Magne Pedersen (leder), Tromsø, konstituert fylkesmann i Troms.

Finn-Arne Schanche Selfors (nestleder), Deatnu/Tana, sorenskriver, Sis-finnmárkku diggegoddi/Indre Finnmark tingrett.

Ronny Berg, Alta, varaordfører i Alta kommune (Til 16. desember 2015).

John Roald Karlsen, Nordreisa, fylkespolitiker (Fra 8. januar 2016).

Elin Fjellheim, Engerdal, rådgiver, Saemien Lohkemejarnge/Senter for samisk i opplæringa, Sámi allaskuvla/Samisk høgskole og lærer ved Engerdal barne- og ungdomsskole.

Jens Johan Hjort, Tromsø, tidligere ordfører i Tromsø, partner i advokatfirmaet Steenstrup Stordrange.

Ellen Katrine O. Hætta, Kirkenes, politimester, Finnmark politidistrikt.

Frøydis Nystad Nilsen, Kárášjohka/Karasjok, overlege SÁNAG/SANKS - Samisk nasjonal kompetansetjeneste, psykisk helsevern og rus.

Jon Todal, Guovdageaidnu/Kautokeino, professor, Sámi allaskuvla/Samisk høgskole.

Inga Lill Sigga Mikkelsen, Divtasvuodna/Tysfjord, stipendiat, Sámi allaskuvla/Samisk høgskole.

Ronny Berg ble 16. desember 2015 utnevnt som statssekretær for fiskeriminister Per Sandberg, og gikk derfor ut av utvalget. John Roald Karlsen ble utnevnt som medlem av utvalget 8. januar 2016.

Utvalgets sekretariat

Utvalgets sekretariat består av: Ane Berge Tobias, sekretariatsleder, Liss-Ellen Ramstad, seniorrådgiver, Iris N. Wigelius, rådgiver og Elisabeth Grøvan Ruud, rådgiver.

Ved arbeidets oppstart var Iris N. Wigelius utvalgets sekretær. Hun gikk i desember 2014 ut i permisjon. Januar 2015 gikk Liss-Ellen Ramstad og Ane Berge Tobias inn i sekretariatet. Seniorrådgiver Gry Anita Langsæther jobbet i sekretariatet fra august til og med desember 2015. Elisabeth Grøvan Ruud gikk inn i sekretariatet i 40 pst. stilling i september 2015, og er fra januar 2016 ansatt i 20 pst. stilling. Iris N. Wigelius kom tilbake i sekretariatet november 2015.

1.1.2 Utvalgets arbeid²

Mandatet viser til at utvalget skal se hen til ordningene i Sverige og Finland. Utvalget har blant annet besøkt Jokkmokk i Sverige, hvor utvalget møtte politikere og ansatte i kommunen, leder av Sametingets språknemd, leder av ungdomsorganisasjonen Sáminuorra og president i Sametinget i Sverige, Håkan Johnson. Det har vært viktig for utvalget å bli kjent med situasjonen i alle tre språkområder som mandatet omfatter, og utvalget har derfor valgt å arrangere utvalgsmøter blant annet i Divtasvuodna/Tysfjord, Kárášjohka/Karasjok på Snåase/Snåsa, i tillegg til møtene i Tromsø og Oslo. Utvalget har møtt representanter og språkbrukere i Divtasvuona suohkan/Tysfjord kommune ved representanter for lag og foreninger. I forbindelse med møtene har utvalget også møtt representanter fra Gáivuona suohkan/Kåfjord kommune og samepolitisk råd, og arrangert møte med innspill fra ungdomspanel med ungdommer fra Norge, Sverige og Finland i Tromsø. Ellen Inga O. Hætta³ har holdt foredrag for utvalget om utfordringer med dagens forvaltningsmodell og Tove Skutnabb-Kangas⁴ har holdt et innlegg om tospråkighet og språkvitalisering. Utvalget har også hatt møter med Sametinget, i Karasjok og Oslo.

Utvalget har hatt møte med Finansdepartementet⁵ i forbindelse med det pågående arbeidet med endringer i lov om folkeregistrering (folkeregisterloven).

1.2 Om utvalgets delrapport

Utvalget skal levere offentlig utredning om lovverk, tiltak og ordninger for de samiske språkene i Norge. Mandatet omfatter tre samiske språk; nordsamisk, lulesamisk og sørsamisk. Utvalget har anmodet om, og fått innvilget, utsatt frist for å levere sin endelige utredning til 15. august 2016⁶. Etter avtale med Kommunal- og moderniseringsdepartementet leverer utvalget denne delrapporten til opprinnelig frist, 15. februar 2015.

Et enstemmig utvalg leverer med dette sine prinsipielle vurderinger og overordnede tiltak når det gjelder kommunenes forpliktelser og struktur knyttet til samiske språk. Utvalget besvarer her følgende deler av mandatet:

"Utvalget skal vurdere fleksible løsninger som tar høyde for at situasjonen for samiske språk varierer, og at kommunene har ulike utfordringer og behov. Utvalget skal vurdere aktuelle løsninger i lys av det pågående arbeidet med å skape større og mer robuste kommuner.

Med utgangspunkt i gjennomgangen av samelovens språkregler, samt bestemmelser om samisk språk i andre lover, skal utvalget utrede og eventuelt fremme forslag til endringer i dagens ordning med et forvaltningsområde for samisk språk, herunder

² Fullstendig redegjørelse for utvalgets arbeid og møter kommer i utvalgets endelige utredning. Her redegjøres kun for møter som er direkte relevant for den delen av mandatet som besvares i delrapporten.

³ Hætta har siden 2011 vært rektor ved Sámi joatkkaskuvla ja boazodoalloskuvla/Samisk videregående skole og reindriftsskole i Kautokeino. Hun har blant annet vært statssekretær i Kjell Magne Bondeviks andre regjering 2004-2005 og reindriftssjef i daværende reindriftsforvaltning. 10. juni 2014 ble hun oppnevnt som medlem i NRKs styre som den første samer.

⁴ Dr. Phil. University of Roskilde.

⁵ Møte mellom Samisk språkutvalg, Finansdepartementet og Skattedirektoratet 18. juni 2015.

⁶ Utvalgets brev av 4. september 2015 og KMDs svarbrev av 18. september 2015. Tilgjengelig på utvalgets hjemmeside (www.samisksprakutvalg.no): <http://www.samisksprakutvalg.no/2015/09/22/utsatt-leveringsfrist-pa-rapport/>.

prosedyrer for innlemmelse, og spørsmålet om det bør innføres ulike kategorier av språkkommuner og/eller et mer fleksibelt regelverk.

Utvalget bes også komme med prinsipielle uttalelser når det gjelder spørsmålet om retten til å bruke samisk i større grad bør knyttes til tjeneste eller individ enn til geografisk område, organ eller institusjon".

Utvalget understreker at disse prinsipielle utgangspunktene vil utdypes og konkretiseres i utvalgets besvarelse av de øvrige deler av mandatet, i utvalgets endelige utredning. Nærmere omtale av konkrete forpliktelser for kommunene og de konkrete forpliktelsene/rettighetene knyttet til eksempelvis barnehage, opplæring, samiske språk i helsevesenet og justissektoren, rett til svar på samisk og samisk i den kommunale forvaltning med videre, vil derfor behandles i utvalgets endelige NOU.

Denne første delen av utredningen vil utgjøre et utgangspunkt for kommunene, som vil kunne være relevant i den pågående drøftelsen av en ny kommunestruktur. Utvalget har i denne delrapporten fokus på kommunene, og deres forpliktelser og struktur knyttet til samiske språk. Utvalget har funnet det nødvendig å gi en kort omtale av situasjonen for de ulike samiske språkene, og behovet for et tilfredsstillende kunnskapsgrunnlag. Delrapporten omfatter videre et kapittel der utvalget gir sitt grunnsyn på de tema som behandles i denne rapporten, grunnsynet vil også bli utvidet og utdypet i utvalgets endelige utredning. Utvalget vurderer at pågående arbeid med endringer i folkeregisterloven og utvalgets forslag knyttet til registrering av samiske språk⁷, er særlig relevant for kommunenes forpliktelser og dimensjonering av tilbud og tjenester knyttet til samiske språk. Utvalget har derfor behandlet også dette i delrapporten.

⁷ Finansdepartementet sendte 27. mars 2015 forslag til endringer i lov om folkeregistreringer (folkeregisterloven) på høring. Utvalget har hatt møte med Finansdepartementet og også avgitt høringsuttalelse til departementets forslag til ny folkeregisterlov, vedlagt her. Finansdepartementet konsulterte Sametinget i saken 22. september 2015, og utvalgsssekretariatet observerte konsultasjonen. Konsultasjonen er ikke avsluttet ved ferdigstilling av utvalgets delrapport.

2 Sammendrag på norsk, sør-, lule-, og nordsamisk

2.1 Sammendrag

2.1.1 Om samiske språk

Utvalget legger til grunn at det er tre offisielle og likestilte samiske språk i Norge; sørsamisk, lulesamisk og nordsamisk. Språkene er å anse som truede eller alvorlig truede. Språkene har svært forskjellige utgangspunkt som blir tatt hensyn til i utvalgets tiltak. Utvalget fastslår at samiske språk har forutsetninger for å bli vitalisert.

2.1.2 Organisering av språkområder

Utvalget foreslår en språkområdeinndeling med differensierte forpliktelser. Utvalget foreslår en modell tilpasset språkenes situasjon i den enkelte kommune. Kommunene tillegges språklige forpliktelser ut i fra om hensynet er å bevare eller vitalisere språkene.

Det som utvalget vil betegne som *språkbevaringskommuner* er kommuner som innehar tilstrekkelig samiskspråklig kompetanse til at samiske språk er komplette og samfunnsbærende språk innen de fleste samfunnsområder og i tjenestene som ytes. Fokuset er å bevare språk.

I mange kommuner er det behov for en vitalisering av samiske språk. Utvalget betegner disse kommuner som *språkvitaliseringskommuner*. Tiltak i disse kommunene skal bidra til å sikre et godt samiskspråklig tjenestetilbud, som vitaliserer det aktuelle samiske språket. Utvalget ser i forlengelsen av dette behov for særskilte tiltak for å bevare og vitalisere sørsamisk språk.

I lys av at stadig flere samiskspråklige flytter til byene, er det etter utvalgets vurdering nødvendig at noen av de store bykommunene inngår i ordningen, ved at de tildeles særlig ansvar knyttet til samiske språk. Utvalget foreslår derfor at enkelte *storbykommuner* inkluderes i ordningen.

For å bidra til bedre etterlevelse av språkrettigheter, mener utvalget at det bør opprettes *språkressursentre* for hvert av de tre samiske språkene, som skal ivareta henholdsvis sør-, lule-, og nordsamisk. Språkressursentre skal bistå kommuner og enkeltindivider i oppfyllelsen av samiskspråklig tjenestetilbud. Samtidig vil de bidra til å samle kompetanse og styrke fagmiljøer knyttet til samiskspråklig tjenestetilbud i forvaltningen.

Utvalget ser at det optimale for ordningen hadde vært at utvalget kom med konkrete forslag til hvilke kommuner som skal inngå i de forskjellige kommunekategoriene. Utvalget har imidlertid ikke forutsetninger for å gå inn på en slik vurdering av alle kommuner. Utvalget har derfor begrenset seg til å foreslå hvilke kommuner i dagens forvaltningsområde som kan være aktuelle i de ulike kommunekategoriene. Utover dette kommer utvalget med eksempler på visse nye kommuner som kan være aktuelle i ordningen utvalget foreslår.

Utvalget vil framheve at dette er rammeverket for ordningen, og at de konkrete forpliktelsene for kommunene vil komme i den endelige utredningen.

2.1.3 Område og individbaserte språkrettigheter

Samiske språk har en særlig tilknytning til tradisjonelle samiske bosettingsområder. Disse områdene vil derfor være sentrale for språkenes bevaring og fremtidige utvikling. I disse områdene må det derfor gjelde særlige regler, med forpliktelser for lokale, regionale og statlige myndigheter.

Utvalget legger med dette til grunn en modell hvor visse rettigheter og forpliktelser skal være direkte knyttet til kommunekategori. I tillegg vil det være visse rettigheter knyttet til individ, og pliktbestemmelser knyttet til organ, som skal gjelde uavhengig av geografisk område. I utvalgets endelige utredning vil utvalget komme tilbake til de konkrete rettighetene og forpliktelsene, samt spørsmålet om de bør knyttes til individ, geografisk område, organ eller institusjon.

2.1.4 Innlemmelse

Utvalget mener dagens innlemmelsesordning ikke er i samsvar med folkeretten. Prosessen for innlemmelse må derfor endres for bedre å ivareta Norges folkerettslige forpliktelser, herunder rettigheter og forpliktelser norske myndigheter har overfor samer som urfolk. Utvalget mener staten har et overordnet ansvar for å følge opp de folkerettslige forpliktelsene, og legge til rette for at språklige rettigheter blir ivaretatt.

Utvalget mener at den enkelte kommune fortsatt kan ta initiativ til å bli innlemmet i kommunekategori, i tråd med gjeldende praksis. Utvalgets forslag utelukker ikke at en kommune kan ta initiativ til å sikre sine innbyggere språkrettigheter, men forhindrer at en majoritet i befolkningen skal kunne begrense urfolks rettsvern. Utvalget påpeker at en god innlemmelsesprosess forutsetter en god og tidlig dialog med kommunen.

Utvalget foreslår en innlemmelsesprosess hvor både staten ved departementet, Sametinget og kommunen kan ta initiativ til innlemmelse. Utvalget foreslår ny forskriftsbestemmelse som omtaler prosessen. Utvalget foreslår at det forskriftsfestes at departementet, Sametinget og den enkelte kommune kan ta initiativ til innlemmelse i kommunekategori. Det presiseres at kommunen skal involveres i prosessen.

2.1.5 Statistisk kunnskap om samiske språk

Det foreligger ikke oversikt over hvem som er samiskspråklig i Norge eller pålitelig statistisk kunnskap om samiske språk. Utvalget mener at mangelfullt kunnskapsgrunnlag må ses på som et brudd på internasjonale forpliktelser overfor samer som urfolk.

Utvalget foreslår at folkeregisterloven skal regulere frivillig registrering av samiske språk i folkeregisteret. Hensikten med utvalgets forslag er blant annet å forenkle offentlige myndigheters språkplanlegging og legge til rette for et mer effektivt tjenestetilbud i tråd med gjeldende regelverk. Dette gjelder blant annet når de skal planlegge, dimensjonere, gjennomføre og evaluere tiltak og språktilbud til befolkningen.

Utvalget mener det må bli utviklet en metode for fremtidige språkundersøkelser som tar sikte på å gi et pålitelig overslag over antall personer som er samiskspråklige og hvor de bor i Norge.

2.1.6 Utvalgets forslag i lys av kommunereformen

Organisering av språkområder

Utvalget mener at samiske språk skal bevares og styrkes også etter eventuelle endringer i kommunegrensene. Hensynet til bevaring og vitalisering av samiske språk må derfor være en del av den helhetlige vurderingen ved en eventuell kommunesammenslåing. I spørsmålet om endringer av kommunegrensener må kommunene ta hensyn til den samiskspråklige befolkningen og de samiske språkenes ulike forutsetninger. Utvalget foreslår en organisering med ulike kommunekategorier. Utvalget mener at disse kommunekategoriene må gjelde for kommunen i sin helhet.

Registrering av samiske språk

Forslag om at personer skal kunne registrere egen språkbruk eller språktilknytning i folkeregisteret, vil forenkle kommunenes språkplanlegging og dimensjonering av kommunens tilbud, og slik legge til rette for et mer effektivt tjenestetilbud i tråd med gjeldende regelverk. Størrelsen på kommunen vil ikke ha noe å si for forslaget om at kommunen skal kunne innhente opplysninger om samiske språk.

2.1 Ektiedimmie

2.1.1 Saemiej gïeli bïjre

Moenehtsen vâaroemisnie dah Leah golme byögkeles jih mïrrestalleme saemiej gïelh Nöörjesne; âarjelsaemien, julevsamien jih noerhtesaemien. Dah gïelh aejhtemen jallh itjmies aejhtemen nuelesne. Dej gïeli dan ovmessie vâaroeminie mejtie moenehtse râajvarimmine krööhkesovvi. Moenehtse bajjehte samien gïelh tsiehkïeh utnieh jealajidh.

2.1.2 Gïeledajvh öörnedh

Moenehtse raereste gïeledajvide juekedh ovmessie deadtelimmiejgumie. Moenehtse raereste maallem gïeli tsiehkïe sjïehtedamme fierhten tjïeltesne. Dejtie tjïeltide gïeleldh deadtelimmieh læssene destie jis galka gïelide gorredidh jallh jealajidh.

Dïhte maam moenehtse sæjhta gåhtjodh *gïelevaarjelimmietjïelth* Leah tjïelth mah nuekies saemiengïeleldh maahtoem utnieh samien gïelh âllesth jih siebriedahkeguedtemen gïelh dej jeenjemes siebriedahkesuerkïe jih dïenesjinie mah vedtieh. Vuajnoe lea gïelem gorredidh.

Gellie tjïeltine daerpies samien gïelide jealajidh. Moenehtse dejtie tjïeltide gohtje *gïelejealajimmietjïelth*. Râajvarimmieh dejnie tjïeltine edtjïeh meatan ârrodh vihtiestidh buerie saemiengïeleldh dïenesjefaalenassem, mij sjyöhtehke samien gïelem jealajidh. Moenehtse dan mietie vuajna sjïere râajvarimmieh daerpies âarjelsaemiengïelem gorredidh jih jealajidh.

Dan dïehre jïenebh saemiengïeleldh almetjh staaride juhtïeh, dïhte moenehtsen vuarjasjimmien mietie daerpies naan dejstie stöerre staaretjïeltide öörnemisnie, dah sjïere dïedtem âadtjoeh samien gïelide ektiedamme. Moenehtse raereste dan gaavhtan naan *störrestaaretjïelth* öörnemasse meatan ârrodh.

Viehkehte guktie buerebe gïelereaktah gorredidh, moenehtsen mïelen mietie byöroe *gïelevierhtiejarngh* tseegkesovvedh fierhtine dejstie golme samien gïelijste, mij edtja âarjel-, julev- jih noerhtesaemiengïelem krööhkedh. Gïelevierhtiejarngh edtjïeh tjïelth jih almetjh viehkiehtidh saemiengïeleldh dïenesjefaalenassem âadtjodh. Seamma aejkien dah viehkiehtïeh maahtoem tjöönghkedh jih faagebyjresh nænnoestidh saemiengïeleldh dïenesjefaalenassese ektiedamme reeremisnie.

Moenehtse vuajna dïhte bööremes öörneginie lij jis moenehtse buakta konkreteles raeriestimmieh mah tjïeltide edtjïeh dejtie ovmessie tjïeltekategorijidie ârrodh. Moenehtse ij nuepiem utnieh gaajhkide tjïeltide vuarjasjidh. Moenehtse dan gaavhtan gaertjïedamme raereste mah tjïelth daenbiejjien reeremedajvesne maehtïeh sjyöhtehke ârrodh dejtie ovmessie tjïeltekategorijidie. Dan lissine moenehtse buakta vuesiehtimmieh naan orre tjïelth mah maehtïeh sjyöhtehke ârrodh öörneginie maam moenehtse raereste.

Moenehtse sæjhta tjïertestidh daate lea öörnegen mierie, jih dah konkreteles deadtelimmieh tjïeltide bætieh salkehtimmesne.

2.1.3 Dajve jñh gñelereaktah indivijden tjñrrh

Saemien gñelh aerpievuekien saemien dajvide sjñere vuekine ektiedamme. Dah dajvh dan gaavhtan jarnges årroeh gosse galka gñelide gorredidh jñh bñetije aejkien evtiedidh. Dejnne dajvine tjuara dan gaavhtan sjñere njoelkedassh juhtedh, deadtelimmieh buektieh dejtie voenges, regionaalen jñh staaten åajvaladtjide.

Moenehtse dan mietie maallem ussjede gusnie naakenh reaktah jñh deadtelimmieh edtjeh rñåktesth tjñeltekategorijese ektiedamme. Dan lissine naan reaktah indivijdese ektiedamme, jñh dñedtenønnoestimmieh åårganese ektiedamme, mah juhtieh saagt geograafeles dajvine. Moenehtsen salkehtimmesne moenehtse sæjhta bñåastide bñetedh dejtie konkreteles reaktide jñh deadtelimmidh, jñh aaj gyhtjelassem jis dah byõroeh indivijdese, geografijen dajvese, åårganese jallh institusjovnese ektiedamme.

2.1.4 Meatan årrodh

Moenehtsen mñelen mietie daenbiejjien õõrnege guktie meatan årrodh ij seamedh åålmegereaktaj mietie. Barkoe jis meatan galka årrodh tjuara dan gaavhtan jeatjahtehtedh buerebe guktie Nõõrjen åålmegereaktaj deadtelimmieh gñehtjedidh , dan nuelesne reaktah jñh deadtelimmieh nõõrjen åajvaladtjh utnieh saemide aalkoealmetjinie. Moenehtsen mñelen mietie staaten bijjemes dñedtem åtna dah åålmegereaktaj deadtelimmidh tjñrrehtidh, jñh sjñehteladtedh gñeieldh reaktide gorredidh.

Moenehtsen mñelen mietie fierhte tjñelte annje maahta skraejriem vaeltedh meatan årrodh tjñeltekategorijese, dan nønnoestamme barkoen mietie. Ij moenehtsen raeriestimmie dam gaptjh tjñelte maahta skraejriem vaeltedh dan årroji gñelereaktah vihtiestidh, men dñastohte jñenebelåhkoem årroejstie maehtieh aalkoealmetji reaktavaarjelimmiehem gaertjiedieh. Moenehtse tjñerteste hijven vuekie meatan sjñdtedh tshkestahta aareh jñh buerie soptsestimmiem tjñeltine.

Moenehtse raereste vuekiem guktie meatan årrodh gusnie dovne staate departementine, Saemiedigkie jñh tjñelte maahta skraejriem vaeltedh meatan årrodh. Moenehtse raereste orre njoelkedassesjæjsjalimmiehem mij barkoem stuvredh. Moenehtse raereste njoelkedassi tjñrrh sjæjsjali departemente, Saemiedigkie jñh fiere guhte tjñelte maahta skraejriem vaeltedh meatan tjñeltekategorijese årrodh. Tjñelkese tjñelte edtja barkosne meatan årrodh.

2.1.5 Statistihken maahtoe saemiej gñeli bjñre

Ij naan maahtoe gñåavnesh gñeh saemiengñeieldh Nõõrjesne jallh vihties statistihken maahtoe saemiej gñeli bjñre. Moenehtsen mñelen mietie ahte maahtoe fñååtese tjuara vuejnedh goh meadteme internasjonaaalen dñajvoeh saemide aalkoeåålmeginie.

Moenehtse raereste åålmegeregisterelaake edtja stuvrehtidh jñjtjevyljehke tjaalasovvemem saemien gñelide åålmegeregisterisnie. Aajkoe moenehtsen raeriestimmiehem lea gaskem jeatjebh byõgkeles åajvaladtji gñelesoejkesjimmiem aelhkebe darjodh jñh sjñehteladtedh jñenebh effektijve dñenesjefaalenassem njoelkedassi mietie. Daate tsavtsa gaskem jeatjebh gosse edtjeh soejkesjidh, dimensjoneradidh, tjñrrehtidh jñh vuarjasjidh rñajvarimmieh jñh gñelefaalenassh åålmegasse.

Moenehtsen mñelen mietie dñhte tjuara vuekiem evtiedidh bñetije gñelegoerhtimmide mej ulmie vihties lñhkoem man gellie almetjh saemiestieh jñh gusnie dah Nõõrjesne årroeh.

2.1.6 Moenehtsen uvtelasse tjeltereformen tjoevkesisnie

Gieledajvh öörnedh

Moenehtsen mielen mietie saemien gielh edtjeh gorredidh jñh nænnoestidh aaj jis tjelteraasth jeatjahtehtedh. Krööhkestimmie saemien gielh gorredidh jñh jealajidh tjuara dan gaavhtan bieliie årrodh ellies vuarjasjimmeste jis tjelth ektiedidh. Gyhtjelassesne jis tjelti raasth jeatjahtehtedh tjuara tjelth krööhkestieh saemiengieleldh årroejidie jñh dej saemiej gieli ovmessie tsiehkide. Moenehtse raereste öörnemem ovmessie tjeltekategorijinie. Moenehtsen mielen mietie dah tjeltekategorijh tjuerieh abpe tjeltem tsevtsehd.

Saemien gielh tjaalasovvedh

Råajvarimmie dan bijre almetjh edtjeh maehdedh sov jñjtje gielaåtnoem jallh gielleektiedimmiem åålmegeregisterisnie tjaalasovvedh, tjelten gielsesoejkesjimmiem aelhkebe darjodh jñh tjelten faalenassem dimesjoneradidh, jñh naemhtie sjehtede jienebh radtjoes dienesjefaalenasse njoelkedassi mietie. Ij tjelten stuaradahke stuvrh jis raeriestimmiem tjirrehtidh jis tjelte edtja maehdedh bienvnesh saemiej gieli bijre veedtjedh.

2.2 Tjoahkkájgæsos

2.2.1 Sámegielaj birra

Nammadusá vuodon le jut Vuonan li gålmmå almulasj ja dássásasj sámegiela; oarjjelsámegiella, julevsámegiella ja nuorttasámegiella. Dá giela aneduvvi ájtetedum dilen jali alvos ájtetedum dilen. Nammadus vielet állu sierralágásj dájmajt gielaj hárráj. Nammadus árvustallá sámegielajn li máhtukvuoda ælládahttemijda.

2.2.2 Giellaguovloj organiserim

Nammadus oajvvat giellaguovllojuohkemav iesjguhtik vælggogisvuodaj. Nammadus oajvvat modellav mij le hiebaduvvam gielaj vidjurijda iesjguhtik suohkanijn. Suohkana oadtju gielalaj vælggogisvuodaj gielajt bisodittjat ja ælládahttájit.

Nammadusá vuojno milta de li *giellabisodimsuohkana* suohkana gånna gávnnuji nuoges sámegielak máhtudahka nav vaj sáme giela li dievalasj ja sebrudakguodde giela ienemus sebrudaksuorgijn ja dievnastusájn ma fáladuvvi. Giellabisodibme le guovdátjin.

Moatte suohkanijn li dárbo sámegielav ælládahttet. Nammadus gáhttju dájit *giellaælládahttemsuohkanin*. Dájñ suohkanijn galggi dájma buktet buorre sámegielak dievnastusfálaldagájt, ma guoskavasj sámegielav ælládahte. Nammadusá mielas de dássta tjuovvu dárbo sierra dájmajda oarjjelsámegielav bisodittjat ja ælládahttájit.

Gå ienebu sámegielagijs stádajda jáhttáji, de li nammadusá árvustallamijs dárbbu jut nágin dájñ stuorra stádasuohkanijñ li árnigin mañen, nav vaj dájda vatteduvvá sierra vásstádus sámegielaj hárráj. Danen nammadus oajvvat muhtema *stuurastádasuohkana* li dán árnigin.

Nammadusá mielas de vierttiji *giellaresurssaguovdátja* ásaduvvat buvtátjit buorep giellarievtesvuodajt divna gålmmå sámegiela gáktuj; oarjjel-, julev- ja nuorttasámegiela. Giellaresurssaguovdátja galggi suohkanijñ ja ájnegis ulmuttájit viehkedit dævdátjit sámegielak dievnastusfálaldagájt. Sæmmibuohhta sjaddi dá tjoahkkijñ máhtukvuodajt ja nannit fáhkabirrusav mij le tjanádum sámegielak dievnastusfálaldahkaj háldadimen.

Nammadusá mielas lij buoremus dán árnigij jus nammadus lij buktet konkreta oajvvadásájt makkár suohkana galggi siegen dákkár iesjuhtik lágásj suohkanárnigijda. Valla ælla nammadusán máhtukvuohta dákkár árvustallamij divna suohkanij hárráj. Nammadus le de danen ráddjim oajvvádit makkár suohkana dálásj háldadimguovlojn máhtti liehket duon dán suohkanárnigin. Duodden dási, de nammadus buktá buojkulvisájt makkár vissa ádå suohkana máhtti árnigin maŋen liehket.

Nammadus dættot dát le álgodisækton árnigij, ja konkreta vælggogisvuoda suohkanijda sjaddi boahitet lāhpalasj guoradallamin.

2.2.3 Guovloj ja ájnegas ulmuttjij giellariettesvuoda

Sámegielaŋn li sierra ieme sáme árromsajijda tjanádum. Dá guovlo li danen guovdátjin gielaj bisodibmáj ja boahiteájge ávdđánahttemij. Dájŋn guovlojn de hæhttuji danen sierra njuolgasúsá doajmmat, aktan vælggogisvuodaj bájkálasj, guovllo ja stáhta oajvátattjajda.

Dájna de nammadus buktá modellav gánnå muhtem rievtesvuoda ja vælggogisvuoda galggi njuolgga suohkankategorijjajda tjanáduvvat. Duodden galggi vissa rievtesvuoda liehket ájnegas ulmuttjij hárráj, ja vælggogisvuodamærrádusá orgánajda, ma galggi doajmmat berustahtek geografalasj guovlojs. Nammadusá lāhpalasj guoradallamin sjaddá nammadus máhttsat konkreta rievtesvuodajda ja vælggogisvuodajda, ja gatjálvissaj jus dá galggi tjanáduvvat ájnegas ulmuttjijda, geografalasj guovlluj, orgánajda ja institusjávŋnjajda.

2.2.4 Ásadibme

Nammadusá mielas de ij la udnásj ásadimárnik álmukriettesvuodaj milta. Ásadimprosæssa hæhttu danen rievddat Vuona álmukriettesvuoda gájbbádusáj gáktuj, daj gaskan aj vuona oajvátattjaj rievtesvuoda ja vælggogisvuoda sámij gáktuj álgoálmugin. Nammadusá mielas de le stáhtan badjásasj ávdåsásstádus tjuovvolit álmukriettesvuodaj vælggogisvuodaj, ja dilijt láhtjet nav vaj gielalasj rievtesvuoda gátseduvvi.

Nammadusá mielas de le ájnegas suohkanijda ájn máhttelisvuohta ietja álgadit ásadimev man suohkankategorijjaj masi ájggu, doajmme dábij milta. Nammadusá oajvvadás ij ráddji suohkanijt álgadit viesádij giellariettesvuodaj nannitjit, valla hieret jut álmuga ieneplāhko ij máhte ráddjit álgoálmuga rievtesvuodaj suodjalimev. Nammadus dættot jut buorre ásadimprosæssa gájbbet buorre ja árra guládallamav suohkanijn.

Nammadus oajvvat ásadimprosessav gánnå stáhtta departementa baktu, Sámedigge ja suohkana ásadimprosessav álgadi. Nammadus oajvvat njuolgasustjálamærrádusá milta galggá mierreduvvat jut departemænnta, Sámedigge ja ájnegas suohkana máhtti álgadit ásadimprosessav suohkankategorijjajda. Dánna dættoduvvá jut suohkan gálggá prosessan maŋen.

2.2.5 Statistihkalasj diedo sáme gielaj birra

Dálla e gávŋnu diedo dajs gudi li sámegielaga Vuonan jalik jáhkedahte statistihkalasj diedo sáme gielaj birra. Nammadusá mielas dát diehtovádne hæhttu gehtjaduvvat dagu rijkajgasskasasj vælggogisvuodaj doadjemin sámij gáktuj álgoálmugin. Nammadus oajvvat álmuklāhkolāhka galggá regulerit luovjodis registrerimav sáme gielaj birra álmuklāgon. Dán oajvvadásá ulmmen le ierit ietjān álkkebun dahkat almulasj oajvátattjaj giellaplānimav ja dilijt láhtjet ienep dābmaris dievnastusfālaldagájt doajmme njuolgasúsáj milta. Dát guosská ierit ietjān dasi gā galggi plānit dājmajt ja giellafālaldagájt álmugij dimensjonerit, tjadádit ja árvustallat.

Nammadusá mielas de hæhttuji boahhteájge giellaguoradallamijda vuoge ávdánahteduvvat ma vaddi jáhkedahte diedojt man moattes ulmutjijs li sámezielaga ja gánná Vuonan sij árru.

2.2.6 Nammadusá oajvvadusá suohkanádastusá gáktuj

Giellaguovloj organiserim

Nammadusá miella le jut sáme giela galggi bisoduvvat ja nanniduvvat aj jus suohkanij rájá rievddaduvvi. Sáme gielaj bisodibme ja ælládahttem hæhttu danen oassen álleslasj árvustallamis jus suohkanaktidime sjaddi. Gå le gatjálvis suohkanrájajt rievddadit de hæhttuji suohkana vieledit sámezielak álmuga ja sáme gielaj moattelágásj hásstalusájt. Nammadus oajvvat organiserimav moattelágásj suohkankategorijjajda. Nammadusá mielas de dá suohkankategorijja galggi doajmmat álles suohkanin.

Sáme gielaj registrerim

Oajvvadus jut ulmutja galggi máhttet registrerit ietjasa giellaadnemav jali giellagullumav álmukláhku, álkken dahká suohkanij giellaplánimav ja suohkana fálddagájt hiebadit, ja nav láhtjet dábmarap dievnastusfálddagájt doajmme njuolgadusáj milta. Oajvvadusá milta de suohkanij stuorrudagá e galga liehket hieredussan gå suohkan galggá máhttet diedojt sáme gielaj birra oadtjot.

2.3 Čoahkkáigeassu

2.3.1 Sámezielaid birra

Lávdegoddi bidjá vuodđun dan ahte leat golbma almmolaš ja ovttadássásaš giela Norggas: máttasámeziella, julevsámeziella ja davvisámeziella. Gielat adnojuvvojit áitojuvvon dahje garrasit áitojuvvon giellan. Gielain lea hui iešgudetlágan vuolggasadji mii lea váldjuvvon vuhtii lávdegotti doaimmain. Lávdegoddi nanne ahte sámezielat devdet vitaliserema eavttu.

2.3.2 Giellaguovlluid organiseren

Lávdegoddi evttoha giellaguovlojuogu sierranas geatnegasvuodaiguin. Lávdegoddi evttoha gielaid dillái heivehuvvon modealla guđege gielddas. Gielddaide biddjojtit gielalaš geatnegasvuodát dađi mielde leago áigumuššan seailuhit vai ealáskahttit giela.

Dat maid lávdegoddi namuha *giellaseailluhangiellan* leat gielddat main lea doarvái sámeziela gelbbolašvuolta dasa ahte sámezielat leat ollislaččat ja servodatguoddi gielat eanaš servodatsurggiin ja bálvalusain mat addojuvvojit. Guovdilis lea giela seailuheapmi.

Olu gielddain lea dárbu sámezielaid ealáskahttimii. Lávdegoddi namuha dáid gielddaid *giellaealáskahttingiellan*. Doaimmat dáid gielddain galget leat mielde sihkkarastimen buori sámezielat bálvalusfáldaga, mii ealáskahtta guoskevaš sámeziela. Lávdegoddi oaidná dasa lassin dárbbu earenoamáš doaimmaide máttasámeziela seailuheapmái ja ealáskahttimii.

Dan vuodul go ain eambo sámezielagat fárrejit gávpogiidda, lea lávdegotti árvvoštallama mielde dárbbalaš ahte muhtin daid *stuorra gávpotgielddain* šaddá mielde ortnegii, dainna lágiin ahte daidda addojuvvo earenoamáš ovddasvástádus sámezielaid hárrái. Lávdegoddi evttoha danin ahte muhtin stuorragávpotgielddat fátmastuvvot dán ortnegii.

Vai giellavuoigatvuodát buorebut čuvvojuvvošedje, oaivvilda lávdegoddi ahte galget vuodđuduvvot *giellaresursaguovddážit* guđege golmma sámegiela fuolaheami váras, namalassii mátta-, julev- ja davvisámegiela. Giellaresursaguovddážit galget veahkehit gielddaid ja ovttaskas olbmuid sámegielat bálvalusaid ollašuttimis. Seammás dat galget čohkket gealbbu ja nannet fágabirrasiid hálldahussii gullelaš sámegielat fálaldatbálvalusain.

Lávdegoddi oaidná ahte ortnegii buoremus livččii leamaš ahte lávdegoddi livččii buktán konkrehta evttohusaid das mat gielddat galget gullat daid iešguđet giellakategoriijade. Lávdegoddi eai leat návccat dahkat dien lágan árvvoštallama buot gielddain. Lávdegoddi lea danin ráddjen iežas dušše evttohit mat gielddat dálá hálldašanguovllus sáhttet leat áigequovdilát daid iešguđet gielldakategoriijaide. Dán lassin addá lávdegoddi ovdamearkkaid muhtun ođđa gielddain mat sáhttet leat áigequovdilát dán ortnegii maid lávdegoddi evttoha.

Lávdegoddi deattasta ahte dát lea ortnega rámmaráhkadus, ja konkrehta geatnegasvuodát gielddaide bohtet loahpalaš čielggadusas.

2.3.3 Guovlu ja ovttaskas olmo giellavuoigatvuodát

Sámegielain lea earenoamáš čanastupmi árbevirolaš sámi ássanguovlluide. Dát guovllut leat danin guovddážis sámegielaid seailuheamis ja ovdáneamis boahhteáiggis. Dáid guovlluin fertejit gustot sierra geatnegahtti njuolggadusat báikkálaš, guovlulaš ja stáhtalaš eiseválddiide.

Lávdegoddi bidjá dán vuodđun modellii mas dihto vuoigatvuodát ja geatnegasvuodát leat njuolga čadnon giellakategoriijii. Lassin galget leat vuoigatvuodát mat gullet ovttaskas olmui ja orgánii gullelaš geatnegahtti mearrádusat, mat galget guoskat fuolakeahhtá geográfalaš guovllus. Lávdegoddi loahpalaš čielggadusas máhccá lávdegoddi fas konkrehtalaš vuoigatvuodaide ja geatnegasvuodaide, ja gažaldahkii ahte galget go dat čadnot ovttaskas olmui, geográfalaš guvlui, orgánii dahje institušuvdnii.

2.3.4 Laktin

Lávdegoddi oaivvilda ahte dálá laktinortnet ii dávis álbmotriektái. Laktinproseassa galgá danin rievdaduvvot vai buorebut fuolaha Norgga álbmotrievttálaš geatnegasvuodaide, maidda gullet maiddái vuoigatvuodát ja geatnegasvuodát mat Norgga eiseválddiin leat sámiid hárrái álgoálbmogin. Lávdegoddi oaivvilda ahte stáhtas lea bajimus ovddasvástádus čuovvut álbmotrievttálaš geatnegasvuodaide, ja láchit dili nu ahte gielalaš vuoigatvuodát vuhtii váldojuvvojit.

Lávdegoddi oaivvilda ahte ovttaskas gielddain ain sáhtta álggahit gielldakategoriijii laktima, dálá geavada mielde. Lávdegoddi evttohus ii eastat gieldda sihkarastimis iežas ássiid giellavuoigatvuodaide, muhto hehte álbmoga eanetlogu vejolašvuoda ráddjet álgoálbmoga riektesuodjalusa. Lávdegoddi čujuha ahte buorre laktinproseassa eaktuda buori ja ahte dialoga gielddain galgá álggahuvvut árrat.

Lávdegoddi evttoha laktinproseassa mas sihke stáhta departemeantta bokte, Sámediggi ja gielddain sáhttet vuolgahit laktima. Lávdegoddi evttoha ođđa ásašmearrádusa mii regulere proseassa. Lávdegoddi evttoha ahte ásašmeantta mearriduvvo ahte departemeantta, Sámediggi ja ovttaskas gielddain sáhttet álggahit gielldakategoriijii laktima. Deattuhuvvo ahte gielddain galgá váldot mielde prosessii.

2.3.5 Statistihkalaš diehtu sámegeielaid birra

Ii gávdno oppalaš geahčastat das geat leat sámegeielagat Norggas dahje luohtehahti statistihkka sámegeielaid birra. Lávdegoddi oaivvilda ahte váilevaš diehtovuodđu ferte gehččojuvvot riikkaidgaskasaš geatnegasvuodaid rihkkumin sámiid vuostá álgoálbmogin.

Lávdegoddi evttoha ahte álbmotregistarláhka galgá mearridit eaktodáhtolaš sámegeielaid registrerema álbmotregistaris. Lávdegotti evttohusa dárkkuhus lea earet eará álkidahttit almmolaš eiseválddiid giellaplánema ja lámčit dili beaktileabbo bálvalusfállamii dálá njuolggadusrámma mielde. Dát guoská earet eará go plánejit, muddejit, čadahit ja árvvoštallet doaimmaid ja giellafálaldagaid álbmogii.

Lávdegoddi oaivvilda ahte ferte ovddidit metoda boahteáiggi gielladutkamušaide maid dárkkuhussan lea addit luohtehahti meroštallama olbmuid logus geat leat sámegeielagat ja gos sii ássat Norggas.

2.3.6 Lávdegotti evttohusat gieldareformma olis

Giellaguovlluid organiseren

Lávdegoddi oaivvilda ahte sámegeielat galget seailuhuvvot ja nannejuvvot maiddá i manjá gieldarájaid vejolaš nuppástuhttimiid. Sámegeielaid seailuheami ja ealáskahttima vuhtii váldin galgá danin leat oppalaš árvvoštallama oktan oassin gielddaid vejolaš ovttahttimis. Go lea sáhka gieldarájaid nuppástuhttimis galget gielddat vuhtii váldit sámegeielat álbmoga ja sámegeielaid iešguđetlágan eavttuid. Lávdegoddi evttoha organiseret iešguđetlágan gieldakategoriijaide. Lávdegoddi oaivvilda ahte dát gieldakategoriijat fertejit gustot gildii oppalaččat.

Sámegeielaid registreren

Evttohus ahte olbmot galget sáhttit registreret iežaset giellageavahusa dahje giellagullevašvuoda álbmotregistarii, álkidahtta gielddaid giellaplánema ja fálaldaga muddema, ja nie lámčit effektiivaset bálvalusfálaldaga. Gieldda sturrodat ii mearkkaš maidege evttohussii ahte gieldda sáhtta viežžat dieđuid sámegeielaid birra.

3 Utvalgets begrepsbruk

Utvalget legger til grunn følgende forståelse av begrepene i samisk sammenheng:

Samiske språk

Utvalget benytter gjennomgående begrepet samiske språk i delrapporten. Det er for å synliggjøre det språklige mangfoldet i Saepmie/Sábme/Sápmi.

Urfolk

Med urfolk mener utvalget folk med særegne språk og kultur som har hatt territoriell tilknytning til området før dagens stat ble etablert med dagens grenser. Norge er etablert på territoriet til to folk, samer og nordmenn. Samer er ett folk med flere samiske språk og særegen kultur.

Morsmål

Med morsmål legger utvalget til grunn at det er det språket eller de språkene personer selv identifiserer seg med. Personer med morsmål inkluderer personer som enten er *samiskspråklig* eller har *samiskspråklig tilknytning*.

En kan ha ett eller flere morsmål.

Samiskspråklig

Med samiskspråklig mener utvalget personer som identifiserer seg med ett eller flere samiske språk og som er funksjonelt samiskspråklig. Dette er personer som både forstår og kan gjøre seg godt forstått på ett eller flere samiske språk.

Samiskspråklig tilknytning

Med samiskspråklig tilknytning mener utvalget personer som identifiserer seg med ett eller flere samiske språk, men som ikke behersker det på et funksjonelt nivå. Dette kan være personer som har et passivt språk. Dette kan også være personer som ikke har noen kompetanse i samisk, men som kommer fra en familiebakgrunn som har gjennomgått et språkskifte.⁸

Personer med samiskspråklig tilknytning er potensielle *samiskspråklige* i *vitaliseringen*⁹ av samiske språk.

Språkmålgruppe

Utvalget legger til grunn at språkmålgruppen er *samiskspråklige* personer og personer med *samiskspråklig tilknytning*. Språkmålgruppen er målgruppen for utvalgets tiltak for samiske språk. Denne gruppen har morsmålsbakgrunn og vil derfor ha språkrettigheter.

Språkbruker

Med språkbruker mener utvalget personer, både med og uten identitetstilknytning, som både forstår og kan gjøre seg godt forstått på ett eller flere samiske språk. Personer uten

⁸ Se utvalgets forståelse av begrepet "språkskifte".

⁹ Se utvalgets forståelse av begrepet "språkvitalisering".

morsmålsbakgrunn inngår i begrepet språkbruker når personer har lært seg ett eller flere samiske språk til et funksjonelt nivå og er brukere av disse. Med språkbruker mener utvalget i tillegg personer som gjennom tiltak foreslått av utvalget kan bli språkbrukere. Personer med *samiskspråklig tilknytning* er potensielle *samiskspråklige* og inngår i begrepet språkbrukere.

Språkskifte

Med språkskifte forstår utvalget et skifte fra å være funksjonelt *samiskspråklig* til kun å beherske majoritetsspråket. Dette kan skje gjennom generasjoner i en familie eller over tid i et samfunn.

Språkvitalisering

Med språkvitalisering forstår utvalget å snu språkskiftet, fra kun å beherske majoritetsspråket til også å bli funksjonelt *samiskspråklig*. En språkvitalisering forutsetter en økning i andel *språkbrukere*, særlig ved at personer med *samiskspråklig tilknytning* tar tilbake sine samiske språk.

Språkbevaring

Med språkbevaring forstår utvalget å opprettholde komplette og samfunnsbærende språk og en betydelig andel *språkbrukere*, og da særlig *samiskspråklige* i samfunnet.

Språkområder

Med språkområder mener utvalget de geografiske områdene hvor utvalget foreslår regler og tiltak for samiske språk.

Sørsamisk språkområde er området der utvalget foreslår regler og tiltak for sørsamisk språk, *lulesamisk språkområde* er området der utvalget foreslår regler og tiltak for lulesamisk språk og *nordsamisk språkområde* er området der utvalget foreslår regler og tiltak for nordsamisk språk.

4 Utvalgets grunnsyn

Språk er et bærende element i enhver kultur og nasjon. For urfolk, som på ulike måter er under sterkt kulturelt press, vil språk være avgjørende for kulturbevaring og urfolks identitet. Utvalget legger vekt på at samer er urfolk og at samiske språk har en svært stor betydning for samiske samfunn.

Samiske språk var i en lang periode utsatt for en statlig fornorskingspolitikk. Utvalget mener at fornorskingspolitikken innebærer at den norske stat har et særlig moralsk ansvar for å gi de samiske språkene tilstrekkelige ressurser slik at de har en fremtid som levende språk, med samme verdi som norsk.

Som følge av fornorskingspolitikken er de samiske språkene i en sårbar stilling. Utvalget mener at man fortsatt i dag ser klare konsekvenser av dette, ved at språkene ikke verdsettes på linje med norsk og at mange, også blant samene selv, ikke er trygge på verdien av å beherske samiske språk.

På den annen side er det mange samer som har et sterkt engasjement for å bevare og vitalisere samiske språk. Det er etablert flere nye språkarenaer med økte muligheter for samiske språkbrukere. Utvalget mener derfor at det er et grunnlag for vitalisering av både sørsamisk, lulesamisk og nordsamisk språk.

Samiske språk har forskjellige utgangspunkt som gjør det nødvendig med tiltak tilpasset situasjonen språkene er i. Nordsamisk er, på tross av mange prøvelser, relativt godt synlig og i bruk i folks dagligliv. Sør- og lulesamisk er i langt mer utsatte posisjoner. Det er viktig å ha klart for seg at innenfor samme språk er det store geografiske forskjeller og forskjeller i synlighet og engasjement, også i det tradisjonelle nordsamiske bosettingsområdet.

Samiske språk har en selvstendig rett til å eksistere. I dag er det altfor få som praktiserer eller lærer seg språkene. Alle språkene er i dag å anse som enten truede eller alvorlig truede språk. Som en følge av dette påligger en plikt for offentlige myndigheter til å fremme samisk språkbruk aktivt. Det er behov for en betydelig innsats.

Hensynet til bevaring og utvikling av samiske språk er spørsmål av nasjonal betydning. I slike spørsmål må staten ta hensyn til at samisk språkbevaring og språkutvikling er en sentral del av samisk selvbestemmelse, særlig når staten skal vurdere hvilke tiltak for samiske språk det er hensiktsmessig å igangsette, opprettholde eller avvikle.

Både folkeretten og nasjonal lovgivning angir samiske språkrettigheter som skal bli lagt til grunn i tjenesteyting overfor samiskspråklige. Dette gjelder både for staten, underordnede statlige organer, kommuner, fylkeskommuner, Sametinget, og private aktører som tilbyr tjenester til samiskspråklige på vegne av offentlige myndigheter. Plikter for tjenesteytere vil ofte følge av rettighetslovgivningen. Mangel på oversikt over hvem som er språkmålgruppen gjør språkplanlegging vanskelig. Særlig sentralt er kommunens mulighet til å identifisere innbyggers behov for å kunne dimensjonere et godt tjenestetilbud, og slik oppfylle de lovfestede rettigheter og plikter.

Utvalget legger til grunn at det er tre offisielle samiske språk i Norge; sørsamisk, lulesamisk og nordsamisk. Samiske språk skal behandles likeverdig. Dette må forstås slik at samiske språk skal være likeverdige med norsk og at de ulike samiske språkene innbyrdes skal være likeverdige. For å oppnå likeverdighet mellom norsk og samiske språk, kreves særskilte tiltak for de samiske språkene, såkalt positiv diskriminering. På grunn av store forskjeller knyttet til demografi, geografi og antall samiskspråklige personer, er det nødvendig med særskilte tiltak, for at de samiske språkene også innbyrdes skal oppnå likeverdighet.

Utvalgets mener at samiske språk skal bevares og styrkes også etter omorganiseringer i offentlig sektor og etter endringer av administrative inndelinger, som endring av kommunegrenser.

Utvalget mener vi er inne i et paradigmeskifte i samfunnet som klart viser at samiske språk er nødvendige for den enkelte same og for de øvrige innbyggerne i språkområdene, og hvor holdninger til samiske språk, særlig blant ungdom, er endret i positiv retning.

5 Samiske språk og språkbrukere

5.1 Innledning

Det samiske bosettingsområdet, Saepmie/Sábme/Sápmi, strekker seg fra de nordlige deler av Hedmark fylke i Norge og Kopparbärgs län i Sverige, og til de østlige deler av Kolahalvøya.¹⁰ Saepmie/Sábme/Sápmi består av ett sammenhengende geografisk område som i seg selv har vært grunnlag for ulike typer av tradisjonelle næringer, blant annet jakt og fiske, reindrift og jordbruk. Dette vide geografiske området har resultert i et rikt mangfold av samiske språk, bosettinger og næringstilpasninger, og er selve symbolet på det samiske samfunnet. Innenfor dette området blir det snakket flere samiske språk og dialekter.¹¹

De første bøkene på samiske språk kom på 1600-tallet, og på denne tiden ble også samisk litteratur skrevet med samme bokstaver som norsk og svensk. På 1800-tallet ble nye bokstaver tatt i bruk for samisk. I dag benytter fem av de standardiserte skriftspråkene en utvidet versjon av det latinske alfabetet, herunder sørsamisk, lulesamisk og nordsamisk.¹²

Språkutvalgets mandat omfatter tre samiske språk: nordsamisk, lulesamisk og sørsamisk. Det er ofte vanskelig å trekke grensen mellom hva som betegnes som et eget språk, og hva som skal kalles dialekter av samme språk. I rettsteorien har det vært diskutert hvorvidt man kan differensiere samiske språk i ulike dialekter, eller om forskjellene er så store at det er snakk om ulike samiske språk.¹³

I språkvitenskapelig sammenheng er innbyrdes forståelighet et viktig kriterium for hvorvidt man står overfor særskilte språk eller dialektvariasjoner innen samme språk. Samtidig bærer språket med seg kunnskaper om fortiden, og er nært knyttet til identitet og nasjonsbygging. Dette er også årsaken til at norsk, dansk og svensk, som stort sett er innbyrdes forståelige, defineres som forskjellige språk. I samisk sammenheng har det vært vanlig å omtale samiske språk i entall, selv om nordsamisk og sørsamisk står like langt fra hverandre som norsk og islandsk, mens forholdet mellom nordsamisk og lulesamisk kan sammenlignes med forholdet mellom norsk og svensk. Dersom språkvernet skal ha et reelt innhold, må det samme vernet gis for både sør-, lule,- og nordsamisk.

I dag blir det gitt opplæring i og på alle tre samiske språk, og alle tre språkene har sitt eget standardiserte skriftspråk og eget alfabet. Selv om nordsamisk er det klart mest talte og utviklede språket, er det ikke grunnlag for rettslig å forskjellsbehandle de tre samiske språkene.

5.2 Historisk tilbakeblikk

5.2.1 Fornorskingspolitikk

Språkenes historie og deres truede posisjon i dag er nært knyttet sammen med behandlingen samene opplevde gjennom en hard fornorskingspolitikk som ble ført over lang tid.

¹⁰ NOU 2000: 3 *Samisk lærerutdanning – mellom ulike kunnskapstradisjoner* punkt 5.1.

¹¹ Nordens språk med røtter og føtter (www.norden.org) <http://eplads.norden.org/nordenssprak/kap2/2c/01.asp>

¹² Se Sametingets hjemmeside (www.sametinget.no) <http://sametinget.no/nor/Spraak/Fakta-om-samiske-spraak>

¹³ Carsten Smith, *Samiske rettigheter i nordisk perspektiv* s. 333 (2006). Se også Susann Funderud Skogvang, *Samerett*, s. 167 (2009).

Fra slutten av 1800-tallet ga den norske stat fornorskningen av samer og kvener høy prioritet. Det geografiske tiltaksområde for politikken var fra Hedmark i sør til Finnmark i nord. Fornorskingsprosessen omfattet hele det tradisjonelle samiske bosettingsområdet. Lenge ble Nord-Troms og Finnmark betegnet som såkalte "overgangsdistrikt" der nordsamisk sto så sterkt at det ble sett på som nytteløst med fornorskningstiltak. Etter hvert skulle disse distriktene komme til å stå i en særstilling som primærområde for en intensivert fornorskingspolitikk.¹⁴

Staten satte i gang en rekke ressurskrevende tiltak for å få forgang i fornorskningen. Det handlet om en økonomisk storsatsing. Den samlede offentlige innsatsen¹⁵ fornorskingspolitikken utgjorde tilsier at det vil ta ca. 110 år før staten har brukt tilsvarende midler for å bevare og styrke samiske språk.¹⁶

De samiske språkene ble et mål for fornorskingspolitikken og et symbol på politikkenes falitt eller suksess. Politikken var uløselig knyttet til fremveksten av sterke nasjonalstater, og det var ikke innføringen av en slik linje i politikken som skilte Norge fra andre stater, men den målbevisste, kontinuerlige og langvarige utførelsen av den. Dette er bakteppet for at den historiske arven etter fornorskingspolitikken både er moralsk besværlig og politisk betent den dag i dag.¹⁷

Avstanden mellom samisk og norsk kultur og språk var så stor at samer og nordmenn ikke uten videre forsto hverandres livsform, ei heller språk. De siste 250 år har det blitt ført en mer eller mindre aktiv fornorskingspolitikk overfor samene som skulle resultere i et språkskifte og at samene skulle oppgi sin kultur. Allerede i 1848 ønsket Stortinget å sette fart i fornorskningen, spesielt i kystområdene. Politikken tok sikte på at samene skulle gå inn for fast bosetting og norsk språk – et kulturelt hamskifte. Det var et todelt mål med dette. For det første var formålet å sikre landets grenser, for det andre ønsket om å sikre en endret utnyttelse av naturressursene gjennom å endre språk, skikker og sedvaner, samt å bytte ut nomadiske flyttemønstre med fast bosetting. Målsetningene var klare, men virkemidlene staten benyttet var preget av mangel på kunnskap og innsikt i kulturen og livsformen blant samene.¹⁸ Fornorskingspolitikken støttet seg til en viss grad på en eksisterende hverdagsrasisme mot samer. Politikken som ble ført overfor samene, særlig sør for Finnmark, var like mye preget av nasjonale, sosialdarwinistiske og rasistiske motiver som sikkerhetspolitikk og ressurskamp.¹⁹

Fornorskingspolitikken gjennomløp flere faser. Frem til omtrent 1905 ble det formelle apparatet bygd opp gjennom vedtak, instruksjer, institusjonsbygging og gjennom en rekke ulike tiltak. Fra ca. 1920 ble fornorskningsideologien meislet ut. I mellomkrigstiden ble det full samordning mellom tiltakene i de ulike samfunnssektorene, herunder skoleverket, kirke, forsvar, jordbruk og industri. Fornorskingspolitikken omfattet etter hvert nesten alle samfunnssektorer.²⁰

¹⁴ Eivind Bråstad Jensen, *I møte med en flerkulturell landsdel* s. 23 og s. 257 (2015).

¹⁵ Henry Minde viser til en årlig samlet bevilgning til samiske formål på nivå med statsbudsjettet i 2005 i *Fornorskninga av samene – hvorfor, hvordan og hvilke følger?* s. 32 (2005).

¹⁶ Ibid. s. 258.

¹⁷ Ibid. s. 12.

¹⁸ Odd Mathis Hætta, *Samene – Nordkalottens urfolk* s. 56, 123 og 126 (2002).

¹⁹ Henry Minde, s. 28 (2005).

²⁰ NOU 1985: 14 *Samisk kultur og utdanning* s. 51.

5.2.2 Samisk organisasjonsbygging

Det første samiske landsmøtet²¹ som ble avholdt så tidlig som i 1917 og Alta-kampen i 1979-1982 står igjen som symboler på samenes kamp mot myndighetene.

Samisk motstand mot fornorskingspolitikken har særlig kommet til syne gjennom opprettelsen av samiske partier og samiske organisasjoner. Disse har blant annet stilt lister til både kommune- og fylkestingsvalg, sametingsvalg og stortingsvalg²² for å fremme samepolitiske standpunkter og slik påvirke hva som blir satt på dagsorden av samisk samfunnsutvikling.

Betydelig motstand mot fornorskingspolitikken ble først mulig når den moderne samebevegelsen ga grunnlag for store, kollektive aksjoner.²³ Alta-aksjonen satte fokus på den samiske minoriteten og mangelen på anerkjennelse og rettigheter som folk. For den norske befolkning, for myndighetene og for samene selv ble dette en vekker.

Samenes rettighetskamp medførte at Samekulturvalget og Samerettsutvalget ble opprettet. Samerettsutvalgets første utredning²⁴ lå til grunn for Stortingets vedtak om egen samelov. Ti år senere, i 1989, ble Sametinget åpnet og året etter vedtok Stortinget et grunnlovstillegg²⁵ som påla statlige myndigheter "at legge Forholdene til Rette for at den samiske Folkegruppe kan sikre og utvikle sit Sprog, sin Kultur og sit Samfundsliv".²⁶

5.2.3 Følgene av fornorskingspolitikken

Følgene av fornorskingspolitikken var varierende fordi det ikke var et entydig syn på tiltakene og gjennomføringen av dem. Slik varierte intensiteten av fornorskningen på flere samfunnsområder avhengig av hvor samene oppholdt seg og hvem de kom i kontakt med.²⁷

Et resultatet av fornorskningen var at samene ble lite synlige i folketellingene²⁸ og samisk identitet og næringsinteresser ble marginalisert. I noen områder forsvant samene helt fra den offisielle statistikken. Et kjent eksempel er fra Kvænangen, der andelen samer i kommunen tilsynelatende ble redusert fra 44 pst. til ikke å ha registrerte samer i kommunen i tidsrommet fra 1930 til 1950.²⁹

Mange samer ble, på tross av massivt press fra storsamfunnet, likevel ikke assimilerte. Ofte var det samene som bodde innerst i fjordstrøk, reindriftssamer og særlig samer i kommunene i indre Finnmark som beholdt en kontinuitet i overføringen av samiske språk og kultur.³⁰

Effekten av den langvarige fornorskingspolitikken har totalt sett vært knusende for samenes språk, kultur og kunnskap om egen historie og har ført til normoppløsning og undertrykking av

²¹ Trondheim kommune er i 2017 vertskap for et stort jubileum som heter "Tråante 2017" som skal markere den nasjonale begivenheten at det er 100 år siden det første samiske landsmøtet ble arrangert i Trondheim i 1917.

²² Isak Saba var den første samer som ble valgt inn på Stortinget. Han ble valgt inn i 1906 som representant for Øst-Finnmark.

²³ Henry Minde, s. 32 (2005).

²⁴ NOU 1984: 18 *Om samenes rettsstilling*

²⁵ Tidligere i Grunnloven § 110 a, nå § 108.

²⁶ Øyvind Ravna, *Samenes rett til land og vann* (2011).

²⁷ Odd Mathis Hætta, s. 123-124, 148-149 (2002).

²⁸ Se kap. 7.3.1 Folketellinger.

²⁹ Henry Minde s. 14, 28 (2005).

³⁰ Odd Mathis Hætta, s. 124, 133 (2002).

samisk identitet. Hverdagsrasismen mot samer eksisterer fortsatt. Samer opplever regelmessig diskriminering³¹, nå også fra fornorskede samer, hvilket utgjør et alvorlig samfunnsproblem.

5.2.4 I etterdønningene av fornorskingspolitikken

Den nye nasjonale språkpolitikken ble staket ut så sent som i 1960-årene.³² En viss oppmykning av fornorskingspolitikken, samtidig med en økende bevissthet hos den samiske befolkningen, førte til at flere begynte å skrive og lese samisk og også synliggjøre sin samiske identitet. Den samme trenden kunne registreres i Sverige og Finland utover 1970-tallet.

Å være same i dag betyr å leve i en kompleks hverdag, og inneholder slik sett ikke bare nyvunnen glede over å kunne beherske samiske språk og utøve sin kultur, men også krenkelser, tap og forsoning. Samer lever i et samfunn der ikke lenger samisk og norsk kan sees på som gjensidig utelukkende kategorier. De er snarere ytterpunkter i en hverdag preget av både norsk og samisk tilstedeværelse. Dette har skapt nye samiske fellesskap i områder hvor det lenge så ut til at den samiske befolkningen var i ferd med å forsvinne. Samtidig er det mange som føler at de står utenfor disse nye samiske fellesskapene, og likevel opplever en tilhørighet som de ønsker å uttrykke. Dagens samer lever i en tid hvor språkets og tradisjonskunnskapens stilling er truet, samtidig som det samiske samfunnet har kjempet frem en rekke rettigheter og muligheter som tidligere generasjoner ikke hadde, for eksempel med hensyn til å utøve og videreføre samiske språk. Utfordringen for unge samer i dag handler om mer enn rettighetskamp, nemlig å forsone seg med fortiden og finne nye måter å bevare og utvikle det samiske fellesskapet og de samiske språkene på, også for fremtiden.³³

5.3 Sørsamisk - utbredelse og språkbrukere

Det sørsamiske bosettingsområdet strekker seg fra Saltfjellet i nord til Engerdal kommune i sør, og tilstøtende områder på svensk side. Reindriftsnæringen er en viktig identitetsfaktor for sørsamene og har vært en forutsetning for opprettholdelse av sørsamisk språk og kultur.³⁴ I det sørsamiske området er Snåasen tjielte/Snåsa kommune og Raarvihken tjielte/Røyrvik kommune innlemmet i forvaltningsområde for samisk språk. Hattfjelldal kommune har fattet vedtak om å søke innlemmelse i forvaltningsområdet. På Unescos liste over truede språk er sørsamisk språk klassifisert som et alvorlig truet språk.

Det hersker stor usikkert om hvor mange som anser seg som sørsamer, og hvor mange av disse som behersker det sørsamiske språket.³⁵ Det er svært få barn som har sørsamisk som hjemmespråk. I NOU 1984: 18 *Om samenes rettsstilling* antyder utvalget at det finnes i overkant av 2000 sørsamer i Norge og Sverige, og at ca. halvparten av disse bor i Norge. Man

³¹ Ketil Lenert Hansen, Stephen Minton og Tore Sørli, "Discrimination amongst Arctic indigenous Sami and non-indigenous populations in Norway" s. 1, 11, 12, 18 og 19 (2016).

³² St.meld. nr. 21 (1962-1963) *Om kulturelle økonomiske tiltak av særlig interesse for den samiske befolkning*.

³³ Astrid Dankersen, *Samisk artikkelasjon – Melankoli, tap og forsoning i en (nord)norsk hverdag* (2014).³⁴ Se St. meld. nr. 28 (2007-2008) *Samepolitikken* punkt 2.3

³⁴ Se St. meld. nr. 28 (2007-2008) *Samepolitikken* punkt 2.3

³⁵ Se kap. 7.3 Dagens kunnskapsgrunnlag.

antar at under halvparten av disse behersker språket. Undersøkelser fra senere tid anslår at minst 270 personer snakker sørsamisk godt og minst 340 personer forstår språket godt.³⁶

Det sørsamiske bosettingsmønsteret er spredt utover et stort geografisk område. Det er 80 mil mellom det sydligste og nordligste området, med 17 reinbeitedistrikter som strekker seg over 46 kommuner og 5 fylkeskommuner.³⁷ Som en følge av den spredte bosettingen har sørsamene vært i en spesielt sårbar situasjon for forningspolitikken og ettervirkningen av den.³⁸ I mange områder er det sørsamiske språket nesten borte, og det er en stor utfordring å vitalisere språket og kulturen slik at språket blir samfunnsbærende og komplett.³⁹ Få språkbrukere og store avstander gjør det krevende å drive sørsamisk språkarbeid, ettersom det gir få og spredte språkarenaer som tar tid både å utvikle og styrke. Det finnes heller ikke kommuner med et sørsamisk flertall, hvilket igjen kan gi negative konsekvenser for språkarbeidet. Det sørsamiske språket er dermed i en helt spesiell situasjon med tanke på koordinering av språktiltak, ansvarsforhold, opplæringstilbud og ressurser.⁴⁰

I dag eksisterer det bare én sørsamiskspråklig barnehage, *Suaja maanagierte*, lokalisert på Snåase/Snåsa. Det er først og fremst Suaja maanagierte og den samiske barnehageavdelingen ved tidligere Elgå oppvekstsenter som har rekruttert sørsamiske førstespråkelever til skolen. Barnehagene er derfor en svært viktig arena for sørsamisk språkvitaliseringsarbeid.

Det foreligger pålitelige tall for valg av sørsamisk i grunnskolen, og derfor sikker kunnskap om at frafallet fra opplæring i grunnskolen er et problem i dag.⁴¹ Tallmateriale fra Grunnskolens informasjonssystem på internett (GSI) viser at det samlede elevtallet for elever med opplæring i sørsamisk har gått nedover de siste tre årene.⁴²

Undervisningstilbudet for sørsamiske elever i grunnskolen har først og fremst vært knyttet til sameskolene *Áarjelsaemiej skuvle* på Snåase/Snåsa i Nord-Trøndelag og *Gaske-Nöörjen saemienskovle* i Hattfjelldal. I de siste årene har sistnevnte skole fylt en viktig funksjon ved å gi samisk fjernundervisning og språksamlinger til elever som går på andre skoler. Stortinget har vedtatt å kutte i støtten til sameskolen i Hattfjelldal i statsbudsjettet for 2016.⁴³

Sametingets språkmotiveringsprosjekt ved tidligere Elgå oppvekstsenter, samt Brekken oppvekstsenter og språksenteret Aajege på Røros har vært helt sentrale i vitaliseringsarbeidet av sørsamisk språk i det sydligste Saepmie de siste 15 år. Elgå oppvekstsenter ble nedlagt i 2012. I dag er det sørsamiske kompetansemiljøet i Elgå videreført med en egen avdeling under

³⁶Jon Todal, *Endringer i den sørsamiske språksituasjonen, Ei kunnskapsoppsummering bygd på tal* s. 8-9. Se også Ellen Ravna, *Undersøkelse av bruken av samisk språk*. (2000) og Karl Johan m.fl., *Samisk språkundersøkelse*, Nordlandsforskning (2012).

³⁷ Fylkeskommunene er Nordland, Nord-Trøndelag, Sør-Trøndelag, Hedmark og Møre- og Romsdal (Trollheimen).

³⁸ St. meld. nr. 28 (2007-2008) *Samepolitikken* punkt 2.3.

³⁹ I St. meld. 35 (2007-2008), *Mål og mening* s. 60 heter det: "At et språk er *komplett*, betyr i denne sammenhengen at det kan brukes på alle områder i samfunnet. At et språk er *samfunnsbærende*, betyr at det i et gitt språksamfunn brukes til offisielle formål, for eksempel undervisning og lovgivning".

⁴⁰ Sametinget, *Sametingsmelding om samisk språk* s. 16.

⁴¹ *Samiske tall forteller* påpekte dette problemet allerede i første rapport i 2008. Se Jon Todal, "Samisk språk i grunnskolen, jevn vekst og brått fall" (2008).

⁴² Sámi allaskuvla, *Samiske tall forteller 8 - Kommentert samisk statistikk* s. 20 (2015) og Sámi allaskuvla, *Samiske tall forteller 4 - Kommentert samisk statistikk*, 4 s. 19 – 42 (2011).

⁴³ Se Innst.12 (2015-2016) og Prop. 1 S (2015-2016) side 54-55.

Sámi lohanguovddáš/Saemien lohkemejarnge/Senter for samisk i opplæringa ved Samisk høgskole.

Grong videregående skole og Røros videregående skole tilbyr gjennom *Aajege* opplæring på videregående nivå. Opplæring på videregående tilbys også på sameskolen i Hattfjelldal. Sørsamisk opplæring ved hjemmeskolene er basert på fjernundervisning.⁴⁴ Nord universitetet, tidligere Høgskolen i Nord-Trøndelag, har det nasjonale ansvaret for sørsamisk språk og kultur innen lærerutdanningen. I tillegg har språksentrene vært viktig i språkarbeidet. Det er tre språksentre i sørsamisk område: *Aajege* på Røros, *Gielem nastedh* i Snåase/Snåsa og *Gieleaernie* i Raarvihke/Røyrvik.

Det er stor mangel på førskolelærere og lærere i sørsamisk og stor mangel på læremidler.⁴⁵ Det er derfor viktig at kommunene og fylkeskommunene har kunnskap om sørsamiske forhold, og sikrer at sørsamisk språk ikke blir usynliggjort og glemt. Samfunnet har stort behov for personer med kompetanse i sørsamisk.

5.4 Lulesamisk - utbredelse og språkbrukere

Det lulesamiske språkområdet i Norge strekker seg fra Ballangen i nord til Saltfjellet i sør, og omfatter blant annet Divtasvuodna/Tysfjord, Hamarøy/Hábmer, Steigen, Sørfold og deler av Fauske kommune i Nord-Salten. I 2006 ble Divtasvuona suohkan/Tysfjord kommune innlemmet i forvaltningsområdet for samisk språk. På Unescos liste over truede språk er lulesamisk språk klassifisert som et alvorlig truet språk.

Det er knyttet stor usikkerhet til hvor mange som snakker lulesamisk.⁴⁶ Det er antas at det er omlag 2000 lulesamer på norsk side av grensen, og at 600 av disse bruker språket aktivt.⁴⁷ Lulesamene i indre fjordområder har i større grad klart å beholde tradisjoner og språk, enn de som bodde i ytre deler av Salten og Ofoten.⁴⁸

I 1989 ble det etablert en lulesamisk barnehage, *Vuonak Sámemáná*, på Drag i Divtasvuodna/Tysfjord, som et resultat av iherdig innsats fra foreldrene. Barnehagens formål var å styrke lulesamisk språk, og gi barna gode utviklings- og aktivitetsmuligheter i et samisk språkmiljø.⁴⁹ I august 1994 overtok det lulesamiske senteret Árran driften av barnehagen.⁵⁰ Barnehagen har bidratt til å rekruttere elever til samiskspråklige klasser i grunnskolen på Drag, samt bidratt til at det undervises i lulesamisk i videregående skole. Etableringen av barnehagen og samiskundervisningen i skolen har trolig vært avgjørende for den positive språkutviklingen blant lulesamiske barn og unge.

⁴⁴ Språksamlingene tilbys fra sameskolen i Hattfjelldal, sameskolen i Snåase/snåsa og Brekken skole, samt fra Grong videregående skole og Aajege.

⁴⁵ St. meld. nr. 28 (2007-2008) *Samepolitikken* punkt 2.3.

⁴⁶ Se kap. 7.3 Dagens kunnskapsgrunnlag.

⁴⁷ Ibid punkt 2.5.1.

⁴⁸ Ibid punkt 2.5.

⁴⁹ NOU 2000: 3 *Samisk lærerutdanning – mellom ulike kunnskapstradisjoner* punkt 5.3.3.

⁵⁰ Árran gir i dag undervisning i lulesamisk via videokonferanse til ulike grunn- og videregående skoler i Hordaland, Nord-Trøndelag, Sør-Trøndelag og Nordland. Árran startet første gang med denne undervisningsformen i februar 1999.

På oppdrag fra Sametinget utarbeidet Nordlandsforskning i 2012 en undersøkelse om bruk av samiske språk.⁵¹ Språkundervisningen viser imidlertid at språksituasjonen i den samiskspråklige barnehagen på Drag i Divtasvuodna/Tysfjord har beveget seg i en uheldig retning, og at lulesamisk språk ikke blir brukt i like stor grad som tidligere. Dette har også konsekvenser for språkbruken i de samiske klassene i skolen og på andre arenaer hvor barn og unge møtes. I et språkbevaringsperspektiv er dette alvorlig. Den negative utviklingen for lulesamisk språk er sammenfallende med innlemmelsen av Divtasvuodna/Tysfjord kommune i forvaltningsområde for samisk språk i 2006. Utviklingen kan kanskje forklares med at den samiske institusjons- og samfunnsbyggingen har medført en flytting av fokus fra språkopplæring til språkforvaltning, og at personer med lulesamisk fagkompetanse velger andre yrker, enn barnehage- og læreryrket.

I 1985 tilbød daværende Høgskolen i Bodø, nåværende Nord Universitet, for første gang et studie i lulesamisk på høyere nivå⁵². I 2012 ble dette tilbudet utviklet til bachelornivå, og fra høsten 2016 vil universitetet også tilby lulesamisk mastergrad.

5.5 Nordsamisk - utbredelse og språkbrukere

Det nordsamiske språkområdet strekker seg fra Finnmark/Finnmárku og Nord-Troms, og til områdene fra Midt-Troms og sørover til Ofoten. Da samelovens språkregler ble vedtatt i 1992 omfattet forvaltningsområdet kun kommuner i det nordsamiske området – Kárášjohka/Karasjok, Guovdageaidnu/Kautokeino, Porsanger/Porsáŋgu, Deatnu/Tana, Unjárga/Nesseby og Gáivuotna/Kåfjord. I 2009 ble Loabák/Lavangen innlemmet i forvaltningsområdet. Nordsamisk er klassifisert som et truet språk på Unescos liste over truede språk.

Det er knyttet stor usikkerhet til hvor mange som snakker nordsamisk.⁵³ Nordsamisk er den største samiske språkgruppen og det antas at det snakkes av omtrent 25 000 personer i Norge. Nordsamisk snakkes hovedsakelig i fylkene Finnmark/Finnmárku og Troms/Romsa, og i kommunene Tjeldsund og Evenes i Nordland.

I Guovdageaidnu/Kautokeino og Kárášjohka/Karasjok utgjør samene et flertall i kommunene, og her snakker majoriteten av befolkningen (anslagsvis 90 pst.) nordsamisk.⁵⁴ I de nordsamiske kommunene innenfor forvaltningsområdet er det mange barn som har nordsamisk som hjemmespråk, og nordsamisk er for mange daglig samhandlings- og kommunikasjonsspråk. I tillegg er nordsamisk også synlig i lokalsamfunnet i mye sterkere grad enn i andre samiske områder.

Det er seks samiske språksentre i det nordsamiske språkområdet. Disse befinner seg i kommunene Alta, Deatnu/Tana, Unjárga/Nesseby, Porsanger/Porsáŋgu, Gáivuotna/Kåfjord, Tromsø, Skibotn, Evenes og Loabák/Lavangen.

Nordsamisk brukes i forvaltningen innenfor flere kommuner i det nordsamiske språkområdet. Sametinget bruker i hovedsak nordsamisk og norsk i sin forvaltning. Språkrettigheter og etablering av samiske institusjoner har ført til at nordsamisk har fått en sterkere posisjon i samfunnet. Dette gjelder særlig institusjoner som NRK Sápmi, SÁNAG/SANKS, Sámi allaskuvla/Samisk høgskole, Eanandoalludirektoráhtta/Landbruksdirektoratet og Sis-

⁵¹ Karl Johan Solstad m.fl., *Samisk språkundervisning* (2012).

⁵² Anders Kintel, "Lulesamisk høgskoleutdanning". I Svein Lund (Red.), *Samisk skolehistorie* (2013).

⁵³ Se kap. 7.3 Dagens kunnskapsgrunnlag.

⁵⁴ NOU 1995: 6 *Plan for helse- og sosialtjenester til den samiske befolkning* i Norge punkt 3.1.3.1.

finnmárku Diggegoddi/Indre Finnmark tingrett. Samisk media og litteratur har særlig bidratt til å synliggjøre, styrke og utvikle samiske språk.⁵⁵

I mange områder utenfor forvaltningsområdet for samisk språk, er nordsamisk språk fortsatt i en utsatt posisjon. Dette gjelder spesielt i mange sjøsamiske områder i Troms/Romsa og Finnmark/Finnmárku og i det markasamiske området i Sør-Troms og Nordre Nordland. Man må på denne bakgrunn anta at det nordsamiske språket fortsatt er i tilbakegang i disse områdene. De siste ti årene har det imidlertid foregått en aktiv kulturell og språklig vitalisering, med blant annet innlemmelsen av Loabága suohkan/Lavangen kommune i forvaltningsområdet i 2009 og etableringen av det samiske språksenteret, Várdobáiki, i Evenes kommune i 2002.

Det er fortsatt stort behov for kompetanse i nordsamisk innenfor opplæring, læremiddelutvikling og i offentlig forvaltning og tjenesteyting. De samiskspråklige miljøene er fortsatt viktige ressurser for utviklingen av nordsamisk språk, også i andre deler av de nordsamiske områdene. Disse områdene spiller derfor en viktig rolle for den kulturelle og språklige kontinuiteten i det samiske samfunnet som helhet.

5.6 Særlig om samer bosatt i byer

Det er en tendens at folk flytter fra bygder til byer og tettsteder, gjerne i forbindelse med utdanning og jobb. Mangfoldet i utdannings-, arbeids- og fritidstilbud gjør byene attraktive også for mange samer. Den samiske befolkningen i byene består i dag av samer fra alle deler av Sábmme/Saepmie/Sápmi. Oslo og Tromsø er blant annet byer med samiske innbyggere, og representerer dermed et stort samisk mangfold. Andre byer og sentra, særlig i nord, har også fått et betydelig antall samiske innbyggere.⁵⁶ Selv om den samiske befolkningen i byene er prosentvis liten i forhold til innbyggertallet, har mange byer en forholdsvis stor samisk befolkning. Det antas at over halvparten av den samiske befolkningen bor utenfor forvaltningsområdet for samisk språk.⁵⁷

5.7 Språkpakten

5.7.1 Språkpakten og samiske språk

En problemstilling som har vært oppe i forbindelse med Norges rapporteringer om gjennomføringen av språkpakten, er spørsmålet om hvilke samiske språk som er beskyttet under paktens del III og hvilken betydning innlemmelsen av lule- og sørsamiske kommuner i forvaltningsområdet har for Norges folkerettslige forpliktelser. Ordlyden i ratifikasjonsdokumentet, "the sami language", har bidratt til tolkningstvil. Utvalget ser på denne bakgrunn behov for å gjennomgå språkpaktens bestemmelser.

Den europeiske pakt om regions- eller minoritetsspråk (heretter omtalt som språkpakten)⁵⁸ inneholder bestemmelser som har til hensikt å beskytte regions- og minoritetsspråk i Europa. For å ratifisere språkpakten er det tilstrekkelig at statene forplikter seg til del II. Del II fastsetter en rekke formål og prinsipper når det gjelder statenes plikt til å sikre vern av

⁵⁵ NRK har en allmennkringkasterrolle og dermed et stort ansvar for å ivareta og videreutvikle samiske språk.

⁵⁶ St. meld. 28 (2007-2008) punkt 2.7.

⁵⁷ Delrapport fra ekspertutvalg, *Kriterier for god kommunestruktur* (2014) punkt 3.3.

⁵⁸ Norge ratifiserte språkpakten 10. november 1993, og den trådte i kraft i 1998. (Pr 2015) har 25 stater ratifisert konvensjonen. Språkpakten forplikter nasjonalstatene til å gjennomføre konkrete tiltak for å bevare regional- og minoritetsspråk, slik at de blir synlige både i politikken, i lovgivningen og i praksis.

minoritetsspråkene. Del III inneholder mer omfattende og detaljerte regler som legger konkrete plikter på myndighetene på ulike felt, blant annet innen områder som utdanning, rettsvesen og den offentlige forvaltningen.

Språkpakten inneholder en definisjon av hva som menes med "regions- eller minoritetsspråk" i art. 1 bokstav a. Med *regions- eller minoritetsspråk* menes språk som "tradisjonelt brukes innenfor et gitt område av statsterritoriet av en gruppe som tallmessig er mindre enn resten av statens befolkning". I tillegg må språket være "forskjellig fra det offisielle språket i staten". Det er presisert at dialekter av de(t) offisielle språk faller utenfor språkpaktens bestemmelser. Det er videre lagt til grunn at regional- eller minoritetsspråk skal ha en historisk geografisk tilknytning til territoriet for og omfattes av paktens. Selv om språkpakten først og fremst gjelder territorielle språk, omfattes også språk som tradisjonelt brukes innen statens område, selv om språket ikke kan identifiseres med et spesielt område, jf. språkpakten art.1 bokstav c. Dermed skiller språkpakten mellom språk som har en geografisk og historisk tilknytning til området og språk som har en historisk tilknytning til området, men som er territorielt ubundet.⁵⁹ De territorielle ubundne språkene har et svakere vern enn språkene med geografisk tilknytning, jf. språkpakten art. 7 punkt 5.

Med "*territorium hvor regions- eller minoritetsspråk brukes*" forstår paktens geografiske områder hvor regions- eller minoritetsspråk er uttrykksmiddel for et antall mennesker som rettferdiggjør de i paktens nedfelte tiltak, jf. språkpakten art. 1 bokstav b. Altså ett område hvor språket tales i en betydelig utstrekning. Det følger av språkpaktens forklarende rapport at man under utarbeidelsen av konvensjonen bevisst ikke ønsket å fastsette konkret hvor mange språkbrukere som kvalifiserer til anvendelse av paktens, men at dette skulle være opp til hver enkelt stat å avgjøre.⁶⁰ På denne bakgrunn innrømmer språkpakten statene en relativ stor frihet når det gjelder spørsmålet om det geografiske anvendelsesområdet for paktens bestemmelser.⁶¹ Antallet mennesker som kreves for å rettferdiggjøre tiltakene, kan dermed variere ut fra spørsmålet om hvilket tiltak det er tale om å gjennomføre. Hensynet til språkets historiske tilknytning, språkpaktens formål og antall mennesker som begrunner vedtakelsen av de tiltak som følger av paktens, er blant annet momenter som skal vektlegges i vurderingen.⁶² Statene plikter dessuten å ta i betraktning de behov og ønsker som er uttrykt av gruppene, jf. art. 7 punkt 4.

Ekspertkomiteen har ved flere anledninger bedt norske myndigheter om å avklare spørsmålet om mulig anvendelse av paktens del III på lule- og sørsamisk. I 2006 ble Divtasvuona suohkan/Tysfjord kommune innlemmet i forvaltningsområdet for samisk språk som den første lulesamiske kommunen. Under henvisning til det betydelige antallet lulesamisketalande i Divtasvuodna/Tysfjord, pekte komiteen i sin rapport av 2007 på at innlemmelse i forvaltningsområdet normalt også ville bety at paktens del III ville gjelde for lulesamisk.

5.7.2 Særlig om sørsamisk og lulesamisk omfattes av del III

I henhold til språkpakten art. 15 skal statene hvert tredje år rapportere til ekspertkomiteen. I Norges første rapporteringsrunde la ekspertkomiteen tilsynelatende til grunn at del III var

⁵⁹ Council of Europe, *Explanatory Report to the European Charter for Regional or Minority Languages*, European Treaty Series - No. 148, para. 34.

⁶⁰ Ibid para. 35.

⁶¹ Kommunal- og moderniseringsdepartementet, *Rapport fra gjennomgang av samelovens språkregler* s. 41-42.

⁶² Se *Explanatory Report to the European Charter for Regional or Minority Languages*, para. 34-35.

ratifisert for det *samiske språket som helhet*. Samtidig valgte ekspertkomiteen å behandle lule- og sørsamisk som del II-språk under henvisning til at forpliktelsene under del III bare var gjennomført overfor nordsamisk innenfor forvaltningsområdet for samisk språk. I den andre statsrapporten tilkjennega staten uttrykkelig at lule- og sørsamisk formelt er beskyttet av paktens del III. Samtidig forstod man det slik at ekspertkomiteen fant det passende å behandle lule- og sørsamisk under paktens del II under henvisning til at antallet språkbrukere ikke var tilstrekkelig til å rettferdiggjøre tiltak i samsvar med del III. I et tillegg til den tredje statsrapporten ble det fra norsk side gitt uttrykk for at det på ratifiseringstidspunktet kun var nordsamisk som var i en posisjon som gjorde beskyttelse under del III relevant. Departementet mente ordlyden i ratifiseringsdokumentet, "*the Sami language*", for det første kunne tolkes slik at det var det samiske språket som helhet, med alle dets varianter, som er beskyttet under paktens del III.⁶³ Ratifikasjonsdokumentet kunne, ifølge departementet, også tolkes slik at det bare var det nordsamiske språket som ved ratifiseringen fikk beskyttelse under paktens del III. Til støtte for et slikt syn argumenterte departementet med at det på ratifiseringstidspunktet bare var nordsamiske kommuner som var innlemmet i forvaltningsområdet. I statsrådsforedraget som lå til grunn for ratifikasjonsbeslutningen, ble det slått fast at eksisterende lovgivning og praksis oppfylte paktens del III, og at ratifiseringen ikke hadde noen økonomiske eller administrative konsekvenser for Norge ut over det eksisterende lovverk forpliktet til. Departementet mente dermed at den rettslige og faktiske konteksten som lå til grunn for ratifiseringen, talte for at det bare var nordsamisk innenfor forvaltningsområdet som var omfattet av språkpakten del III. Samtidig understreket departementet at en rekke av bestemmelsene som gjelder for nordsamisk, i praksis også blir gjennomført for sør- og lulesamisk.⁶⁴

5.8 Utvalgets vurdering

Uttalelsene fra ekspertkomiteen og staten begrunner noe ulikt hvorfor lule- og sørsamisk behandles som del II-språk. Ekspertkomiteen har vist til at del III-forpliktelsene faktisk bare var gjennomført overfor nordsamisk. Myndighetene har på sin side vist til at antallet brukere av sør-, og lulesamisk ikke rettferdiggjør de tiltak som følger av del III.

Selv om de folkerettslige forpliktelsene til en viss grad gir statene skjønnsmargin når det gjelder å definere områder hvor språkrettighetene skal komme til anvendelse, er utvalget av den oppfatning at språkpakten del III også bør omfatte sør- og lulesamisk. Skal de samiske språkene være levende språk, er det etter utvalgets oppfatning svært viktig med aktiv og utvidet bruk av språkene, og at det legges til rette for at sør- og lulesamisk i større grad kan benyttes i offentlig sammenheng i de tradisjonelle samiske områdene. Den internrettslige likestillingen av disse tre språkene bør, etter utvalgets vurdering, også reflekteres i Norges forpliktelser under språkpakten. Ved å definere sør- og lulesamisk som del-III språk, vil man kunne bidra til å høyne statusen for sør- og lulesamisk, samt bidra til å styrke språkarbeidet ved at staten uttrykkelig forplikter seg folkerettslig til å iverksette tiltak for disse språkene.

Utvalget ser på denne bakgrunn behov for at norske myndigheter presiserer overfor Europarådet hvilke forpliktelser som skal gjelde for sør- og lulesamisk. Dette kan gjøres ved å meddele Europarådet at sør-, lule-, og nordsamiske språk er omfattet av paktens del III innenfor sør-, lule- og nordsamiske språkområder. Utvalget understreker at statene fortsatt nyter en vid

⁶³ Se Kommunal- og moderniseringsdepartementet, *Rapport fra gjennomgang av samelovens språkregler* s. 30.

⁶⁴ Departementet understreker likevel at konklusjonen er "usikker", se Kommunal- og moderniseringsdepartementet, *Rapport fra gjennomgang av samelovens språkregler* s. 10. Se også Kommunal- og moderniseringsdepartementet, *Norges sjette periodiske rapport om gjennomføringen av språkpakten i Norge* s. 10.

skjønnsmargin når det gjelder spørsmålet om hvilke av de tiltak som er nevnt i del III skal omfatte sør- og lulesamiske språk. Tiltakene kan dermed tilpasses språkenes ulike situasjon.

Utvalget har erfart at spørsmålet om statusen for sør- og lulesamisk har bidratt til tvil. Utvalget legger til grunn at Norge har tre offisielle og likeverdige samiske språk, sør-, lule-, og nordsamisk. Utvalget vil komme tilbake til dette i utvalgets endelige utredning.

6 Organisering av språkområder

6.1 Dagens forvaltningsområde for samisk språk

Forvaltningsområdet for samisk språk omfatter i dag 10 kommuner: Snåasen tjielte/Snåsa kommune og Raarvihken tjielte/Røyrvik kommune i sørsamisk område, Divtasvuona suohkan/Tysfjord kommune i lulesamisk område og Loabága suohkan/Lavangen kommune, Guovdageainnu suohkan/Kautokeino kommune, Gáivuona suohkan/Kåfjord kommune, Kárášjoga gielda/Karasjok kommune, Porsanger kommune/Porsánjgu gielda, Deanu gielda/Tana kommune og Unjárgga gielda/Nesseby kommune i nordsamisk område.



Figur 6.1 Dagens forvaltningsområde for samisk språk

6.1.2 Lov om Sametinget og andre samiske rettsforhold (sameloven)

I sameloven lov 12. juni 1987 nr. 56 § 3-1 defineres forvaltningsområdet som de kommunene som det er fastsatt i forskrift at skal inngå i forvaltningsområdet:

"I dette kapitlet menes med:

1. forvaltningsområdet for samisk språk; de kommunene som Kongen i forskrift har fastsatt at skal inngå i forvaltningsområdet for samisk språk"

Forskrift om forvaltningsområdet for samisk språk⁶⁵ fastsetter hvilke kommuner som inngår i forvaltningsområdet:

"Med forvaltningsområdet for samisk språk menes kommunene Karasjok, Kautokeino, Nesseby, Porsanger, Tana, Kåfjord, Lavangen, Tysfjord, Røyrvik og Snåsa".

Grunnloven § 108 etablerer en plikt for statens myndigheter å legge forholdene til rette for at "den samiske folkegruppe kan sikre og utvikle sitt språk, sin kultur og sitt samfunnsliv." Plikten er gjennomført og konkretisert blant annet gjennom språkreglene i sameloven kapittel 3, som gir språklige rettigheter i møte med offentlige organer. Det gjelder oversettelse av regler, kunngjøringer og skjema til samisk, rett til svar på samisk, utvidet bruk av samisk i rettsvesenet, utvidet rett til bruk av samisk i helse- og sosialsektoren, individuelle kirkelige tjenester, rett til utdanningspermisjon og rett til opplæring i samisk.⁶⁶ De fleste bestemmelsene er begrenset til forvaltningsområdet for samisk språk, med unntak av noen bestemmelser som gjelder hele landet. Bestemmelsene i sameloven er minimumskrav. Kommunene står derfor fritt til å tilrettelegge for samiske språk utover det som blir regulert i loven.

Bakgrunnen for opprettelsen av forvaltningsområdet for samisk språk var ønsket om å gjøre gjeldende særlige regler om bruk av samisk i områder der det samiske språk stod sterkest⁶⁷. I Ot.prp. nr. 60 (1989-1990) ble praktiske, økonomiske og administrative sider ved den geografiske avgrensningen vurdert. Ved opprettelsen av forvaltningsområdet ble det lagt til grunn at samisk språk skulle styrkes i kommuner også utenfor området, og at en utvidelse av forvaltningsområdet skulle vurderes når reglene hadde virket en stund. Det ble videre lagt vekt på at praktiseringen av reglene i forvaltningsområdet kunne gi inspirasjon til liknende bruk av språkene utenfor området, noe som igjen ville legge forholdene til rette for utvidelse av forvaltningsområdet.

Da samelovens språkregler ble vedtatt i 1990, ble det lovfestet hvilke kommuner som skulle inngå i forvaltningsområdet for samisk språk. I samelovens språkkapittel ble Kárášjohka/Karasjok, Guovdageaidnu/Kautokeino, Unjárga/Nesseby, Deatnu/Tana, Porsanger/Porsángu og Gáivuotna/Kåfjord innlemmet i forvaltningsområdet.

Daværende Kultur- og kirke departement sendte i 2004 på høring forslag om endring i sameloven, der det ikke lenger skulle fastsettes direkte i lov hvilke kommuner som skulle utgjøre forvaltningsområdet for samisk språk. Bakgrunnen var at Sametinget mente det ville være mer tjenlig med en forskriftshjemmel enn å presisere i lov hvilke kommuner som til enhver tid utgjør forvaltningsområdet for samisk språk. Dersom flere kommuner ønsket å innlemmes i forvaltningsområdet, var det ikke hensiktsmessig lovteknisk å presisere de respektive kommunene i loven. I høringsrunden påpekte Norsk språkråd⁶⁸ at prosedyrene for

⁶⁵ Forskrift 17. juni 2005 nr. 657 om forvaltningsområdet for samisk språk, § 1.

⁶⁶ Jf. Lov 6. desember 1987 nr. 56 Om Sametinget og andre samiske rettsforhold (sameloven) §§ 3-2 til 3-8.

⁶⁷ Ot.prp. 60 (1989-1990) Samisk språk.

⁶⁸ Nå Språkrådet.

innlemmelse burde vurderes nærmere, siden det politiske flertallet i kommunestyrene vil være skiftende. Som svar til uttalelsen viste Kultur- og kirke departementet til at det er Sametinget som vil være det organ som fremmer forslag til departementet om forvaltningsområdet for samisk språk skal utvides eller ikke. Departementet foreslo en endring av ordningen og at det nå skulle fastsettes av Kongen i forskrift hvilke kommuner som utgjør forvaltningsområdet for samisk språk. I Ot.prp. nr. 38 (2004-2005) la departementet til grunn at det var en forutsetning at den respektive kommunen i første omgang fattet et vedtak om å inngå i språkområdet, og at dette ble diskutert med Sametinget.⁶⁹

Slik regelverket praktiseres⁷⁰ i dag, er det derfor en forutsetning at kommunen fatter et vedtak om innlemmelse, for at Sametinget skal få saken forelagt, og for at regjeringen skal vedta innlemmelse ved kongelig resolusjon.⁷¹ Departementet foretar en forskriftsendring som fastsettes ved kongelig resolusjon, det vil si at saken behandles i statsråd.

6.1.3 Sverige - Lov om nasjonale minoriteter og minoritetsspråk

I forbindelse med utarbeidelsen av en ny lov om nasjonale minoriteter og minoritetsspråk ble det i Sverige foretatt en vurdering av hvilke kommuner som burde innlemmes i forvaltningsområdet. Utredningen ble foretatt av en gruppe sammensatt av uavhengige eksperter. Bakgrunnen for utredningen var blant annet kritikk fra Europarådets ekspertkomite om at store deler av den samiskspråklige befolkningen i Sverige, og spesielt den sørsamiske befolkningen, bodde utenfor forvaltningsområdet. På bakgrunn av utredningen trådte en ny lov i kraft i 2010. Forvaltningsområdet ble ved loven utvidet fra 4 til 17 kommuner, herunder både nordsamisk, lulesamisk og sørsamisk språkområde. Hvilke kommuner som skulle inngå i forvaltningsområdet ble fastsatt i lov. Loven fastsetter at også andre kommuner, kan søke om å få inngå i forvaltningsområdet for samisk språk⁷².

Loven sikrer blant annet en part i en sak rett til å bruke samisk både muntlig og skriftlig i kontakt med en forvaltningsmyndigheter hvis geografiske virksomhetsområde helt eller delvis sammenfaller med forvaltningsområdet for minoritetsspråk. Utenfor forvaltningsområdet har en part i en sak rett til å bruke samisk i kontakt med forvaltningsmyndighetene, dersom saken kan behandles av personale som behersker språket. Dersom det finnes særskilte grunner, kan regjeringen fritta den myndighet som ber om det, fra forpliktelsene til å gi skriftlig og muntlig svar på samisk.

6.1.4 Finland – Samisk språklov

I 2004 trådte en ny samisk språklov i kraft i Finland. Formålet med loven er dels å sikre den grunnlovsfestede retten for samer til å bevare og utvikle sitt språk og sin kultur, og dels å trygge samenes rett til å anvende sitt språk hos domstoler og andre offentlige myndigheter. Dessuten pålegges det offentlige en plikt til å tilgodese og fremme samenes språklige rettigheter. Loven stiller krav til statlige og kommunale myndigheter innenfor forvaltningsområdet, og også

⁶⁹ Ot.prp. nr. 38 (2004-2005) *Om lov om endring i lov 12. juni 1987 nr. 56 om Sametinget og andre samiske rettsforhold* punkt 1.

⁷⁰ Se Regjeringens nettside (www.regjeringen.no) <https://www.regjeringen.no/no/tema/urfolk-og-minoriteter/samiske-sprak/samelovens-sprakregler-og-forvaltningsom/id633281/#4>

⁷¹ Kommunal- og moderniseringsdepartementet, *Rapport fra gjennomgang av samelovens språkregler* (2014).

⁷² Ibid.

enkelte krav til sentrale myndigheter utenfor forvaltningsområdet.⁷³ Det fastsettes i loven hvilke kommuner som inngår i forvaltningsområdet.⁷⁴

Loven bygger på systemet at man spesielt innen samenes "hembygdsområde"; Enare, Utsjoki, Enontekis og en del av Sodankylä kommune, skal kunne anvende samisk. Innenfor dette området skal derfor offentlige myndigheter betjene på samisk, og man har rett til å anvende samisk i videre utstrekning enn i andre deler av landet.

Utformingen av samisk språklov er også påvirket av den finske språklagen, som bygger på tanken om at kommunene er en- eller tospråklige, og reglene varierer ut ifra dette.

6.1.5 Sametingets tospråklighetsmidler

Kommunene som er del av forvaltningsområdet for samisk språk, samt de fire fylkeskommunene som disse kommunene ligger i, tildeles tospråklighetsmidler fra Sametinget. Tospråklighetstilskuddet er blitt tildelt til kommunene og fylkeskommunene i forvaltningsområdet siden 1993, som en følge av at samelovens språkregler trådte i kraft. Målet med midlene er at de skal bidra til at befolkningen i forvaltningsområdet skal kunne bevare og utvikle sitt språk, og at den samiske befolkningen i forvaltningsområdet har en reell mulighet til å bruke samisk i møte med offentlig forvaltning.⁷⁵ I Sametingets tildelingskriterier for tospråklighetsmidlene⁷⁶ er det fastsatt av Sametinget at det skal inngås individuelle samarbeidsavtaler med hver enkelt kommune og fylkeskommune i forvaltningsområdet for samisk språk. Bruken av tospråklighetsmidlene er dermed en del av samarbeidsavtalene Sametinget har inngått med alle kommunene og fylkeskommunene i forvaltningsområdet.

Tospråklighetsmidlene er del av grunnbevilgningen til Sametinget over kapittel 560 post 50. I tildelingsbrevet til Sametinget for 2015 står det at formålet med dette tilskuddet blant annet er "å dekke drift av Sametinget, tospråklighetsmidler til kommunene og Sametingets tilskudd til næringsutvikling". Den samlede tildelingen på denne posten i 2016 er 279,7 mill. kroner.⁷⁷

⁷³ Ibid.

⁷⁴ Ibid.

⁷⁵ Sametingets budsjett for 2015.

⁷⁶ Plenumsvedtak i Sametinget sak 011/11, *Nye tildelingskriterier for tildeling av tospråklighetsmidlene* punkt 6.1.2 og 6.4.7 (2011).

⁷⁷ Innst. 16 S (2015-2016).

Tabell 6.1 Tabell: Sametingets fordeling av tospråklighetsmidler 2012-2015

	(i 1000 kr)			
	2012	2013	2014	2015
Unjárga/Nesseby	3 021	3 021	3 511	3 532
Deatnu/Tana	5 082	5 082	4 985	5 015
Porsanger/Porsáŋgu	5 312	5 313	4 534	4 579
Kárášjohka/Karasjok	7 320	7 320	7 483	7 210
Guovdageaidnu/Kautokeino	7 554	7 554	7 690	7 666
Gáivuotna/Kåfjord	3 476	3 476	3 659	3 591
Divtasvuodna/Tysfjord	3 021	3 021	2 422	3 475
Snåase/Snåsa	3 021	3 021	2 828	2 973
Loabák/Lavangen	3 021	3 021	3 217	2 788
Raarvihke/Røyrvik	-	2 500	2 499	2 495
SUM - kommune	40 829	43 329	42 829	43 329
Finnmark/Finnmárku	1 400	1 400	1 356	1 216
Troms/Romsa	1 200	1 200	1 202	1 281
Nordland	1 300	1 300	1 356	1 356
Nord-Trøndelag	1 200	1 200	1 186	1 247
SUM – fylke	5 100	5 100	5 100	5 100

Kilde: Sametinget

Tabellen viser fordelingen av tospråklighetsmidler til kommuner og fylkeskommuner i forvaltningsområdet de siste fire årene.

6.1.6 Tidligere evalueringer av forvaltningsområdet for samisk språk

Det er gjennomført undersøkelser om forvaltningsområdets virkning for samiske språk.⁷⁸

I *rapport om tospråklighet i kommuner i forvaltningsområdet for samisk språk*, utarbeidet av daværende Kommunal- og regionaldepartement i 2002, vises det til at kommunene innenfor forvaltningsområdet for samisk språk er ulike når det gjelder andelen samiskspråklige i befolkningen, hvor sterk status samisk språk og kultur har i kommunen, andelen elever som enten har samisk som fag eller får undervisning på samisk, antallet skoler og andelen samiskspråklige blant de ansatte i kommunen. Det understrekes at en positiv utvikling av samiske språk, altså en realisering av intensjonene i samelovens språkbestemmelser, er avhengig av holdningene til samiske språk og kultur både i lokalsamfunnene og i kommunal og fylkeskommunal forvaltning.

Nordisk Samisk Institutt gjennomførte i 2007 en evaluering av samelovens språkregler på oppdrag fra daværende Kultur- og kirkedepartement. Bakgrunnen for oppdraget var at Sametinget og departementet mente det var grunn til å se nærmere på hvordan samelovens kapittel 3 fungerer sett opp mot lovens formål. Rapporten konkluderer med at de fleste offentlige organer som omfattes av samelovens språkregler, ikke oppfyller lovens krav fullt ut. Befolkningen innen forvaltningsområdet for samisk språk er dermed ikke sikret rett til bruk av samisk i kontakt med offentlige organer slik språkreglene legger opp til. Rapporten peker på at hovedårsaken til manglende etterlevelse synes å være mangel på kompetanse i samiske språk blant ansatte i offentlige etater. Språkkompetansen varierer både mellom kommunene i forvaltningsområdet, og mellom etatene innad i en kommune. I tillegg viser rapporten til at det synes å være store forskjeller med hensyn til prioriteringer og innsats for oppfølging av samelovens språkregler innenfor offentlig sektor. Rapporten viser til at en for rigid holdning til den geografiske avgrensningen kan virke marginaliserende på samiske språkbrukere som er bosatt utenfor forvaltningsområdet. Evalueringen anbefaler at det bør vurderes en mer fleksibel og nyansert geografisk avgrensning av forvaltningsområdet, sett i lys av språkpaktens bestemmelser. I rapporten argumenteres det blant annet for at forvaltningsområdets språkkrettheter helt eller delvis bør kunne utøves i byer og tettsteder i en kommune, uten at nødvendigvis hele kommunen er innenfor forvaltningsområdet.

Problemstillinger i tilknytning til virkeområdet for samelovens språkregler tas også nærmere opp⁷⁹. I rapporten foreslås at det bør vurderes en ytterligere gradering av virkeområdet for samiske språkregler. Begrunnelsen er å gi flere samer språklige rettigheter og også gi flere områder bedre muligheter for å sikre og utvikle samiske språk. Nordisk Samisk Institutt skriver i rapporten at begrepene "samiske distrikt" og "virksomheter" kan brukes som et utgangspunkt for en slik vurdering, og viser til at de respektive områdene som skal inngå i slike distrikt kan defineres i forskrift.

Rapporten peker videre på at selv om samisk og norsk fortsatt ikke er likestilte språk innenfor forvaltningsområdet, blir de to språkene i større grad enn tidligere oppfattet som likeverdige. Ifølge rapporten, har språkreglene også ført til at det er gjort et omfattende arbeid for å imøtekomme målsettinger om tospråklighet og samiskspråklige tjenester, både i kommunale, fylkeskommunale og statlige etater.

Rapporten konkluderer med at det er behov for å tilpasse samelovens språkregler bedre til internasjonale forpliktelser, og det foreslås at myndighetene vurderer å utvide virkeområdet for

⁷⁸ Evalueringene er gjengitt fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet, *Rapport fra gjennomgang av samelovens språkregler* (2014).

⁷⁹ Svanhild Andersen og Johan Strömngren, *Evaluering av samelovens språkregler* (2007).

språklige rettigheter, og å satse på (re)vitalisering av samiske språk. Rapporten legger videre vekt på behovet for språksamarbeid over landegrensene i samiske bosettingsområder.

En *kartlegging av samisk perspektiv i kommunesektoren*, foretatt av Norut i 2012 på oppdrag fra daværende Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartement⁸⁰, viser at det i stor grad varierer mellom kommunene i hvilken grad samisk perspektiv er innlemmet i kommunesektoren. Kartleggingen har ikke funnet noen eksempler på at det samiske perspektivet fullt ut er likestilt med det norske. Faktorer som påvirker hvordan kommunene i forvaltningsområdet for samisk språk arbeider med samisk perspektiv i kommunesektoren, er blant annet om samiske språk og kultur stod sterkt i kommunen da innlemmelsen fant sted, samt konfliktnivået knyttet til beslutningen om innlemmelse. Kartleggingen viser at alle kommunene som kom inn i det opprinnelige forvaltningsområdet da ordningen ble innført, har gjort betydelige fremskritt i bruken av samiske språk. Det vises også til at kommunenes satsing på tospråklighetsarbeid varierer mellom kommunene.

Undersøkelsen omfatter også kommunene Tromsø og Alta utenfor forvaltningsområdet for samisk språk. Undersøkelsen viser til at disse kommunene har hatt en kraftig økning i andelen innbyggere som er med i Sametingets valgmanntall. Undersøkelsen viser videre til at kommunene utenfor forvaltningsområdet trolig er mer avhengige av engasjement fra enkeltpersoner og organisasjoner enn hva språkforvaltningskommunene er.

En undersøkelse *om bruken av de samiske språkene*, foretatt av Nordlandsforskning i 2012⁸¹ på oppdrag fra Sametinget, daværende Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartement og Kunnskapsdepartementet, viser at de geografiske forskjellene er store når det gjelder ferdigheter i samiske språk. Undersøkelsen viser at kommunenes evne og vilje til å fremme bruken av samiske språk i stor grad varierer mellom kommunene, både innenfor og utenfor språkforvaltningskommunene. I kommuner der lokalpolitikere har en positiv tilnærming til samiske språk, har de også en mer offensiv og praktisk tilnærming. Språkundersøkelsen understreker samtidig at en hovedgrunn for at samiske språk står sterkere i forvaltningsområdet, er at språkreglens bestemmelser gir klare og konkrete forpliktelser for kommunene, både forvaltningsmessig og innenfor offentlig tjenesteyting. Forvaltningsområdet med sine klare og konkrete forpliktelser medfører at samiske språk blir et offentlig anliggende, til forskjell fra øvrige kommuner hvor ansvaret for samiske språk i stor grad er overlatt til frivillige initiativ fra ressurspersoner⁸².

I *Sametingsmelding om samisk språk* fra 2012 uttaler Sametinget:

"Sametingets utgangspunkt er retten alle samisktalende har til å bruke sitt språk. Enhver samisktalende skal ha rett til bruk av samisk i møte med det offentlige uavhengig av bosted. I dag har kun befolkningen som bor i kommuner som er innlemmet i forvaltningsområdet for samisk språk disse rettighetene, da samelovens språkregler kun omfatter disse kommunene. Det er derfor nødvendig med en revidering av samelovens språkregler, slik at de omfatter hele landet.

[...] Sametinget ser at det er nødvendig med en slik gjennomgang på bakgrunn av endringer i språksituasjonen, bosetningsmønster samt at nye kommuner er innlemmet i forvaltningsområdet. En fremtidig forvaltningsmodell må ta hensyn til de ulike

⁸⁰ Norut, *Kartlegging av samisk perspektiv i kommunesektoren* (2012).

⁸¹ Nordlandsforskning, *Undersøkelse om bruken av de samiske språkene* (2012).

⁸² Kommunal- og moderniseringsdepartementet, *Rapport fra gjennomgang av samelovens språkregler* (2014).

språksituasjonene for å kunne ivareta og utvikle språket ut fra de behov som er i de forskjellige språkområdene.

Som en konsekvens av at samelovens språkregler endres til å omfatte hele landet, er det behov for å utarbeide et differensiert regelverk. Sametinget ser at det vil kunne være utfordrende for noen kommuner i Norge å betjene sin samisktalende befolkning på samisk. Det er derfor behov for en ny forvaltningsmodell som erstatter dagens forvaltningsområde for samisk språk. Når vi i denne sammenheng snakker om forvaltningsmodell gjelder dette offentlig tjenesteyting på samisk språk som Sametinget anser som et offentlig ansvar. Sametinget ser for seg en todelt forvaltningsmodell. Det vil være hensiktsmessig at de kommuner som i dag er innlemmet i forvaltningsområdet for samisk språk omfattes av ett regelverk. Disse kommuner vil være språkressurskommuner hvor den samiske befolkningen må ha utvidede rettigheter til bruk og tjenester på samisk språk. Øvrige kommuner vil også være omfattet av samelovens språkregler, men med et noe mindre omfattende regelverk.

Noen helt sentrale språkkretigheter må gjelde for hele landet. Det er språkkretigheter for førskolebarn, rett til opplæring i og på samisk, rett til helse- og omsorgstjenester på samisk, rett til ivaretagelse av rettsikkerhet på eget språk og rett til kirkelige tjenester på samisk. En slik todelt modell vil gi behov for økte økonomiske ressurser og det vil være nødvendig at både språkressurskommuner og øvrige kommuner sikres rammeoverføringer til samiskspråklig tjenesteyting over statsbudsjettet.

Sametinget anser språkressurskommunene som viktige samarbeidspartnere i arbeidet for å styrke samisk språk lokalt."⁸³

Rapporten *Samiske tall forteller 5* tar opp flyttetrenden fra tradisjonelle samiske kommuner til større tettsteder og byer. Rapporten viser til at de siste 40 årene har vært stor utflytting fra mange tradisjonelle samiske kommuner til tettsteder og byer i Norge. Det er derfor en betydelig samisk populasjon bosatt i de norske byene. Rapporten slår fast at den samiske befolkningen i urbane strøk er en sammensatt gruppe, med røtter i forskjellige distriktsområder og med mangfoldig kulturbakgrunn og historie. Rapporten slår fast at mange av dem som har flyttet, har samisk og flerkulturell bakgrunn. Det understrekes at dette vil ha konsekvenser for bykommunens tilbud til den samiske del av befolkningen slik at også bykommunene må tilrettelegge og implementere samiske kulturelle og språklige tilbud i de offentlige tjenestetilbudene sine, blant annet gjelder det skoletilbud og helsetjenester.

Dette omtales også i boken *Samepolitikkens utvikling*.⁸⁴ Opprettelsen av et forvaltningsområde er ikke et mål i seg selv. Det egentlige målet er å styrke samiske språk for fremtiden. Er samiske språk styrket som følge av opprettelsen av et forvaltningsområde? En stor del av de samiskspråklige bor antakeligvis innenfor forvaltningsområdet. Språkreglene i sameloven gjelder alle som henvender seg til organene som er omfattet av forvaltningsområdet, eller ønsker samiskopplæring og virker slik sett inkluderende. I forvaltningsområdet har språket blitt mer synlig i det offentlige rom og språket blir brukt på flere samfunnsarenaer enn før. Blant barna i forvaltningsområdet er språket styrket i løpet av de rundt tjue årene det har eksistert. Ordningen ser derfor ut til å ha spilt en positiv rolle på de viktigste samfunnsarenaene for barn, barnehage og skole.

⁸³ Sametingsmelding om samisk språk, *Samelovens språkregler og forvaltningsmodeller* (2012)

⁸⁴ Jon Todal, "Forvaltningsområdet for samisk språk i tjue år" s. 206, og s. 220 (2015).

I rapporten fra Kommunal- og moderniseringsdepartementets *gjennomgang av samelovens språkregler* framgår følgende⁸⁵:

"Forvaltningsområdet for samelovens språkregler har vært et godt redskap for å styrke de samiske språkene, og vil fortsatt spille en avgjørende rolle for at de samiske språkene og samisk kultur skal opprettholdes og videreutvikles".

Videre uttaler departementet:

"Innlemmelse i forvaltningsområdet for samisk språk er et av de viktigste virkemidlene for å få til systematisk språkarbeid i kommunene. Innlemmelse sikrer også den samisktalende befolkningen i kommunen rett til bruk av samisk i kontakt med offentlige organer og er derfor av stor betydning for å gi samiske språkbrukere likeverdige tjenester. Videre spiller innlemmelse av kommuner i forvaltningsområdet en viktig rolle for å gi det samiske språket status blant kommunens innbyggere".

I samme rapport⁸⁶ blir det pekt på at både samelovens språkregler og tilknyttet regelverk opprinnelig ble utformet for å passe til situasjonen for samiske språk i de kommunene som først var omfattet av forvaltningsområdet. Dette var relativt små kommuner, hvor en betydelig andel av befolkningen snakket samisk. I rapporten påpekes det at enkelte av dagens språkregler kan være vanskelig å gjennomføre i kommuner hvor samene er relativt få og bor spredt.

Sametinget viser i sin utredning om kommunereformen og samiske interesser at hovedmekanismen for kommunal institusjonalisering av samepolitikken, i dag er i den delen av forvaltningsområdet for samiske språk som sammenfaller med kommuner der samer er i flertall:

"For de samiske flertallskommunene institusjonaliseres samepolitikken i stor grad ved at de i seg selv både rammer inn det samiske sivilsamfunnet og rammes inn av det samiske fellesskapet. Kommunens rolle som tjenesteyter, lokalsamfunnsutvikler og lokaldemokrati-aktør skjer mer eller mindre grad i en samisk sammenheng eller kontekst. Disse kommunene er som sagt en helt sentral del av den samiske offentligheten, og de har betydelige ringvirkninger for det samiske fellesskapet også utenfor disse områdene. For forvaltningskommunene der samene er i et klart mindretall virker forvaltningsområdet i stor grad som en konkret pådriver for lokal institusjonalisering av samepolitikken. I disse kommunene er det i hovedsak lokalpolitisk vilje til å implementere tjenester på samisk overfor den samiske befolkningen, men dette er i stor grad individrettede tjenester som i begrenset grad bygger opp under samiske institusjons- og organisasjonsarenaer. Her er det imidlertid variasjoner mellom kommunene. Selv om forvaltningskommunene der samene er i mindretall mest bare virker til individsentrerte tjenester på samiske, så medfører ordningen også at kommunene forholder seg mer aktivt mot den samiske offentligheten med Sametinget og det samiske sivilsamfunnet. Det samiske blir synliggjort i kommunen og kommunen forholder seg aktivt til samepolitiske spørsmål".⁸⁷

⁸⁵ Kommunal- og moderniseringsdepartementet, *Rapport fra gjennomgang av samelovens språkregler* s. 37 og 44 (2014).

⁸⁶ Ibid.

⁸⁷ Sametingets utredning *om kommunereformen og samiske interesser* (2015).

6.2 Folkerettslige forpliktelser

6.2.1 Innledning

I det følgende skal utvalget drøfte i hvilken grad internasjonal rett har betydning for om samiske språkrettigheter er knyttet til bestemte geografiske områder, eventuelt om språkrettighetene, helt eller delvis, også gjelder utenfor de tradisjonelle samiske bosettingsområdene. Utvalget drøfter videre om internasjonal rett setter krav til beslutningsprosessen om fastsettingen av de forskjellige områder med språkrettigheter og -plikter, hensynet til statens folkerettslige forpliktelser, samisk selvbestemmelse og lokalt demokrati.

Drøftelsen gjelder særlig forholdet til de konvensjoner som er inkorporert ved menneskerettsloven og senere inntatt i Grunnloven § 92.⁸⁸ Internasjonal urfolksrett for øvrig, kan imidlertid også ha betydning ved å gi uttrykk for internasjonal sedvanerett, eventuelt at urfolksretten får betydning ut fra det alminnelige presumsjonsprinsipp om at norsk rett er i samsvar med folkeretten.

6.2.2 Geografisk avgrensning av språkrettigheter

Den sentrale rettskilden for vern av minoriteter, i et omfattende rettsmateriale, er bestemmelsen om kulturvern i FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (heretter omtalt som SP) art. 27. Bestemmelsen slår fast at i de stater hvor det finnes etniske, religiøse eller språklige minoriteter, skal de som tilhører slike minoriteter, ikke nektes retten til, sammen med andre medlemmer av sin gruppe, å dyrke sin egen kultur, bekjenne seg til og utøve sin egen religion, eller bruke sitt eget språk. Ordlyden i SP art. 27, kan dermed tilsi at bestemmelsen har et snevrere geografisk anvendelsesområde enn hva som gjelder for konvensjonen om sivile og politiske rettigheter generelt, sml. SP art. 2 nr.1.⁸⁹

SP art. 27 var blant annet gjenstand for en bred analyse i Samerettsutvalgets første utredning i NOU 1984: 18 *Om samenes rettsstilling*, og har også senere vært drøftet i en rekke andre teoretiske fremstillinger.⁹⁰ Samerettsutvalget tok ikke stilling til om personer bosatt utenfor det tradisjonelle samiske bosettingsområdet kunne ha individuelle språkrettigheter. Ett av spørsmålene utvalget imidlertid tok stilling til, var hvorvidt et individ kunne flytte fra vedkommende urfolks kjerneområde og likevel påberope seg rettigheter etter art. 27. Med henvisning til den såkalte *Lovelace-saken*⁹¹ mente utvalget at det var tilstrekkelig grunnlag for å si at bestemmelsen pålegger statene en viss plikt til å sikre at minoritetene får mer aktiv støtte, slik at deres kultur kan overleve.⁹² For at individer skal kunne kreve støtte for kultur og språk,

⁸⁸ Viktigst er her FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter og FNs konvensjon om barns rettigheter (barnekonvensjonen), samt Den Europeiske Menneskerettighetskonvensjon.

⁸⁹ Samerettsutvalget i NOU 1984: 18 *Om samenes rettsstilling* punkt 6.8.6 på side 284 konkluderte med at SP art. 27 har et snevrere geografisk anvendelsesområde enn konvensjonen generelt.

⁹⁰ Se blant annet NOU 2007: 13 *Den nye sameretten* s. 193 flg., NOU 2008:5 *Retten til fiske i havet utenfor Finnmark* kap. 8 og NOU 1984: 18 *Om samenes rettsstilling* s. 264-285. Se også Carsten Smiths foredrag på Sametingets 25-årsjubileum, *En lovutreders drøm* (2014).

⁹¹ Saken gjaldt en indianerkvinne som ville vende tilbake til sitt reservat etter at ekteskapet var oppløst. Komiteen kom frem til at kvinnen måtte sies å tilhøre minoritetsgruppen når hun valgte å vende tilbake, og at den canadiske lovgivningen som forhindret henne i dette var i strid med SP art. 27.

⁹² NOU 1984: 18 *Om samenes rettsstilling* s. 271 og 285.

må man, ifølge utvalget, være bosatt i et område av landet hvor "vedkommende etniske minoritet tradisjonelt har sitt bosettingsområde".⁹³

Folkerettsgruppen i NOU 1997: 5 *Urfolks landrettigheter etter folkerett og utenlandsk rett* var enig med Samerettsutvalget om at de mest vidtgående rettighetene som er listet opp i art. 27, bare kan påberopes på samers sentrale bosettingsområder. Samtidig modifiserte gruppen skillet til en viss grad, og pekte på at samer som har forlatt de tradisjonelle kjerneområdene, kan påberope seg andre sider av art. 27, slik som retten til å lære seg sitt eget språk.⁹⁴

Det følger av SP art. 2 nr. 1 at staten som utgangspunkt er forpliktet på hele sitt territorium å respektere og sikre rettigheter utledet av konvensjonen. Formålet med SP art. 27 er å beskytte innbyggernes grunnleggende sivile og politiske rettigheter. Selv om art. 27, ifølge sin ordlyd, gir individuelle rettigheter, regulerer bestemmelsen rettigheter som først har betydning når de kan utnyttes sammen med andre medlemmer av minoritetsgruppen. Den omtaler "rights, in community with the other members of their group". Individets rett til å utøve sitt språk vil naturligvis avhenge av gruppens mulighet til språkutøvelse.⁹⁵ Det er dermed tale om en individuell rett, med et kollektivt aspekt. Språkrettighetene kan derfor både knyttes til enkeltindividene, til mindre grupper eller til den samiske befolkningen som helhet. Selv om staten har en viss skjønnsmargin når det gjelder å definere de geografiske områdene hvor språkrettighetene skal komme til anvendelse⁹⁶, har Menneskerettighetskomiteen imidlertid bemerket, i sin generelle kommentar av 1994, at positive tiltak må respektere konvensjonens forbud mot diskriminering etter art. 2 nr. 1 og art. 26, både når det gjelder forholdet mellom ulike minoriteter og i forholdet mellom minoritetene og den øvrige delen av befolkningen.⁹⁷ Staten er med andre ord forpliktet til å sikre alle fullverdige rettigheter i samsvar med konvensjonen, gjennom lov eller andre nødvendige tiltak.⁹⁸ I motsetning til flere andre bestemmelser som fremgår av konvensjonen, åpner heller ikke art. 27 for at de rettighetene den regulerer kan begrenses ut fra ulike legitime formål. Statene har dermed ingen skjønnsmessig tolkningsmargin ("margin of appreciation") ved vurderingen av rekkevidden av SP art. 27 i konkrete saker. Dette ble slått fast i menneskerettskomiteens uttalelse i *Ilmari Länsman v. Finland*:

"A State may understandably wish to encourage development or allow economic activity by enterprises. The scope of its freedom to do so is not to be assessed by reference to a margin of appreciation, but by reference to the obligations it has undertaken in article 27."⁹⁹

Doktrinen om statens "margin of appreciation" begrunnes i behovet for en forsvarlig balansegang mellom de individuelle rettighetene og eventuelle motstridende samfunnshensyn.¹⁰⁰ En konsekvens av dette vil være at regler og tiltak om språklige rettigheter

⁹³ NOU 1984: 18 *Om samenes rettsstilling* punkt. 6.8.6 på side 284.

⁹⁴ NOU 1997: 5 *Urfolks landrettigheter etter folkerett og utenlandsk rett* punkt 3.6.5 på side 81.

⁹⁵ Se NOU 2007: 13 *Den nye sameretten* s. 194.

⁹⁶ Også i andre land med urfolk og minoriteter, herunder Sverige og Finland, er språklige rettigheter avgrenset til geografiske områder. I forarbeidene til den svenske minoritetsspråkloven (Prp. 2008/09:158s 71) har Europarådet imidlertid rettet kritikk mot Sveriges gjennomføring av minoritetsspråkpakten, bl.a. for at rettigheter etter språkloven kun gjelder for et geografisk avgrenset område. Europarådet har anbefalt Sverige å fremme bruken av finsk, meänkieli og samisk i kontakt med rettsvesenet og offentlige myndigheter, også utenfor forvaltningsområdet.

⁹⁷ Se Rapport fra arbeidsgruppe, *Utkast til Nordisk samekonvensjon* s. 151.

⁹⁸ Ibid.

⁹⁹ *Länsman et al. v. Finland*, Communication No. 511/1992, U.N. Doc. CCPR/C/52/D/511/1992 (1994) para. 9.4.

¹⁰⁰ Ann-Gøril Johansen, "Ett skritt fram og to tilbake" s. 186 (2003).

ikke bør utformes så skjønnsmessig at individenes rettigheter etter art. 27 ikke omfattes. Dette prinsippet må også få betydning for de rettigheter som gjelder utenfor de tradisjonelle områdene.

Urfolk og deres kultur er sterkt knyttet til egne territorier. Språk er på mange måter en nøkkel og sentral brikke i kulturen. Kulturens tilknytning til de tradisjonelle bosettingsområdene tilsier dermed at de mest vidtgående rettigheter under art. 27 oppstår i det område av landet hvor vedkommende etniske minoritet tradisjonelt har sitt bosetnings- og bruksområde. Samtidig må retten til å bruke sitt eget språk regnes som en elementær menneskerettighet, som i større grad må kunne sies å gjelde uavhengig av demografi og geografi.

Kystfiskeutvalget for Finnmark mente at art. 27 retter seg mot resultatet av de statlige tiltak, noe daværende Fiskeri- og kystdepartement sluttet seg til.¹⁰¹ I samsvar med kystfiskeutvalgets syn, må det derfor legges vekt på at bestemmelsen retter seg mot *resultatet* av de statlige tiltak for språk- og kulturbevaringen. Et sentralt vilkår for bevaring og vitalisering av de samiske språk er å kunne bruke språket "sammen med andre medlemmer av sin gruppe".¹⁰² Når stadig flere samer flytter ut av de tradisjonelle områdene, må dette få konsekvenser for hvilke tiltak det er hensiktsmessig å iverksette. I St. meld. 28 (2007-2008) *Samepolitikken* uttales det:

"Språket er et sentralt element i enhver kultur. Mange betrakter det som det viktigste for å opprettholde kulturell egenart. Skal samenes språk unngå ytterligere svekkelse, må det fungere som en naturlig del av samenes totale liv, ikke bare henvises til bestemte områder, som f.eks. skolen og reindriftsnæringen. Ideelt sett er ethvert språk et fullverdig instrument som uttrykksmiddel, analyseapparat og kontaktskapende faktor på alle livets områder. At samenes morsmål blir akseptert som et slikt instrument, både av samene selv og andre, er en viktig forutsetning for språklig vekst og utvikling. I dette bildet spiller den offentlige språkpolitikken en sentral rolle".

Videre er det lagt til grunn i Meld. St. 6 (2014-2015) *Sametingets virksomhet 2013* punkt 2.2 at "[d]en samiske befolkningen skal ha samme mulighet som majoritetsbefolkningen til å bruke sitt språk i sin hverdag".

Barnekonvensjonen art. 30 slår fast at samiske barn "ikke skal nektes retten til, sammen med andre medlemmer av sin gruppe å leve i pakt med sin kultur, bekjenne seg til og utøve sin religion, eller bruke sitt eget språk". Denne bestemmelsen er direkte inspirert av SP art. 27. Videre slår ILO-169 art. 28 fast at "Barn tilhørende vedkommende folk skal, når det er praktisk mulig lære å lese og skrive på sitt eget opprinnelige språk". Bestemmelsen i ILO-169 synes dermed å ha et videre geografisk anvendelsesområde enn SP art. 27, ettersom rettighetene ikke må utøves "sammen med andre medlemmer av sin gruppe", men kommer til anvendelse "når det er praktisk mulig".

Språkutvikling er en sosial prosess i samspill med andre, hvor blant annet sosial tilhørighet og barnas identitet bevisstgjøres og formes. Barn og unge tilbringer ofte en stor del av hverdagen i barnehage og skole. I og med at mange samiske barn antas å bo i store byer, i utkanten eller utenfor de tradisjonelle samiske områdene, er det derfor spesielt viktig å ta hensyn til barnas rettigheter, også av hensyn til behovet for nye samiske språkbrukere. FNs barnekomité har blant anbefalt at statspartene implementerer barnas rett til opplæring som gjør dem i stand til å lese og skrive eget språk.¹⁰³ Overfor andre land har komiteen også uttrykt bekymring for manglende morsmålsopplæring og manglende oversettelse av skolemateriell til alle

¹⁰¹ Se NOU 2008:5 *Retten til fiske i havet utenfor Finnmark* kap. 8.17 og Prop.70 L (2011-2012) kap. 10.4.1.7

¹⁰² Se NOU 2008: 5 *Retten til fiske i havet utenfor Finnmark* kap. 8.10 og Prop. 70 L (2011-2012) kap. 10.4.1.7.

¹⁰³ CRC, *The Rights of Indigenous Children – Recommendations*, 34th session, 3 October (2003).

minoritetsspråkene. I FNs urfolkserklæring art. 14 presiseres det også spesifikt at retten til opplæring også skal gjelde de barna som lever *utenfor* sine samfunn.

Flere av de nyere menneskerettighetskonvensjoner gir derfor adgang til, og i noen situasjoner også plikt til, positiv forskjellsbehandling for grupper som tradisjonelt har vært diskriminert eller står i en svakere stilling enn andre. Formålet med slik forskjellsbehandling er å etablere forhold hvor det både faktisk og formelt oppnås likhet mellom medlemmene i de berørte grupper.¹⁰⁴

Statens tiltak skal videre respektere det geografiske området for hvert språk, og eksisterende eller nye geografiske inndelinger skal ikke utgjøre et hinder for arbeidet med å fremme språkene. Skal slike inndelinger opprettholdes, må både lokale og regionale myndigheter kunne ivareta sitt ansvar overfor disse språkene, jf. blant annet språkpakten art. 7 bokstav b.

Den europeiske menneskerettighetsdomstol (EMD) har også lagt til grunn at ulike språkrettigheter på grunnlag av bosted vil kunne være omfattet av Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK)¹⁰⁵ art. 14. Bestemmelsen verner mot forskjellsbehandling på grunnlag av rase, språk, tilknytning til en nasjonal minoritet, eller annen status, av sammenlignbare personer eller grupper, i deres utøvelse av konvensjonens rettigheter og friheter. Ut fra språkernes truede situasjon kan EMK artikkel 14 dermed trekke i retning av at det vil være en urimelig forskjellsbehandling, dersom samer fratras grunnleggende individuelle språkrettigheter når de flytter fra de tradisjonelle samiske områdene.

Samfunnsforholdene i dagens Norge, med stor mobilitet, begrenset arbeidsmarked og institusjonsbygging i de tradisjonelle samiske bosettingsområdene, tilsier derfor at det legges til grunn at samer har rett til å bruke sitt språk i situasjoner som berører den enkeltes grunnleggende menneskerettigheter. Utviklingen av folkeretten gjør at de individuelle rettighetene for alle samer mest sannsynlig kan fastsettes noe mer presist enn det folkerettsgruppen beskrev i 1997, blant annet at retten til språkopplæring ikke nødvendigvis må begrenses til grunnskoleopplæring, men også omfatte et samiskspråklig barnehagetilbud.

Ut fra de samiske språkernes truede situasjon, der statens tidligere fornorskingspolitikk har hatt betydning, er de samiske språkene, selv i de tradisjonelle bosettingsområdene sterkt svekket, og det er nødvendig å styrke språkkompetansen og øke antallet språkbrukere.

I arbeidet med å vitalisere samiske språk må det derfor tas hensyn til både behovet for tiltak i de tradisjonelle samiske bosettingsområdene og behovet for tiltak for samiske språk utenfor disse.

Når nye tiltak skal vurderes, vil samiske representative organers syn ha betydning ut fra prinsippet om folkenes selvbestemmelsesrett, jf. SP art. 1 og FNs urfolkserklæring art. 3, særlig fordi språket ofte vil være et kjernesporsmål for kulturbevaring. Sametinget har sin språkmelding både understreket språkets betydning for kulturvern, samt vist til det særlige behovet for økt språkbruk i byene.¹⁰⁶

¹⁰⁴ NOU 1997: 5 *Urfolks landrettigheter etter folkerett og utenlandsk rett* s. 34

¹⁰⁵ Den europeiske menneskerettighetskonvensjon ble vedtatt av Europarådet 4. november 1950. Den trådte i kraft for Norges del 3. september 1953. Se også EMDs avgjørelse i *Magee mot Storbritannia* 6. juni 2000 EMDs storkammeravgjørelse, *Carson m.fl. mot Storbritannia* av 16. mars 2010.

¹⁰⁶ *Sametingsmelding om samisk språk* side 16.

6.2.3 Innlemmelse i samiske språkområder

En god prosess for innlemmelse krever at urfolk har en effektiv deltakelse i beslutningsprosesser. ILOs håndhevelsesorganer har betegnet prinsippene om konsultasjoner og deltakelse i ILO-169 art. 6 og 7 som hjørnesteiner i konvensjonen.¹⁰⁷ Videre har FNs Menneskerettskomité innfortolket et konsultasjons- og deltakelsesprinsipp i SP art. 27. Retten til deltakelse kan i stor utstrekning også utledes av internasjonal sedvanerett.¹⁰⁸

Art. 6 har vært gjenstand for en adskillig konkretisering gjennom klagesaker til ILOs styre og gjennom statenes periodiske rapporter.¹⁰⁹ Art. 6 nr. 1 lyder som følger:

"In applying the provisions of this Convention, governments shall:

(a) consult the peoples concerned, through appropriate procedures and in particular through their representative institutions, whenever consideration is being given to legislative or administrative measures which may affect them directly;

(b) establish means by which these peoples can freely participate, to at least the same extent as other sectors of the population, at all levels of decision-making in elective institutions and administrative and other bodies responsible for policies and programmes which concern them;

(c) establish means for the full development of these peoples' own institutions and initiatives, and in appropriate cases provide the resources necessary for this purpose."

I denne sammenheng er det først og fremst art. 6 nr. 1 bokstav b som er av interesse. Etter denne bestemmelsen plikter myndighetene å etablere virkemidler for at urfolk fritt kan delta, minst i samme utstrekning som andre deler av befolkningen, på alle beslutningsnivåer i folkevalgte, administrative og andre organer med ansvar for politikk og programmer som angår dem. Bestemmelsen må leses i lys av art. 7. ILO-169 art. 7 nr. 1 gir urfolk en form for deltakelsesrett i saker som angår deres lokale anliggender. ILOs organer har også uttrykt seg slik at konsultasjonsplikten etter art. 6 fremstår som et *virkemiddel* for å oppfylle urfolkets rett etter art. 7 til å delta i beslutningsprosesser.¹¹⁰ ILO-169 art. 7 lyder som følger:

"The peoples concerned shall have the right to decide their own priorities for the process of development as it affects their lives, beliefs, institutions and spiritual well-being and the lands they occupy or otherwise use, and to exercise control to the extent possible, over their own economic, social and cultural development. In addition, they shall participate in the formulation, implementation and evaluation of plans and programmes for national and regional development which may affect them directly".

Urfolk skal etter denne bestemmelsen, så langt som mulig, kunne utøve kontroll med egen sosiale og kulturelle utvikling, og delta i "utforming, gjennomføring og evaluering av nasjonale og regionale utviklingsplaner". Det engelske uttrykket "decide" må tolkes vidt. Dette i

¹⁰⁷ Se for eksempel Ilolex: 162000ECU169 para. 31.

¹⁰⁸ FNs erklæring om urfolks rettigheter, særlig art. 18, 19 og 32, samt Alta Outcome Dokument, UN official version fra FNs urfolkskonferanse i Alta juni 2013.

¹⁰⁹ NOU 2007: 13 *Den nye sameretten* s. 827 og 828.

¹¹⁰ Se for eksempel Ilolex: 162006MEX169 para 36 og NOU 2007: 13 punkt 17.2.3.2.

motsetning til art. 6 som gir urfolk rett til å "being consult". Dette taler for at deltakelsesretten etter art. 7 går lenger enn den generelle bestemmelsen i art. 6.

Det er dermed nærliggende å legge til grunn at både konsultasjonsplikten og deltakelsesretten fordrer kommunikasjon, forståelse og gjensidig respekt mellom partene. For å oppnå dette er det en forutsetning at det ikke overlates til lokale myndigheter alene å ta stilling til om urfolks språk skal kunne benyttes overfor myndighetene i organer hvor vedkommende folk ikke har effektiv representasjon. Norske myndigheter er forpliktet til å etablere mekanismer som sikrer effektiv urfolksdeltakelse på alle nivå, i politiske så vel som administrative organer, i saker som angår urfolk.¹¹¹ Dette er også formålet med SP art. 27, som gir et rettslig vern for en minoritet. Dette innebærer at medlemmer av minoriteter er gitt en særlig beskyttelse mot flertallets valg og prioriteringer. Et hovedpoeng er da at en majoritet i befolkningen ikke skal kunne begrense dette rettsvernet.¹¹² Skulle flertallet kunne vedta slike unntak, ville minoriteter ikke hatt noen effektiv beskyttelse. Det ville i så fall være en rett ("right") uten et reelt innhold.

Rammekonvensjonen art. 10 nr. 2 regulerer retten til å bruke minoritetsspråk overfor myndighetene. Rettighetene etter rammekonvensjonen kommer til anvendelse i områder som tradisjonelt eller i betydelig antall er bebodd av personer som tilhører nasjonale minoriteter, og i områder hvor en relativt liten andel personer som tilhører nasjonale minoriteter bor, forutsatt at disse personene tradisjonelt bebor de berørte områdene, at disse personene ønsker å bruke språket i samkvem med forvaltningsmyndighetene, samt at en slik anmodning svarer til et reelt behov. Den rådgivende komité har i sin uttalelse eksplisitt understreket at lokale myndigheter ikke alene bør fatte vedtak som innebærer at en minoritet ikke får gjennomført sine språklige rettigheter. For å sikre hensynet til likeverdighet er det, ifølge komiteen, viktig å sette opp klare prosedyrer på når og hvor man skal kunne benytte språket. Komiteen uttaler:

"The possibility of using minority languages in dealings with the administration in all areas where the criteria established by Article 10.2 of the Framework Convention are met may not be left solely to the discretion of the local authorities concerned. It is therefore important to set up clear and transparent procedures on how and when to institute the use of minority languages, including in written form, to ensure that the right is enjoyed in an equal manner."

[...] Numerical thresholds must not constitute an undue obstacle to the official use of certain minority languages in areas inhabited by persons belonging to national minorities either traditionally or in substantial numbers. In particular, a requirement that the minority group represents at least half of the population of a district in order to admit use of the minority language contacts with local administrative authorities is not compatible with the Framework Convention. Where thresholds exist, they must not be applied rigidly and flexibility and caution should be exercised. The Advisory Committee has welcomed the flexibility shown by some local administration officials in applying rigid legal provisions concerning the use of minority languages where, in practice, communication and correspondence in minority languages are still accepted, even if written replies are produced in the official language. Overall, the Advisory Committee encourages states to give careful consideration to the setting up of thresholds for determining the areas inhabited by persons belonging to national

¹¹¹ International Labour Office, *Indigenous and Tribal Peoples: A Guide to ILO Convention No. 169* s. 8 (1996)

¹¹² Johansen, Ann-Gøril, "Ett skritt fram og ti tilbake" (2003).

minorities in substantial numbers and welcomes measures taken by the authorities to lower any such thresholds as appropriate.¹¹³

I stortingsmelding *Stat og kommune – styring og samspel*¹¹⁴ står blant annet:

"Det er eit ansvar for statlege myndigheiter å sikre omsynet til samar som urfolk og nasjonale minoritetar. Staten skal verne om eksistensen og identiteten til ulike etniske, religiøse og språklege grupper med langvarig tilknytning til Noreg og leggje tilhøva til rette for at deira kultur, identitet og eigenart kan vidareutviklast. Det særlege statlege ansvaret for å vareta omsynet til samar og nasjonale minoritetar er ein konsekvens av internasjonale avtalar og nasjonale rettsreglar. Samstundes legg staten til grunn at kommunane og fylkeskommunane på eige initiativ også vil følgje opp nasjonale rettsreglar og dei internasjonale menneskerettskonvensjonane som Noreg har forplikta seg til å følgje opp overfor samane som urfolk og overfor dei nasjonale minoritetane. Sametinget er det fremste organet til å vurdere verknaden offentleg politikk har overfor samane, og det har gjennom konsultasjonsretten sin også eit ansvar for å vurdere desse saksfelta".

Statens syn vurderes her på linje med det som fremkommer av folkeretten. Rent flertallsdemokrati ivaretar ikke nødvendigvis minoritetsinteresser. Mekanismer som sikrer minoriteters rettigheter er derfor nødvendige for å oppnå reelt demokrati som sikrer medbestemmelse og innflytelse, også for urfolk og minoriteter.¹¹⁵

6.3 Utvalgets vurderinger

6.3.1 Gjeldende ordning med forvaltningsområdet for samisk språk

Undersøkelsene som er gjennomført om forvaltningsområdets virkning for samiske språk, vektlegger og framhever ulike funn.¹¹⁶ Utvalget vil i denne forbindelse også understreke at det er viktig at det i større grad gjennomføres undersøkelser om brukertilfredshet, og hvordan brukere oppfatter tjenestetilbudene.

Både samelovens språkregler og tilknyttet regelverk ble i stor grad utformet for å passe til situasjonen for samiske språk i de kommunene som opprinnelig ble omfattet av forvaltningsområdet. Dette var relativt små kommuner, hvor en betydelig andel av befolkningen snakket samisk. Utvalget registrerer at språkreglene som er fastsatt etter at samelovens språkregler trådte i kraft, hovedsakelig blir begrenset til forvaltningsområdet for samisk språk. Dette mener utvalget må ses i sammenheng med at det ved opprettelsen av forvaltningsområdet ble lagt til grunn at samiske språk skulle styrkes, også i kommuner utenfor området. Utvalget mener at samiske språkregler i større grad må utformes i samsvar med formålet om å bevare og vitalisere samiske språk.

Kommunenes etterlevelse av de lovpålagte forpliktelsene er svært varierende, også innenfor forvaltningsområdet. Enkelte kommuner har klart å møte befolkningens behov for tjenester på samiske språk, mens man i andre kommuner i liten grad har klart dette. Kommunene har rom

¹¹³ Council of Europe, *Advisory committee on the framework convention for the protection national minorities, The language rights of persons belonging to national minorities under the framework*, ACFC/44DOC(2012)001 Rev, Thematic Commentary No. 3 (2012).

¹¹⁴ Meld. St. 12 (2011–2012) kap. 2.3.

¹¹⁵ St. Meld. 28 (2007–2008) kap. 1.3.2.

¹¹⁶ Se kap. 6.1.6 Tidligere evalueringer av ordningen med forvaltningsområde for samisk språk.

for å gjøre lokale tilpasninger innenfor det forvaltningsmessige skjønn, men dette begrenses av nasjonal og internasjonal lovgivning. Utvalgets erfaring er at det er manglende fokus på og kunnskap om samiske språkregler, samt at kommunenes forpliktelser knyttet til dette ofte ikke prioriteres. Gjennomføringen av språkreglene er i dag avhengig både av positive holdninger i kommunen, gode rutiner og tilgang på personell med språkkompetanse. Manglende tilgang på personer med samisk språkkompetanse er gjennomgående en hovedutfordring ved gjennomføringen av de lovfestede språklige forpliktelsene. Manglende språkkompetanse er en særlig utfordring i områder hvor samiske språk står svakt.

Utvalget mener at de ulike språkenes geografiske utbredelse må vektlegges i større grad. I noen kommuner innenfor dagens forvaltningsområde er samiskspråklige i flertall, dette gjelder imidlertid kun i det tradisjonelle nordsamiske bosettingsområdet. I andre deler er de samiskspråklige geografisk svært spredt, og i et klart mindretall. Dette gjelder særlig for det sørsamiske bosettingsmønsteret som er spredt over et stort område. Det er videre stor variasjon i hvilken status, bruk og institusjonalisering de ulike språkene har. De samiske språkene er med andre ord i ulike situasjoner, i ulike deler av landet. Å styrke og å utvikle de tre samiske språkene, sør-, lule og nordsamisk, nødvendiggjør derfor også ulike tiltak. Utvalget mener at regelverket og forpliktelsene må differensieres i samsvar med språkets situasjon og om formålet er å bevare eller vitalisere språket. Dette må også sees i sammenheng med at kommunene er i ulike situasjoner når det gjelder ressurser, samiskspråklig kompetanse og antall språkbrukere. Utvalget ser at det er behov for en organisering som i større grad tar hensyn til at etterspørselen etter samiskspråklige tjenestetilbud varierer over tid i den enkelte kommune. Ved å legge til grunn en modell hvor forpliktelsene differensieres mener utvalget at det vil bidra til at ressursene benyttes på en bedre måte. Dette vil medføre at språkmålgruppen i de ulike kommunene får tilbud som er tilpasset sine behov.

Utvalget ser det som sentralt at et system der noen kommuner har særskilte forpliktelser knyttet til tjenesteyting og forvaltning av samiske språk består. For å lykkes i arbeidet med å bevare og vitalisere samiske språk, er det likevel nødvendig å utvide området som omfattes av tiltak for samiske språk. Utvalget mener det er potensiale for å styrke og utvikle samiske språk i flere kommuner i det tradisjonelle bosettingsområdet, også der antall samiskspråklige er i mindretall i kommunen. Etter utvalgets oppfatning må antallet kommuner som innlemmes i en slik organisering økes betraktelig. Mandatet viser til at utvalget blant annet skal se hen til ordningene i Sverige. Utvalget vil påpeke at Sveriges valg av løsning med å utvide forvaltningsområde for samiske språk, uten å også øke midlene tilvarende, ikke er en løsning som utvalget ser som hensiktsmessig.

Samiske språk og kultur, er generelt sett nært knyttet til tradisjonelle samiske bosettingsområder, og utviklingen av samiske språk må derfor ta utgangspunkt i disse områdene. Samiske språk vil naturlig nok stå særlig sterkt i de kommuner som er tilsluttet forvaltningsområdet for samiske språk, men også her er det betydelige forskjeller i antallet språkbrukere og samiskspråklige. Det er et betydelig potensiale for språkvitalisering også i kommuner som i dag ikke er definert som forvaltningskommune. Dette gjelder i tillegg en del av de større bykommunene, hvor man har en betydelig samisk tilflytting.

Utvalget mener derfor at det vil være hensiktsmessig med en ny organisering av språkområdene. Det er også viktig at det legges til rette for at samiskspråklige i de store byene får rettigheter til å benytte sine språk.

Utvalget tar utgangspunkt i at staten har et overordnet ansvar for å gjennomføre folkerettslige forpliktelser, herunder legge til rette for språkenes bevaring og utvikling, og at språklige rettigheter blir ivaretatt. Utvalget vektlegger hensynet til det lokale selvstyret i kommunene,

samtidig må det sikres at nasjonalt regelverk og internasjonale forpliktelser overfor samiskspråklige gjennomføres i de lokale prioriteringene.

Det er en naturlig del av samenes selvbestemmelsesrett å kunne påvirke utformingen av språkreglene og prioritere tiltak for språklig vitalisering, samt å være med på å bestemme fremtiden for samiske språk. Det er behov for å sikre at Norges internasjonale forpliktelser og lovfestede rettigheter og plikter overfor samiskspråklige etterleves.

Språksituasjonen og organiseringen kan beskrives ut fra flere kriterier, men utvalget mener at det er mest hensiktsmessig å ta utgangspunkt i om hovedfokuset er språkbevaring eller språkvitalisering¹¹⁷. Fokus på språkbevaring forutsetter at språket har en så sterk lokal utbredelse at man har tilstrekkelige menneskelige ressurser til å sikre et fullverdig, lokalt samiskspråklig tilbud. Fokus på vitalisering vil innebære at det viktigste vil være å sørge for at det tilbys god språkopplæring og tiltak som gir flere språkbrukere.

På bakgrunn av dette mener utvalget at gjeldende ordning med forvaltningsområde ikke i tilstrekkelig grad bidrar til å bevare og vitalisere samiske språk, særlig gjelder dette for lule- og sørsamiske språk. Med en ny organisering med differensierte forpliktelser, mener utvalget det tas hensyn til at situasjonen for de samiske språkene varierer og at samiskspråklige derfor har ulike utfordringer og behov, og videre at kommunene har ulike utfordringer og ressursituasjoner. Ved at det legges til grunn mer differensierte forpliktelser, mener utvalget at det også vil kunne medføre at flere kommuner vil være interessert i å inngå i en slik ordning.

Utvalget legger derfor opp til en ordning med en språkområdeinndeling tilpasset språkernes situasjon, med differensierte samiskspråklige forpliktelser avhengig av om målet er å bevare eller vitalisere språket.

6.3.2 Område og individbaserte språkrettigheter

De fleste av dagens samiske språkrettigheter er begrenset til et geografisk område, men det er også enkelte individuelle og kollektive rettigheter knyttet til visse samfunnsområder. Utvalget ser at det i denne sammenheng er hensiktsmessig å understreke at utvalgets forslag til organisering av språkområder ikke må oppfattes som et avgrensingsområde for samiske språk og språkrettigheter.

Etter utvalgets vurdering må internasjonal folkerett forstås slik at også samer som er bosatt utenfor de tradisjonelle samiske områdene, har språkrettigheter, så langt dette er nødvendig for å sikre bevaringen av samiske språk. Dette må særlig gjelde retten til samiskspråklig barnehagetilbud, retten til samiskundervisning i skolen, samt bruk av samisk i situasjoner som berører individets grunnleggende menneskerettigheter. Samiske språk har en særlig tilknytning til tradisjonelle samiske bosettingsområder. Disse områdene vil derfor være sentrale for språkernes bevaring og fremtidige utvikling. I disse områdene må det derfor gjelde særlige regler, med forpliktelser for lokale, regionale og statlige myndigheter.

Utvalget legger opp til en ordning med en språkområdeinndeling med differensierte forpliktelser for kommuner og storbykommuner med særlig ansvar knyttet til samiske språk. Utvalget legger med dette til grunn en modell hvor visse rettigheter og forpliktelser skal være direkte knyttet til kommunekategori. I slike områder mener utvalget at det vil tilsi pliktbestemmelser om språkanvendelse i kontakten mellom den enkelte og offentlige organer, og i tjenestene som tilbys. I områder utenfor disse kommunekategoriene, vil det tilsi individbaserte rettighet- eller pliktbestemmelser med tydelig ansvars plassering for hvor

¹¹⁷ Se kap. 3 Utvalgets begrepsbruk.

samiskspråklige skal få sine tjenestetilbud. I tillegg vil det være visse rettigheter knyttet til individ, og pliktbestemmelser knyttet til organ, som skal gjelde uavhengig av geografisk område. I utvalgets endelige utredning vil utvalget komme tilbake til de konkrete rettighetene og forpliktelsene, samt spørsmålet om de bør knyttes til individ, geografisk område, organ eller institusjon.

6.3.3 Dagens prosess for innlemmelse

Dagens prosess for innlemmelse, forutsetter søknad fra kommunen basert på flertallsvedtak i kommunestyret. Utvalget vil framheve at både innenfor og utenfor de tradisjonelle samiske områdene, er det få kommuner der den samiskspråklige befolkningen er i flertall. Norske myndigheter er forpliktet til å etablere mekanismer som sikrer effektiv urfolksdeltakelse på alle nivå, i politiske så vel som i administrative organer. Dette innebærer at urfolk er gitt en særlig beskyttelse mot flertallets valg og prioriteringer. En majoritet i befolkningen skal ikke kunne begrense dette rettsvernet. I sin tolkning av Europarådets rammekonvensjon for beskyttelse av nasjonale minoriteter peker komitéen eksplisitt på at staten ikke bør overlate til lokale myndigheter alene å ta stilling til om minoritetsspråk skal kunne benyttes overfor forvaltningsmyndighetene.

At samiske språkbrukere og samiskspråklige i kommunene er avhengig av om flertallet i kommunen vil søke innlemmelse, mener utvalget er uheldig for arbeidet med å sikre og utvikle samiske språk. Dagens innlemmelsesprosess, er etter utvalgets vurdering, heller ikke i samsvar med folkeretten. Dette innebærer at dagens prosess for innlemmelse ikke kan videreføres, den bør endres for bedre å ivareta Norges folkerettslige forpliktelser.

Dette må ses i sammenheng med at staten har et overordnet ansvar for å følge opp folkerettslige forpliktelser, og legge til rette for at mindretallets samiske språkrettigheter blir ivaretatt. Organiseringen av språkområder og tilhørende regelverk, herunder innlemmelse, må etter utvalgets oppfatning anses å være en del av den prinsipielle språkpolitikk, og derfor avgjøres av staten og Sametinget. Utvalget vil her trekke fram at da samelovens språkregler ble vedtatt, ble det fastsatt i loven hvilke kommuner som skulle inngå i forvaltningsområdet for samiske språk. De fem første kommunene som skulle inngå i forvaltningsområdet for samiske språk, ble innlemmet etter statlig initiativ og beslutning.

Prosess for innlemmelse må videre ses i sammenheng med utvalgets forslag om at kommunenes forpliktelser differensieres ut fra om målet er bevaring eller vitalisering av språket, og slik blir bedre tilpasset ulike kommuner og språkenes ulike situasjon. Aktuelle kommuner har ansvaret for gjennomføringen av bestemmelser som gjelder for kommunekategorien. Det vil derfor måtte legges stor vekt på at kommunene i tilstrekkelig grad er involvert i prosessen. En god innlemmelsesprosess forutsetter derfor en god og tidlig dialog med kommunen. Lokal oppslutning, initiativ og holdninger kan i stor grad påvirke viljen til å følge opp de samiskspråklige forpliktelsene. Det er derfor viktig at kommunene som innlemmes er involvert gjennom hele prosessen. En god innlemmelsesprosess, vil etter utvalgets oppfatning bidra til å sikre at hensynet bak en slik organisering ivaretas, nemlig å bevare og utvikle samiske språk.

Utvalget mener at den enkelte kommune fortsatt kan ta initiativ til å bli innlemmet i en kommunekategori, ved å søke departementet om slik innlemmelse, i samsvar med dagens praksis. Det utvalget vurderer som kritikkverdig er de tilfeller der kommunene ikke vil ta opp spørsmålet om innlemmelse til debatt, eller der hvor flertallsavgjørelsene forhindrer mindretallets ønske om innlemmelse. I tillegg til å utrede og vurdere innlemmelse på bakgrunn av søknad fra kommuner, mener derfor utvalget at staten ved departementet også på eget initiativ skal kunne foreta en utredning og vurdering av hvilke kommuner som bør innlemmes

i kommunekategori. Samtidig mener utvalget at også Sametinget bør kunne ta initiativ til å utrede og vurdere om en eller flere bestemte kommuner bør bli en del av foreslåtte organisering. Utvalgets mener dette sikrer en bedre innlemmelsesprosess som er i tråd med folkeretten.

I tråd med gjeldende regulering, skal forskriftskompetansen og myndigheten til å avgjøre saken, ligge hos staten ved regjeringen. Utvalget vektlegger at Sametinget skal bli konsultert om beslutninger knyttet til endringer i språkområdet og innlemmelse, og at Sametingets uttalelser i saken skal tillegges betydelig vekt. Utvalget mener at språk må antas å være kjernen i urfolkets selvbestemmelsesrett, jf. FN's erklæring om urfolks rettigheter art. 3

6.4 Utvalgets forslag til organisering av samiske språkområder

6.4.1 Innledning

Utvalget vil framheve at utvalgets forslag er rammeverket for ordningen, og at de konkrete forpliktelsene for kommunene vil komme i den endelige utredningen. Utvalget ser at det optimale for ny ordning hadde vært at utvalget kom med konkrete forslag til hvilke kommuner som skal inngå i de forskjellige kommunekategoriene. Utvalget har imidlertid ikke forutsetninger for å gå inn på en slik vurdering av alle kommuner. Utvalget har derfor begrenset seg til å foreslå hvilke kommuner i dagens forvaltningsområde som kan være aktuelle i de ulike kommunekategoriene. Utover dette kommer utvalget med eksempler på nye kommuner som kan være aktuelle i ordningen utvalget her foreslår.

Utvalget foreslår en ordning som er tilpasset språkernes situasjon i den enkelte kommune. Kommunene får språklige forpliktelser differensiert ut i fra om hensynet er å bevare eller vitalisere språkene. Utvalget foreslår kommunekategoriene; språkbevaringskommuner, språkvitaliseringskommuner og storbykommuner med særlig ansvar knyttet til samiske språk og i tillegg at det skal opprettes språkressursentre.

Utvalget mener at både språkbevaringskommuner, språkvitaliseringskommuner og de aktuelle storbykommunene skal utarbeide en plan for hvordan de skal bevare og vitalisere samiske språk. Det er sentralt at språkarbeidet forankres i kommunene. Alle kommunene i dagens forvaltningsområdet bør etter utvalgets mening videreføres som enten språkbevarings- eller språkvitaliseringskommune.

6.4.2 Språkbevaringskommuner

Kommuner der det er etablert et godt samiskspråklig tjenestetilbud bør inngå i det utvalget vil betegne som *språkbevaringskommune*. Fokuset i bevaringskommuner er å bevare det aktuelle samiske språket. En språkbevaringskommune innehar tilstrekkelig samiskspråklig kompetanse til at samiske språk er et komplett og samfunnsbærende språk innen de fleste samfunnsområder og i tjenestene som ytes. Disse kommunene er allerede i dag i stand til å oppfylle gjeldende regelverk, og i tillegg få utvidet ansvar for å bevare samiske språk. Dagens regler i gjeldende forvaltningsområde skal gjelde som et minimumskrav og språkrettighetene skal på enkelte områder styrkes. Utvalget vil i sin endelige rapport utrede forslag til konkrete regler for å sikre at samisk fullt ut skal kunne anvendes i all offentlig sammenheng. I språkbevaringskommuner skal det gjeldende samiske språket være fullt ut likestilt med det norske språket, og det skal være reell mulighet for bruk av det aktuelle samiske språket i all offentlig forvaltning.

Disse kommunene vil videre være viktige for å bidra til utvikling av samiske språk. De anses som språklige ressurskommuner, og vil således bidra til kvalitetsmessig god språkutvikling. Slik dagens språksituasjonen i språkforvaltningskommunene er, ser utvalget at det kun er

kommuner i det nordsamiske språkområdet som er aktuelle språkbevaringskommuner. Utvalget ser på Guovdageaidnu/Kautokeino, Kárašjohka/Karasjok, Unjárga/Nesseby, og Deanu/Tana som aktuelle språkbevaringskommuner.

Lule- og sørsamiske kommuner kan på sikt bli språkbevaringskommuner, etter at vitaliseringen har ført til at aktuelle samiske språk er et komplett og samfunnsbærende språk. Inntil det er etablert lule- og sørsamiske språkbevaringskommuner må språkressursentrene og språkvitaliseringskommunene ta et større ansvar for lule- og sørsamisk språkutvikling.

6.4.3 Språkvitaliseringskommuner

I mange av kommunene i det tradisjonelle samiske bosettingsområdet er det behov for en vitalisering av samiske språk, heller enn språkbevaring, da samiskspråklige tjenestetilbud ikke er etablert i like stor grad som i språkbevaringskommunene. I disse kommunene er ikke samiske språk et komplett og samfunnsbærende språk innen de fleste samfunnsområder og i tjenestene som ytes, og det er heller ikke en reell mulighet for bruk av samiske språk i offentlig forvaltning, sammenlignet med språkbevaringskommunene. Utvalget betegner disse kommunene som *språkvitaliseringskommuner*. Disse kommunene har et stort potensiale for å høyne andelen samiskspråklige i kommunen og etablere flere samiskspråklige arenaer der det aktuelle samiske språket brukes. Tiltak i disse kommunene skal bidra til å sikre et godt samiskspråklig tjenestetilbud, som vitaliserer det aktuelle samiske språket. Utvalget mener at det i mange kommuner er behov for tiltak som bidrar til å snu den forutgående og pågående fornorskingsprosessen. Det vil være nødvendig å prioritere ressurser, både i form av samiskspråklig kompetanse og økonomiske ressurser. I vitaliseringsarbeidet mener utvalget at samiskspråklige barnehager, opplæring i og på samisk i skolen og i voksenopplæringen, er sentralt.

En vellykket vitaliseringsprosess kan, på sikt, resultere i at samiske språk utvikles og står så sterkt at kommunen kan endre status fra å være en vitaliseringskommune til å bli en språkbevaringskommune.

Utvalget ser på Loabák/Lavangen, Porsanger/Porsáŋgu, Gáivuotna/Kåfjord, Divtasvuodna/Tysfjord, Snåase/Snåsa og Raarvihke/Røyrvik som aktuelle kommuner for å være språkvitaliseringskommuner.

Eksempler på øvrige potensielle språkvitaliseringskommuner kan være Hattfjelldal, Røros, Engerdal, Hamarøy/Hábmer og Skånland, samt en rekke andre kommuner i det nordsamiske området.

6.4.4 Storbykommuner med særlig ansvar for samiske språk

Mange samiskspråklige bor i byer. Dette gjelder særlig en del av de store byene hvor universitet og høyskoler er lokalisert. Det er ikke nytt at samer flytter inn til byer, det er imidlertid en ny tendens at mange er tydelige på at de ønsker å ivareta sine samiske språkrettigheter. Etter utvalgets mening er det av stor betydning å sikre grunnleggende språklige rettigheter for den samiskspråklige befolkningen i visse storbykommuner.

For å bevare og vitalisere samiske språk, er det etter utvalgets vurdering nødvendig at også noen av de store bykommunene inngår i ordningen ved at de tildeles særlig ansvar knyttet til samiske språk. Utvalget foreslår derfor at enkelte *storbykommuner* får særlige forpliktelser knyttet til samiske språk.

Utvalget mener storbykommunene Trondheim, Tromsø, Bodø og Oslo bør ha særlig ansvar knyttet til samiske språk og tjenesteyting. Tromsø for nordsamisk språk, Bodø for lulesamisk

språk, Trondheim for sørsamisk språk. I tillegg bør Oslo, i kraft av å være Norges hovedstad og største by, tildeles ansvar knyttet til alle tre samiske språk.

6.4.5 Samiske språkressursentre

Der det ikke er hensiktsmessig at kommunen er språkbevaringskommune eller språkvitaliseringskommune, er styrking av etterlevelsen av de individuelle språkrettighetene særlig viktig. For å bidra til å sikre at språkrettighetene ivaretas i større grad, mener utvalget at det bør opprettes *språkressursentre* for hvert av de tre språkene, som skal ivareta henholdsvis sør-, lule- og nordsamisk. Språkressursentrene skal bistå kommuner og enkeltindivider i oppfyllelsen av samiskspråklig tjenestetilbud. Samtidig vil de bidra til å samle kompetanse og styrke fagmiljøet knyttet til samiskspråklig tjenestetilbud i forvaltningen/kommunene. Utvalget ser at språkressursentrene også kan ha en støttefunksjon for språkvitaliserings- og språkbevaringskommunene, og bidra til informasjon- og erfaringsutveksling.

Språkressursentrene vil være sentrale i å bistå kommunene, samtidig som kommunene fortsatt har en tilretteleggingsplikt og ansvar for forvaltning og etterlevelse av regelverket. Utvalget mener at slike språkressursentre er en løsning som vil kunne sikre at lovfestede forpliktelser etterleveres, ved at ressurser og kompetanse samles og slik forhindrer at manglende kompetanse og prioriteringer lokalt i kommunene hindrer oppfyllelse av språkrettigheter/forpliktelser.

Utvalget vil understreke at språkressursentrene vil være noe annet enn de eksisterende språksentrene, som i større grad har som mål å drive med språkutvikling. Utvalget vil i sin endelige utredning omtale rolle- og ansvarsfordeling for samiske språk, herunder språkressursentrene og deres organisering og oppgaver.

6.4.6 Særlig om organisering og forvaltning i sørsamisk område

Det tradisjonelle sørsamiske bosettingsområdet er geografisk stort og med et spredt bosettingsmønster. Det er derfor mange kommuner i dette området som verken kan være språkbevarings- eller språkvitaliseringskommuner. I det sørsamiske området er det derfor nødvendig med en fleksibel organisering av tjenestetilbudet. Det er viktig å sikre at etterspørsel etter samiskspråklige tjenester, skal utløse et tilbud om dette. Eksempelvis vil dette særlig gjelde sørsamiskspråklig barnehagetilbud og grunnskoleopplæring. Utvalget vurderer at dette vil kunne ivaretas gjennom sørsamisk språkressursentre, som vil kunne bidra med ressurser og kompetanse når det avdekkes etterspørsel i kommunen. Det er samtidig viktig å understreke at det fortsatt vil være kommunen som er tjenesteleverandør og forpliktet etter regelverket. I de tilfeller språkressursenteret bidrar med løsninger, vil kommunen derfor fortsatt ha en tilretteleggingsplikt.

Utvalget ser at det kan være nødvendig med en egen sørsamiskspråklig barnehage- og skoleenhet, og at det vil kunne organiseres i sammenheng med et sørsamisk språkressursenter. En slik enhet vil være helt sentral i det sørsamiske området, og vil nødvendiggjøre flere ressurser til sørsamisk språkressursenter. Et språkressursenter og en barnehage- og skoleenhet skal ikke erstatte etablerte sørsamiske institusjoner, men inngå som en styrking av det etablerte tilbudet i sørsamisk område.

6.4.7 Tospråklighetsmidlene

Med utvalgets forslag til kommunekategorier med differensierte forpliktelser og språkressursentre, må kriteriene som tospråklighetsmidlene i dag tildeles etter, også endres.

Sametinget har i dag samarbeidsavtaler med alle kommuner innenfor dagens forvaltningsområde for samiske språk. Sametinget har regionale samarbeidsavtaler med fylkeskommunene i Finnmark/Finnmárku, Troms/Romsa, Nordland og Nord-Trøndelag som er i forvaltningsområdet for samiske språk. I tillegg har Sametinget samarbeidsavtaler med fylkeskommunene Sør-Trøndelag og Hedmark, men disse tildeles ikke tospråklighetstilskudd.

Utvalget mener Sametinget fortsatt bør ha samarbeidsavtaler med både kommuner og fylkeskommuner. Det bør også være klare tildelingskriterier og rapporteringsrutiner. Utvalget mener det kan være uheldig å omtale disse midlene som tospråklighetsmidler, da det kan fremstå som uklart at dette er midler som skal styrke de samiske språkene. Utvalget vil komme nærmere tilbake til hvordan dette tilskuddet bør forvaltes, samt behov for en økning i midlene, i den endelige utredningen i august.

I dag er de fire nordligste fylkeskommunene, Finnmark/Finnmárku, Troms/Romsa, Nordland og Nord-Trøndelag, del av forvaltningsområdet og tildeles tospråklighetsmidler. Utvalget er av den klare oppfatning at alle fylkeskommunene i det tradisjonelle samiske området bør ha samarbeidsavtale med Sametinget om hvordan det skal arbeides med de samiske språkene, med mål om styrking og vitalisering, slik at bevissthet rundt arbeidet med sørsamisk språk øker. For at dette skal ha reell effekt må det nødvendigvis også være en økning i tospråklighetsmidler til fylkeskommunene.

Utvalget vil komme nærmere tilbake til ansvarsfordeling mellom de ulike forvaltningsnivåene i den endelige utredningen.

6.4.8 Forslag til ny innlemmelsesprosess

Utvalget foreslår at både staten ved departementet, Sametinget og kommunen kan ta initiativ til innlemmelse.

Utvalget vil presisere at utvalgets forslag ikke utelukker at en kommune kan ta initiativ til å sikre sine innbyggere språkrettigheter ved å søke om dette i tråd med gjeldende praksis, men forslaget forhindrer at en majoritet i befolkningen skal kunne begrense urfolks rettsvern. Med forslaget er det ikke lenger en forutsetning at det foreligger en søknad fra den aktuelle kommunen, basert på flertallsvedtak. Departementet og Sametinget kan i tillegg ta initiativ til utredning og vurdering av om kommuner skal innlemmes i en kommunekategori.

I tråd med gjeldende regulering, skal forskriftskompetansen og myndigheten til å avgjøre saken, ligge hos staten ved regjeringen. Utvalget vektlegger at Sametinget skal bli konsultert om beslutninger knyttet til endringer i språkområdet og innlemmelse i henhold til folkerettens krav. Sametingets uttalelser i saken skal tillegges betydelig vekt. I en utredningsfase må det være dialog mellom departementet, Sametinget og den aktuelle kommunen. Saken skal forelegges Sametinget i tråd med gjeldende praksis. Departementet skal ta hensyn til urfolks selvbestemmelsesrett i slike saker.

Det er flere momenter som bør vurderes i spørsmålet om en kommune bør innlemmes som språkbevaringskommune, språkvitaliseringskommune eller storbykommune med særlige forpliktelser. Det vil være relevant å vurdere tilgangen på samiskspråklig personell, antall språkbrukere, og det enkelte samiske språks behov i den enkelte kommune og for språkets overlevelse og utvikling totalt sett. Samtidig må kommunene vise til konkrete og realistiske planer for å kunne gi det forutsatte tilbud og tjenester. Endringer i forutsetningene, som for eksempel ved økning i antall språkbrukere, bedre tilgang på samiskspråklig personell eller et større engasjement og initiativ, kan tilsi at en kommune bør bli innlemmet i en kommunekategori eller endre kommunekategorien.

Aktuelle kommuner har ansvaret for gjennomføringen av bestemmelser som gjelder for kommunekategorien. Det vil derfor måtte legges stor vekt på at kommunene i tilstrekkelig grad er involvert i prosessen. En god innlemmelsesprosess forutsetter en god og tidlig dialog med kommunen for å sikre forankring i kommunen. Det er derfor viktig at kommunene som innlemmes er involvert gjennom hele prosessen.

Utvalget foreslår at kommunene som inngår i de ulike kommunekategoriene skal fastsettes i forskrift til sameloven, i tråd med gjeldende regelverk.

Av hensyn til forutberegnelighet og at prosess for innlemmelse skal være tilgjengelig, mener utvalget at prosessen også omtales i forskrift. Utvalget foreslår derfor ny forskriftsbestemmelse hvor det fastsettes at staten ved departementet, Sametinget og den enkelte kommune kan ta initiativ til innlemmelse i kommunekategori. Videre presiseres det også at kommunen skal involveres i prosessen. Utvalget kan komme nærmere tilbake til regelteknisk utforming og forskriftsforslaget i endelig utredning.

Forslaget til forskriftsendring begrenser ikke muligheten for at det under behandlingen av utvalgets forslag iverksettes prosesser for innlemmelse, og at det gjøres vedtak om dette.

6.4.9 Forslag til organisering i lys av pågående kommunereform

Utvalget mener at samiske språk skal bevares og styrkes også etter eventuelle endringer i kommunegrensene. Hensynet til bevaring og vitalisering av samiske språk må derfor være en del av den helhetlige vurderingen ved en eventuell kommunesammenslåing. I spørsmålet om endringer av kommunegrensene, må kommunene ta hensyn til den samiskspråklige befolkningen og de samiske språkenes ulike forutsetninger. Dersom utvalgets forslag om ny organisering av språkområdet blir fulgt opp av regjeringen, Stortinget og Sametinget, er det viktig at formålene bak disse forslagene, bevaring og vitalisering av samiske språk, ikke svekkes ved en eventuell endring i kommunestrukturen.

Utvalget tar utgangspunkt i at det ikke nødvendigvis er samsvar mellom målene for kommunereformen, og hensynet til å bevare og vitalisere de samiske språkene. Eksempelvis kan små kommuner være helt sentrale kommuner for de samiske språkene. I sin *utredning om kommunereformen og samiske interesser*¹¹⁸ skriver Sametinget:

"Kommunekartet, sett fra et samisk perspektiv er ikke i samsvar med hvordan sentrale myndigheter i kommunereformen betrakter det som".

Sametinget viser til følgende uttalelse:

"Karasjok og Kautokeino, som betraktes som utkantkommuner, er fra et samisk perspektiv sentrum, mens Oslo blir å betrakte som periferi (Selle et. all. 2015)"

Etter utvalgets oppfatning påpeker Sametinget noe helt essensielt, nemlig at enkelte kommuner som er relativt små befolkningsmessig, har en helt avgjørende betydning for samiske språk.

Utvalget foreslår en organisering med ulike kommunekategorier. Utvalget mener at disse kommunekategoriene må gjelde for kommunen i sin helhet. En språkbevaringskommune kan da kun slås sammen med en språkvitaliseringskommune dersom den nye kommunen i sin helhet fortsatt oppfyller kravene til å være en språkbevaringskommune. Det samme gjelder dersom en språkvitaliseringskommune vil slå seg sammen med en kommune utenfor språkområdet. Hele den nye kommunen må da bli en språkvitaliseringskommune.

¹¹⁸ Sametinget, *Utredning kommunereformen og samiske interesser* (2015).

Utvalget mener det er viktig for bevaring av samiske språk at det er flere kommuner som er språkbevaringskommuner, da det dette gir flere språkarenaer og styrker samiske språk som komplette og samfunnsbærende språk. Utvalget ser samtidig at kommunesammenslåing kan virke positivt på både bevaring og vitalisering av de samiske språkene ved at det samler ressurser og språkbrukere, og bidrar til større fagmiljø. Dette gjelder særlig for kommuner i sør-, og lulesamisk språkområde eller kommuner der samiskspråklige er i klart mindretall. Utvalget anbefaler derfor at kommunene drøfter fordeler og ulemper med sammenslåing i lys av målsettinger om bevaring og vitalisering av samiske språk i de aktuelle kommunene.

6.5 Utvalgets forslag til tiltak

6.5.1 Organisering

- Utvalget foreslår en språkområdeinndeling i kommunekategorier, med differensierte forpliktelser ut i fra om hensynet er å bevare eller vitalisere språket. Utvalget foreslår som kommunekategorier; språkbevaringskommuner, språkvitaliseringskommuner og storbykommuner med særlig ansvar knyttet til samiske språk. Kommunekategoriene skal fremgå av definisjonsbestemmelse i sameloven.
- Utvalget foreslår at det opprettes språkressurssentre for hvert av de tre samiske språkene; sør-, og lule- og nordsamisk.
- Utvalget ser behov for særskilte tiltak for å bevare og vitalisere sørsamisk og lulesamisk språk. For sørsamisk må det dessuten vurderes særskilte organisatoriske løsninger.

Se kapittel 8 for lov- og forskriftsforslag.

6.5.2 Innlemmelse

- Utvalget foreslår at både staten ved departementet, Sametinget og den enkelte kommune kan ta initiativ til innlemmelse i kommunekategori.
- Utvalget foreslår ny forskriftsbestemmelse som omtaler prosessen for innlemmelse i kommunekategori, hvor det også presiseres at kommunen skal involveres i prosessen.
- I tråd med gjeldende praksis og regulering, fastsettes kommunene som inngår i de aktuelle kommunekategoriene i forskrift til sameloven.

Se kapittel 8 for lov- og forskriftsforslag.

7 Statistisk kunnskap om samiske språk

7.1 Innledning

Den tredje nordiske samekonferansen i Inari i Finland tok opp spørsmålet om en demografisk undersøkelse av den samiske befolkningen allerede i 1959. Problemstillingen er senere drøftet av Samekulturutvalget.¹¹⁹ Det er likevel fortsatt knyttet uvisshet til hvor mange som anses for å være samiskspråklig og hvor mange språkbrukere det totalt sett er i Norge i dag.

Offentlige myndigheter skal legge til rette for at informasjon og kontakt med befolkningen skal kunne foregå på samiske språk og for at en rekke sentrale tjenester skal være tilpasset samiskspråklige. I tillegg skal det bli lagt til rette for de som ønsker å lære seg samiske språk.¹²⁰ Offentlige myndigheter har ansvar for at kravene i de ulike regelverkene blir oppfylt.

I dag mangler en pålitelig oversikt over språkbrukere. Staten, fylkeskommuner, kommuner, Sametinget, og private aktører som tilbyr tjenester til samiskspråklige på vegne av offentlige myndigheter vet ofte ikke hvem som er samiskspråklige, og heller ikke hvem som ønsker at kontakten med offentlige myndigheter skal foregå på samisk. Offentlige myndigheter er i dag avhengig av at enkeltpersoner selv opplyser om dette.

Mangelen på kunnskap om samiskspråklige gjør det vanskelig å anslå språkbehov, som igjen gjør det utfordrende for offentlige organer å dimensjonere et språktilbud i tråd med gjeldende regelverk. Kommunenes mulighet til å sikre funksjonelle og likeverdige tjenester på samiske språk, står særlig sentralt.

Det er en stor utfordring at en ikke vet hvor mange fagpersoner med samisk språkkompetanse samfunnet faktisk trenger i de forskjellige sektorene som helse- og omsorg, barnehage, skole, rettspleien, kriminalomsorgen med videre.

I de senere årene har det vært økt fokus på forskning om samiske forhold. Mangelen på pålitelig statistikk gjør derfor forskning på status for de forskjellige språkene, og mulighet for å følge med på språkutviklingen, svært vanskelig.

7.2 Folkerettslige forpliktelser

I St. meld. 28 (2007-2008) *Samepolitikken* fremgår det at det er viktig å bringe fram kunnskap om samiske forhold som grunnlag for gjennomføring av samepolitikken, nasjonale lover og internasjonale konvensjoner. Internasjonale overvåkningsmekanismer til de ulike konvensjoner og pakter som Norge har ratifisert, har ved flere anledninger etterlyst datamateriale som dokumenterer situasjonen, tilstanden og utviklingen for samene innenfor de ulike samfunnsområdene, samt en nærmere tallfesting.¹²¹

Både ILO-169 og erklæringen fra FNs verdenskonferanse om urfolks rettigheter i 2014¹²², angir forpliktelser for statene angående utarbeidelse av kunnskapsgrunnlag som skal legges til grunn når tiltak overfor urfolk vurderes.

¹¹⁹ NOU 1985: 14 *Samisk kultur og utdanning* s. 144-145.

¹²⁰ Se sameloven § 1-5 jf. kap. 3 og lov 17. juli 1998 nr. 61 *om grunnskolen og den videregående opplæringa* (opplæringslova) §§ 6-2 første ledd, 6-2 tredje ledd, 6-3 og 4A-1.

¹²¹ St.meld. nr. 28 (2007-2008) kap. 2.1.1.

¹²² Outcome document of the high-level plenary meeting of the General Assembly known as the World Conference on Indigenous Peoples, A/RES/69/2 (2014).

ILO-169 art. 7 nr. 3 lyder som følger:

"Governments shall ensure that, whenever appropriate, studies are carried out, in co-operation with the peoples concerned, to assess the social, spiritual, cultural and environmental impact on them of planned development activities. The results of these studies shall be considered as fundamental criteria for the implementation of these activities".

Art. 7 pålegger statene å gjennomføre studier, når dette er relevant, for blant annet å kunne vurdere virkninger av urfolks sosiale og kulturelle situasjon ved eventuelle tiltak. Begrepet "whenever appropriate" tilsier at det i stor utstrekning er opp til nasjonalstatene selv å avgjøre hvorvidt man befinner seg innenfor konvensjonens ordlyd. På den annen side vil begrepet "impact", altså virkninger, begrense skjønnsmarginen, i det formålet med regelen nettopp er å utarbeide et kunnskapsgrunnlag som skal legges til grunn ved eventuelle tiltak fra statlig hold. Dette kunnskapsgrunnlaget skal utarbeides sammen med urfolk, jf. art. 6.

Art. 7 er i stor grad samsvarende med partenes erklæring fra FNs verdenskonferanse om urfolks rettigheter i 2014 art. 10 som lyder som følger:

"We commit ourselves to working with indigenous peoples to disaggregate data, as appropriate, or conduct surveys and to utilizing holistic indicators of indigenous peoples' well-being to address the situation and needs of indigenous peoples".

Norge har i årevis fått internasjonal kritikk, blant annet av Europarådets ekspertkomite¹²³, angående mangel på oppdatert informasjon om antallet brukere av regions- eller minoritetsspråk, geografisk fordeling av brukerne og for øvrig den generelle demografiske situasjonen, senest i den femte evalueringen av Norge i 2012.¹²⁴ I den sjette evalueringen av Norge i 2015 har ekspertkomiteen videre oppfordret norske myndigheter til å videreføre sitt arbeid med å utarbeide mer pålitelige data om bruken av samiske språk.¹²⁵

I forbindelse med høringen av Norges sjette rapport om gjennomføringen av språkpakten påpekte også enkelte høringsinstanser at de ønsket en kartlegging av språksituasjonen for minoritetsspråkene i Norge, herunder data som beskriver situasjonen for samiske språk. Myndighetenes vurdering har så langt vært at en kartlegging av språksituasjonen vil være svært utfordrende metodisk. Myndighetene har også påpekt at sannsynligheten for å få pålitelige data er liten.¹²⁶

FNs rasediskrimineringskomité (CERD) har også rettet kritikk mot Norge angående manglende opplysninger om bruk av samisk som morsmål,¹²⁷ jf. FNs konvensjon om avskaffelse av alle former for rasediskriminering (rasediskrimineringskonvensjonen) art. 1 avsnitt 1 og 4 jf.

¹²³ Se for eksempel Europarådets rapport etter Norges tredje og fjerde rapportering i 2007 og 2009 der Norge får kritikk blant annet for manglende offisiell statistikk og manglende pålitelig informasjon angående antall språkbrukere i Europarådet (2007) Application of the charter in Norway, Third monitoring cycle, ECRML 82007) 3 og Europarådet (2009) Report of the Committee of Experts, Fourth Report – Norway, MIN-LANG (2009) 10.

¹²⁴ Europarådet. *Application of the charter in Norway, 5th monitoring cycle*, ECRML (2012) 8.

¹²⁵ Europarådet, *Application of the charter in Norway, 6th monitoring cycle*, ECRML (2015) 4.

¹²⁶ Kommunal- og moderniseringsdepartementet, *The European charter for regional or minority languages, sixth periodical report – Norway* (2014).

¹²⁷ Se CERD, *Concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination* (1990) og (2015).

retningslinjene for rapportering.¹²⁸ *I retningslinjene for rapportering* heter det blant annet at demografisk informasjon skal følge med når Norge rapporterer og at rasediskrimineringskomiteen er interessert i informasjon om hvilke grupper som er ansett som urfolk, jf. avsnitt 10 og 12.

I retningslinjenes avsnitt 11 heter det:

"Many States consider that, when conducting a census, they should not draw attention to factors like race, lest this reinforce divisions they wish to overcome or affect rules concerning the protection of personal data. If progress in eliminating discrimination based on race, colour, descent, or national or ethnic origin (hereinafter racial discrimination) is to be monitored, some indication is needed in the CERD-specific document of the number of persons who might be treated less favourably on the basis of these characteristics. States that do not collect information on these characteristics in their censuses are therefore requested to provide information on mother tongues, languages commonly spoken, or other indicators of ethnic diversity, together with any information about race, colour, descent, or national or ethnic origins derived from social surveys. In the absence of quantitative information, a qualitative description of the ethnic characteristics of the population should be supplied. States are advised and encouraged to develop appropriate methodologies for the collection of relevant information".

I den siste observasjonen av Norge datert 28. august 2015 blir nettopp manglende rapportering av statistisk data påpekt av rasediskrimineringskomiteen. I avsnittet "*Statistical data on the ethnic composition of the population*" fremkommer følgende bekymring:

"While taking note of the position of the State party with regard to the collection of data based on ethnicity, the Committee regrets that the State party's report once again does not contain statistical data on the different groups that compose its population or recent, reliable and comprehensive data on economic and social indicators that could be used, in particular, to assess the extent of the enjoyment of economic, social and cultural rights by the Sami indigenous people, minorities and migrants, compared to general population in the State party [...]"

Videre anbefaler komiteen:

"[...] the Committee recommends that the State party provide it with all available indicators on the composition of its population, all other information on mother tongues, languages commonly spoken, or other indicators of ethnic diversity, together with any information about descent, or national or ethnic origin derived from social surveys. In the absence of quantitative information, a qualitative description of the ethnic characteristics of the population should be supplied. Such information should be collected on a voluntary fashion, based on self-identification and anonymity, and including with regard to national minorities".

Komiteen mener det er beklagelig at Norges rapport nok en gang ikke inneholder statistiske data om den samiske befolkning. Pålitelig statistikk kan blant annet brukes som indikator for å vurdere samers økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter. I fravær av kvantitativ informasjon, bør en kvalitativ beskrivelse av de etniske egenskaper rapporteres. Ifølge komiteen bør slik informasjon fremkomme på en frivillig måte, basert på selvidentifikasjon og anonymitet.

¹²⁸ Guidelines for the CERD-specific document to be submitted by states parties under article 9, para. 1, of the convention, CERD/C/2007/1.

I den rådgivende komitéens rapport¹²⁹ av 2012 om språk, går komiteen langt i å beskrive hvilke hensyn som skal tas når statistisk data om urfolk skal utarbeides, sett i rammekonvensjonen. I avsnitt 19-21 heter det:

"The Advisory Committee emphasises the importance of collecting reliable disaggregated data to draw up, implement and evaluate effectively policies that respect and promote the linguistic needs and rights of persons belonging to different groups. The collection, storage and use of such data must fully respect existing standards on personal data protection. Importantly, states are encouraged to collect data from a variety of sources, in addition to the population census, such as formal and informal household or school surveys, as well as independent research. When interpreting the collected data, authorities must be aware that past experience and fear of discrimination can prompt persons to hide their linguistic affiliation and identity. Quantitative data must therefore not be regarded as the sole means of obtaining reliable information for the design of language policies, but must be supplemented with qualitative sociological, ethnographic and other scientific studies, especially when trends reveal a decreasing number of speakers of a particular language or when statistical data differs from estimations made by minority representatives.

Language as a marker for ethnic belonging was introduced in the scope of the population censuses in the 19th century. Following the assumption that every person has a dominant language, all persons indicating more than one language were nevertheless usually treated as monolingual for census purposes. However, in order for language policies to respond to current challenges, they must acknowledge individual multilingualism as well as the social and linguistic diversity of contemporary societies. Speakers of minority languages may use the official language(s) frequently and often have higher literacy skills in this language. However, this should not prevent them from also identifying themselves as native speakers of the minority language. In order not to reduce minority language speakers to a single language category, including for statistical purposes, questionnaires must allow respondents to indicate more than one language. Optional questions and open lists of alternative answers, with no obligation to affiliate to a set category, are essential to ensure that the results reflect the individual's choice.

The Advisory Committee encourages authorities to collect data in strict conformity with the principle of self-identification and with the recommendations of the Conference of European Statisticians.¹³⁰ The Advisory Committee encourages the authorities to take specific initiatives to include among the census enumerators persons belonging to minorities, and persons speaking relevant minority languages. In addition, questionnaires and other data collection tools should be translated into minority languages, and minority representatives should be consulted in the preparatory phases concerning the methods used during data collection, including questions relating to a person's ethnic or linguistic affiliation. These principles apply to all forms of data collection, such as those related to the provision of public services, social surveys, as well as other relevant research related to national minorities, including in the private sphere".

Folkeretten som Norge har sluttet seg til forplikter staten til, sammen med samene, å utarbeide pålitelig statistisk data om samiske samfunnsforhold. Det gjelder særlig data som gir oversikt

¹²⁹ Council of Europe, Advisory committee on the framework convention for the protection national minorities, *The language rights of persons belonging to national minorities under the framework*, ACFC/44DOC(2012)001 Rev, Thematic Commentary No. 3 (2012).

¹³⁰ UN Economic Commission for Europe, Conference of European Statisticians Recommendations for the 2010 Census of Population and Housing.

over utbredelsen av samisk som morsmål og som kartlegger språksituasjonen for samiske språk.

7.3 Dagens kunnskapsgrunnlag

Det foretas i dag ingen offisiell registrering av hvem som er behersker samiske språk eller hvem som har samisk identitet eller bakgrunn.¹³¹

Sametingets valgmanntall er et landsdekkende register over samer som selv har meldt seg inn. Samer som melder seg inn tar først og fremst et standpunkt til om de ønsker å stille eller stemme til sametingsvalg, og Sametingets valgmanntall benyttes hovedsakelig i forbindelse med avvikling av sametingsvalg. Sametinget utarbeider valgmanntallet på grunnlag av folkeregisteret, valgmanntallet ved siste sametingsvalg og enkeltpersoners begjæring om innskriving og strykning i Sametingets valgmanntall. For å kvalifisere til å stå i valgmanntallet må personer blant annet oppfylle et objektive språkkriterium. Ifølge kriteriet må enten vedkommende selv, eller en av foreldrene, besteforeldrene eller oldeforeldrene, ha snakket minst ett av de samiske språkene som et av språkene hjemme under oppveksten. Valgmanntallet kan gi noe informasjon om samiske språk i Norge. 15 356¹³² samer med stemmerett¹³³ til sametingsvalg har også samisk som morsmål.¹³⁴ En vil potensielt kunne vite, gjennom egenerklæringen som blir avgitt ved innskrivningen, hvilke personer som selv er samiskspråklig og hvem som baserer innskrivningen på samiskspråklige forfedre. Valgmanntallet i seg selv gir imidlertid ikke en pålitelig totaloversikt verken over samer i Norge eller over alle personer med samiske språk som morsmål. Dermed er det bare en del voksne samers morsmål valgmanntallet kan si noe om, og valgmanntallet i seg selv er ikke et godt utgangspunkt for å få pålitelig oversikt over språkbrukerne.

Statistisk sentralbyrå (SSB) er den sentrale institusjonen for innsamling, bearbeiding og formidling av offisiell statistikk i Norge, og er organisert under Finansdepartementet. Lov 16. juni 1989 om statistikk og Statistisk Sentralbyrå (statistikkloven) regulerer SSBs organisasjon og virksomhet. Det følger av statistikkloven at SSB faglig sett er en uavhengig institusjon, men underlagt de overordnede retningslinjer og finansielle rammer for utforming av det samlede statistikkprodukt som regjering og Storting til enhver tid setter for virksomheten. SSB fastsetter de statistiske metoder som skal legges til grunn ved utarbeiding av en gitt statistikk.

Statistikkloven pålegger SSB spesielt å kartlegge og prioritere behov for offisiell statistikk, samordne omfattende statistikk som blir utarbeidet av forvaltningsorganer, utvikle statistiske metoder og utnytte statistikken til analyse og forskning, gi opplysninger til statistisk bruk for forskningsformål, offentlig planlegging og ha hovedansvaret for internasjonalt statistisk samarbeid, jf. statistikkloven § 3-1.

SSB har egne nettsider med samisk statistikk som tar for seg folketall i samiske bosettingsområder og som baserer seg på det geografiske virkeområdet for Sametingets tilskuddsordninger for næringsutvikling (STN). STN-området ligger nord for Saltfjellet. Etter 2012 omfatter STN-området 21 kommuner og 10 delkommuneområder. Av disse 31

¹³¹ St. meld 28 (2007-2008) *Samepolitikken*, 2.1.

¹³² 15.356 personer var registrert i Sametingets valgmanntall per 30. juni 2015, se pressemelding fra Sametinget 16. november 2015.

¹³³ Det vil si at barn og unge under stemmerettslig alder og personer med samisk som morsmål og som ikke har skrevet seg inn faller utenfor dette registeret.

¹³⁴ Se utvalgets forståelse av begrepet morsmål i kap. 3.

kommunene ligger 13 i Finnmark/Finnmárku, 14 i Troms/Romsa og 4 i den nordlige delen av Nordland. STN-området utgjør nesten 60 pst. av arealet i Norge nord for Saltfjellet, og 14 pst. av befolkningen. Av de som bor i tettbygde strøk nord for Saltfjellet, bor 7 pst. i STN-området og 93 pst. i øvrige områder.¹³⁵ Det er altså utkanten i Norge, nord for Saltfjellet som er definert som samisk bosettingsområde. Den samiske befolkningen sør for Saltfjellet, alle byene og større tettsteder er derfor ikke inkludert i STN-området.¹³⁶ Et annet resultat av å ha en geografisk inndelingen som statistikkgrunnlag er at den inkluderer personer innenfor STN-området som ikke selv identifiserer seg som samer.

I 2009 ga Sametinget SSB tillatelse til å benytte Sametingets valgmanntall til å undersøke om det var mulig å utlede individbasert statistikk over den samiske befolkningen i kombinasjon med andre registre. I forbindelse med at Sametinget samtykket til bruken av valgmanntallet til dette formålet uttalte Sametinget at de anså behovet for utarbeidelse av individbasert statistikk som nødvendig.¹³⁷ På oppdrag fra daværende Fornyings- administrasjons- og kirkedepartement (FAD) og Sametinget, gjennomførte SSB i 2010 en utredning om muligheten for å utarbeide individbasert statistikk på grunnlag av de registerdata som finnes. SSB konkluderte med at det ville være store utfordringer knyttet til å bygge opp en god og representativ populasjon som grunnlag for en individbasert samestatistikk. De aktuelle kildene på området var vanskelig å kombinere, og det knyttet seg enkelte etiske og juridiske problemstillinger til arbeidet. Ifølge SSB ville det også bli svært kostnadskrevenende. På bakgrunn av dette ble prosjektet avsluttet.

Det er gjort en rekke andre undersøkelser, evalueringer og utredninger som søker å slå fast antallet samiskspråklige. Disse undersøkelsene er de beste som er gjort og anslår at antallet kan ligge rundt 23-25 000.¹³⁸ Det er likevel metodiske utfordringer med måten undersøkelsene er gjort på som gjør tallene høyst usikre. Problemet er i tillegg at de ulike undersøkelsene ikke er sammenliknbare med hverandre. Det heller ikke gjort påfølgende undersøkelser som tallene kan sammenliknes med. En kjenner derfor ikke til verken hvor treffsikre undersøkelsene er eller til språkendringene videre.¹³⁹

Det finnes et godt kunnskapsgrunnlag for enkelte samfunnsområder. Per i dag finnes det for eksempel god oversikt over elever med samiskopplæring¹⁴⁰ og oversikt over hvem som har samiskspråklig barnehagetilbud.¹⁴¹ Slik kunnskap er svært nyttig innenfor de enkelte samfunnsområdene, men sier lite om hvor mange som er språkbrukere totalt sett i samfunnet.

Det følger av sameloven § 3-12 at Sametinget skal utarbeide en rapport om samiske språksituasjon hvert fjerde år. Den samiske språkundersøkelsen fra 2012, utført av Nordlandsforskning på oppdrag fra daværende Fornyings- administrasjon- og kirkedepartement og Sametinget, skulle blant annet kartlegge hvor mange som behersker nordsamisk, lulesamisk og sørsamisk språk på ulike nivå, og i hvor stor utstrekning samiske

¹³⁵ Se SSBs internettside (www.ssb.no) <http://www.ssb.no/befolkning/statistikker/samisk/hvert-2-aar>.

¹³⁶ Dagens virkeområde følger av Sametingets plenumsvedtak i sak 026/12 og fremkommer i Sametingets budsjett for 2016 under punkt 13.6.

¹³⁷ Brev datert 09.03.2009 fra Sametinget til SSB.

¹³⁸ Ellen Ravna, *Undersøkelse av bruken av samisk språk* (2000) og Torkel Rasmussen, *Jávohuvvá ja ealáska*. (2005).

¹³⁹ Jon Todal, "Kvantitative endringer i den samiske språksituasjonen i Noreg" (2013).

¹⁴⁰ Torkel Rasmussen, "Samiske språk i grunnskolen og videregående opplæring" (2015).

¹⁴¹ Se SSBs internettside (www.ssb.no) <https://www.ssb.no/statistikkbanken/SelectVarVal/Define.asp?MainTable=SameBarnehager&KortNavnWeb=samisk&PLanguage=0&checked=true>.

språk blir benyttet. Selv om denne språkundersøkelsen ga interessant informasjon om alderssammensetningen blant voksne samiskspråklige, ga heller ikke denne undersøkelsen en pålitelig oversikt over antall samiskspråklige personer fordi datagrunnlaget kun var hentet fra Sametingets valgmanntall og fordi svarprosenten var lav.¹⁴²

7.3.1 Folketellinger

SSB gjennomførte folketellinger i Norge fra 1845 til 1970 med spørsmål om bruk av samiske språk. Ifølge folketellingene holder tallet seg på rundt 20 000 fram til 1930, men ved neste telling i 1950 er tallet mer enn halvert. Dette reiser spørsmål om hvorfor ikke tallet på samiskspråklige stiger i tråd med befolkningsutviklingen forøvrig. Forklaringen kan ligge i at kriteriene for å bli registrert som samisktalende varierte ut over tellingene. En annen forklaring kan være at fornorskingsperioden i Norge spiller inn.¹⁴³

Stikkprøvene fra 1910 tyder på at tallet på samiskspråklige var satt for lavt også i folketellingene før 1950. Antakelig kan utbredt flerspråklighet ha gjort registreringene vanskelige, og at mange som snakket både samiske språk og norsk ble registrert som kun norskspråklige.¹⁴⁴

Tabell 7.1 Tall på samiskspråklige i Norge ifølge folketellingene 1891–1970

År	Samiskspråklig	Folketallet i Norge
1891	20 786	2 000 917
1900	19 677	2 240 032
1910	18 590	2 391 782
1920	20 735	2 649 775
1930	20 704	2 814 194
1950	8 778	3 156 950
1970	10 535	3 874 133

Kilde: Samiske tall forteller 6¹⁴⁵

På grunn av fornorskingsperioden var det mange som unnlot å oppgi at de var samiskspråklig. Vilhelm Aubert analyserte tallene fra den siste folketellingen i 1970 og argumenterte for at det var en betydelig underreportering av samisk språk på grunn av at folk selv heller rapporterte å være norskspråklig enn samiskspråklig. Grunnen til dette mente han lå i stigmatiseringen av det å være same. Spørsmålet om samisk språkbruk var i 1970 bare stilt i Nord-Norge, og gjaldt først og fremst nordsamisk. Aubert anslo at det kunne være rundt 40 000 personer i Norge med samiskspråklig bakgrunn, men understreket samtidig at tallene var usikre.¹⁴⁶ Auberts anslag er imidlertid så foreldet at det ikke egner seg som grunnlag for språkplanlegging i dag, og sier i tillegg lite om lulesamisk og sørsamisk språkbruk.¹⁴⁷

¹⁴² Karl Jan Solstad mfl., *Samisk språkundersøkelse* (2012).

¹⁴³ Se mer om dette i kap. 5.2 Historisk tilbakeblikk.

¹⁴⁴ Jon Todal, "Kvantitative endringer i den samiske språksituasjonen i Noreg" s. 20-21 (2013).

¹⁴⁵ Ibid.

¹⁴⁶ Vilhelm Aubert, *Den samiske befolkning i Nord-Norge* (1978).

¹⁴⁷ Torunn Pettersen, "Samene i Norge - 40 000 i 40 år?" (2012).

Siste folketelling i Norge ble gjennomført i 2001. Behovet for nye folketellinger vil ifølge SSB ikke være til stede da statistikken generelt vil kunne basere seg på opplysninger som finnes i eksisterende registre. Behovet for å produsere statistikk over språkbrukere vil imidlertid ikke være dekket av slike registerbaserte opplysninger siden det ikke eksisterer noe heldekkende registeropplysninger om samiske språk, kun enkelte datakilder og registre der deler av den samiske befolkningen og språkkunnskaper er identifisert.

7.3.2 Samiske tall forteller

En årlig rapport "Samiske tall forteller – kommentert samisk statistikk" er utgitt av en faglig analysegruppe for samisk statistikk. Arbeidet startet i 2007 og den første rapporten kom i 2008. Dagens retningslinjer for analysegruppen ble fastsatt av departementet¹⁴⁸ 12. september 2011 i medhold av *prosedyrer for konsultasjoner mellom statlige myndigheter og Sametinget* (konsultasjonsavtalen).¹⁴⁹

Analysegruppen skal årlig avlegge en rapport om situasjon og utviklingstrekk i de samiske samfunn, herunder situasjonen for samiske språk. Analysegruppens rapport kan legges til grunn for konsultasjoner i konkrete saker og for konsultasjoner om utviklingsbehov for samiske samfunn i de halvårlige møtene mellom statsråden for samiske saker og sametingspresidenten, jf. konsultasjonsavtalen punkt 8.

I Samiske tall forteller 6, kommentert samisk statistikk, som ble utgitt i 2013, konkluderer arbeidsgruppen med at gjennomførte undersøkelser om samiske språk ikke er sammenliknbare, og derfor heller ikke er egnet til å analysere språkutviklingen. Dermed mangler en betydelig del av kunnskapsgrunnlaget om samiske språk.

7.4 Utvalgets vurdering

Det foreligger ikke oversikt over hvem som er samiskspråklig eller pålitelig statistisk kunnskap om samiske språk i Norge. Verken folketellingene, eksisterende opplysninger i dagens registre, gjennomførte språkundørelser, utredninger eller evalueringer er tilstrekkelige for å ha pålitelig oversikt over språkbrukere.

Utvalget mener at manglende kunnskapsgrunnlag om samiske språk, må ses på som et brudd på internasjonale forpliktelser overfor samene som urfolk. Utvalget legger vekt på at Norge har fått internasjonal kritikk fra flere hold, og at staten er forpliktet til å legge til rette for å fremskaffe pålitelig statistisk kunnskap.

Folkeretten som Norge har sluttet seg til forplikter staten til å utarbeide pålitelig statistisk data sammen med samene, og da spesielt data som gir oversikt over utbredelsen av samisk som morsmål og som kartlegger språksituasjonen for samiske språk. Samene skal særlig være representert ved samenes representative organ, Sametinget, som skal arbeide for vern og utvikling av samiske språk i Norge.

Det finnes ikke et godt nok kunnskapsgrunnlag for dagens språkplanlegging, verken for kommunene eller andre offentlige myndigheter, når de skal planlegge, dimensjonere, gjennomføre og evaluere tiltak og språktilbud til befolkningen.

Det er behov for å tilrettelegge tjenestetilbud for samiskspråklige, men hvor stort dette behovet totalt sett er, må utvalget imidlertid erkjenne at man ikke vet. Det finnes ikke nok kunnskap

¹⁴⁸ Daværende Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet.

¹⁴⁹ Konsultasjonsavtalen ble undertegnet 11. mai 2005 og fastsatt ved kgl. res. 1. juli 2005.

om hvem som ønsker å lære samisk, hvem som snakker samiske språk, hvor mange de er, om de har aktiv eller passiv språkbruk, hvor de bor, hvilke samiske språk de behersker og om de ønsker å kommunisere med offentlige myndigheter på samiske språk. Dette er informasjon som er nødvendig i språkplanlegging.

Utvalget mener at fraværet av kunnskap om språkbrukere og de samiske språkene ikke legitimerer at det unnlates å sette i gang gode tiltak. Det er etter utvalgets vurdering nødvendig å få innhentet slik kunnskap, slik at fremtidig språkplanlegging får et bedre kunnskapsgrunnlag og blir mer målrettet, forutsigbar og effektiv.

Målet for språkplanleggingen er å ha levende samiske språk. Dette er det bred enighet om, både politisk og faglig. Det kommer ikke av seg selv, og det overordnede statistiske bildet vi behøver for å få dette til mangler stadig.

7.4.1 Registrering av samiske språk

Finansdepartementet sendte 27. mars 2015 forslag til endringer i lov 16. januar 1970 nr. 1 om folkeregistreringer (folkeregisterloven) på høring. Forslaget innebærer en ny modell for fremtidig folkeregistrering og en modernisering av systemet. Det er det rettslige rammeverket, folkeregisterloven, som legger føringene for hvilke personopplysninger som kan registreres i et modernisert folkeregister. I forbindelse med høringen kom utvalget med en høringsuttalelse.¹⁵⁰ Utvalget mener en god måte å få oversikt over samiske språk i Norge på, er å innføre frivillig registrering av samiske språk i folkeregisteret. Utvalget foreslår derfor at registrering av samiske språk i folkeregisteret hjemles i folkeregisterloven.

Utvalget vektlegger at Sametinget er positive til forslaget. Ifølge Sametingets høringsuttalelse vil en endring i folkeregisterloven gjøre registrering av samiske språk mulig.¹⁵¹ Utvalget forutsetter at Sametinget har innflytelse over innføringen av tiltaket gjennom å bli konsultert i prosessen.

Alle som har samisk som morsmål, altså både personer som er funksjonelt samiskspråklige og personer med samiskspråklig tilknytning, skal kunne registrere språkbruk eller språktilknytning. Det samme gjelder personer uten identitetstilknytning til samiske språk og som behersker samiske språk på et funksjonelt nivå. Registeret vil dermed måtte skille mellom funksjonelle språkbrukere og personer med samiskspråklig tilknytning. Det skal være mulig å registrere hvorvidt enkeltpersoner ønsker samiske språk som skriftlig og/eller muntlig kontaktspråk med offentlige myndigheter.

Virkningen av registrering av samiske språk vil for det første være at det på sikt blir mulig å skaffe statistisk oversikt over både språkbrukere og de med samiskspråklig tilknytning. For det andre blir det mulig å få oversikt over samiskspråklige som behøver eller ønsker å benytte samiske språk i kontakt med offentlig myndigheter. Dette vil etter utvalgets vurdering også bidra til å oppfylle internasjonale forpliktelser på en god måte.

Registreringen i seg selv fører verken til at personer får språkrettigheter eller blir fratatt språkrettigheter, men kun være en statistisk oversikt. Registrering vil etter utvalgets oppfatning

¹⁵⁰ Utvalgets høringsuttalelse 6. juli 2015 til ny folkeregisterlov finnes på utvalgets hjemmeside (www.samisksprakutvalg.no) <http://www.samisksprakutvalg.no/2015/07/08/dahttu-registreret-samegielaid-albmotregistarii/>

derimot kunne bidra til at rettighetene til de som har samisk som morsmål i større grad blir overholdt.

Utvalget ser at det kan være betenkeligheter ved å registrere språkbrukere, særlig hvis dette kan oppfattes som en etnisk registrering. Utvalget fremhever at det er sentralt å skille mellom registre basert på etnisitet og registrering av samiske språk. Utvalget understreker at en registrering av samiske språk, slik utvalget foreslår, ikke skal være et etnisk register og at personer som ikke identifiserer seg med samiske språk, men som har lært seg ett eller flere samiske språk til et funksjonelt nivå, også skal kunne registrere seg.

Etter utvalgets vurdering er ikke språk i seg selv en sensitiv personopplysning og det foreligger dermed i utgangspunktet ikke noen personvernrettslige hindringer for en slik registrering utvalget foreslår i folkeregisteret. Likevel kan samiske språk, all den tid språk er et av de viktigste kjennetegnene for samisk identitet, indirekte si noe om etnisitet. Utvalget mener derfor opplysninger om samiske språk bør være underlagt taushetsplikt. Utvalget har vektlagt at det allerede i dag er hjemlet at opplysninger om Sametingets valgmanntall kan registreres i folkeregisteret.

Opplysninger underlagt taushetsplikt kan bare utleveres til offentlige myndigheter med hjemmel i lov. Utvalget understreker at det er sentralt at opplysninger om samiske språk skal kunne bli gitt til offentlige myndigheter og virksomheter. Det vil si staten med underliggende organer, kommuner, fylkeskommuner og private virksomheter som tilbyr tjenester til samiskspråklige på vegne av offentlige myndigheter. Statistisk sentralbyrå og Sametinget skal ha tilgang til opplysningene. Det skal være tydelig ved registreringen hva opplysningene skal benyttes til og hvilke offentlige myndigheter som skal få tilgang til opplysningene om samiske språk.

Hensikten med å gi tilgang til opplysninger om samiske språk til offentlige myndigheter og virksomheter er blant annet for at de igjen skal kunne tilby samiskspråklige personer likeverdige, offentlige tjenester. Dette vil muliggjøre bedre språkplanlegging og et bedre og mer effektivt tjenestetilbud i tråd med gjeldende lovverk, ved at behovet for tilrettelegging for samiskspråklige personer avdekkes tidlig.

Et likeverdig tjenestetilbud til en samiskspråklig befolkning innebærer at alle skal ha tilgang til tjenester, at kvaliteten på tjenesten og informasjon om tjenesten er god og at tjenesten imøtekommer behovet for eller ønsket om å ivareta egne interesser på de ulike samiske språkene. Registrering av samiske språk vil kunne bidra til god kommunikasjon mellom tjenesteyter og bruker. Det vil videre bidra til å styrke statusen til samiske språk, føre til at språkene blir synliggjort og sikre at samiske språk er en selvfølgelig del av tjenestene som skal tilbys.

Det bør utover tilgangen til offentlige myndigheter være anledning for andre til å be om adgang til opplysningene til forskningsformål og andre samfunnsnyttige formål. Utvalget foreslår at Sametinget skal forvalte adgangen til opplysningene om samiske språk for andre. Det faktum at språkregistrering kan bli oppfattet som en sensitiv opplysning av enkelte, tilsier at Sametinget bør forvalte hvordan opplysningene kan bli brukt. Utvalget vektlegger at Sametinget har myndighet til å verne de samiske språkene, jf. sameloven § 3-12. Sametinget må i dag, i henhold til sameloven § 2-6 jf. forskrift 19. desember 2008 nr. 1480 om valg til Sametinget § 81, gi sitt samtykke for at opplysningene som er registrert i folkeregisteret angående Sametingets valgmanntall skal kunne benyttes til forskningsformål eller andre samfunnsnyttige formål.

Utvalget vil påpeke at det i oppbyggingen av språkregisteret vil kunne være underrapportering. Utvalget fremhever samtidig at en mulighet for å registrere samiske språk i folkeregisteret over

tid kan komme til å få svært stor betydning for utviklingen av samiske språk i Norge, spesielt dersom offentlige myndigheter som produserer tjenester for samiskspråklige gis anledning til å innhente opplysningene gjennom sine datasystemer.

Utvalget mener tiltaket bør følges opp raskt, slik at registrering av samiske språk i folkeregisteret blir mulig samtidig som et moderne folkeregister blir lansert.

7.4.1.1 Hvilke språk skal registreres?

Utvalget mener alle samiske språk som tradisjonelt har blitt brukt i Norge skal kunne registreres. Utvalget mener dette innebærer at nordsamisk, lulesamisk, sørsamisk, skoltesamisk og pitesamisk skal kunne registreres i folkeregisteret. I et språkforskningsspektiv er det verdifulle med registrering av alle samiske språk som tradisjonelt hører til Norge.

Til språkplanleggingsformål er nord-, lule- og sørsamisk helt sentrale språk. For disse samiske språkene, som har standardiserte skriftspråk og som har en betydelig andel språkbrukere i Norge, er det både aktuelt å få registrert omfanget av samiske språk, hvem som ønsker å lære samiske språk og å få frem om samiskspråklige personer ønsker å bruke samiske språk som kontaktspråk med offentlige myndigheter.

Det er videre interessant å se på utviklingen av antall personer med samiskspråklig tilknytning til pite-, ume-, og skoltesamisk. I dag er det uklart om østsamisk/skoltesamisk- og pitesamisk er levende språk i Norge. Dersom en språkregistrering avdekker at ingen registrerer enkelte samiske språk som tradisjonelt har blitt snakket i Norge, er dette verdifull informasjon i seg selv og indikerer at språkene ikke lenger er levende språk.

7.4.1.2 Samiske skrifttegn

Det er en forutsetning for registreringen av korrekte samiske personnavn i folkeregisteret at samiske skrifttegn kan benyttes. Det må sikres at begge navneformene kan registreres dersom samiske personer benytter både samisk og norsk personnavn. Dette ansees av utvalget som særlig relevant for å likestille norske og samiske personnavn, og dermed også for korrekt identifisering av personer med samisk personnavn.

Det er en utfordring med hensyn til offentlige datasystemer at de ofte ikke støtter samiske skrifttegn. Utvalget har oppfattet at det derimot ikke foreligger tekniske hindringer for å innføre registrering av samiske språk i et modernisert system for folkeregisteret.

Ved en innføring av registrering av samiske språk, må det legges til rette for å benytte samiske tegnsatt i folkeregisteret. For sør-, lule-, og nordsamisk innebærer det bokstavene: Áá, Čč, Đđ, Ĩĩ, Ɗɲ, Öö, Šš, ƦƦ, Žž. For østsamisk/skoltesamisk og enaresamisk innebærer det i tillegg bokstavene: Ââ, Ää, ƷƷ, ǰǰ, Ğğ, Ķķ og Ōō.

7.4.2 Registrering av samiske språk i lys av pågående kommunereform

Frivillig registrering av samiske språk i folkeregisteret harmonerer med målet i kommunereformen om et godt og likeverdig tjenestetilbud til innbyggerne i kommunene. Hensikten med å gi tilgang til opplysninger om samiske språk til kommunene er at dette vil forenkle kommunenes språkplanlegging. Omfanget av behovet for tilrettelegging for samiskspråklige personer vil kunne bli avdekket tidlig og kommunene vil få bedre forutsetning for å sørge for å ha tilstrekkelig kapasitet og kompetanse når det gjelder å tilby en effektiv og god tjenesteproduksjon som er tilrettelagt for samiskspråklige innbyggere, i tråd med gjeldende regelverk.

Størrelsen på kommunen vil ikke ha noe å si for forslaget om at kommunen skal kunne innhente personopplysninger om samiske språk, men ved kommunesammenslåinger der én eller flere kommuner er innenfor språkområdeinndelingen for samiske språk, må det tas høyde for at samiskspråklige har krav på et like godt eller bedre tjenestetilbud i den nye kommunen. Registreringen av samiske språk i folkeregisteret kan derfor være et godt hjelpemiddel for kommunene.

7.4.3 Kartlegging av språksituasjon

Mulighetene for registrering av samiske språk i folkeregisteret vil kunne gi nyttig informasjon om samiske språk ved at hver enkelt person kan velge å registrere seg (selvidentifisering), og på sikt vil en derfor kunne få frem pålitelig statistikk over språkbrukere.

Det er likevel lite trolig at man på kort sikt vil få en registrering med et omfang som alene kan brukes som grunnlag for språkplanlegging og som vil fungere ved evaluering av tiltak. Derfor er det fortsatt nødvendig med språkundersøkelser som kartlegger språksituasjonen, i tillegg til en registrering av samiske språk i folkeregisteret.

Utvalget er av den oppfatning at staten, i samarbeid med Sametinget, må ta ansvar for å få utarbeidet en god metode for å utarbeide pålitelig statistisk data for samiske språk. Etter utvalgets vurdering er dette en forutsetning for god og treffsikker språkplanlegging.

Det må være mulig å gjøre en kartlegging av språksituasjonen i Norge som ikke er individbasert, men som gir et pålitelig overslag over antall samiskspråklige, hvilke samiske språk de benytter og hvor de bor. Det må være mulig å få statistikk både på kommunenivå og for landet som helhet. Statistikk over samiskspråklige personer innenfor de enkelte språkområder og kommuner, er nødvendig for å kunne planlegge tiltak for samisk språkbevaring og vitalisering av samiske språk. Det er også nødvendig for å kunne måle effekten av iverksatte tiltak for styrking av samisk språk.

I en overgangsperiode bør undersøkelser gjennomføres slik som dagens språkundersøkelser, men med en mer formålstjenelig metode. På sikt bør språkundersøkelsene baseres på folkeregistrets språkregister. Undersøkelsene bør kunne bli benyttet til å innhente kunnskap om mange sider av samiske språk i det samiske samfunnet for eksempel til å undersøke hvor og med hvem folk snakker samisk, om folk opplever at de får det samiske språktjenestene de har rett til og om deres syn på verdien av de samiske språkene.

Utvalget legger vekt på at jevnlig språkundersøkelser er nødvendige. Undersøkelsene må være sammenliknbare og kunne vise språkutvikling over tid. Da er det en forutsetning at samme metode legges til grunn i alle undersøkelser som søker å gi svar på utbredelsen av samiske språk.

7.5 Utvalgets forslag til tiltak

- Utvalget foreslår at det blir utviklet en metode for utarbeiding av pålitelig statistisk data over samiskspråklige personer.
- Utvalget foreslår at det utarbeides sammenliknbare språkundersøkelser for å kartlegge språksituasjonen i Norge, slik at det er mulig å følge språkutvikling over tid.
- Utvalget foreslår at registrering av samiske språk i folkeregisteret hjemles i folkeregisterloven.
 - Alle som har samisk som morsmål, altså både personer som er funksjonelt samiskspråklige og personer med samiskspråklig tilknytning, skal kunne

registrere språkbruk eller språktilknytning. Det samme gjelder personer uten identitetstilknytning til samiske språk og som behersker samiske språk på et funksjonelt nivå.

- Opplysningene skal være underlagt taushetsplikt. Utvalget foreslår at offentlige myndigheter skal ha tilgang til personopplysningene i folkeregisteret om samiske språk når det er nødvendig av hensyn til tjenesten.
- Utvalget foreslår at det skal bli lovfestet at Sametinget forvalter adgangen til opplysningene om samiske språk for andre enn offentlige myndigheter.
- De nærmere regler om hvilke samiske språk det er ønskelig å registrere i folkeregisteret bør fastsettes i forskrift.

Se lovforslag i kapittel 8, utvalgets forslag knytter seg til forslag til folkeregisterlov som ble sendt på høring 27. mars 2015.

8 Lovforslag med merknader

8.1 Forslag til endring i sameloven og tilhørende forskrift

Forslag til definisjonsbestemmelse i sameloven:

Kommunekategori: språkbevaringskommune, språkvitaliseringskommune og storbykommune med særlig ansvar knyttet til samiske språk.

Med språkbevaringskommune menes kommuner med hovedfokus på å bevare samiske språk, de kommunene som Kongen i forskrift har fastsatt at skal være språkbevaringskommune.

Med språkvitaliseringskommune menes kommuner med hovedfokus på å vitalisere samiske språk, de kommunene som Kongen i forskrift har fastsatt at skal være språkvitaliseringskommune.

Med storbykommune med særlig ansvar knyttet til samiske språk, menes de kommunene som Kongen i forskrift har fastsatt at skal være storbykommune med særlig ansvar knyttet til samiske språk.

Forslag til forskriftshjemmel i sameloven:

Kongen fastsetter i forskrift hvilke kommuner som inngår i kommunekategoriene, språkbevaringskommune, språkvitaliseringskommune og storbykommune med særlig ansvar knyttet til samiske språk.

Forslag til bestemmelse i forskrift til sameloven som oppstiller hvilke kommuner som inngår i de aktuelle kategoriene:

Med språkbevaringskommuner menes:

Med språkvitaliseringskommuner menes:

Med storbykommuner med særlig ansvar knyttet til samiske språk menes:

Forslag til bestemmelse om innlemmelse i forskrift til sameloven:

Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Sametinget og den enkelte kommune kan ta initiativ til innlemmelse i kommunekategori. Aktuelle kommune skal involveres i prosessen.

8.1.1 Merknad til definisjonsbestemmelse i sameloven

Kommunekategoriene skal fremgå av definisjonsbestemmelse i sameloven.

I tråd med gjeldende praksis og regulering fastsettes hvilke kommuner som inngår i kommunekategoriene i forskrift til sameloven. Gjeldene forskriftshjemmel framgår indirekte av sameloven § 3-1. Forslaget til forskriftshjemmel medfører at forskriftshjemmelen gis eksplisitt.

Utvalget kan komme nærmere tilbake til regelteknisk utforming i sin endelig utredning.

8.1.2 Merknad til forskriftsbestemmelse om innlemmelse i kommunekategori

Den enkelte kommune kan ta initiativ til å bli innlemmet i en kommunekategori, ved å søke departementet om slik innlemmelse, i samsvar med dagens praksis. Staten ved departementet og Sametinget kan i tillegg ta initiativ, utrede og vurdere om en kommune bør innlemmes.

I tråd med gjeldende regulering, skal forskriftskompetansen og myndigheten til å avgjøre saken, ligge hos staten ved regjeringen. Utvalget vektlegger at Sametinget skal bli konsultert om beslutninger knyttet til endringer i språkområdet og innlemmelse i henhold til folkerettens krav. Sametingets uttalelser i saken skal tillegges betydelig vekt. I en utredningsfase må det være dialog mellom departementet, Sametinget og den aktuelle kommunen. Saken skal forelegges Sametinget i tråd med gjeldende praksis. Departementet skal ta hensyn til urfolks selvbestemmelsesrett i slike saker.

Aktuelle kommuner har ansvaret for gjennomføringen av bestemmelser som gjelder for kommunekategorien. Det vil derfor måtte legges stor vekt på at kommunene i tilstrekkelig grad er involvert i prosessen. En god innlemmelsesprosess forutsetter derfor en god og tidlig dialog med kommunen for å sikre forankring i kommunen. Det er derfor viktig at kommunene som innlemmes er involvert gjennom hele prosessen.

Forslaget til forskriftsendring begrenser ikke muligheten for at det under behandlingen av utvalgets forslag iverksettes prosesser for innlemmelse, og at det gjøres vedtak om dette.

Utvalget kan komme nærmere tilbake til regelteknisk utforming og forskriftsforslaget i endelig utredning.

Det vises til kapittel 6 for fullstendig omtale.

8.2 Forslag til endring i folkeregisterloven

Utvalgets forslag knytter seg til forslag til folkeregisterlov som ble sendt på høring 27. mars 2015.

Forslag til ny bokstav til § 3-1 Hvilke opplysninger som kan registreres:

xx) Samiske språk

Forslag til ny bestemmelse i kapittel 3. Hvilke opplysninger som registreres:

Registrering av samiske språk:

Enhver kan melde inn, eller endre opplysninger om egen samiske språkbruk eller språktilknytning.

Offentlige myndigheter og virksomheter, og private virksomheter som utfører oppgaver på vegne av det offentlige, kan få utlevert registrerte opplysninger om samiske språk.

Sametinget forvalter adgang til registrerte opplysninger om samiske språk for andre enn offentlige myndigheter og virksomheter.

8.2.1 Merknad til ny bokstav i forslag til § 3-1 "Hvilke opplysninger som kan registreres"

Formålet er å fastsette lovhjemmel for registrering av samiske språk i folkeregisteret.

Registreringen av samiske språk i folkeregisteret må gjøre det mulig å fremskaffe en oversikt som skiller mellom språkbrukere som behersker språk på et funksjonelt nivå og hvem som har samiskspråklig tilknytning og dermed er potensielle språkbrukere, og hvor de bor i Norge.

Det skal være tydelig ved registreringen hva opplysningene skal benyttes til og hvilke offentlige myndigheter som skal få tilgang til opplysningene om samiske språk.

Alle samiske språk som tradisjonelt har blitt brukt i Norge skal kunne registreres. Utvalget mener dette innebærer at nordsamisk, lulesamisk, sørsamisk, skoltesamisk og pitesamisk skal kunne registreres i folkeregisteret. Til språkplanleggingsformål er nord-, lule- og sørsamisk helt sentrale språk. For de samiske språkene, som har standardiserte skriftspråk og som har en betydelig andel språkbrukere i Norge, er det både aktuelt å få registrert omfanget av samiske språk, hvem som ønsker å lære samiske språk og få frem om samiskspråklige personer ønsker å bruke samiske språk som kontaktspråk med offentlige myndigheter.

Gjennom registreringen av samiske språk, vil offentlige myndigheter og virksomheter, og private virksomheter som utfører oppgaver på vegne av det offentlige, kunne ha oversikt over personer som ønsker eller behøver å benytte samiske språk som kontaktspråk. Videre vil registrering av samiske språk muliggjøre bedre språkplanlegging og et bedre og mer effektivt og likeverdig tjenestetilbud i tråd med gjeldende lovverk, blant annet ved at samiskspråklige personers behov blir avdekket tidlig.

Et likeverdig tjenestetilbud til en samiskspråklig befolkning innebærer at alle skal ha tilgang til tjenester, at kvaliteten på tjenesten og informasjon om tjenesten er god og at tjenesten imøtekommer behovet for eller ønsket om å ivareta egne interesser på de ulike samiske språkene. Registrering av samiske språk vil kunne bidra til god kommunikasjon mellom tjenesteyter og bruker. Det vil videre bidra til å styrke statusen til samiske språk, føre til at språkene blir synliggjort og sikre at samiske språk er en selvfølgelig del av tjenestene som skal tilbys.

Språkrettighetene for samer svekkes ikke dersom en person ikke har registrert språkbruk eller språktilknytning i folkeregisteret. Likeledes vil personer ikke kunne få språkrettigheter basert på registreringen. Registreringen vil kun være en statistisk oversikt, som vil kunne forenkle saksbehandlingen for offentlige myndigheter.

Registreringsmåte og innholdet av registreringen skal utarbeides av folkeregistermyndigheten, som i dag er Finansdepartementet og Skattedirektoratet, i samarbeid med Sametinget.

Regler om hvilke samiske språk det er ønskelig å registrere bør etter utvalgets vurdering fastsettes i forskrift.

Det vises til kapittel 7 for fullstendig omtale.

8.2.2 Merknad til ny bestemmelse om registrering av samiske språk, i forslag til kapittel 3 "Hvilke opplysninger som registreres"

Den enkelte person skal sikres rett til selv å melde inn egen språkbruk eller språktilknytning til folkeregisteret og fritt når som helst kunne endre eller fjerne opplysningene. Foreldre kan foreta dette på vegne av sine barn, jf. lov 8. april 1981 nr. 7 om barn og foreldre (barnelova) § 30 jf. §§ 31 og 33 og lov 26. mars 2010 nr. 9 om vergemål (vergemålsloven) §§ 16 og 17.

Registeret skal baseres på at det er frivillig å registrere seg. Alle som har samisk som morsmål, altså både personer som er funksjonelt samiskspråklige og personer med samiskspråklig tilknytning, skal kunne registrere språkbruk eller språktilknytning. Det samme gjelder personer uten identitetstilknytning til samiske språk og som behersker samiske språk på et funksjonelt nivå. Registeret vil dermed måtte skille mellom funksjonelle språkbrukere og personer med samiskspråklig tilknytning.

Opplysninger om samiske språk skal være underlagt taushetsplikt. Tilgang til opplysningene skal bli gitt til offentlig myndigheter og virksomheter når det er nødvendig av hensyn til tjenesten eller til andre når det foreligger tillatelse fra Sametinget. SSB skal ha adgang til å utarbeide anonymisert statistikk på bakgrunn av opplysningene som meldes inn.

Folkeregistermyndigheten har ansvar for at offentlige myndigheter og virksomheter, altså at staten med underliggende organer, Sametinget, kommuner og fylkeskommuner, samt private virksomheter som utfører oppgaver på vegne av det offentlige, får de folkeregisteropplysninger som er nødvendige. Dette gjelder i språkplanlegging når de skal dimensjonere og gjennomføre lovfestede forpliktelser knyttet til samiske språk, og når det er nødvendig av hensyn til tjenesteyting til samiskspråklige.

Alle som har lovpålagte oppgaver som innebærer tjenesteyting til samiskspråklige har uten omkostninger rett til de folkeregisteropplysninger som er nødvendige for å planlegge og gjennomføre tjenesten.

Det bør være anledning for andre til å be om innsyn i opplysningene til forskningsformål og andre samfunnsnyttige formål. Sametinget skal ha myndighet til å avgjøre hvem som skal ha adgang til opplysningene om samiske språk i folkeregisteret utover tilgangen til offentlige myndigheter og virksomheter. Søknad om innsyn i hele eller deler av registeret skal rettes til Sametinget. Ved en eventuelt innvilgelse sender Sametinget en anmodning til folkeregistermyndigheten, ved Skattedirektoratet, som utleverer opplysningene til søker i henhold til Sametingets vedtak i saken. Nærmere bestemmelser om dette bør fastsettes i forskrift.

Det vises til kapittel 7 for fullstendig omtale.

9 Økonomiske og administrative konsekvenser

Ny organisering av språkområder

Kommunene i dagens forvaltningsområde får tospråklighetsmidler tildelt fra Sametinget. En utvidelse av antall kommuner/fylkeskommuner som er omfattet av utvalgets forslag til ny modell med kommunekategorier og opprettelse av samiske språkressurssentre, vil nødvendigvis bety et økt behov for ressurser. Opprettelse av språkressurssentre vil samtidig samle kompetanse, og kan slik sett bidra til effektivisering og bedre utnyttelse av både eksisterende og nye ressurser. Utvalget vurderer at det kan være gode grunner til at de ulike kommunekategoriene blir noe ulikt finansiert, og da særlig knyttet til om det er språkbevaring eller språkvitalisering som er i fokus. I språkbevaringskommuner med klare plikter til kommunene knyttet til samiske språk og der en stor andel av befolkningen er samiskspråklige slik at kommunen er godt rustet til å følge disse pliktene, er det mulig å se for seg en annen form for finansiering og da rapportering, enn i kommuner der det samiske språket er i en langt svakere posisjon. Dette vil henge sammen med utvalgets vurderinger knyttet til rollefordelingen mellom Sametinget, fylkesmenn, stat og kommune. Utvalget vil komme nærmere tilbake til dette i utvalgets endelige utredning når også pliktbestemmelsene i de ulike kommunekategoriene og ansvarsfordeling blir nærmere beskrevet.

Endring i folkeregisterloven

Utvalget foreslår at samisk språkbruk eller språktilknytning kan meldes inn og registreres i folkeregisteret. Finansdepartementet har sendt forslag til endringer i folkeregisterloven på høring, og utvalget har avgitt en høringsuttalelse. Da endringer i folkeregisterloven er en pågående prosess, anser utvalget at å inkludere samisk språkbruk og språktilknytning ikke vil ha særlige administrative og økonomiske konsekvenser. Dette vil allikevel inngå i Finansdepartementet sine helhetlige vurderinger av de administrative og økonomiske konsekvenser av det samlede forslaget til endringer i folkeregisterloven.

10 Referanse- og litteraturliste

Lover

Kongeriket Norges Grunnlov 17. mai 1814.

Lov 12. juni 1987 nr. 56 om Sametinget og andre samiske rettsforhold (sameloven).

Lov 16. januar 1970 nr. 1 om folkeregistreringer (folkeregisterloven).

Lov 8. april 1981 nr. 7 om barn og foreldre (barnelova).

Lov 16. juni 1989 nr. 54 om statistikk og Statistisk Sentralbyrå (statistikkloven).

Lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den videregående opplæringa (opplæringslova).

Lov 26. mars 2010 nr. 9 om vergemål (vergemålsloven).

Forskrifter

Forskrift 17. juni 2005 nr. 657 om forvaltningsområdet for samisk språk.

Forskrift 19. desember 2008 nr. 1480 om valg til Sametinget.

Utredninger, proposisjoner, innstillinger og andre dokumenter mv. utarbeidet av norske offentlige utvalg, organer og instanser

NOU 1984: 18 *Om samenes rettsstilling.*

NOU 1985: 14 *Samisk kultur og utdanning.*

NOU 1987: 34 *Samisk kultur og utdanning.*

NOU 1994: 21 *Bruk av land og vann i Finnmark i historisk perspektiv, Bakgrunnsmateriale for samerettsutvalget.*

NOU 1995: 6 *Plan for helse- og sosialtjenester til den samiske befolkning i Norge.*

NOU 1997: 4 *Naturgrunnlaget for samisk kultur.*

NOU 1997: 5 *Urfolks landrettigheter etter folkerett og utenlandsk rett.*

NOU 2000: 3 *Samisk lærerutdanning – mellom ulike kunnskapstradisjoner.*

NOU 2008:5 *Retten til fiske i havet utenfor Finnmark.*

Ekspertutvalgets delrapport, *Kriterier for god kommunestruktur* (2014).

Ot.prp. nr. 60 (1989-1990) *Samisk språk.*

Ot.prp. nr.38 (2004-2005) *Om lov om endring i lov 12. juni 1987 nr. 56 om Sametinget og andre samiske rettsforhold.*

St.meld. nr. 21 (1962-1963) *Om kulturelle økonomiske tiltak av særlig interesse for den samiske befolkning.*

St.meld. nr. 10 (2003-2004) *Om Sametingets virksomhet i 2002.*

St.meld. nr. 28 (2007-2008) *Samepolitikken.*

Innst.12 (2015-2016).

Innst. 16 S (2015-2016).

Prop. 70 L (2011-2012).

Prop. 1 S (2015-2016).

Meld. St. 12 (2011–2012) *Stat og kommune - styring og samspel*.

Meld. St. 6 (2014-2015) *Sametingets virksomhet 2013*.

Kommunal- og regionaldepartementet, *rapport om tospråklighet i kommuner i forvaltningsområdet for samisk språk (2002)*.

Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartement, *Handlingsplan for samiske språk, Status 2010 og videre innsats 2011*.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet, *The European charter for regional or minority languages, sixth periodical report – Norway (2014)*.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet, *Rapport fra gjennomgang av samelovens språkregler (2014)*.

Sametinget, *Brev datert 09.mars 2009 fra Sametinget til SSB, ref. 07/1152 – 42 (2009)*.

Sametinget, *Nye tildelingskriterier for tildeling av tospråklighetsmidlene, sak 011/11 (2011)*.

Sametinget, *Sametingets reviderte budsjett, plenumsvedtak i sak 026/12 (2012)*.

Sametinget, *Sametingsmelding om samisk språk (2012)*.

Sametinget, *Pressemelding om Sametingets valgmanntall, 16. november 2015*.

Sametinget, *Sametingets budsjett (2015)*.

Sametinget, *Utredning kommunereformen og samiske interesser (2015)*.

Sametinget, *Sametingets budsjett (2016)*.

Utkast til Nordisk samekonvensjon (2005).

Avtaler mv.

Prosedyrer for konsultasjoner mellom statlige myndigheter og Sametinget (konsultasjonsavtalen), undertegnet 11. mai 2005, stadfestet ved kgl. Res. 1 juli 2005.

Avtale om samarbeid mellom Finnmark fylkeskommune og Sametinget, undertegnet 2003.

Samarbeidsavtale mellom Sametinget i Norge, Nordland fylkeskommune, Nord-Trøndelag fylkeskommune, Sør-Trøndelag fylkeskommune og Hedmark fylkeskommune, undertegnet 11. februar 2005.

Avtale om samarbeid mellom Sametinget og Troms fylkeskommune, undertegnet 28. juni 2007.

Internasjonale konvensjoner, avtaler og andre instrumenter

Universal Declaration of Human Rights, December 10, 1948 (FNs verdenserklæring om menneskerettighetene, UDHR).

Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Rome 4 November 1950 (Den europeiske menneskerettskonvensjonen, EMK – med protokoller).

Discrimination, General Assembly resolution 2106 (XX) of 21 December 1965 (FNs rasediskrimineringskonvensjon).

International Covenant on Civil and Political Rights, 16 December 1966 (FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter, SP).

UN Convention on the Rights of the Child, General Assembly resolution 44/25 of 20 November 1989 (FNs barnekonvensjon).

ILO Convention No. 169 concerning Indigenous and Tribal Peoples in Independent Countries (Indigenous and Tribal Peoples Convention), 1989 (ILO-konvensjon nr. 169).

Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities, UN General Assembly, resolution 47/135, 18. December 1992.

Council of Europe, Framework Convention for the Protection of National Minorities, Strasbourg, 1.II.1995.

Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, UN General Assembly, resolution 61/295, 13. September 2007 (FNs urfolkserklæring).

Outcome document of the high-level plenary meeting of the General Assembly known as the World Conference on Indigenous Peoples, A/RES/69/2 (2014) (Verdenserklæringen fra FN's verdenskonferanse om urfolks rettigheter).

Klagesaker, uttalelser og annet materiale fra ILO

International Labour Office, Indigenous and Tribal Peoples: *A Guide to ILO Convention No.169*.

Ilolex: 162000ECU169, Report of the Committee set up to examine the representation alleging non-observance by Ecuador of the Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (No. 169), made under article 24 of the ILO Constitution by the Confederación Ecuatoriana de Organizaciones Sindicales Libres (CEOSL)

Observasjonsuttalelser, tolkningsuttalelser og avgjørelser fra FN's menneskerettskomité

Human Rights Committee, General Comment No. 23, Article 27, CCPR/C/21/Rev.1/Add.5 (1994), adopted on 50th Session, 08/04/1994.

Sandra Lovelace v. Canada (Communication No. R.6/24/1977), CCPR/C/OP/1 at 10 (1985), views adopted 30 July 1981.

Ilmari Lämsmäen et al. v. Finland (Communication No 511/1992), CCPR/C/52/D/511/1992 (1994), views adopted 26 October 1994.

FNs rasediskrimineringskomité

Committee on the Elimination of Racial Discrimination, *Guidelines for the CERD-specific document to be submitted by states parties under article 9, paragraph 1, of the convention*, CERD/C/2007/1 (2007).

Committee on the Elimination of Racial Discrimination, *Concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination – Norway*, A/44/18 (1990).

Committee on the Elimination of Racial Discrimination, *Concluding observation of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination – Norway*, CERD/C/NOR/CO/21-22, (2015).

Guidelines for the CERD-specific document to be submitted by states parties under article 9, paragraph 1, of the convention, CERD/C/2007/1.

FNs barnekomité

Committee on the Rights of the child, *The Rights of Indigenous Children – Recommendations*, 34th session, 3 October (2003).

Uttalelser fra Europarådet

Council of Europe, *Explanatory Report to the European Charter for Regional or Minority Languages*, Strasbourg, 5.XI.1992, European Treaty Series - No. 148.

Council of Europe *Application of the charter in Norway*, Third monitoring cycle, ECRML 82007) (2007) 3.

Council of Europe, *Report of the Committee of Experts*, Fourth Report – Norway, MIN-LANG (2009)10.

Council of Europe, *Application of the charter in Norway*, 5th monitoring cycle, ECRML (2012) 8.

Council of Europe, Advisory committee on the framework convention for the protection national minorities, *The language rights of persons belonging to national minorities under the framework*, ACFC/44DOC(2012)001 Rev, Thematic Commentary No. 3 (2012).

Council of Europe, *Application of the charter in Norway*, 6th monitoring cycle, ECRML (2015) 4.

Andre FN-dokumenter

United Nations, General Assembly resolution 47/135, adopted 18. December 1992, Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities.

United Nations, UN-Document E/CN.4/1995/2, E/CN.4/Sub.2/1994/56 (Utkast til urfolkserklæring utarbeidet 1994 av FNs underkommissjon for forhindring av diskriminering og beskyttelse av minoriteter).

Alta Outcome Dokument, UN official version (2013).

Menneskerettsdomstolen i Strasbourg (EMD)

EMDs storkammeravgjørelse 6. juni 2000 *Magee mot Storbritannia*.

EMDs dom 16. mars 2010 *Carson m.fl. mot Storbritannia*.

Litteratur

Andersen Svanhild og Johan Strømgren, *Evaluering av samelovens språkregler*, Nordisk Samisk institutt (2007).

Aubert, Vilhelm, *Den samiske befolkning i Nord-Norge*. Oslo, Statistisk sentralbyrå (1978).

Bjerkeli, Bjørn, Selle, Per (red.), *Samer, makt og demokrati, Sametinget og den nye samiske offentligheten* (Oslo 2003).

Dankersen, Astrid, *Samisk artikulasjon – Melankoli, tap og forsoning i en (nord)norsk hverdag*, PhD i sosiologi, Fakultet for samfunnsvitenskap, Universitetet i Nordland (2014).

Hansen, Ketil Lenert, Minton, Stephen og Sørli, Tore, "Discrimination amongst Arctic indigenous Sami and non-indigenous populations in Norway – the SAMINOR 2 questionnaire study" i *Journal of Northern Studies* (in Press) (2016).

Helander, Kaisa Rautio og Johansen, Yngve, *Språkvalg på samiske skilt forteller i Samiske tall forteller 6 – kommentert samisk statistikk*, Sámi allaskuvla (2013).

Hætta, Odd Mathis, *Samene – Nordkalottens urfolk*, Høyskoleforlaget (2002).

Jensen, Eivind Bråstad, *I møte med en flerkulturell landsdel*, Nordkalottforlaget (2015).

Johansen, Ann-Gøril, *Ett skritt fram og to tilbake* i Bjerkeli/Selle i *Samer, makt og demokrati, Sametinget og den nye samiske offentligheten* (2003).

Kintel, Anders, "Lulesamisk høgskoleutdanning". I Svein Lund (Red.), *Samisk skolehistorie* (2013).

Minde, Henry, *Fornorskninga av samene – hvorfor, hvordan og hvilke følger?* i *Samisk skolehistorie 1*, Davvi Girji (2005).

Norut, *Kartlegging av samisk perspektiv i kommunesektoren* (2012).

Nordlandsforskning, *Undersøkelse om bruken av de samiske språkene* (2012).

Pettersen, Torunn, *Samene i Norge - 40 000 i 40 år?* i *Samiske tall forteller 5 – kommentert samisk statistikk*, Sámi allaskuvla (2012).

Rasmussen, Torkel, *Jávohuvvá ja ealáska. Davvisámegielaidd demografijja ja buolvvaidgaskasaš sirdaseapmi Norggas ja Suomas*, Tromsø, Romssa universitehtta (2005).

Rasmussen, Torkel, *Samiske språk i grunnskolen og videregående opplæring* i *Samiske tall forteller 8*, Sámi allaskuvla (2015).

Ravna, Ellen, *Undersøkelse av bruken av samisk språk. Om bruken av samisk språk blant privatpersoner i samiske områder, offentlige institusjoner, samiske organisasjoner og samiske bedrifter*. Rapport, Tana, Samisk Nærings- og Utredningssenter (SEG) (2000).

Ravna, Øyvind, *Samenes rett til land og vann, sett i lys av vekslende oppfatninger om samisk kultur i retts- og historievitenskapene* i *Historisk tidsskrift*, 02/2011 (2011).

Smith, Carsten, "Samiske rettigheter i nordisk perspektiv", I *Lov og Rett*, 06/2006.

Smith, Carsten, *En lovutreders drøm* (2014).

Skogvang, Susann Funderud, *Samerett*, 2. utg. Universitetsforlaget (2009).

Solstad, Karl Jan mfl. *Samisk språkundersøkelse*, Nordlandsforskning. (2012):

Todal, Jon, "Samisk språk i grunnskolen, jevn vekst og brått fall" i *Samiske tall forteller* (2008).

Todal, Jon, "Kvantitative endringer i den samiske språksituasjonen i Noreg" i *Samiske tall forteller 6 – kommentert samisk statistikk*, Sámi allaskuvla (2013).

Jon Todal, *Endringer i den sørsamiske språksituasjonen, Ei kunnskapsoppsummering bygd på tal* (upublisert).

Jon Todal, "Forvaltningsområdet for samisk språk i tjue år" i Bjerkeli, Bjørn og Per Selle m.fl. *Samepolitikken utvikling* (2015).

Sámi allaskuvla/Samisk høgskole, *Samiske tall forteller 5 - Kommentert samisk statistikk* (2012).

Sámi allaskuvla/Samisk høgskole, *Samiske tall forteller 8, Kommentert samisk statistikk* (2015).

Nettsteder

www.samisksprakutvalg.no

www.regjeringen.no

www.sametinget.no

www.ssb.no

www.norden.org

Vedlegg 1.

Høringsuttalelse

Finansdepartementet (FIN)
Skattelovavdelingen/v Maja Salhus Røde

06.07.2015

Forslag til ny folkeregisterlov – høringsvar fra Samisk språkutvalg

Vi viser til høring av ny folkeregisterlov. Vi viser også til møtet med FIN v/skattelovavdelingen og Skattedirektoratet 18. juni d.å., hvor utvalget ved utvalgsleder Bård M. Pedersen ga innspill til forslag om ny folkeregisterlov og i den anledning fikk utsatt høringsfrist til slutten av august.

Utvalget merker seg med interesse, og er svært positive til, forslaget til ny formålsbestemmelse i folkeregisterloven. Det er sentralt at det lovfestes at formålet er å skulle bidra til at opplysningene i Folkeregisteret skal "*kunne brukes til administrative myndighetsoppgaver, forskning, statistikk og til å ivareta grunnleggende samfunnsbehov*". Dette sett i sammenheng med programmet for modernisering av folkeregisteret, mener utvalget er gode tiltak. De pågående prosessene gir en passende anledning til å iverksette utvalgets innspill knyttet til registrering av samiske språk.

Utvalget anbefaler at ny folkeregisterlov regulerer frivillig registrering av samiske språk. Utvalget har oppfattet at det ikke foreligger tekniske hindringer for et samisk språkregister i et modernisert system for folkeregisteret, og at det er det rettslige rammeverket, folkeregisterloven, som legger føringene for hvilke personopplysninger som kan registreres i et modernisert folkeregister.

Utvalget foreslår derfor at det tas inn en ny bokstav i lovutkastets § 3-1, første ledd, med følgende ordlyd: "samiske språk". I merknadene kan det vises til hvorfor det er ønskelig med språkregistrering, slik utvalget redegjør for nedenfor. Den enkelte person må samtidig i loven sikres rett til selv å melde inn og endre opplysningene om egen språkbruk eller språktilknytning. De nærmere regler om dette og hvilke samiske språk det er ønskelig å registrere, bør fastsettes i forskrift.

Registrering av samiske språk i folkeregisteret

Utvalget mener utarbeidelse av statistikk over samiske språkbrukere er en forutsetning for god og treffsikker språkplanlegging. Derfor må staten ta ansvar for å muliggjøre registrering av samiske språk i Norge. Det er en gjennomgående utfordring i utvalgets arbeid at det ikke foreligger statistikk eller oversikt over antall samiske språkbrukere og hvor de bor i landet. Manglende statistikk gjør det utfordrende å dimensjonere språktilbud for statlige myndigheter, kommuner og Sametinget. Dette gjelder innenfor mange områder, for eksempel helsesektoren, justissektoren og utdanningssektoren. På grunn av manglende statistikk er det i tillegg vanskelig å måle om iverksatte tiltak gir ønskede virkninger, og det vanskeliggjør forskning på området.

Samene har urfolksstatus i Norge. Utvalget mener at manglende statistikk må ses som et brudd på internasjonale forpliktelser overfor urfolk, se særlig ILO-169, artikkel 7, jf. erklæringen fra FNs verdenskonferanse om urfolks rettigheter (2014), artikkel 10. Norge har fått internasjonal kritikk, blant annet gjennom Europarådets ekspertkomite, angående mangel på presis informasjon om samiske språkbrukere og geografisk fordeling. Også FNs rasediskrimineringskomite har rettet kritikk mot Norge angående manglende opplysninger om bruk av samisk som morsmål. Det er lovfestet at samisk og norsk er likeverdige språk. Språkene skal også skal være likestilte etter bestemmelsene i sameloven kapittel 3. Registrering av samiske språk i folkeregisteret er etter utvalgets oppfatning en viktig forutsetning for at rettighetene overfor samiskspråklige skal kunne overholdes, og for at pliktene offentlige instanser i Norge har kan ivaretas bedre for fremtiden, og vil etter utvalgets vurdering også bidra til å imøtegå internasjonal kritikk på en god måte.

Utvalget mener det skal være mulig å registrere ulike samiske språk, og også to morsmål, siden mange i dag er funksjonelt tospråklige. Samiske språk i Norge innebærer flere språk. Sør-, lule-, og nordsamisk er mest utbredt og har en betydelig andel språkbrukere. Registrering av samiske språk forutsetter at det samtidig legges til rette for å benytte samiske skrifttegn i folkeregisteret. Det må i tillegg tas høyde for at mange samisktalende, og da spesielt eldre folk, har samisk som morsmål uten at de behersker å skrive eller lese samisk, slik at det må være mulig å registrere forskjellige muntlige og skriftlige kontaktspråk.

Etter utvalgets vurdering er ikke språk i seg selv en sensitiv personopplysning og det foreligger dermed ikke i utgangspunktet noen personvernrettslige hindringer for en slik registrering. Likevel kan samiske språk, all den tid språk er et av de viktigste kjennetegnene for samisk identitet, indirekte si noe om etnisitet. Utvalget mener derfor opplysninger om språktilhørighet bør være underlagt taushetsplikt. Utvalget har vektlagt at det allerede i dag er hjemlet at opplysninger om Sametingets valgmannantall kan registreres i folkeregisteret.

Utvalget understreker at det er sentralt at opplysninger om samiske språk skal kunne innhentes av relevante offentlige instanser. Dette vil muliggjøre et bedre og mer effektivt tjenestetilbud i tråd med gjeldende lovverk, ved at blant annet språkbehov avdekkes. Statistisk Sentralbyrå bør ha adgang til å utarbeide statistikk på bakgrunn av opplysningene som meldes inn. Det bør være anledning for andre til å be om innsyn i registeret angående samiske språk ut over dette til forskningsformål og andre samfunnsnyttige formål.

Utvalget gjør oppmerksom på at oppbyggingen av et samisk språkregister vil ta tid og at det i starten vil være underrapportering. Utvalget fremhever at en muligheten for å registrere samiske språk i folkeregisteret over tid kommer til å bli svært viktig for utviklingen av samiske språk i Norge.

Med hilsen
Bård Magne Pedersen
Utvalgsleder

Liss-Ellen Ramstad
Utvalgssekretær

Dokumentet er godkjent elektronisk og har derfor ikke håndskrevne signaturer.

Utredning kommunereform



Sør-Varanger kommune

15.06.2016

Innhold

1. Bakgrunn og prosess	3
1.1 Bakgrunn for kommunereformen	3
1.2 Politisk vedtak i Sør-Varanger angående kommunereformen.....	3
1.3 Kommunereformprosjektet i Øst-Finnmark	4
1.3.1 Faktagrunnlag – Kommunereformutredning i Øst-Finnmark	5
2. Kommunereform utredning for Sør-Varanger kommune	8
2.1 Drøftinger med Nesseby kommune	8
2.2 Sør-Varanger - en robust kommune	12
a) Gode og likeverdige tjenester	12
b) Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling	13
c) Kommuneøkonomi	14
d) Styrkes lokaldemokratiet ved en kommunesammenslåing.....	15
2.3 Det samiske perspektivet	16
2.4 Innbyggerundersøkelsen i Sør-Varanger kommune	18
2.4.1 Sammendrag av undersøkelsen.....	18
3. Oppsummering.....	19

1. Bakgrunn og prosess

1.1 Bakgrunn for kommunereformen

Stortingets behandling av Kommuneøkonomiproposisjon 2015 (Prop.95 S (2013-2014)) viser at det er flertall på Stortinget for en kommunereform. Gjennom kommuneøkonomiproposisjonen lansert regjeringen en reform for å fornye, forenkle og forbedre offentlig sektor.

«Regjeringen vil fornye og forbedre lokaldemokratiet, slik at større og mer robuste kommuner kan løse framtidens velferdsoppgaver bedre. Gjennom kommunereformen kan større kommuner få flere oppgaver og ta mer ansvar enn dagens kommuner. Dette vil styrke det lokale selvstyret og gi et bedre velferdstilbud over hele landet.» (Prop.95 S (2013-2014))

På regjeringens egen nettside, kommunereform.no redegjøres for formålet med reformen *«Regjeringen ønsker å flytte makt og ansvar til større og mer robuste kommuner. Målet er et lokaldemokrati som kan ivareta velferd og sikre verdiskapning og trivsel.»*

Regjeringen har utnevnt et ekspertutvalg i forbindelse med kommunereformen. I kommuneøkonomiproposisjon 2015 (Prop. 95 S (2014-2015)) kapittel 4.2 finner vi utdrag av en analyse foretatt av ekspertutvalget. Ekspertutvalget har kommet frem til 10 kriterier som har betydning for oppgaveløsningen i kommunene basert på kommunenes 4 roller som tjenesteyter, myndighetsutøver, samfunnsutvikler og demokratisk arena. Rapporten munner ut i ei anbefaling om kommunestørrelse som kommunal- og moderniseringsdepartementet mener gir et solid og faglig grunnlag for det videre arbeidet. Kriteriene skal benyttes på lokalt, regionalt og sentralt nivå som et grunnlag for å vurdere kommunesammenslåing og en ny kommunestruktur. Flertallet i kommunal og forvaltningskomiteen i Stortinget understreker at «kommunene har et utredningsansvar». Dette medfører at alle kommuner skal gå gjennom en prosess med å diskutere og vurdere sammenslåing samt gjøre vedtak om kommunens fremtid innen utgangen av juni 2016.

1.2 Politisk vedtak i Sør-Varanger angående kommunereformen

Sør-Varanger kommune har i løpet av 2014-2016 vært i prosess med kommunereform. Kommunestyret har gjort følgende vedtak i saken:

KST sitt vedtak av 29.10.2014 i sak 072/2014:

Sør-Varanger kommunestyre tar saken om kommunereform til orientering.

Kommunestyret vedtar at Sør-Varanger kommunes fremdrift skal være i tråd med løp 2 i kommunereformprosessen.

Kommunestyret oppnevner et utvalg bestående av 3 politiske representanter for det videre arbeidet:

1. Ordfører
2. Lena Norum Bergeng, Ap
3. Bror Sundstrøm, H

i tillegg til rådmannen som skal gjennomføre samtaler med kommuner i Øst-Finnmark.

Det politiske utvalget, sammen med rådmannen, skal lage forslag til videre fremdrift, mandat og prosess for involvering innen 1. september 2015. Saken fremmes for kommunestyret.

Kommunestyret sitt vedtak av 17.02.16 i sak 011/16:

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.

I tillegg har utvalget vært representert av de tillitsvalgte ved HTV fra Fagforbundet.

Som en oppfølging av den utrednings- og drøftingsplikten kommune ble pålagt gikk de 7 kommuner i Øst-Finnmark tidlig 2015 sammen om et felles prosjekt. Prosjektet ble i alle hovedsak fullfinansiert gjennom skjønnsmidler fra Fylkesmannen i Finnmark. Vadsø kommune var vertskommune for prosjektet. Fylkesmannen har vært en deltaker i prosjektet og i prosjektmøtene. Det var stor enighet i kommunens utvalg om å tilslutte seg prosessen. Ordfører orienterte formannskapet og kommunestyret om beslutning om å tiltre prosjektet.

1.3 Kommunereformprosjektet i Øst-Finnmark

7 kommuner i Finnmark tilsluttet seg vår 2015 et felles prosjekt om utredninga av kommunereform i Øst-Finnmark. De 7 kommunen er Båtsfjord, Berlevåg, Vardø, Vadsø, Nesseby, Tana og Sør-Varanger.

Behovet for og innretningen av kommunereformen ble vurdert ulikt i de aktuelle kommuner i Øst-Finnmark. Samtlige kommuner understreket at beslutning om sammenslåing ligger til de respektive kommunestyre men det var enighet om at det burde tilstrebes en samordnet og koordinert prosess kommunene imellom som kunne danne grunnlag for gode lokale vedtak samt identifisere områder for interkommunalt samarbeide dersom vedtak om kommunesammenslåinger ikke kunne finne sted.

Basert på dette ble følgende hovedmålsetting for prosjektet «Kommunereform i Øst-Finnmark»:

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.

Med følgende delmål:

- Sikre nødvendig forankring av prosess og tenkt fremdrift i de respektive kommuner
- Utarbeide en felles innretning for kommunekartlegginger basert på tilgjengelig materiale. Gjennomføre kartlegginger i tråd med dette
- Legge til rette for- og bistå kommunene i drøftinger om kommunesammenslåinger
- Utarbeide og gjennomføre representative innbyggerundersøkelser i de respektive kommuner
- Løpende rapportere fremdrift og leveranser i tråd med prosjektplan/bestemmelser til alle relevante aktører

Det ble våren 2015 utarbeidet en anbudskonkurranse for å engasjert en egen prosess/prosjektledelse for dette prosjektet. Det var BDO ved Svei-Erik Antonsen som ble valgt som leverandør og prosjektleder for prosjektet. Prosjektet har hatt en overordnet styringsgruppe som har bestått av representanter valgt av de respektive kommunestyre. I tillegg ble det besluttet at daglig leder av regionrådet samt to ungdomsrådsrepresentanter skulle delta i styringsgruppen. Fylkesmannen har vært fast representert i styringsgruppemøtene. Det er valgt ut to HTV til å delta i styringsgruppen, fra to ulike kommuner. Det har vært gjennomført til sammen 6 styringsgruppemøter i prosjektet. Rådmennene i de aktuelle kommunene har utgjort prosjektets arbeidsutvalg og har gjennomført 4 egne arbeidsmøter.

Proessen skal dokumenteres gjennom at BDO har utarbeidet et

- Faktagrunnlag kommunereform utredning i Øst-Finnmark
- Samt utarbeide en sluttrapport.

Faktagrunnlaget er vedlagt kommunestyre saken. Sluttrapport vil foreligge etter at prosjektet er endelig avsluttet og skal oppsummere prosessen.

Det har vært fokus på medvirkning i prosessen. Som nevnt er både tillitsvalgte og ungdomsrepresentanter hatt en plass i prosessen. Innbyggerne er søkt særskilt involvert gjennom representative innbyggerundersøkelser og folkeavstemminger.

1.3.1 Faktagrunnlag – Kommunereformutredning i Øst-Finnmark

Faktagrunnlaget er utarbeidet av BDO. Grunnlaget bygger på et kvalitativt studiedesign med innslag av kvantitative analyser. Dette innebærer at kommunene i Øst-Finnmark i all hovedsak er analysert ved hjelp av ulike data hvor det er kombinert bruk av tall og tekstforståelse for å analysere prosjektets hoveddeler. Rapporten kombinerer litteraturstudier, dokumentanalyser, samt økonomiske og statistiske analyser. Det ble også gjennomført intervjuer med kommunen.

Rapporten tar for seg deltakernes status med hensyn fokus på de 4 områdene:

- a) Kommunene som tjenesteprodusenter
- b) Kommunene som myndighetsutøver
- c) Kommunene som samfunns- og næringsutvikler
- d) Kommunene som lokalpolitisk arena

I tillegg vil det foretas analyser av den økonomiske situasjonen.

a) BDOs funn knyttet til status vedrørende dagens tjenesteproduksjon og fremtidens behov for tjenester, (side 32-33 i rapporten)

Dagens kommuner i regionen har store utfordringer knyttet til et høyt kostnadsnivå innenfor flere av kommunens primære tjenesteområder. Høye utgifter kan gi grunnlag for gode tjenester. Dette har også påpekt av fylkesmannen i Finnmark som innenfor enkelte tjenesteområder påpeker at tjenesteproduksjonen er av god kvalitet. Flere av kommunene har også i de siste årene gjennomført store strukturendringer innenfor flere tjenesteområder. Herunder kan vi nevne bygging av omsorgssenter som inkluderer blant annet hjemmetjenester og institusjonstjenester. I tillegg har flere av kommunene gjennomført strukturendringer innenfor barnehagetjenester og grunnskolejenester, 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 hvor påpekes at tjenesteproduksjonen tilsynelatende drives relativt effektivt.

Til tross for de gode strukturendringene som er gjort i flere av kommunene har regionen utfordringer knyttet til tjenesteproduksjon. Innenfor barnehagetjenester og grunnskolejenester så er det helt klart at det å være en del av det samiske forvaltningsområdet er kostnadskreven. 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 i kostnadsøyemed. Innenfor grunnskolejenester har flesteparten av kommunene i regionen et relativt lavt 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 relativt 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 ulike boligmasse (tilrettelagte leiligheter, omsorgsboliger og sykehjem) i årene som kommer.

b) BDOs bemerkning knyttet til kommunenes rolle som myndighetsutøver (s.37 i rapporten)

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. 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.

c) BDOs funn vedrørende kommunenes rolle som samfunns- og næringsutvikler (s.51 og 53 i rapporten)

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.

I Øst-Finnmark er det en utfordring at mange av bedriftene er små og i for stor grad opptatt av seg selv og kortsiktig 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 innlåsingeffekter.
- Bedriftene får et bredere produkt- og tjenestespekter, noe som gjør dem interessante for flere.
- Bedriftene blir i stand til å betjene markeder 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 virkemiddelapparatet 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.

d) BDOs funn vedrørende kommunenes rolle som lokalpolitisk arena

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. (side 58 i rapporten)

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

Alle kommunene har frikjøpt ordførerne på heltid. Enkelte kommuner oppga muligheter for tidvis å kompensere utvalgsledere i forkant av møter og/eller noe frikjøp, kompensasjon / godtgjørelse av varaordførere, for eksempel i Tana, Båtsfjord, Vardø, Vadsø og Berlevåg. Sør Varanger har det største frikjøpet av varaordførere (50%), noe som reflekterer størrelsen på kommunen. Mange av kommunene 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. (side 60)

2. Kommunereform utredning for Sør-Varanger kommune

Fylkesmannen i Finnmark har hatt en aktiv rolle i arbeidet med kommunereformen i Øst-Finnmark og har også deltatt på styringsgruppemøtene i prosjektet. Fylkesmannen har etablert en forståelse av at kommunene innfrir kravet om utrednings og drøftingsplikten dersom kommunene følger de råd som er gitt kommunene i brev av 21.04.16 hvor det fremkommer at kommunen må fylle ut kommunebildet som Fylkesmannen har utstedt, herunder fremkommer også kommunens vurdering av de 10 robustetskriteriene. Videre skal det kunne dokumenteres at det er har funnet sted nabopratt og drøftinger samtidig som innbyggerne skal være hørt.

Kommunebildet som er utstedt fra Fylkesmannen i Finnmark og er basert på Fylkesmannens egne vurderinger og egne tilsyn samt KOSTRA tall. Sør-Varanger kommune har fylt ut og kommentert kommunebildet for Sør-Varanger, vi har gjennomført innbyggerundersøkelse samt hatt nabopratt spesielt med Nesseby. Det kan her legges til at det i et to dagers styringsgruppemøte i Kirkenes den 8-9 februar ble luftet flere utgangspunkt for kommunesammenslåinger uten at det kom til konkrete forhandlinger. Slikt sett mener Sør-Varanger at vi har oppfylt utrednings- og drøftingsplikten. Både resultatet av innbyggerundersøkelsen og kommunebildet følger vedlagt.

2.1 Drøftinger med Nesseby kommune

Det ble i styringsgruppemøte i 23 februar 2016 tatt et initiativ fra Nesseby kommune overfor Sør-Varanger kommune å komme i en dialog og drøftinger om kommunesammenslåing. Dette ble positivt mottatt av ordfører i Sør-Varanger, tatt i betraktning at Nesseby kommune er den eneste norske kommunen Sør-Varanger grenser til.

De respektive forhandlings/arbeidsutvalgene fra henholdsvis Nesseby og Sør-Varanger fulgte dette opp dette i to egne særmøter. Det ble til møtet på rådhuset i Kirkenes den 18 mai

fremlagt et forslag til intensjonsavtale fra Nesseby kommune som ble diskutert. Det ble enighet om at Sør-Varanger kommune skulle se nærmere på intensjonsavtalen (vedlagt saken) og komme tilbake til dette i et nytt møte. Til møte ved Nesseby rådhus den 27 mai la ordfører i Sør-Varanger frem et forslag til intensjonsavtale med de endringene Sør-Varanger kommune finner naturlig. (vedlagt saken)

Det lyktes ikke kommunene i møtet den 27 mai å komme til enighet om en felles intensjonsavtale. Til dette sto partene for langt unna hverandre i de samiske, økonomiske og lokaldemokratiske spørsmål. Under redegjøres for de punkt hvor det fremkom uenighet. Her må også sies at kommunens synes det er utfordrende å drøfte en intensjonsavtale for kommunesammenslåing med flere uavklarte forhold, særlig innenfor de samiske spørsmål.

Lokaldemokrati:

Det finnes flere måter å løse de lokaldemokratiske utfordringene på. Nesseby kommune hadde i sitt forslag lagt inn en modell med kommunedelsutvalg, hvorpå Nesseby skulle ha et eget utvalg. Sør-Varanger kommune har i sitt forslag mer ønske om at benyttet valgkretser som grunnlag for et felles kommunestyre.

Økonomiske spørsmål:

Nesseby foreslo i sin intensjonsavtale at både Sør-Varanger og Nesseby må sikres samme økonomiske betingelser som i dag i 20 år framover, jmf forslag til nytt inntektssystem. Dette er Sør-Varanger kommune enig i. Videre foreslo Nesseby at engangssummen fra staten fordeles med 25 % til Nesseby og 75% til Sør-Varanger. Sør-Varanger kommune har i sitt forslag strøket dette og mener at dette må ses på i en sammenslåingsprosess, med hensyn på de rammebetingelsene som vil komme i forbindelse med kommunesammenslåing. Mye er fortsatt svært uklart med hensyn på økonomi og fremtidige rammebetingelser for en eventuelt ny kommune.

Samiske spørsmål:

Nesseby kommune er en del av det samiske forvaltningsområde, noe ikke Sør-Varanger kommune er. Dette reiser mange uavklarte spørsmål. De samiske spørsmål i forbindelse med sammenslåing er utredet av rådmannen i Nesseby.

Samenes rettigheter til å sikre og videreutvikle sitt språk og kultur er grunnlovslovfestet og nedfelt i ILO-konvensjonene. Det er fra statsråd Jan Tore Sanner gitt uttrykk for at det bør være en ambisjon om at samiske språkbrukere skal komme bedre ut etter kommunereformen (i forbindelse med behandlingen av Innst. 57 (2014-2015 og i St. Meld nr 14). Nesseby er en samisk kommune som tilhører det samiske forvaltningsområdet som en av fem kommuner i Finnmark. Den samiske identiteten og kulturen er sterk og nedfelt slik i kommuneplanenes strategidel. Nesseby kommune som leverandør av viktige tjenester til befolkningen, skal levere tjenester som er tospråklige, holder forventet kvalitet og leveres med god serviceinnstilling. Kommunen har som overordnet mål at det samiske språk og kultur skal styrkes.

Fylkesmannen i Finnmark ber kommunene gjøre vurderinger innenfor samiske forhold i kommunen i saksutredningen:

1) Kommunens befolkningsstruktur og språkstatus

Er kommunen en språkforvaltningskommune eller ikke? Vil kommunens samisk befolkning bli i et enda klarere mindretall ved eventuelle kommunesammenslåinger, eller vil den samiske befolkningen gå fra en flertallsituasjon til en mindretallsituasjon. Er kommunene i

en revitaliseringsprosess når det gjelder samisk språk, eller står samisk språk sterkt i kommunen. Hvordan vil en eventuell kommunesammenslåing påvirke språkstatusen i kommunene?

Situasjonen i Nesseby i dag er slik at del av samisk forvaltningsområde og derav en språkforvaltningskommune. Etter en fornyingsbølge på 1970 – 80 tallet, har det skjedd en revitaliseringsprosess når det gjelder samisk språk. I dag står samisk språk sterkt blant de over 45 år og blant barn. Mange er fortsatt i en revitaliseringsprosess, og det er flere barn i samisk avdeling i barnehagen enn i norsk avdeling. I dag er det en selvfølge at man kan snakke samisk i kommunestyret og at det er tolk tilstede for de enspråklige norske. Befolkningen som henvender seg til Nesseby kommune på samisk får svar på samisk, alle sakspapirer og møtereferater er på begge språk og nyheter på nettsider og Facebook presenteres på begge språk. Det er også en selvfølge at barnas kulturkveld blir tolket til samisk. Det er stor etterspørsel etter duodjikurs, og selv om det ikke er på samisk er det viktig for samisk identitet og språk, samt holdninger til samisk språk. For et videre revitaliserings- og språkbevaringsarbeid er holdningene til samisk språk og kultur blant befolkningen svært viktig. Uten gode holdninger i hele befolkningen vil revitaliseringen og bevaringen ikke få den dynamikk og kraft som behøves for at revitaliseringen fullt ut skal lykkes.

Etter definisjonene fra språkutvalgets delutredning vil Nesseby kommune i dag komme inn under gruppen språkbevaringskommuner som er slik: «kommuner som innehar tilstrekkelig samiskspråklig kompetanse til at samiske språk er komplette og samfunnsbærendespråk innen de fleste samfunnsområder og i tjenestene som ytes. Fokuset er å bevare språk.»

Likevel kan en drøfte om definisjonen av språkvitaliseringskommuner «Tiltak i disse kommunene skal bidra til å sikre et godt samiskspråklig tjenestetilbud, som vitaliserer det aktuelle samiske språket, er aktuelt for grupper av befolkningen ift alder og bruk av det samiske språket.

En konklusjon er derfor at Nesseby er en språkbevaringskommune som fortsatt trenger sterke virkemidler for å fortsette å revitalisere det samiske språket med stort og vedvarende politisk og administrativt fokus.

Språkutvalget foreslår en organisering med ulike kommunekategorier. Utvalget mener at disse kommunekategoriene må gjelde for kommunen i sin helhet.

En språkbevaringskommune kan da kun slå sammen med en språkvitaliseringskommune dersom den nye kommunen i sin helhet fortsatt oppfyller kravene til å være en språkbevaringskommune.

Det samme gjelder dersom en språkvitaliseringskommune vil slå seg sammen med en kommune utenfor språkområdet. Hele den nye kommunen må da bli en språkvitaliseringskommune.

Hva vil situasjonen bli ved en sammenslåing med Sør-Varanger og Nesseby kommune ?

Nesseby kommunens befolkning vil gå fra en flertallssituasjon til en mindretallssituasjon med hensyn til det samiske ved en sammenslåing med Sør-Varanger kommune. I dag kan en anslå at ca 50 % av befolkningen behersker samisk i Nesseby og pr 30.6.2015 var det 369 av befolkningen på 959 som står i samemanntallet.

Sør-Varanger kommune er ikke del av forvaltningsområdet for samisk og derfor ikke underlagt språkregelverket. Samisk språk og kultur er i en begynnende revitalisering i Sør-Varanger og politisk er det ønske om et sterkere fokus på samisk språk og kultur.

Definisjonsmessig vil Sør-Varanger likevel knapt kunne kalles en språkitaliseringskommune siden prosessen ikke omfatter så store deler av befolkningen, og norsk er eneste offisielle språk.

For Nesseby vil en sammenslåing påvirke språkstatusen negativt. Samisktalende i et kommunestyre i en storkommune kan få problemer med å få snakke samisk i kommunestyremøtene. Holdningene til samisk språk vil kunne bli negative («er det så nøye med å snakke samisk, vi kan da alle sammen norsk»). Isak Saba senteret vil ikke kunne gi et godt språktilbud til alle i en storkommune med den dimensjoneringen vi har i dag. Likevel vil Isak Saba senteret kunne være et sterkt faglig senter for en storkommune med en betydelig større ressursinnsats og antall ansatte. En storkommune vil ikke automatisk forbli en språkforvaltningskommune, og vil dermed ikke ha et lovverk i ryggen som pålegger kommunen til å tilrettelegge for at samisk språk skal kunne brukes, jmf kapittel 3 i Lov om sametinget og andre samiske rettsforhold (sameloven).

Konklusjonen er at en sammenslått Nesseby-Sør-Varanger kommune ikke vil være en språkbevaringskommune som innehar tilstrekkelig samiskspråklig kompetanse til at det samiske språk er et komplett og samfunnsbærende språk innen de fleste samfunnsområder og i tjenestene som ytes.

I brev til Snåsa kommune av 26.04.2016 sier statsråd Sanner:

«Det følger av forskrift til sameloven hvilke kommuner som inngår i forvaltningsområdet for samisk språk. Innlemmelse av nye storkommuner i forvaltningsområdet må skje gjennom endring av forskriften, og vedtas av Kongen i statsråd.

Når en kommune i forvaltningsområdet for samisk språk slår seg sammen med andre kommuner, og det er enighet om at den nye kommunen ønsker innlemmelse i forvaltningsområdet, er det ikke nødvendig å sende en egen søknad til departementet om innlemmelse. Regjeringen vil legge kommunenes vedtak til grunn for nødvendige endringer i forskriftene om forvaltningsområdet. Departementet vil endre forskriften i etterkant av at Stortinget har behandlet proposisjonen om ny kommunestruktur våren 2017.

Jeg er kjent med at også andre kommuner i forvaltningsområdet for samisk språk har uttrykt bekymring for hva som vil skje dersom de slår seg sammen med kommuner som ikke er innlemmet. Departementet vil innen kort tid komme nærmere tilbake med forslag til løsninger for slike nye kommuner, også for tilfeller hvor kommunene ikke har tatt stilling til hvorvidt de ønsker innlemmelse i forvaltningsområdet.»

Det er altså fortsatt uklareheter om hvordan en innlemmelse av en ny storkommune skal gjøres siden det må lov- og forskriftsendringer til nasjonalt. I tillegg må et felles kommunestyre i en sammenslått kommune stemme over om den nye kommunen skal inngå i samisk forvaltningsområde og her vil representantene fra tidligere Nesseby kommune komme i et klart mindretall i det nye kommunestyret.

Det er også klart at en sammenslått språkbevaringskommune under samisk forvaltningsområde med ca 11 200 innbyggere vil kreve store økonomiske overføringer og vil så langt utgjøre landets største språkbevaringskommune. Det synes ikke som realistisk at staten vil bevilge språkmidler i en slik størrelsesorden til Sametinget at en ny storkommune kan opprettholde det tospråkligstilbudet iht språkloven som Nesseby i dag gir. (utdrag fra rådmannen i Nesseby kommunes saksutredning)

2.2 Sør-Varanger - en robust kommune

I vurderingen av hvorvidt en kommunesammenslåing er nødvendig og riktig for Sør-Varanger skal man ta utgangspunkt i fremtidig ivaretagelse av de 4 overordnede rollene som kommunen innehar, slik BDO har forsøkt med hensyn på alle kommunen i prosjektet. Fylkesmannen ber kommunene i brev av 21.04.16 om at følgende hovedområder bør omtales;

- a) Gis innbyggerne gode og likeverdige tjenester ?
- b) Hvordan ivareta en helhetlig og samordnet samfunnsutvikling
- c) Er kommunen økonomisk robust ?
- d) Styrkes lokaldemokratiet ved en kommunesammenslåing ?

a) Gode og likeverdige tjenester

Hvorvidt Sør-Varanger kommune levere gode- og likeverdige tjenester vurderes med utgangspunkt i ulike analyser og undersøkelser. Disse er også grunnlaget for det Status bildet som er utarbeidet i forbindelse med kommunereformen.

- KOSTRA analyse
- Egen nøkkeltallsanalyse
- Brukerundersøkelser
- Eksterne analyser
- Tilsyn og revisjoner
- Egne vurderinger blant annet årsmelding

Kommunens evnet til å levere gode tjenester er i stor grad avhengig av tilgjengelig og nødvendige ressurser i tjenestene samt tilgang til kompetanse. Kommunen erfarer at det er situasjoner hvor det har oppstått og i fremtiden vil oppstå utfordringer innenfor noen tjenesteområdet med å levere gode tjenestetilbud. Tjenestekvaliteten betinges i stor grad av muligheten til å rekruttere og beholde nødvendig kompetanse. Sør-Varanger kommune har utfordringer knyttet til dette. Kommunen jobber nå aktivt for å få på plass en desentralisert sykepleierutdanning og lærerutdanning som er særlige utdanningsgrupper kommunen har behov for nå og i fremtiden.

Sør-Varanger kommune står overfor flere utfordringer som begrenser det økonomiske handlingsrommet særlig innenfor omsorgstjenestene, men liksom innenfor oppvekst. Statlige reformer og føringer samt høyt brukerfokus stiller krav til kommunen om å utnytte ressursene mest mulig effektivt og ha et kontinuerlig fokus på tilpasset tjenesteproduksjon. Økt fokus på forebyggende arbeid og tidlig innsats er nødvendig for å sikre optimal utnytting av ressursene og begrenser samtidig de økonomiske tiltak som kan bli nødvendig om en ikke klarer å komme tidlig nok inn med tiltak.

Når det gjelder kvaliteten i skolen er videre fokus på kvalitet, kompetanseheving og elevenes læringsmiljø viktig satsing. Nasjonale prøver viser at 9 trinn skårer noe over landsgjennomsnittet, samtidig som vi fortsatt har utfordringer med å holde oss på nasjonalt nivå samlet sett.

Innenfor omsorgstjenestene har kommunen fortsatt kompetanseutfordringer, særlig til tjenestemottakere med spesielle behov. Kommunen kjøper fortsatt en del vikarbyrå tjenester samt heldøgns omsorgstjenestetilbud. Kommunestyret har satt fokus på dette slik at arbeidet med å benytte egne ansatte, som erstatning for kjøp av tjenester, skal prioriteres i årene fremover. Samtidig er heltid/deltid problematikken i omsorgstjenestene igjen i fokus.

BDO har i sitt faktagrunnlag ikke pekt på områder hvor Sør-Varanger spesielt skiller seg ut fra landet eller kommunene i Øst-Finnmark hva angår utfordringer med å levere gode tjenester. Fylkesmannen har i sitt bilde av kommunen pekt på utfordringer innenfor blant annet beredskap. Her har kommunen igangsatt et godt arbeid for å forbedre fokuset på beredskap og ROS analyser. Videre ser fylkesmannen at kommunens barnevern er sårbar og har behov for å styrkes bemanningsmessig. Dette jobbes det med kontinuerlig da tjenesten har vært utsatt for mye sykefravær og «turn over».

Videre har fylkesmannen avdekket avvik ved styringsstrukturene innenfor folkehelseperspektivet. Dette avviket ble i 2016 lukket fra kommunens side og folkehelse har nå et stort fokus i alle kommunens styringsdokumenter.

Fylkesmannen har utover dette ikke påpekt noen store utfordringer i kommunens tjenestenivå, men påpekt at innenfor pleie og omsorg er kommune godt i gang, grunnskolen har utfordringer, men leverer godt og at kommune har en robust legetjeneste.

Kommunen har store oppgaver i fremtiden, både hva angår egen tjenesteproduksjon og utvikling av Sør-Varanger som samfunn. Da trengs det godt forankrede planverk. Kommunestyret har sendt ut planstrategien på høring hvor fokus er sentrert om større strategiske planer som oppvekst, helse, omsorg og velferd, næringsutvikling, samferdsel og boligpolitikk. Implementering av Sør-Varanger folkehelseperspektivet vil være sentralt i all planverk. Utarbeidelse og gjennomføring av disse planer vil ha rådmannens fokus de nærmeste årene. Medvirkning både av sentrale samfunnsaktører og næringslivet er viktig i denne sammenheng.

Kommunen gjennomfører jevnlig brukerundersøkelser i de ulike tjenestene samt elevundersøkelser. Gjennomgående viser disse undersøkelsene at brukerne stort sett opplever tjenestene som gode.

Kommunebarometeret som gir en vurdering av kommunen basert på offentlig tilgjengelige data fra offisielle kilder har plassert Sør-Varanger kommune på 416 plass i totaltabellen. Dette er et svakt resultat målt mot kommune-Norge som helhet. Nøkkeltallene som trekker mest ned er høye kostnader innen grunnskole og eldreomsorg, lang saksbehandlingstid i barnevern, høy gjeldsandel og svært lavt disposisjonsfond.

b) Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling

Utviklingen av Sør-Varanger samfunnet krevet at man tenker helhetlig og klarer å forene ulike planområder. Kommunen ivaretar sitt helhetlige og samordnede samfunnsutviklingen gjennom kommunes planverk, særlig ivaretas dette gjennom kommuneplanen samfunn- og arealdel. Kommunens samfunnsdel er vedtatt i 2014 og arealdelen vil bli forelagt kommunestyret i løpet av 2016. Kommunen har pr juni 2016 en planstrategi til behandling. I planstrategien løftes flere strategiske plan frem som prioriterte i planperioden, blant annet en egen Strategisk oppvekstplan samt en strategisk plan for velferd, omsorg og helse. I denne sammenheng er det også viktig å fremme forholdet mellom næringsplaner, Strategisk

næringsplan, og generell samfunnsutvikling samt sammenkobling mellom arealer og aktiviteter. Ønsket om en attraktiv by bør for eksempel ikke utelukke en gode bo- og arbeidsmuligheter i distriktene. Kommunen prioritere å se samfunns- og næringsutviklingen i sammenhengen med og ta hensyn til miljø, naturmangfold og folkehelse.

Kommuner har i dag god kapasitet og kompetanse innenfor plan og utviklingsiden i kommunen. Kommunen har også egen folkehelsekoordinator som jobbet tett på kommunens samfunnsplanleggere.

c) Kommuneøkonomi

Analyser av Sør-Varanger kommunes økonomiske handlingsrom de siste årene viser en stadig tilstramming. Dette skyldes særlig at kommunen har gjennomført viktige fremtidsrettede investeringer knyttet til barnehage- og skolesektoren, idrett og folkehelse, eldreomsorg og infrastruktur. Investeringene har medført en økende gjeldsbyrde for kommunen, og en har de siste 3-4 år omstilt driften for å kunne møte de økende utfordringene knyttet til betjening av rente og avdragsbelastning.

Høy gjeld reduserer kommunens handlingsrom og mulighet for å bygge opp frie fond. Det pågår kontinuerlige prosesser for å hente ut best mulig tjenestenivå med bakgrunn i kommunens inntekspotensial, samt skape mulighet for igjen å kunne bygge opp fond og skape nytt handlingsrom.

Eiendomsskatteområdet ble utvidet i 2015 til å gjelde hele Sør-Varanger kommune, både for næringsseiendom og bolig- og fritidseiendom. Eiendomsskatten er en vesentlig faktor for å kunne tilby de tjenestene som kommunen i dag yter.

Sør-Varanger kommune ser en økende utfordring knyttet til stadig reduksjon i ulike inntekter som har sin bakgrunn i kraftproduksjon og strømpriser. Lave priser har medført lavere utbytte, lavere konsesjonskraftavgift og lavere eiendomsskatt på kraftlinjer. Dette er forhold som kommunen i liten grad kan påvirke.

Det er særlig tjenesteyting knyttet til grunnskoleutdanning og helse og omsorg som viser et økende kostnadsnivå. Kommunen har utfordringer knyttet til spesialundervisning, noe som medfører at stor andel av skolens budsjetter benyttes til tiltak utover ordinær undervisning. Også spredt skolestruktur medfører høyt kostnadsnivå i grunnskolen.

For Helse og omsorg er utfordringene særlig knyttet til kjøp av tjenester og vikartjenester. Kommunen har fokus på at tjenestene skal tilbys i hjemmet fremfor på institusjon, men en ser at samhandlingsreformen medfører at brukerne av kommunens tjenester blir stadig sykere. Økende kompleksitet knyttet til diagnoser og tilbud medfører utfordringer med å kunne tilby riktig kompetanse blant egne ansatte.

Tross omstilling og stadig fokus på ressursbruk er det i kommunen utfordrende å holde kostnadsnivået nede. Driftsinntekter og driftsutgifter viser en vesentlig økning fra 2000 til 2015. På 15 år doubles driftsnivået i Sør-Varanger kommune. Den største endringen oppstår de 10 siste år. Dette henger blant annet sammen med høye investeringer, samhandlingsreformen og stor lønnsvekst.

I kommuneproposisjonen for 2017 varsles det endringer i dagens inntektssystem. Endringene er relatert til gradering av basistilskudd og endringer i de regionalpolitiske ledd.

For Sør-Varanger kommune vil endringene medføre en redusert rammeoverføring på 1,67 mill kroner pr år.

Gjennom tillyst inndelingstilskudd i forbindelse med kommunereformen vil Sør-Varanger kommune beholde basistilskudd med 2016-tall i 15 år med påfølgende nedtrapping de neste 5 år. For Sør-Varanger kommune sin del utgjør det i overkant av 30 mill over 20 år.

Av de omkringliggende kommunene får Vadsø et nedtrekk i basistilskuddet på 3,7 mill.kroner, mens for eksempel Nesseby får en økning i forhold til gradering av basistilskudd på 0,26 mill kroner pr år. En sammenslåing mellom Sør-Varanger kommune og Nesseby kommune ville medføre en økonomisk fordel på 1,41 mill kr pr år.

d) Styrkes lokaldemokratiet ved en kommunesammenslåing

Et sentralt spørsmål i kommunereformarbeidet er ivaretagelse og styrking av lokaldemokratiet. Diskusjonene om dette har gjerne vært basert på oppfatning om at

- Færre politikere medfører svekket lokaldemokrati
- Større kommuner har mer makt og innflytelse og gjør det dermed mer meningsfylt å være lokalpolitiker

I utkast til intensjonsavtale fra Nesseby kommune har de fremholdt at de ønsker lokaldemokratiet organisert etter kommunedelsutvalgs metoden. Dette primært for å styrke den politiske innflytelsen for befolkningen i Nesseby.

I «Hvordan fungerer lokaldemokratiet?» (Baldersheim og Rose 2011) presiseres det at lokaldemokrati er mer enn valgdeltakelse. Det handler også om tillit og legitimitet til kommunen og de folkevalgte, dialog mellom folkevalgte og innbyggere mellom valg, mulighet til å bidra i lokalsamfunnet, samt innflytelse på tilbudene innbyggerne bruker.

Valgdeltakelsen i Sør-Varanger ved kommune – og fylkestingsvalg var i 2015 på 56,1 % - en svak nedgang fra 2011 hvor den var på 59,5%. På nasjonalt nivå var valgdeltakelsen på henholdsvis 64,5% og 60,2%. Bakgrunnen for den svake valgdeltakelsen i Sør-Varanger er uviss.

Når det gjelder innbyggerdialog, praktiseres dette aktivt fra kommunens side. Spesielt når det gjelder større byggeprosjekter, planarbeid som kommunedelplaner, større reguleringsplaner o.l. arrangeres det ofte åpne dialogmøter, folkemøter og workshops. I den siste tiden har det også vært invitert til åpne folkemøter i forbindelse med omstillingsarbeidet etter nedleggningen av Sydvaranger i tillegg til at den kommunale ledelsen har vært i tett dialog med kommunens næringsliv og andre involverte parter.

Den politiske organiseringen i Sør-Varanger kommune legger også til rette for innbyggermedvirkning. I tillegg til en tradisjonell kommunestyremodell med hovedutvalg, er det fungerende eldreråd, ungdomsråd og råd for likestilling av funksjonshemmede som alle har innstillingsmuligheter til kommunestyret i saker som er relevante for deres fagområde. Rådene kan også fremme saker på eget initiativ, men det er opp til ordfører om de også fremmes for kommunestyret. I tillegg har rådmannen signert en samarbeidsavtale med idrettsrådet hvor de gis innstillingsmulighet i saker som er viktige for idretten i kommunen. Hovedutfordringen her er å bruke denne strukturen slik den er tiltenkt og ikke forsere saksgang på bekostning av rådene.

Kommunen har fokus på å være en åpen kommune som kjører åpne og transparente prosesser. Som et ledd i dette blir for eksempel alle kommunestyremøter streamet på kommunens hjemmeside.

2.3 Det samiske perspektivet

I brev av 23 mars 2016 presiserer Fylkesmannen i Finnmark at det er ønskelig at kommunene i Finnmark utreder det samiske perspektivet i sin utredning og grunnlag for kommunestyret beslutning. Følgende skal utredes:

1) Kommunens befolkningsstruktur og språkstatus

Er kommunen en språkforvaltningskommune eller ikke? Vil kommunens samisk befolkning bli i et enda klarere mindretall ved eventuelle kommunesammenslåinger, eller vil den samiske befolkningen gå fra en flertallsituasjon til en mindretallsituasjon. Er kommunene i en revitaliseringsprosess når det gjelder samisk språk, eller står samisk språk sterkt i kommunen. Hvordan vil en eventuell kommunesammenslåing påvirke språkstatusen i kommunene?

2) Samisk barnehagetilbud og opplæringstilbud

Det er ulike rettigheter for samisk barnehagetilbud og opplæring i og på samisk avhengig av om kommunen er innlemmet i forvaltningsområdet eller ikke. Hvordan vil en ny kommunestruktur påvirke etablert barnehage- og opplæringstilbud, og behovet for samisk barnehage- og opplæringstilbud ?

3) Samisk helsetilbud

Hvordan vil en ny kommunestruktur kunne påvirke behovet og det etablerte helsetilbudet for samiske pasienter og brukere?

4) Samisk nærings- og arealbruk

Hvordan sikre at lokal- og tradisjonellkunnskap og naturbruk blir ivaretatt i en ny kommune?

Sør-Varanger kommune er ikke innenfor det samiske språkforvaltningsområde. Men som tidligere beskrevet har Sør-Varanger kommune grense opp mot Nesseby kommune som er innenfor det samiske forvaltningsområdet. Sør-Varanger kommune har likevel mange stedsnavn som har en alternativ samisk form.

Gjennom fornorskning prosessen som foregikk på slutten av 1800 tallet og begynnelsen av 1900 tallet ble det samiske språket mer og mer borte. Men til tross for minoritetsstillingen og den harde fornorskingspolitikken sto den samiske kulturen og språket sterkt i kommunen fram til 2. verdenskrig, særlig i de mindre bygdene i fjordene og blant den reindriftsamiske befolkninga. Mange begynte i den norskspråklige skolen uten å kunne ett ord norsk, her som i mange andre samiske områder. Etter krigen skjedde det mer og mer en overgang til norsk språk, spesielt i områder som var knyttet til veinettet og som lå nært kommunesenteret Kirkenes.² I løpet av hele perioden på over hundre år fra 1880 og fram til i dag, har dermed flere generasjoner med Sør-Varanger-samer mistet det samiske språket. Et svært lite mindretall har samisk som morsmål i dag i Sør-Varanger. (Siv Rasmussen 2007)

Sør-Varanger kommune har en østsamisk bosetning, først og fremst i Neiden, men også i Kirkenes og Pasvikdalen. Gruppen er liten og representerer den eneste bæreren av østsamisk kultur i Norge.

I lov om barnehager § 8, 4. avsnitt, står det *"Kommunen skal legge forholdene til rette for at samiske barn kan sikre og utvikle sitt språk og sin kultur"*.

I vedtektene for Sør-Varanger kommunale barnehager § 20 viser man til Samisk barnehage/avdeling; *Sandnes barnehage skal ha en avdeling som bygger på samisk språk og kultur. Det er et mål at Sandnes barnehage skal bli en tospråklig samisk/norsk barnehage, med en samisk avdeling. Det er et mål at hele personalgruppen på samisk avdeling skal være samisktalende.*

Sandnes barnehage arbeider målrettet med samisk innhold, språk og kultur i hverdagen. Som grunnlag brukes samisk årshjul, for å sikre en rød tråd i det samiske innholdet i hverdagen. Utfordringen er å rekruttere samisk språklig personell på den samiske avdelingen ved Sandnes barnehage. Det igangsatt rekrutteringstiltak.

I samarbeid med kulturskolen gjennomføres et joikeprosjekt i Sør-Varanger. Joikeprosjektet har som mål å styrke samiske barn og unges identitet. For barnehagene er prosjektet rettet mot styrking av samisk språk og kultur i barnehagene, hvor målgruppa er alle barn. Joikeprosjektet inkluderer alle og løfter fram det samiske som verdifullt, gjennom prosjektet styrkes samiske barns identitet. Prosjektet gir kompetanseheving for ansatte, mht samisk språk og kultur - hvor joik, historie og kulturforståelse er satt på agendaen. Joikeprosjektet gjør oss mer robuste i forhold til å ivareta samisk språk og kultur, både for norske og samiske barn - i en tid hvor det å rekruttere kvalifisert (samisk språklig) personell er utfordrende.

Kommunen tilbyr samisk ved 7 skoler i kommunen. Det er om lag 50 elever som får undervisning i samisk. For å holde på interesse for samisk undervisning er de sentralt med stabil lærekraft. Dette er en utfordring for kommunen. Kommune har pr i dag 3 lærere som gir opplæring i samisk.

Kommunen gir i dag ingen helsetilbud som er rettet spesielt mot samiske brukere. Det har ikke vært noe henvendelse eller krav om dette fra innbyggerne i kommunen. De fleste innbyggerne forstår godt norsk. Det gis ikke barneverntjenester rettet spesielt om samisk befolkning.

Det finnes ingen statistikk eller dokumentasjon om den samisktalende befolkningens språkutfordringer med tjenestetilbudet de i dag mottar i kommunen. Med den erfaring man i dag har om Sør-Varanger kommunes administrasjon oppleves det ikke slik at den samiske befolknings tjenestetilbud er svekket som følge av språket eller at leveransene ikke er basert på samisk.

Samisk næring og arealbruk

Reindrifta er i dag til stede i alle deler av kommunen, og også for reindriftsnæringa er tilgang til beitearealer helt avgjørende. Reindrifta forvaltes etter Lov om reindrift av 2007, som også omhandler reindriftas rettigheter til bruk av utmarksbeiter. Med beiterett følger rettigheter til alle årstidsbeitene som er nødvendige for næringas utøvelse, og rettighetene omfatter vår-, sommer-, høst- og vinterbeite og i tillegg flytteleder, kalvingsland og parringsområder.

Reindrifta er svært arealavhengig, og øvre reintall settes i forhold til tilgjengelig areal. Selv om trekkveier, samlingsplasser, parringsområder og kalvingsland er de samme fra år til år, kan beitebruken variere mye avhengig av klimatiske forhold som snømengde, ising, vind, temperaturer, rovvilt, motorferdsel og andre aktiviteter i området. Reindrifta opplever et stadig økende antall tiltak i utmarka som ei stor utfordring for næringa. I tillegg til de direkte naturinngrepene, er det ofte i utmarka som ei stor utfordring for næringa. I tillegg til de direkte naturinngrepene, er det ofte indirekte virkninger som begrenser næringas mulighet til å utnytte de tradisjonelle arealene på en fleksibel måte.

Reindrifta bidrar til at store utmarksområder kan brukes til å produsere kvalitetskjøtt, og reindrifta leverer eksklusive råvarer både lokalt og nasjonalt. Næringa omfatter produksjon av råvarer i form av reinkjøtt og tilleggsprodukter, og videreforedling av råvarene. Hele 83 % av de produksjonsbaserte inntektene i reindrifta kommer fra kjøtt og biprodukter. Reindrifta er også en viktig tradisjons- og kulturbærere for samisk kultur i vårt område, og reindrifta skal etter reindrifftslovens formål bevares som et viktig grunnlag for samisk kultur og samfunnsliv. Samtidig utgjør næringa et sentralt element i reiselivsproduktet Finnmark både med tanke på mat, kultur og opplevelser.

Reindrifta er organisert i allmenninger, som på nomadisk vis utnytter beiteområdene gjennom flytting mellom ulike beiter etter årstidene. Reindrifta i Sør-Varanger tilhører reinbeiteregion Finnmark, som er et av seks regionale reinbeiteområder i Norge. Finnmark er igjen delt inn i seks soner med Polmak/Varanger som den østligste, og her er det igjen 8 reinbeitedistrikter. Tre av dem, Distrikt 1-2-3 Nuortat Måtta- Vårjvat/Østre Sør-Varanger, Distrikt 4/5B Oarjjet Måtta-Vårjvat/Vestre Sør-Varanger og Distrikt 5A/5C Beahceveai/Pasvik har beiteområder i Sør-Varanger, mens Distrikt 6 Várjvatnjárga bare har om lag 400 km² vinterbeite innafor kommunegrensa. (utdrag fra kommunedelplan for landbruk 2015-2018)

2.4 Innbyggerundersøkelsen i Sør-Varanger kommune

BDO AS, i samarbeid med Norfakta AS, har gjennomført en innbyggerundersøkelse for kommunene Berlevåg, Båtsfjord, Nesseby, Tana, Sør-Varanger, Vardø og Vadsø. Prosjektet er gjennomført i samsvar med avtalen mellom BDO og oppdragsgiver. Perioden april-mai ble brukt til utvikling av spørreskjema, mens intervjuene ble utført i perioden fra 18.05.2016 til 31.05.2016. Analyser og utvikling av rapport er gjort etter intervjuenes slutt og frem til overlevering av sluttrapport 03.06.2016.

Innbyggerundersøkelsen inngår som en del av kommunenes arbeidet med å utrede fremtidig kommunestruktur, og den tar sikte på å kartlegge innbyggernes bruk av kommunale tjenester og andre tilbud i kommunen, tilhørighet til kommunen, deres holdninger til fremtidig kommunestruktur og kommunenes retningsvalg.

Undersøkelsen er gjennomført som en strukturert utvalgsundersøkelse. Metoden for datainnsamlingen har vært telefonintervjuer. Totalt sett er 1 717 personer intervjuet, og av disse er 566 bosatt i Sør-Varanger kommune.

2.4.1 Sammendrag av undersøkelsen

Hensikten med undersøkelsen var å få undersøkt innbyggernes holdninger og meninger til en del forhold. Undersøkelsen ble gjennomført i perioden 18. til 31. mai, og totalt ble 566 innbyggere i Sør-Varanger telefonintervjuet. 60 % av de som svarte på undersøkelsen oppgav at de var svært eller noe interessert i reformen, noe som er lavere enn gjennomsnittet for kommunene som deltok i undersøkelsen.

I Sør-Varanger oppgav 67 % av respondentene at de ikke ønsket en sammenslåing med andre kommuner. Av de som ønsket en sammenslåing svarte de fleste at de ønsket at Sør-Varanger og Nesseby skulle slå seg sammen. Det var liten tro blant respondentene på at en sammenslåing ville ha noen positive effekter, med unntak for kommunens gjennomslagskraft regionalt og nasjonalt.

Over 85 % av respondentene svarte at de har en stor eller svært stor tilhørighet til nærmiljøet og Sør-Varanger kommune.

Undersøkelsen er vedlagt i sin helhet til denne saksutredningen.

3. Oppsummering

Prosesen, utredninger og vurderinger viser at det er få forhold som skulle tilsi at Sør-Varanger kommune vil fremstå som en mer robust kommune med et forbedret tjenestenivå om en slår seg sammen med Nesseby kommune. Sør-Varanger kommune har gjennom de ulike utredningene vist at vi i dag gir et godt tjenestetilbud til våre innbyggere. Det er få tjenesteområder hvor kommunens fremstår som mindre robust, barnevern og beredskap kan være noen områder der kommunen er sårbar. Likevel har kommunen erfaring fra sist høst, med en omfattende flyktningkrise, der kommunen tok et nasjonalt ansvar, som viser at kommunen var tilstrekkelig robust til å håndtere en slik krisesituasjon.

De geografiske avstandene i kommunen er allerede en utfordring. Utvikling av likeverdige tjenestetilbud i alle deler av kommunen er, i distrikt så vel som i bynære områder, utfordrende. De fordelene rådmannen ser av kommunesammenslåing med Nesseby kommune kan være felles areal på sørsiden av Varangerfjorden, på land og ved kysten, noe som kan fremstå som økt attraktivt ved en eventuell sammenslåing. Likeså kan en kommunesammenslåing med en kommunen innfor det samiske forvaltningsområde by på utfordringer, men samtidig være med å styrke den samiske identitet og språk for den samiske befolkningen i Sør-Varanger.

Som så veldig mange andre utkantkommuner, finner Sør-Varanger kommune det utfordrende å rekruttere kvalifiserte medarbeidere. Dette gjelder spesielt i yrker som jobber direkte i tjenesteproduksjonen slik som sykepleiere, lærere etc. Når det gjelder rekruttering av medarbeidere med saksbehandlerkompetanse er det tidvis svært få søkere til stillingene, men man har i stor grad lyktes med å få besatt nøkkelposisjoner med kompetente folk. Den største utfordringen er å beholde kompetansen og man ser ofte at medarbeidere slutter til fordel for en annen jobb kommunen, eller at de flytter fra kommunen.

I Finnmarks-sammenheng er Sør-Varanger kommune med sine vel 10 200 innbyggere en relativt stor kommune som kan løse mange av oppgavene innenfor egen organisasjon. Men Sør-Varanger kommune er også med i en rekke IKS'er på områder som krisesenter, kino, museum, arkiv og revisjon. Representantene blir valgt av kommunestyret. Utover dette har Sør-Varanger kommune relativt liten kontroll over aktivitetene i disse IKS'ene. Det er heller ikke alle IKS'er som har sterkt fokus på annen forankring av prosesser, investeringer etc. i eierkommunen, og det er generelt lav rapporteringsgrad tilbake til kommunestyret.

Sør-Varanger kommune har over år slitt med trang økonomi i forbindelse med høy gjeldsbelastning blant annet som følge av en rekke store investeringsprosjekter. Det kan oppleves som om den økonomiske handlingsfriheten er begrenset, men kommunestyret har allikevel funnet rom for å gjøre sine prioriteringer med de midler som har vært til rådighet.

67 % av respondentene i innbyggerundersøkelsen har svart at de ikke ønsker en sammenslåing med andre kommunene. Rådmannen mener at dette er representativt for den holdning som råder i kommunen.

Rådmannen med bakgrunn i det ovenstående i denne rapport tilråd følgende:

Sør-Varanger kommunestyre vedtar at Sør-Varanger kommune skal bestå som egen kommune.

Sør-Varanger kommune vil i denne omgang ikke vedta sammenslåing med Nesseby kommune som er utredet som et alternativ.



Fylkesmannen i Finnmark
Finnmárkku fylkkamánni

Statusbilde/ arbeidshefte for Sør-Varanger kommune



Innhold

Forord.....	3
1 Utviklingstrekk i Sør-Varanger kommune	5
1.1 Folketallsutvikling og demografi 2000-2014	5
1.2 Befolkningsprognoser fram mot 2040	7
1.3 Bosetting.....	9
1.4 Arbeidsmarked og lokale arbeidsplasser.....	10
1.5 Næringsliv.....	12
1.6 Levekår	12
1.7 Avstander og kommunikasjon	14
2 Økonomisk utvikling og status	15
3 Kommunens rolle som tjenesteyter	21
3.1 Kommunens organisering.....	21
3.2 Interkommunalt samarbeid og eierinteresser	23
3.3 Tverrsektorielt samarbeid i kommunen	24
3.4 Planlegging, administrasjon, styring, samfunnssikkerhet og beredskap	25
3.5 Barnehage.....	26
3.6 Grunnskole	29
3.7 Barnevern	30
3.8 Sosiale tjenester i Nav	32
3.9 Pleie, omsorg og helse.....	33
3.9.1 Pleie- og omsorgstjenesten	33
3.9.2 Kommunehelse.....	35
3.9.2.1 Psykisk helse og rus	36
3.9.2.2 Helsestasjons- og skolehelsetjeneste	37
3.9.2.3 Fastlege- og legevaktordning	38
3.9.3 Samhandlingsreformen, forebygging og folkehelse.....	39
3.10 Tekniske tjenester	40
3.11 Kultur og kirke	42
4 Kommunens rolle som myndighetsutøver	43
5 Kommunens rolle som samfunnsutvikler.....	44
6 Kommunen som demokratisk arena	46
7 Oppsummering av kommunens analyse	49
8 Kilder.....	52

Forord

Kommunene er gitt i oppgave å vurdere og avklare mulige sammenslåinger med nabokommuner til større og mer robuste enheter som ledd i en styrket tjenesteutøvelse overfor innbyggerne.

Et første steg i prosessen vil være å tegne et statusbilde av styrker, svakheter og viktige utfordringer i kommunens utøvelse av sine oppgaver og roller. Det er videre viktig tidlig i prosessen å vurdere hvem som kan være aktuelle kommuner å gå sammen med. Deretter starter «nabopraten», før kommunene eventuelt går over i formelle drøftinger og forhandlinger om opprettelse av en ny kommune.

Fylkesmannen har utarbeidet et forslag til mal for hvordan kommunene kan lage et slikt statusbilde, med en vurdering av kommunens styrker, svakheter, muligheter, trusler og viktigste utfordringer innenfor de ulike rollene som kommunene skal ivareta.

Formålet med statusbildet er å gi en oversikt over hvor kommunen står i dag når det gjelder demografisk utvikling, økonomisk status og utøvelse av rollen som **tjenesteyter, myndighetsutøver, samfunnsutvikler** og **demokratisk arena**.

Malen inneholder sentrale spørsmål som kommunen bør ta stilling til, og relevant statistikk for den enkelte kommune. Det er laget plass for egne kommentarer på spørsmålene. I tillegg har Fylkesmannen innarbeidet i malen vårt syn på kommunens innsats og utøvelse innenfor de tjenesteområdene og rollene vi har felles ansvar for.

Det er viktig å understreke at Fylkesmannens materiale er et bidrag til kommunenes utredningsarbeid. Kommunene står fritt i å vurdere om dette er noe de vil benytte helt eller delvis i sitt arbeid.

Vi har i vedlegg 1 omtalt kriterier for god kommunestruktur.

I vedlegg 2 presenteres tall fra foreløpig kommunebarometer 2015. Vi registrer at det for en del kommuner spriker mellom Fylkesmannens syn og vurdering, og utslag på det nasjonale kommunebarometer. Vi ber derfor om at kommune i sin bruk av vårt materiale også ser på hvordan kommunen vurderes i barometeret, og tar dette med i sin vurdering. I statusheftet har ikke Fylkesmannen utarbeidet et eget punkt om samiske forhold da dette må anses som en naturlig del av de lokale analyser og vurderinger innenfor de ulike tjenesteforholdene. Kommunene bes å ivareta de samiske forhold i sitt lokale arbeid. Her kan også kommunene støtte seg til Sametingets pågående utredninger i forbindelse med kommunereformen.

Fylkesmannen håper at ovennevnte materiale sammen med kommunenes egne styringsdokumenter, planverk (samfunnsplan, arealplan) og lokalkunnskap om vesentlige forhold, vil gi kommunen et godt grunnlag for gode analyser og vurderinger av eget ståsted og behov for sammenslåinger.

Fylkesmannen vil kunne bistå i bruken av materialet. Det vil bli vurdert å avholde samlinger for medarbeidere/prosjektledere som skal arbeide direkte med utarbeidelse av statusbildet hvis kommunene ønsker det eller dersom vi ser at det kan være behov for det.

Fylkesmannen har samlet nyttig informasjon, verktøy, status mv. på vårt nettsted:

www.fylkesmannen.no/Finmark/

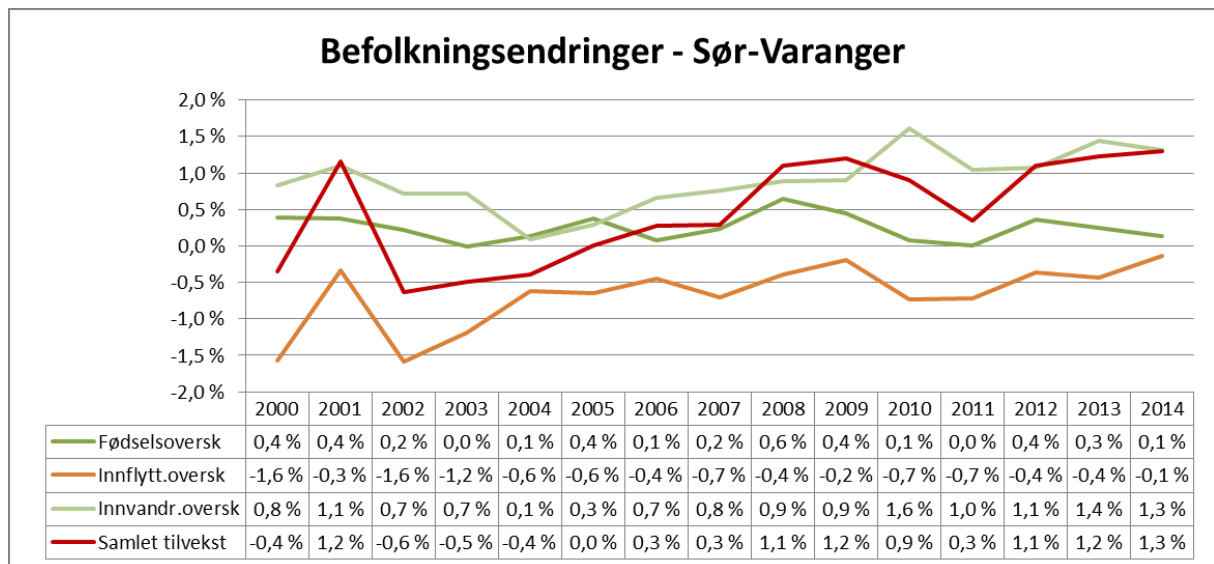
For mer informasjon eller veiledning kan du ta kontakt med prosessveileder Bente Larssen (fmfibela@fylkesmannen.no/ tlf. 78 95 03 25/ 95 12 49 12) eller avdelingsdirektør Stian Lindgård (fmfistli@fylkesmannen.no / tlf.409 12 478)

1 Utviklingstrekk i Sør-Varanger kommune

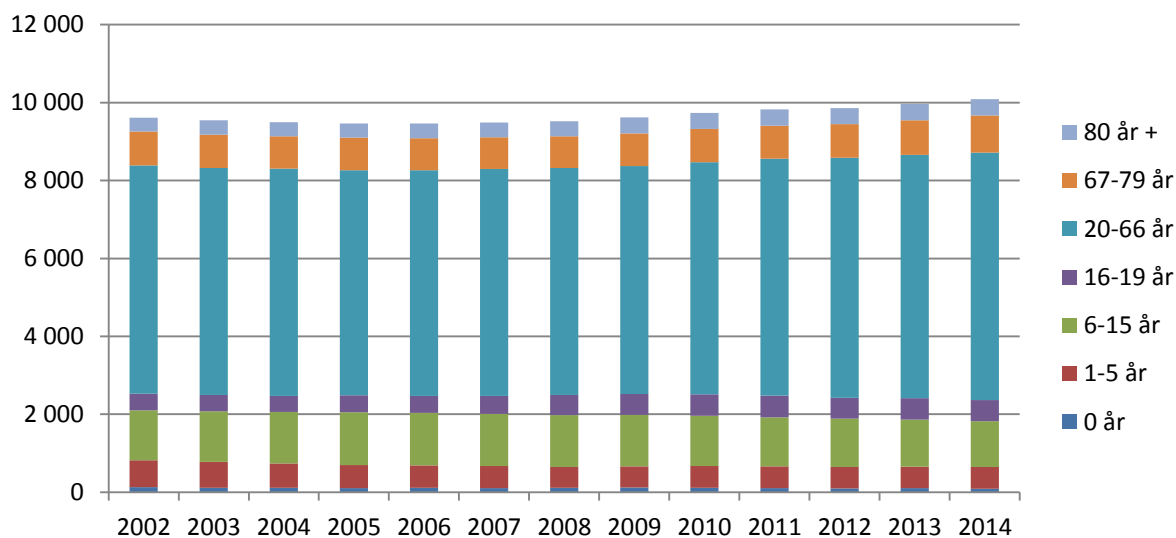
1.1 Folketallsutvikling og demografi 2000-2014

Nedenfor følger tabell og grafer over folketallsutvikling og demografi fra år 2000.

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
0 år	134	115	113	102	114	105	113	126	113	107	99	110	92
1-5 år	686	667	625	599	572	570	534	541	561	560	548	548	555
6-15 år	1 283	1 298	1 325	1 352	1 348	1 341	1 336	1 323	1 286	1 258	1 239	1 205	1 175
16-19 år	428	416	411	438	436	453	511	531	550	556	541	550	541
20-66 år	5 858	5 823	5 829	5 776	5 791	5 825	5 832	5 853	5 958	6 079	6 161	6 246	6 352
67-79 år	869	857	830	838	824	815	809	834	854	847	862	887	956
80 år +	350	371	367	358	379	381	383	415	416	419	410	422	419
Totalt	9 608	9 547	9 500	9 463	9 464	9 490	9 518	9 623	9 738	9 826	9 860	9 968	10 090



Befolknings sammensetning i tall - Sør-Varanger 2002-2014



Befolknings sammensetning i prosent - Sør-Varanger 2002-2014



Kommunens vurdering av folketallsutvikling og demografi 2000-2015

Pr 31.12.2015 talte Sør-Varangers befolkning 10 227 personer. I løpet av 2015 hadde Sør-Varanger en befolkningsvekst på 6 personer.

Kommunens befolkningsutvikling fra 2000 til 2015 viser en befolkningsøkning på 558 personer (7,23 %), noe som viser at man har en sterk positiv økning. Likevel er det bare i enkelte områder i Sør-Varanger at befolkningsøkningen er positiv, store deler av distriktene opplever en sterk befolkningsnedgang.

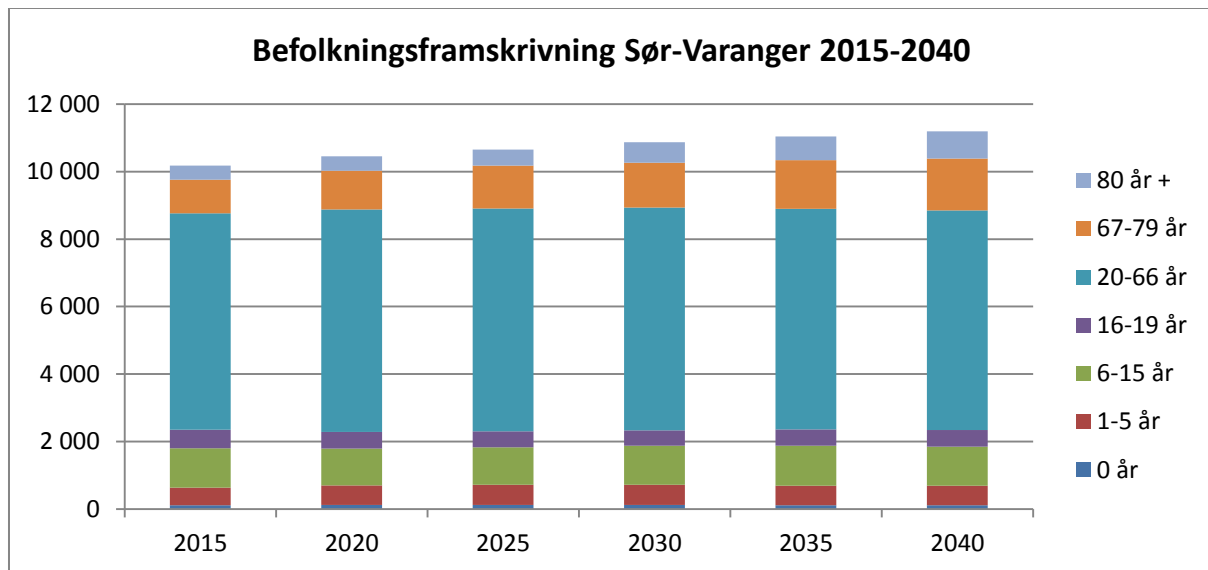
Kommunen opplever en generell positiv fødselsrate, målt opp imot antall døde er det flere som fødes. Sør-Varanger kommune har et positivt flyttemønster. Den viser at det er flere som flytter til

Sør-Varanger enn som flytter fra. Dersom man går dypere i tallene vil man se at etniske nordmenns flyttemønster har en negativ effekt på befolkningsutviklingen i kommunen. Det er spesielt den utenlandske tilflyttingen som skaper et positivt flyttemønster. Ved inngangen av 2015 besto Sør-Varangers befolkning av 5 070 kvinner og 5 151 menn. Det er flere menn enn kvinner mellom 16 og 66 år, mens det er flere kvinner enn menn blant de eldste innbyggerne.

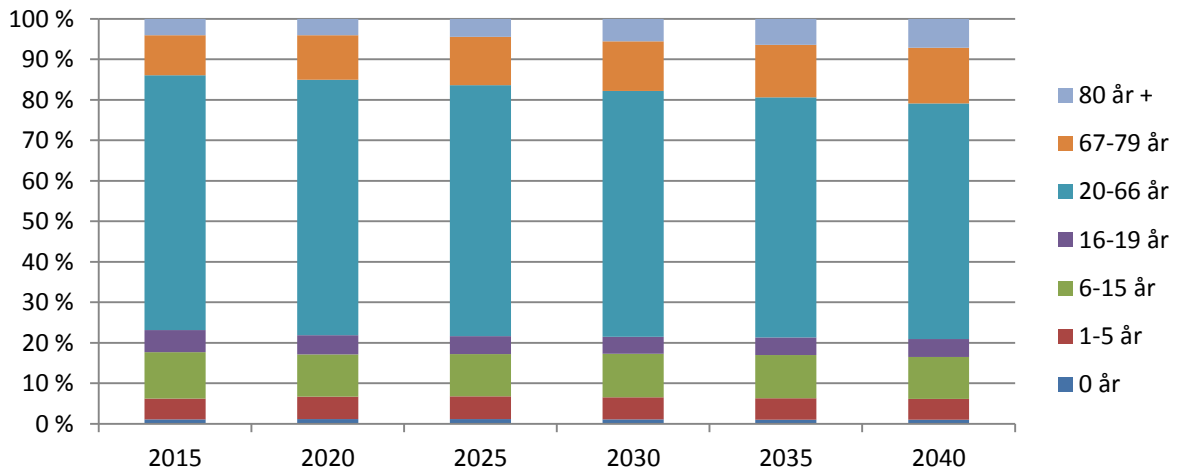
1.2 Befolkningsprognoser fram mot 2040

Nedenfor følger tabell og grafer over befolkningsprognoser fram mot 2040.

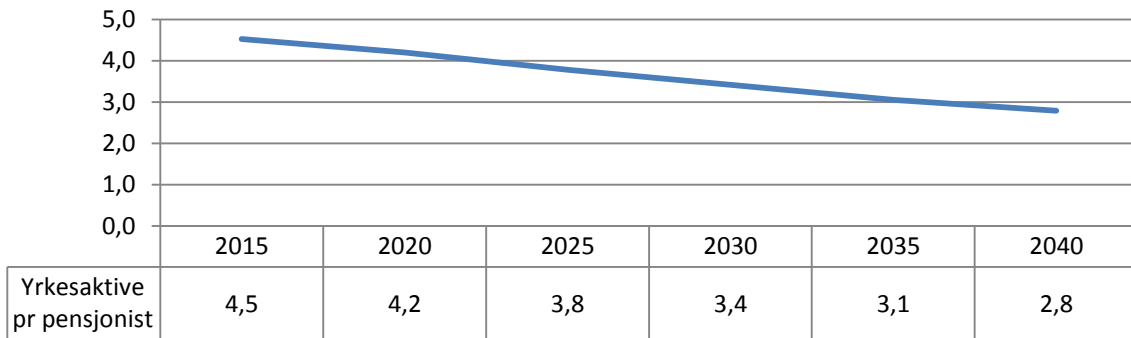
	2015	2020	2025	2030	2035	2040
0 år	115	123	123	120	117	117
1-5 år	518	581	602	596	579	571
6-15 år	1 165	1 089	1 107	1 166	1 181	1 162
16-19 år	558	493	473	450	481	496
20-66 år	6 404	6 592	6 600	6 602	6 541	6 506
67-79 år	1 003	1 151	1 272	1 330	1 435	1 538
80 år +	412	419	474	603	706	797
Totalt	10 175	10 448	10 651	10 867	11 040	11 187



Befolkningsframskrivning Sør-Varanger 2015-2040



Yrkesaktive pr pensjonist Sør-varanger

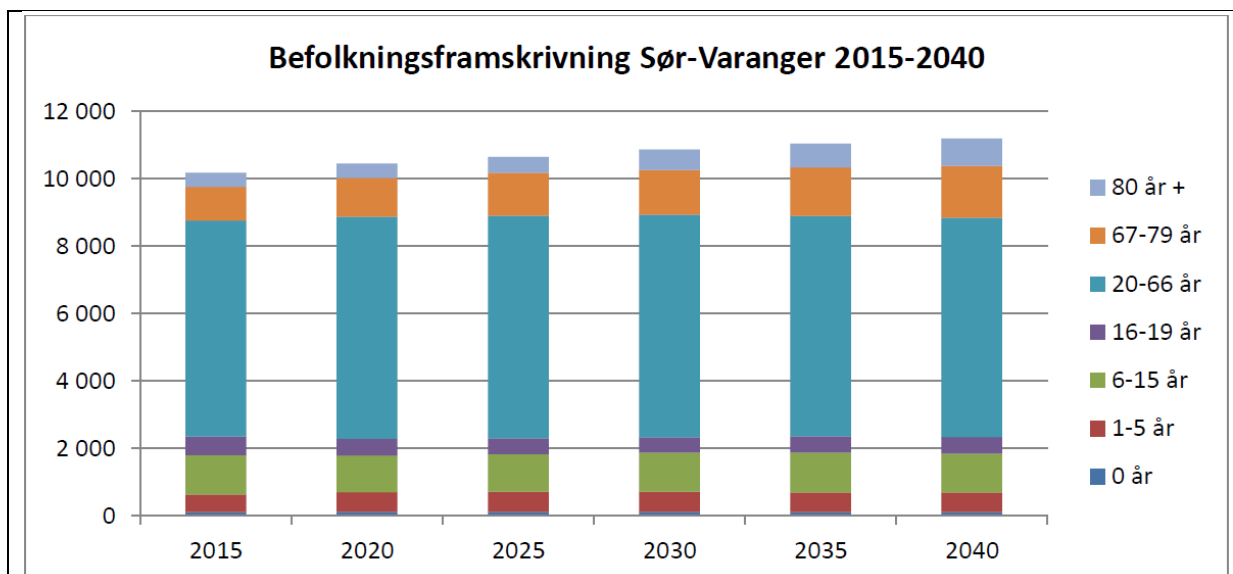


Kommunens vurdering av befolkningsprognoser frem mot 2040

Nedenfor følger tabell over befolkningsprognoser frem mot 2040. I denne prognosen er det lagt til grunn en lav nasjonal befolkningsvekst.

	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040
Barnehage (0-5 år)	674	637	693	701	686	660	647
Grunnskole (6-15 år)	1286	1183	1080	1087	1126	1130	1103
Videregående (16-19 år)	550	562	488	465	439	465	473
Voksne (20-66 år)	5958	6413	6505	6454	6382	6265	6167
Eldre (67 år og eldre)	1270	1426	1570	1744	1925	2126	2318
Total	9738	10221	10336	10451	10558	10646	10708

Tabellen under viser fordeling av alderssammensetning i befolkningen i Sør-Varanger frem mot 2040. Gruppene fra 67 år og oppover viser økning fra 2015 til 2040, men gruppene under 67 holdes relativt stabilt.



Befolkningsutviklingen vist over tar utgangspunkt i SSB sin prognostisering og tar ikke hensyn til forventet sysselsettingsutvikling. I disse prognosene tas det kun hensyn til forventede endringer i fødsels- og dødsrater og forventet flyttemønster. Prognosene tar således ikke hensyn til store endringer i sysselsettingen i kommunen som følge av konkursen i Sydvaranger Gruve AS (SVG). Ved konkursen i SVG var det 422 ansatte i selskapet. Av disse var 78% bosatt i Sør-Varanger kommune. I tillegg til de direkte berørte kommer ringvirkninger av virksomheten og de ansatte i form av kjøp av varer og tjenester fra det øvrige næringslivet i kommunen. Norconsult har i sin konsekvensanalyse *anslått at befolkningsfundamentet for Sør-Varanger kommune i forhold til SVG er knyttet til om lag 720 sysselsatte, eller vel 12,5% av kommunens samlede sysselsetting.* Hvordan konkursen i SVG vil påvirke befolkningsutviklingen i framtiden er vanskelig å forutsi og vil være svært avhengig av hvilke tiltak som iverksettes i kommune. Blant annet vil tilrettelegging for eksisterende næringsliv og nyetableringer ha stor betydning for befolkningsutviklingen. Tilrettelegging av boligtomter og boligpriser vil også være indikatorer som på både kort og lang sikt vil ha innvirkning på befolkningsutviklingen.

1.3 Bosetting

Kommunens vurdering av bosetningsstruktur/ bosettingsmønster

Kommunens befolkningsutvikling fra 2000 til 2015 viser en befolkningsøkning på 558 personer (7,23 %), noe som viser at man har en sterk positiv økning. Likevel er det bare i enkelte områder i Sør-Varanger at befolkningsøkningen er positiv, store deler av distriktene opplever en sterk befolkningsnedgang.

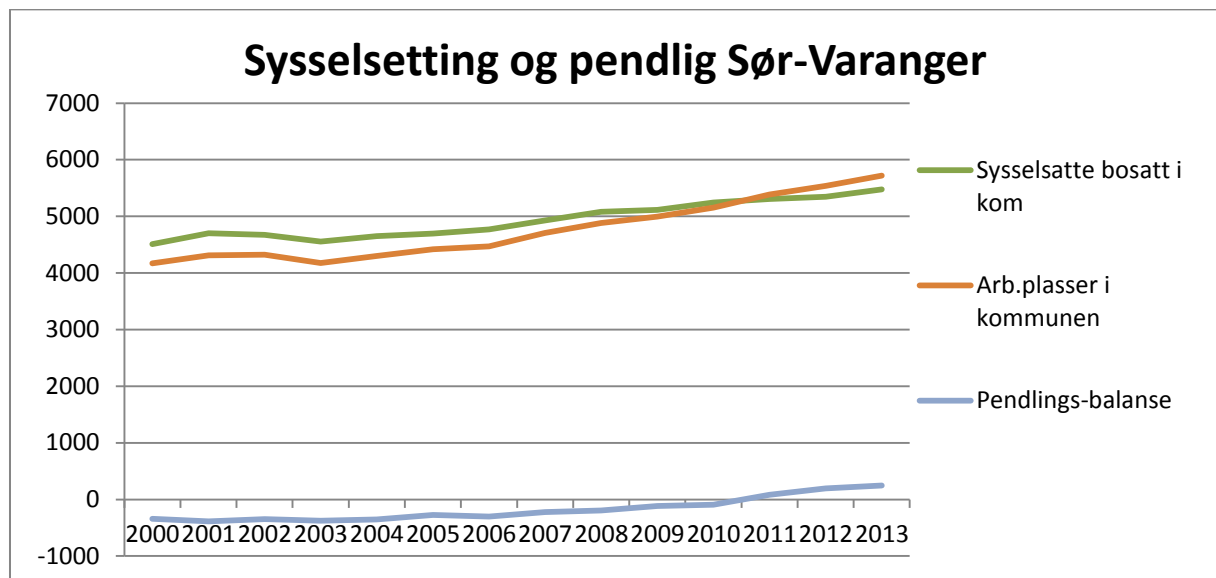
Over lengre tid ser man at kommunens befolkningsvekst er i de bynære områdene og i 2015 bodde i overkant av 82 % av kommunes innbyggere på Kirkeneshalvøya. Fra år 2010 til 2015 er det spesielt områdene Sandnes, Hesseng og Kirkenes som opplever en betydelig befolkningsøkning. I disse områdene har det vært en vekst på til sammen 518 personer (8.4 %) i perioden.

På Bugøynes og i Jarfjord har befolkningsutviklingen holdt seg stabil de siste årene. Disse bygdene klarer å fornye befolkningen slik at man ikke opplever en markant økning av antall eldre. I Pasvik generelt går befolkningen ned, mens det for Svanvik isolert har vært en befolkningsvekst. For de øvrige områdene i Sør-Varanger har det vært en sterk befolkningsnedgang, samt at andelen eldre er økende i disse områdene.

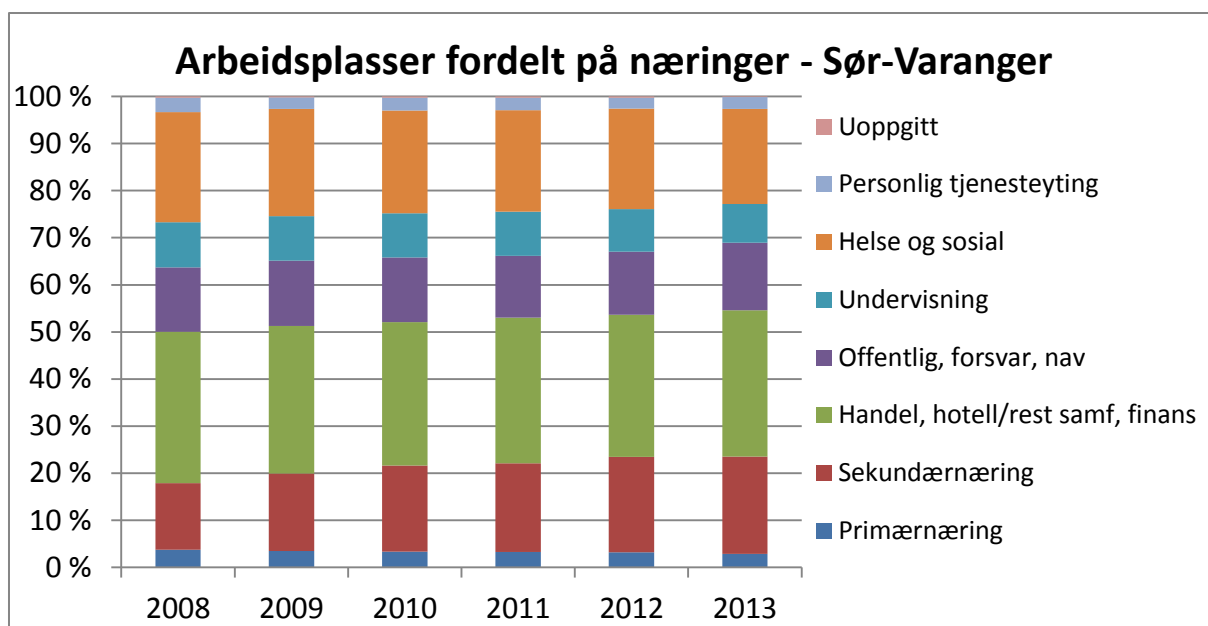
For Sør-Varanger kommune byr en sterk vekst i de sentrumsområdene på utfordringer. Økt

etterspørsel etter barnehageplass og skoledekning må sikres, vann- og avløpsnett må oppdimensjoneres, trafikale forhold må bedres og nye boligfelt klargjøres. Sør-Varanger kommune har igjennom de siste årene gjort grep som skal imøtekomme nettopp dette gjennom bygging av ny skole i Kirkenes og utbygging av nye boligområder og barnehage på Skytterhusfjellet.

1.4 Arbeidsmarked og lokale arbeidsplasser



Arbeidsplasser - sysselsatte som arbeider i Sør-Varanger	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Primærnæring	182	172	173	176	175	164
Sekundærnæring	692	823	942	1 015	1 126	1 182
Handel, hotell/rest samf, finans	1 569	1 567	1 569	1 665	1 673	1 776
Offentlig, forsvar, nav	667	691	711	707	739	823
Undervisning	471	472	483	504	504	468
Helse og sosial	1 142	1 138	1 125	1 162	1 182	1 158
Personlig tjenesteyting	149	123	139	142	129	141
Uoppgitt	12	10	14	15	13	8
Totalt	4 884	4 996	5 156	5 386	5 541	5 720



Kommunens vurdering av arbeidsmarked og lokale arbeidsplasser

Sør-Varanger har de siste ti årene hatt en positiv samfunnsutvikling, med både vekst i folketall og svært lav arbeidsledighet. Etter nedleggelsen av Sydvaranger Gruve i november 2015, har denne trenden snudd og arbeidsledigheten økt til 5.5% i februar 2016.

Sydvaranger Gruve AS var registrert på børsen i Perth, Australia, og hadde et bredt spekter av utenlandske eiere. Dette gjør situasjonen for lokalsamfunnet etter nedleggelsen noe mer komplisert enn ved forrige gruvedneleggelse, det finnes ingen enkelteier som tar ansvar for å hjelpe lokalsamfunnet videre.

I gruveselskapet var det sysselsatt i overkant av 400 personer, men ringvirkningene av nedleggelsen er vesentlig større. Konsekvensanalysen gjort av Norconsult estimerer det potensielle tapet av arbeidsplasser totalt sett, inkludert ringvirkningene, til å være om lag 730 arbeidsplasser for region Øst-Finnmark og om lag 650 for Sør-Varanger kommune. En vesentlig andel av kjøpene registrert som Øst-Finnmark, kan være av bedrifter fra andre kommuner i Øst-Finnmark, men der de sysselsatte bor og jobber i Sør-Varanger.

Handelstrafikken fra Russland til Kirkenes har i mange år vært omfattende. Denne trafikken har vært med på å bygge opp og opprettholde en aktiv handelsnæring i Sør-Varanger kommune. I det siste har det vært en markant nedgang i denne trafikken. Dette er med på å forsterke den negative utviklingen for Sør-Varanger. Omsetningen i handelsnæringen fra russiske kunder er estimert til å ha gått ned fra om lag 750 millioner per år til 500 millioner per år. Grunnen til dette skyldes primært makroøkonomiske forhold, som svekkelse av russisk valuta og en generell nedgang i den russiske økonomien. Dette er faktorer som Sør-Varanger i seg selv nødvendigvis ikke kan påvirke, men som påvirker Sør-Varanger negativt og må tas hensyn til i omstillingsarbeidet.

På grunn av sin beliggenhet, er Sør-Varanger også et område med mye aktivitet knyttet til petroleumsnæringen. Også denne aktiviteten har vært synkende det siste året på grunn av fallende oljepris. Eksempelvis rapporterer Kirkenes Havn om en markant nedgang i antall anløp. Så langt i 2016 er det registrert 208 anløp, mot 248 på samme tidspunkt i fjor, en nedgang på over 15%. Også dette påvirker lokalt næringsliv negativt. Blant annet rapporteres det fra sektorene varehandel, overnatting og transport at nedgangen i aktiviteten hos Kirkenes Havn kan få store ringvirkninger.

1.5 Næringsliv

Kommunens vurdering av næringsliv

Sør-Varanger kommune har av flere grunner et stort potensial for å skape nye, lønnsomme arbeidsplasser.

- De som har blitt arbeidsledige etter konkursen i Sydvaranger Gruve AS sitter på stor og variert kompetanse som kan brukes i mange næringer
- Sør-Varanger har et godt næringslivsapparat, blant annet representert ved Kirkenes Næringshage, som kan bistå det lokale næringslivet i utviklingsarbeidet
- Det finnes mange solide bedrifter i det lokale næringslivet man kan bygge videre på
- Sør-Varanger har en geografisk beliggenhet både mot hav og Russland som gir komparative fortrinn.
- Sør-Varanger kommune var på slutten av 90-tallet gjennom et omstillingsarbeid i forbindelse med en tidligere nedleggelse av gruva. Sentrale personer fra det arbeidet er fremdeles aktive i lokalmiljøet, noe som gjør at det finnes anvendbar omstillingskompetanse og –erfaring i kommunen

På bakgrunn av blant annet disse punktene, mener Sør-Varanger kommune at det er realistisk å anslå et utviklingspotensial på 300 nye og sikre lønnsomme arbeidsplasser i løpet av de nærmeste årene. Dette vil ikke fullt ut erstatte tapet av de vel 400 arbeidsplassene som gikk direkte tapt ved konkursen av Sydvaranger, men er det måltallet som anses realistisk å oppnå i løpet av 6-årsperioden. De nye arbeidsplassene vil også skape ringvirkninger, som vil øke sysselsettingen i Sør-Varanger kommune ytterligere.

Innsatsområdene som er vedtatt er basert på det man kan bygge på i det eksisterende næringslivet i Sør-Varanger, de naturgitte og geografiske forutsetningene kommunen har og kompetansen som blir frigjort som følge av nedleggelsen av Sydvaranger Gruve AS.

Innsatsområdene som er vedtatt er:

- Realisere utviklingspotensial i eksisterende næringsliv
- Sør-Varanger, en opplevelsesdestinasjonen i verdensklasse
- Nyetablering, rekruttering og attraktivitet
- Barentshavet som utviklingsressurs
- Økt verdiskaping i grenseområdet Norge-Russland

I tillegg er kompetanseheving foreslått som et gjennomgående innsatsområde som griper inn i og understøtter de fem satsingsområdene.

1.6 Levekår

Arbeidsledige

	År	Andel arbeidsledige i prosent		
		I alt	Menn	Kvinner
Sør-Varanger	2014	2,4	3,0	1,7
Finnmark	2014	3,5	4,1	2,8
Landet	2014	2,6	2,8	2,4

Uføretrygdede

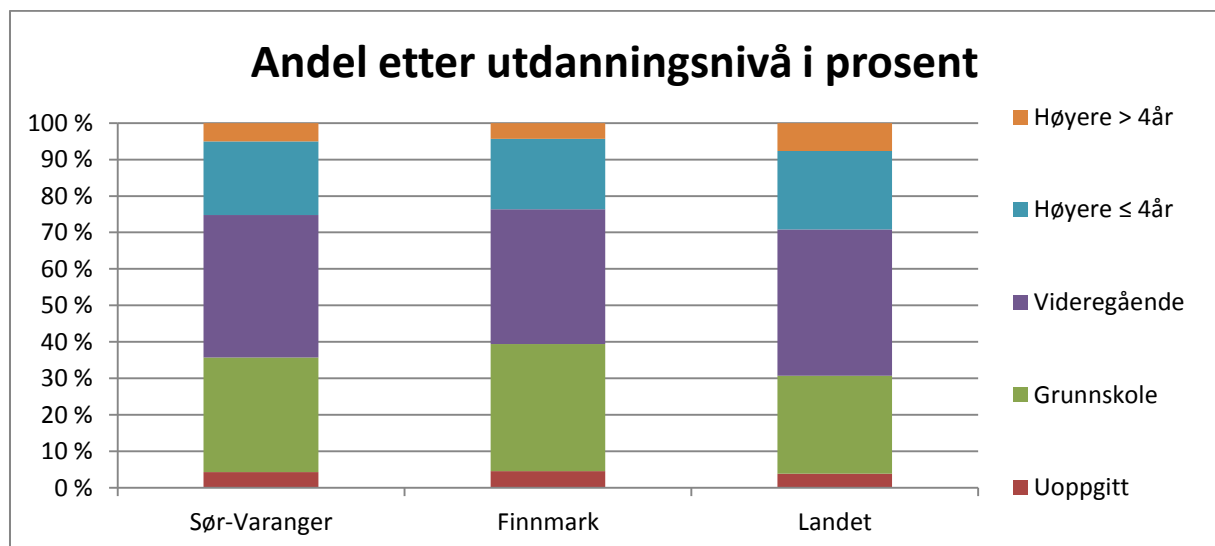
	År	Andel med uføretrygd i %	
		18-66 år	Av alle innbyggere
Sør-Varanger	2010	14,0	9,0
Sør-Varanger	2013	12,8	8,4
Finnmark	2013	11,8	7,7
Landet	2013	9,4	6,1

Andel innvandrere

	År	Andel av befolkningen i %	
		Innvandrere	Etnisk norske
Sør-Varanger	2015	14,8	85,2
Finnmark	2015	12,8	87,2
Landet	2015	15,6	84,4

Utdanningsnivå

		Andel etter utdanningsnivå i prosent					
	År	Uoppgitt	Grunnskole	Videregående	Høyere ≤ 4år	Høyere > 4år	Høy i alt
Sør-Varanger	2013	4,3	31,4	39,1	20,2	5,0	22,8
Finnmark	2013	4,6	34,8	37,0	19,3	4,3	19,3
Landet	2013	3,9	26,8	40,1	21,5	7,7	21,5



Kommunens vurdering av levekår

Foreløpige tall og nasjonale folkehelsebarometer for 2015 viser at Sør-Varangersamfunnet har flere folkehelseutfordringer vi må fokusere på.

Overvekt og livsstilssykdommer er fortsatt økende i Sør-Varanger kommune, og folkehelsebarometer viser en økning over landsnivået av psykiske plager hos barn og unge. Selv om vi ligger under landsnivået på medisinerede psykiske lidelser. Som i resten av landet er sosiale ulikheter økende i vår kommune, noe som gir økte helseforskjeller. Antall eldre i Sør-Varanger kommune øker og regjeringen har satt aktive eldre på dagsorden, noe som også forplikter kommunene. Sør-Varanger kommune har en høyere andel uføretrygdede i aldersgruppen 18-44 år enn landet for øvrig.

I aldersgruppen 45 år og eldre er andelen som bor alene høyere enn i landet som helhet og enslige forsørgere er flere enn landsgjennomsnittet. Også andelen barn som bor i husholdninger med lav inntekt er høyere enn for landet for øvrig. Dette er noe vi må ta høyde for i vår boligpolitiske plan, på lik linje med at også innvandrerdelen er økende. Innvandrere utgjør en viktig arbeidsressurs i Sør-Varanger kommune, på samme tid som innvandrergupper utgjør en utfordring med tanke på andre folkehelseutfordringer.

Sør-Varanger samfunnet er inne i en ny omstilling grunnet gruvekonkurs, noe som setter store krav til samfunnet som helhet rager høyt på listen over negative faktorer på befolkningens helse.

Frivillige lag og foreningsliv står sterkt i Sør-Varanger kommune, og Sør-Varanger kommunes samarbeid med frivilligheten er avgjørende for videreutvikling av et godt folkehelsearbeid.

1.7 Avstander og kommunikasjon

Kommunens vurdering av avstander og kommunikasjon

Sør-Varanger kommune i Finnmark er en av Norges østligste kommuner. Kommunen hadde 1.januar 2016 10 227 innbyggere, og er den nest mest folkerike kommunen i Finnmark, etter Alta. Innbyggertallet har vært svakt voksende de siste ti årene; 1. januar 2007 var innbyggertallet 9 490.

De fleste innbyggerne i kommunen bor i tettstedet Kirkenes, men det finnes bosetning spredt over flere deler av kommunen. Sør-Varanger er arealmessig Norges sjette største kommune med et areal på 3968 km². Det finnes store utmarksressurser i Sør-Varanger og Øvre Pasvik nasjonalpark ligger i den sørlige enden av kommunen.

Kommunen er sammen med 8 andre kommuner en del av Øst-Finnmark regionråd. Sør-Varanger er den mest folkerike kommunen i regionen. Innad i Øst-Finnmark er det store avstander. Fra Kirkenes til nærmeste kommunesenter, Varangerbotn i Nesseby, er det en kjørelengde på over 12 mil. Det er derfor mest reelt å se på Sør-Varanger som en egen bo- og arbeidsmarkedsregion. Dette har også NIBR, Norsk institutt for by- og regionforskning, valgt å gjøre i sine definisjoner.

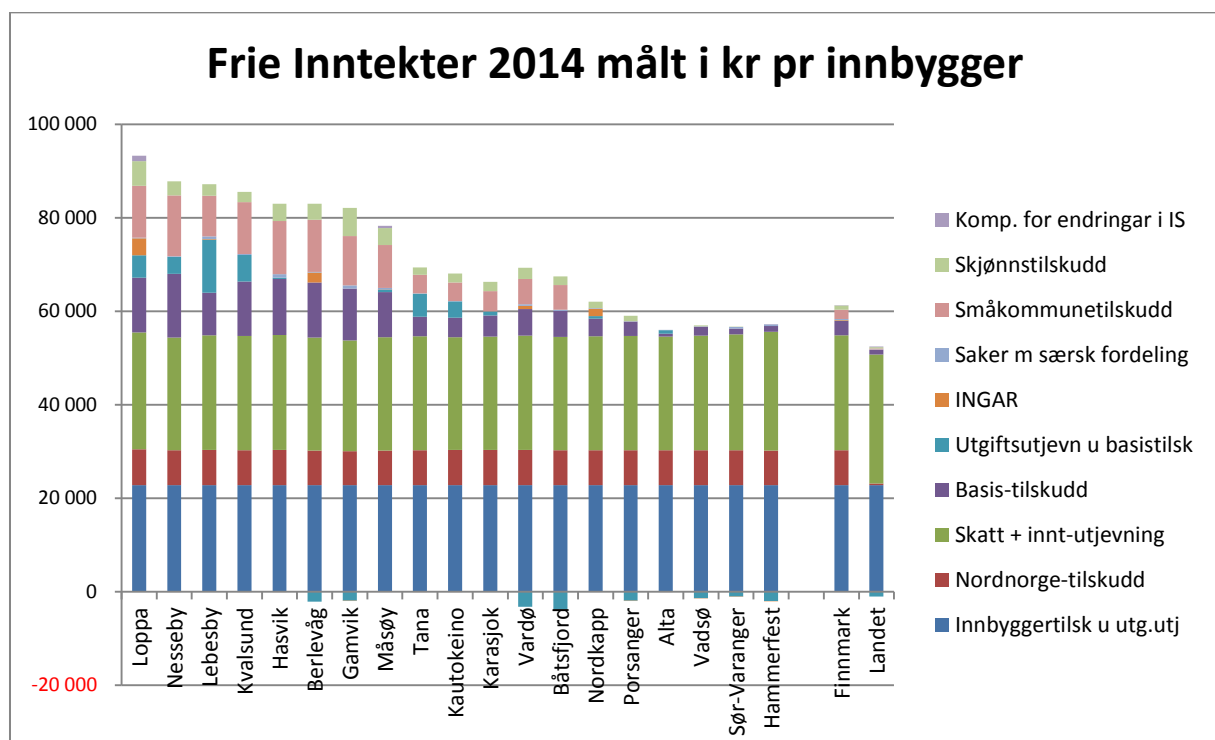
Fra flyplassen Høybuktknoen går det direkte ruter til blant annet Tromsø og Gardermoen. Kirkenes er også endestopp for Hurtigruten. På grunn av sin beliggenhet, er kommunen knyttet tett opp mot Russland, med grensetrafikk både til sjøs og over land. Sør-Varanger har også vært mye omtalt i riksmidia det siste halvåret på grunn av en omfattende flyktningestrøm over grensestasjonen Storskog. På grunn av tidligere flyktningstrømmer, har Sør-Varanger god trening i å håndtere slike situasjoner.

Sør-Varanger har også grense til Finland, og mange i kommunen har finske forfedre. Gjennom historien har det vært betydelig handel, trafikk og samarbeid på tvers av grensen, og det foregår løpende sonderinger om ytterligere samarbeid og næringsutvikling, særlig innafor reiseliv og samferdsel/logistikk.

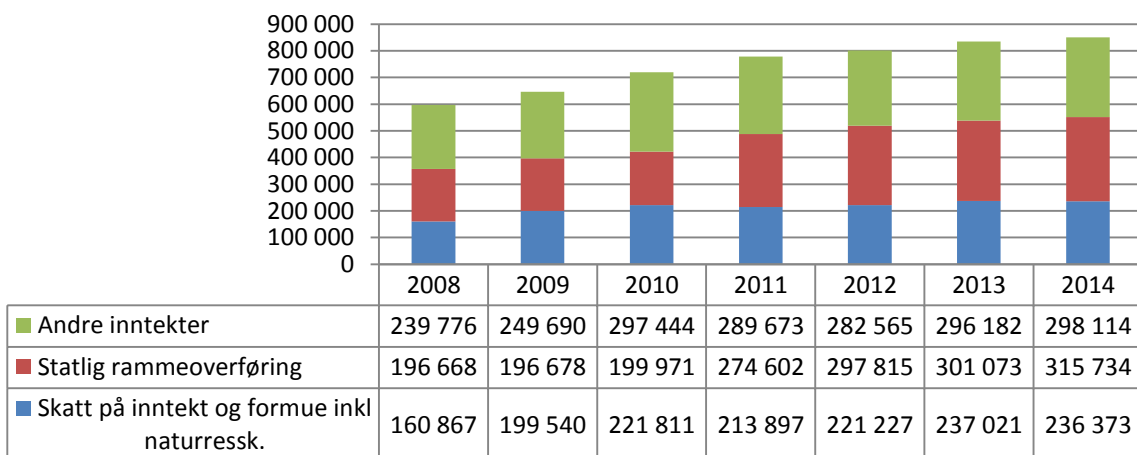
Forsvaret har i mange tiår hatt sin nordligste garnison i Sør-Varanger. Formålet til garnisonen er å vokte den om lag 200 km lange grensa mellom Norge og Russland. I Sør-Varanger er det til enhver tid om lag 500 i førstegangstjeneste, i tillegg til over 100 forsvarsansatte. Nærværet til forsvaret er svært viktig for omsetningen til det lokale næringslivet, men kanskje særlig viktig for å sikre gode kommunikasjonslinjer til resten av landet. Sør-Varanger har på grunn av garnisonen et bedre flytilbud enn de fleste andre, sammenlignbare kommuner.

Sør-Varanger spiller en viktig geopolitisk rolle. Som nærmeste nabo til Russland, er det viktig å sikre en stabil sysselsetting og bosetting i kommunen. Kommunen har også et generelt godt samarbeid med de russiske naboene. For å sikre norske interesser i Barentshavet, anser vi det som sentralt at Sør-Varanger består som et solid og livskraftig område.

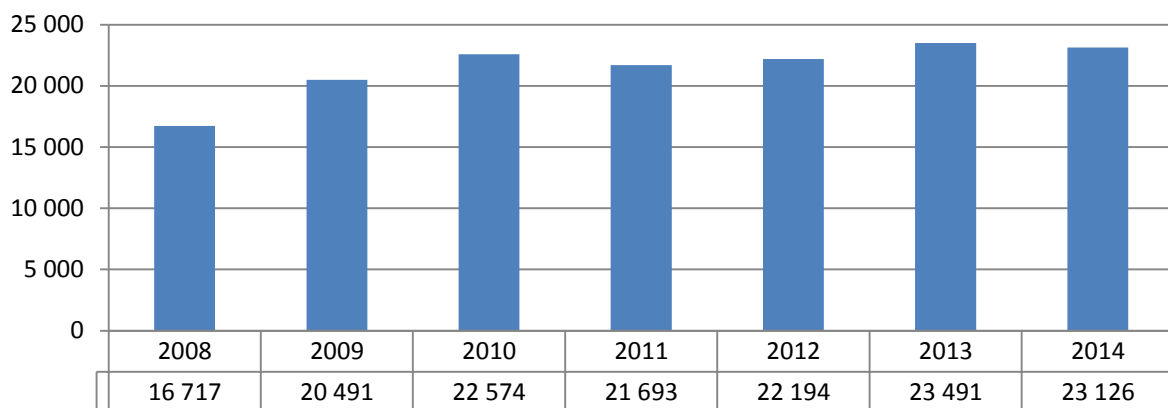
2 Økonomisk utvikling og status



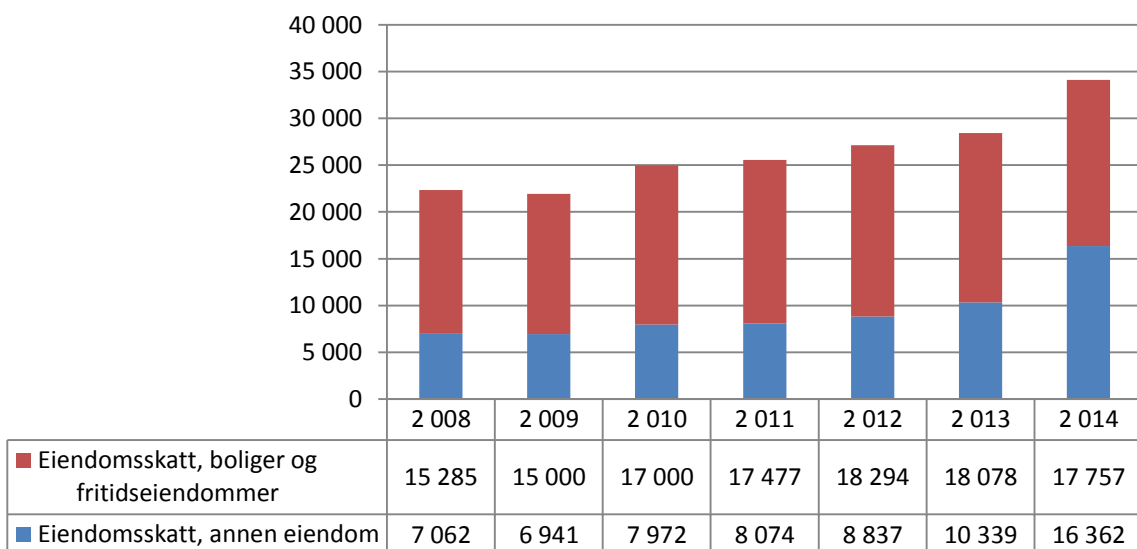
Samlede inntekter (1000kr) - Sør-Varanger



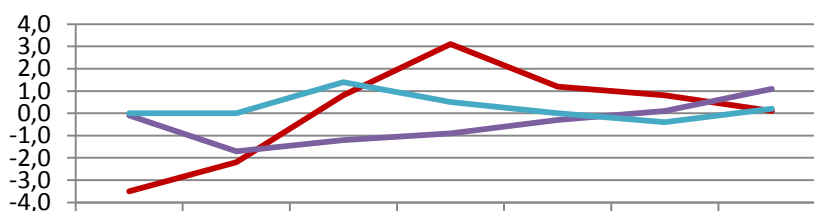
Skatteinngang pr innbygger - Sør-Varanger



Eiendomsskatt (1000kr) - Sør-Varanger

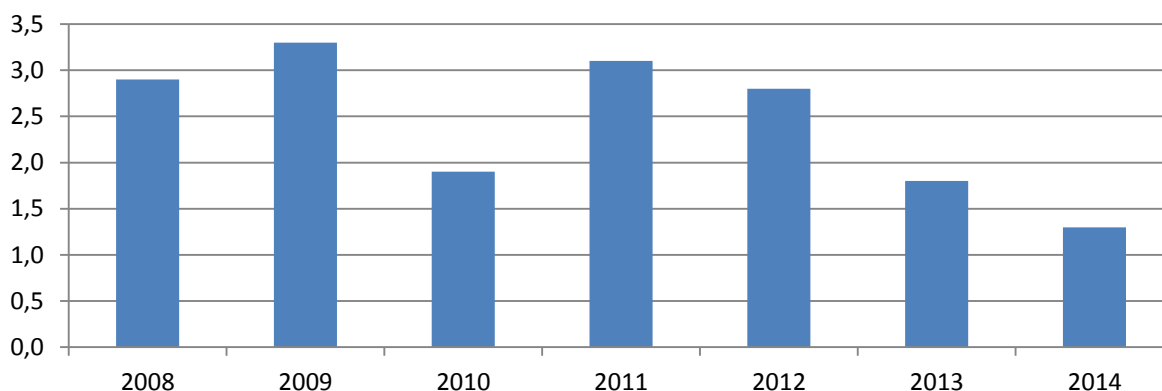


Regnskapsresultat - Sør-Varanger

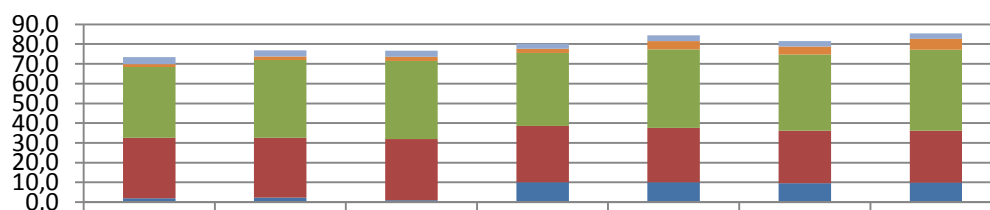


	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Brutto driftsres i % av br. driftsinnt	-3,5	-2,2	0,8	3,1	1,2	0,8	0,1
Netto driftsresultat i % av br. driftsinnt (korrr.)	-0,1	-1,7	-1,2	-0,9	-0,3	0,1	1,1
Regnskapsresultat i % av br. driftsinnt	0,0	0,0	1,4	0,5	0,0	-0,4	0,2

Penger på bok (Disposisjonsfond + ikke disponert over/underskudd i % av brutto driftsinntekter)

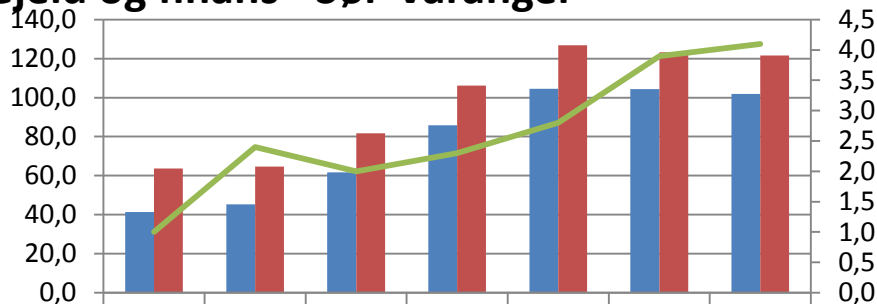


Netto driftsutg fordelt på tjenester - Sør-Varanger



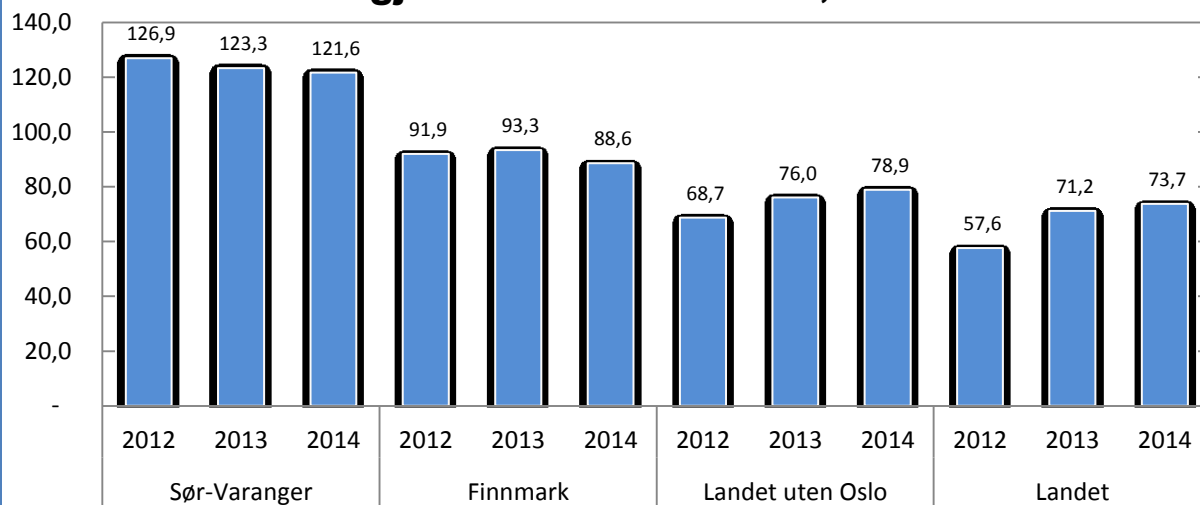
Tjeneste	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Barnevern	3,6	3,0	3,1	2,6	3,0	2,9	2,9
Sosialtjenesten	1,4	1,8	2,1	2,1	4,2	4,0	5,4
Helse og omsorg	35,8	39,4	39,5	36,9	39,7	38,6	41,0
Grunnskole	30,7	30,3	31,1	28,5	27,6	26,6	26,3
Barnehage	1,9	2,3	0,9	10,1	10,0	9,5	9,9

Gjeld og finans - Sør-Varanger

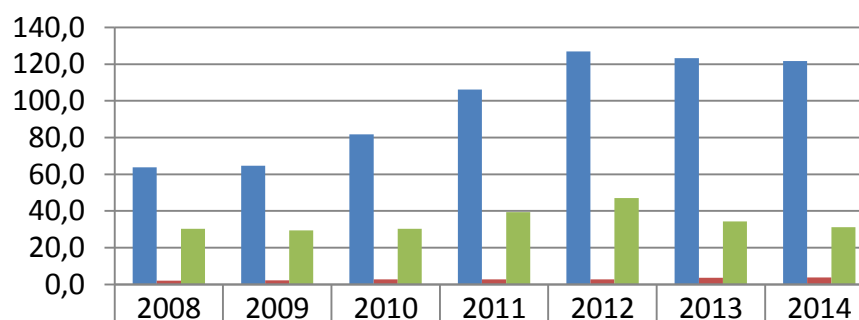


Netto lånegjeld i 1000 kr pr innb, konsern	41,4	45,3	61,7	85,8	104,5	104,4	102,0
Netto lånegjeld i % av br driftsinnt, konsern	63,7	64,6	81,7	106,2	126,9	123,3	121,6
Netto finans og avdrag i % av br driftsinnt, konsern	1,0	2,4	2,0	2,3	2,8	3,9	4,1

Netto lånegj i % av brutto dr.innt, konsern



Lånegjeld - Sør-Varanger



	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
■ Netto lånegjeld i % av br driftsinnt, konsern	63,7	64,6	81,7	106,2	126,9	123,3	121,6
■ Netto avdrag i % av br driftsinnt, konsern	2,1	2,2	2,7	2,7	2,7	3,6	3,9
■ Beregnet løpetid for gjeld	30,3	29,4	30,3	39,3	47,0	34,3	31,2

Fylkesmannens bilde og vurdering av økonomisk utvikling og status

Sør-Varanger kommune er en av de store kommunene og inntektsnivået pr. innbygger ligger blant de laveste i Finnmark. Det skyldes naturlig at kommunen ikke får småkommunetilskudd og at basistilskuddet utgjør forholdsvis lite per innbygger.

Kommunen har hatt regnskapsresultater nære 0 de fleste år bortsett fra 2010, hvor det var et overskudd på 1,4 %. Korrigert netto driftsresultat er negativt alle år, bortsett fra i 2013 og 2014. De årene det har vært overskudd, skyldes det antagelig mye merverdiavgiftsrefusjonen fra investeringer.

I 2014 er korrigert netto driftsresultat på 1,1 %. Det er positivt med denne økningen, men det er behov for å skaffe enda bedre margin i regnskapet for å øke handlefriheten på kort sikt og på lang sikt gjennom å bygge opp fond. Disposisjonsfondet er redusert fra over 3 % til under 1,5 % (når vi også tar med negativt akkumulert regnskapsresultat). Disposisjonsfondet bør bli betydelig større hvis kommunen skal ha et reelt handlingsrom. Kommunen har gjort store investeringer og lånegjelda er meget høy. Beregnet løpetid for gjelda viser at avdragsinnbetalingene er særdeles lave i forhold til gjeldas størrelse. Kommunen har betydelige utfordringer i økonomistyringen. Driftsinntekter og driftsutgifter viser en vesentlig økning fra 2000 til 2015. På 15 år doubles driftsnivået i Sør-Varanger kommune. Den største endringen oppstår de 10 siste år. Dette henger sammen med høye investeringer, samhandlingsreformen, stor lønnsvekst. Brutto driftsresultat for 2015 er negativt med 4,7 mill kroner.

Netto driftsutgifter viser en nedgang fra 2012 og er svært lav sett i sammenheng med sammenlignbare kommuner og landet for øvrig. Sør-Varanger kommune har svært lite handlingsrom, og klarer ikke å skape økte fondsmidler til senere års utfordringer.

Kommunens vurdering av økonomisk utvikling og status

Analyser av Sør-Varanger kommunes økonomiske handlingsrom de siste årene viser en stadig tilstrømming. Dette skyldes særlig at kommunen har gjennomført viktige fremtidsrettede investeringer knyttet til barnehage- og skolesektoren, idrett og folkehelse, eldreomsorg og infrastruktur. Investeringene har medført en økende gjeldsbyrde for kommunen, og en har de siste 3-4 år omstilt driften for å kunne møte de økende utfordringene knyttet til betjening av rente og avdragsbelastning.

Høy gjeld reduserer kommunens handlingsrom og mulighet for å bygge opp frie fond. Det pågår kontinuerlige prosesser for å hente ut best mulig tjenestenivå med bakgrunn i kommunens inntekspotensial, samt skape mulighet for igjen å kunne bygge opp fond og skape nytt handlingsrom.

Eiendomsskatteområdet ble utvidet i 2015 til å gjelde hele Sør-Varanger kommune, både for næringsseiendom og bolig- og fritidseiendom. Eiendomsskatten er en vesentlig faktor for å kunne tilby de tjenestene som kommunen i dag yter.

Sør-Varanger kommune ser en økende utfordring knyttet til stadig reduksjon i ulike inntekter som har sin bakgrunn i kraftproduksjon og strømpriser. Lave priser har medført lavere utbytte, lavere konsesjonskraftavgift og lavere eiendomsskatt på kraftlinjer. Dette er forhold som kommunen i liten grad kan påvirke.

Det er særlig tjenesteyting knyttet til grunnskoleutdanning og helse og omsorg som viser et økende kostnadsnivå. Kommunen har utfordringer knyttet til spesialundervisning, noe som medfører at stor andel av skolens budsjetter benyttes til tiltak utover ordinær undervisning. Også spredt skolestruktur medfører høyt kostnadsnivå i grunnskolen.

For Helse og omsorg er utfordringene særlig knyttet til kjøp av tjenester og vikartjenester. Kommunen har fokus på at tjenestene skal tilbys i hjemmet fremfor på institusjon, men en ser at samhandlingsreformen medfører at brukerne av kommunens tjenester blir stadig sykere. Økende kompleksitet knyttet til diagnoser og tilbud medfører utfordringer med å kunne tilby riktig kompetanse blant egne ansatte.

Tross omstilling og stadig fokus på ressursbruk er det i kommunen utfordrende å holde kostnadsnivået nede. Driftsinntekter og driftsutgifter viser en vesentlig økning fra 2000 til 2015. På 15 år dobles driftsnivået i Sør-Varanger kommune. Den største endringen oppstår de 10 siste år. Dette henger blant annet sammen med høye investeringer, samhandlingsreformen og stor lønnsvekst.

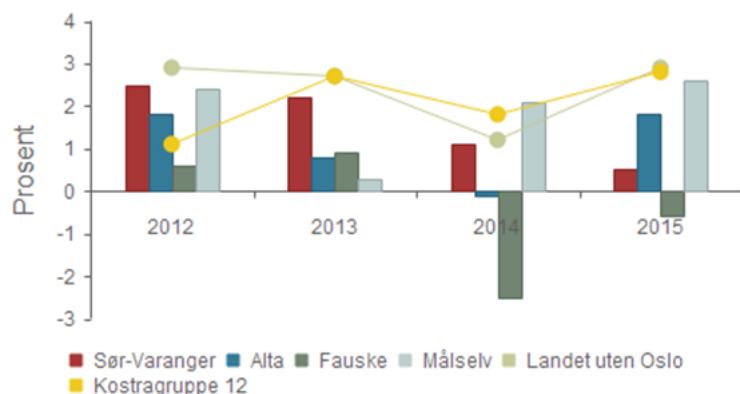
Utvikling i brutto driftsresultat:

Utvikling i driftsnivået de siste 15 år. (alle tall i 1000 kr)				
	2000	2005	2010	2015
Driftsinntekter	419 263	492 505	719 226	894 519
Driftsutgifter	401 080	503 732	713 254	898 693

Brutto dr.res	18 183	-11 227	5 972	-4 174

Utvikling de siste 4 år viser et stadig synkende brutto driftsresultat. Ser en på brutto driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter, ligger Sør-Varanger kommune langt under sammenlignbare kommuner og gjennomsnittet i Finnmark.

Netto driftsutgifter i % av brutto driftsinntekter



	2012	2013	2014	2015
Sør-Varanger	2,5 %	2,2 %	1,1 %	0,5 %
Alta	1,8 %	0,8 %	-0,1 %	1,8 %
Fauske	0,6 %	0,9 %	-2,5 %	-0,6 %
Målselv	2,4 %	0,3 %	2,1 %	2,6 %
Landet uten Oslo	2,9 %	2,7 %	1,2 %	2,9 %
Kostragruppe 12	1,1 %	2,7 %	1,8 %	2,8 %

Kommunen har et netto driftsresultat på 3,76 mill.kr i 2015, noe som er en ytterligere nedgang fra 2014.

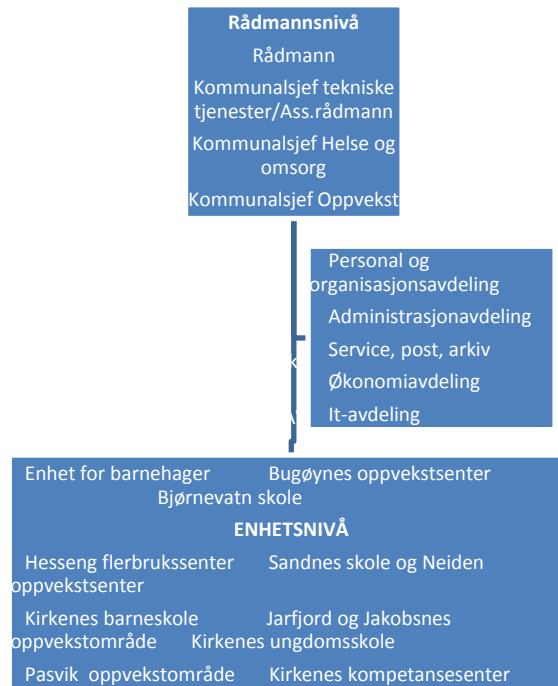
Oppsummert er det liten tvil om at kommunen de siste årene har hatt lite økonomisk handlefrihet. Det forventes at en også fremover vil ha en stram økonomisk situasjon, og det er behov for stadig å ha et sterkt fokus på ressursbruk, samhandling og kostnadsnivå.

3 Kommunens rolle som tjenesteyter

3.1 Kommunens organisering

Kommunens vurdering av egen organisering

Sør-Varanger kommune skal være en samfunnsbygger med fokus på velfungerende og målrettede tjenester med engasjerte og dyktige ansatte. Dette ansvaret ivaretas gjennom en utstrakt delegering av ansvar og myndighet fra kommunestyret, via rådmannen til enhetslederne. Kommunen har i dag 22 enheter fordelt på 3 tjenestoområder, helse, omsorg og velferd, oppvekst og plan og tekniske tjenester.



Sør-Varanger kommune står overfor flere utfordringer som begrenser det økonomiske handlingsrommet særlig innenfor omsorgstjenestene, men liksom innenfor oppvekst. Statlige reformer og føringer samt høyt brukerfokus stiller krav til kommunen om å utnytte ressursene mest mulig effektivt og ha et kontinuerlig fokus på tilpasset tjenesteproduksjon. Økt fokus på forebyggende arbeid og tidlig innsats er nødvendig for å sikre optimal utnytting av ressursene og begrenser samtidig de økonomiske tiltak som kan bli nødvendig om en ikke klarer å komme tidlig nok inn med tiltak.

Mål: Sør-Varanger kommune vil ha kompetente, dyktige, ansvarlige og selvstendige medarbeidere. Sør-Varanger kommune innarbeider heltidsstillinger som hovedregel for ansatte og deltidsstillinger som en mulighet.

Kommunen har utfordringer med å dekke behovet for arbeidskraft. Rekruttering av kompetent arbeidskraft, spesielt innenfor barnehage, skole, omsorgstjenesten og enkelte fagstillinger, har vært krevende da det er større konkurranse om arbeidskraften på disse områdene. Det synes allikevel som om det er noe bedring i tilgangen på kompetent arbeidskraft innenfor slike stillinger. Sør-Varanger kommune har pr i dag 17 lærlingeplasser som i 2015 har vært fordelt på barne- og ungdomsarbeiderfaget, helsefag, feierfaget og kokk. Nye lærlinger rekrutteres fortløpende når lærlingplass blir ledig.

I 2015 hadde Sør-Varanger kommune 866 tilsatte, fordelt på 631 kvinner og 190 menn. Dette utgjør henholdsvis 76,86 % kvinner og 23,14 % menn. Gjennomsnittsalderen for alle ansatte er 42,25 år (KLP fellesordningen). Til sammenligning er gjennomsnittsalderen i Finnmarkskommunene 43,12 år og blant alle medlemmer i KLP fellesordningen 43,77 år. For sykepleierordningen er tallene som følger, 44,76 år i Sør-Varanger kommune, 44,73 år i Finnmark fylke og endelig 43,59 år på landsbasis. Uføreandel årsverk i Sør-Varanger kommune er på 14,28 %. Til sammenligning er

uføreandelen i Finnmarkskommunene 11,01 % og blant alle medlemmer i KLP fellesordningen 9,12 %. Dette betyr at Sør-Varanger kommune har relativt flere uførepensjonerte ansatte enn Finnmarkskommunene og medlemmer for øvrig i KLP. Kommunen har hatt en nedgang i uføreandel årsverk i perioden fra 2011 til 2015, men fremdeles er det en svært høy uføreandel årsverk, både faktisk med også sammenlignet med Finnmark og landet for øvrig.

Sykefraværet var pr 31. 12. 15 på 9,2 %. Dette er en liten nedgang fra 2014. Det jobbes fortsatt med tiltak som gjør at målsettingen for inneværende IA-avtale kan være mulig å nå. Det legemeldte fraværet utgjør 6,4 %. Det er det legemeldte fraværet som varierer, egenmeldt fravær og fravær pga barns sykdom har vært stabilt over flere år.

I handlingsplan for reduksjon av sykefravær er det satt fokus på tillitsvalgtes rolle som en likeverdig part i IA arbeidet, gode prosedyrer på vold og trusler, arbeidsgivers tilretteleggingsplikt og arbeidstakers medvirkningsplikt, årlige vernerunder og flere andre tiltak som sammen kan bidra til en reduksjon i sykefraværet.

3.2 Interkommunalt samarbeid og eierinteresser

Kommunens vurdering av interkommunalt samarbeid og eierinteresser:

Interkommunale samarbeid

Tjeneste	Type samarbeid	Ansvarlig leverandør (kommune/selskap)	Samarbeidskommuner					Andre involverte
Strøm-forsyning	AS	Varanger kraft AS	Alle kommunene i Øst-Finnmark					
Avfalls	ANS	ØFAS ANS	Alle kommuner i Øst-					

håndtering			Finmark unntatt Vadsø	
Museums drift	IKS	Varanger museum IKS	Vadsø, Vardø, Sør-Varanger	
Kino	IKS	Aurora Kino IKS	Alta kommune, Tromsø kommune, SVK	
Krise og incest senter	IKS	NORA senteret IKS	Båtsfjord, Lebesby, Vadsø, Vardø, Deanu/Tana, Sør-Varanger, Unjargga/Nesseby	

Selskap, stiftelser med videre som kommunen eier alene eller sammen med andre kommuner

Selskap, stiftelse e.l.	Formål/bransje	Samarbeidskommuner						Andre involverte
		Kommune 1	Kommune 2					
Stiftelsen boligbygg	Boligutleie							
Stiftelsen grenseland senteret	Eie bygget Grenseland museet							

3.3 Tverrsektorielt samarbeid i kommunen

Kommunens vurdering av tverrsektorielt samarbeid i kommunen

Det tverrsektorielle samarbeidet er en utfordring i Sør-Varanger. Kommunen er stor en tjenesteyter og det er forholdsvis store fagmiljø som i større grad fokuserer på sine kjerneoppgaver. Det stadig økte presset med mange oppgaver, både lovregulerte og rettighetstildelinger, gjør at å utvikle de gode samarbeidsarenaene blir nedprioritert når ressursene blir knappe. Eks har kommunen vedtatt bruk av Kvello, men arbeidet blir nedprioritert pga ressursmangel.

Tverrsektorielt samarbeid er noe kommunen stadig jobber med.

3.4 Planlegging, administrasjon, styring, samfunnssikkerhet og beredskap

Fylkesmannens bilde og vurdering av planlegging, administrasjon, styring, samfunnssikkerhet og beredskap

Plan

Kommunen har etter vår vurdering god kapasitet og kompetanse på planområdet.

Kommuneplanens arealdel ble vedtatt i 2005. Kommunen varslet oppstart av rullering av kommuneplanens arealdel i 2013. Etter det vi kjenner til vil kommuneplanens arealdel sendes på høring så snart endringene i motorferdselloven er vedtatt. Bakgrunnen for det er at kommunen ønsker å innarbeide snøskuterløypene i arealdelen.

Meklingsaker gjennomføres av kompetente personer med god oversikt over de omhandlende saker. Det er vedtatt omfattende privat initierte reguleringsplaner, som har fått korrekt og rask behandling i kommunen. Kommunen har flere store utbygginger i arbeid og under planlegging. Blant annet kommunedelplan for Tømmernes, områderegulering for Pulkneset, områderegulering Norterminal AS Gamnes og områderegulering for Høybuktmoen skyte- og øvingsfelt.

Har et fagmiljø med god kompetanse og lang erfaring. Kommunen er en planfaglig ressurs i Øst-Finnmark Kommunen deltar på plankonferansen. Planer om nye, store utbyggingsprosjekter medfører et økt press på reindriftens arealer. Kommunen har imidlertid en bra dialog med reindriften, og forsøker å ivareta også deres interesser.

Det er uløst problematikk tilknyttet kontraktsløse bygg i utmark, som er inne for avklaring fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Fylkesmannen kjenner til gjennom media at kommunen har igangsatt ulovlighetsoppfølging knyttet til blant annet veibygging i Sollia.

Beredskap

Kommunen har per nå ikke noen som følger opp arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap. Sett opp mot mange løpende og presserende oppgaver, er det grunn til å frykte at samfunnssikkerhet og beredskap kan bli nedprioritert til fordel for andre fagområder. Vi mener at kommunen ut fra størrelse og aktivitet burde ha avsatt en hel stilling til å følge opp sektorområdet overordnet og mot andre fagsektorer.

Det kan ligge en sårbarhet ved å ikke ha tvillingkompetanse for å ivareta kontinuitet i samfunnssikkerhet og beredskapsarbeidet i kommunen, herunder at dette følges opp helhetlig og systematisk på alle nivå. Vil også bidra til redusert sårbarhet ved turnover.

Arbeidet med overordnede plan og styringssystemer innen samfunnssikkerhet og beredskap synes ikke å ha fått særlig oppmerksomhet i de siste årene.

Kommunen ferdigstilte sin helhetlige ROS-analyse i 2014.

Det ble gjennomført tilsyn med kommunen i desember 2014. Det ble gitt ett avvik ved tilsynet.

- Helhetlig ROS ikke i tråd med krav i lov og forskrift

Kommunens beredskapsplan ble revidert i 2014.

Fylkesmannen gjennomførte beredskapsøvelse med kommunen i 2011. Øvelsen avdekket at den kommunale kriseledelse hadde god kunnskap om egen kommune og god handlingskompetanse. Vi har behandlet mange saker fra kommunen etter plan- og bygningsloven. Fra et samfunnssikkerhetsperspektiv, har vi få innsigelser eller merknader. Plankompetansen i kommunen fremstår som god.

Kommunen har hatt ansatte på kurs v/ NUSB i perioden 2010-2015.

Kommunens vurdering av planlegging, administrasjon, styring, samfunnssikkerhet og beredskap

Beredskap:

Kommunen har kontorsjef som følger opp arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap samt en beredskapskoordinator. Administrasjonen har satt fokus på og prioritert beredskap og ROS analyser i 2015 og utover i 2016. Blant annet har hele kriseledelsen gjennomført kurs i Beredskap og kriseledelse våren 2015. En ny kriseplan er under utarbeidelse.

Kommunen har utarbeidet en ny ROS som er sendt inn til fylkesmannen våren 2016.

Planansvaret er underlagt en egen avdeling, plan og utvikling som til sammen har 18 ansatte og inkludere byggesaksbehandling og oppmåling. Plan og utviklingssjefen er Ass.rådmann.

Kommune har kommunal planstrategi på høring. Planstrategien skal vedtas i juni 2016.

Kommune har en gjeldende Kommuneplan - samfunnsplan – vedtatt i 2014. Kommuneplanens arealdel er under utarbeidelse og skal vedta i 2016.

Kommunens kompetanse på planlegging og styring er god. Dette gjelder også økonomi og regnskap.

Folkehelse er innarbeidet og skal videre innarbeides i all planarbeid. Folkehelse er innarbeidet i kommuneplans samfunnsdel. Kommune har en vedtatt Kommunedelplan for Landbruk vedtatt mai 2015. Herunder inngår både skogbruk, jordbruk og reindrift.

3.5 Barnehage

Statistikk på fagområdet, se vedlagte kommunebarometer.

Fylkesmannens bilde og vurdering av barnehagetilbudet

Kommunen har god kapasitet og et godt fagmiljø. Kommunen har oversikt og kontroll med oppgaver og ansvar.

Kommunen har god og høy kompetanse innenfor barnehagesektoren. Det arbeides med kvalitet gjennom målrettet arbeid. Det er god distanse mellom søknader og beslutning.

Kommunen har varierende tilbud å velge i og god geografisk spredning på tilbudet. Kommunen har effektiv tjenesteproduksjon. Det er nettopp bygd en ny, stor barnehage og flere små enheter er langt ned.

Kommunen har satset spesielt på tidlig innsats ved at alle barnehager arbeider med området gjennom den såkalte Kvello-modellen. Kommunen har også søkt midler innenfor Sjumilssteget, og de arbeider målrettet med utviklingstiltak.

Kommunen er en god barnehagekommune som både er opptatt av effektivitet og kvalitet. Kompetansen er høy og villigheten til stadig fornyelse gjennom egne prosjekt, er til stede. Foreldre/foresatte kan velge mellom flere tilbud og tilbudene i distriktene er ivaretatt.

Kommunens vurdering av barnehage

Sør-Varanger har 15 barnehager, 12 kommunale og 3 private. Til sammen hadde 494 barn plass pr 15.12.15, hvorav 59 barn er i private barnehager. 184 barn er under 3 år, og 310 barn over 3 år. Ved hovedopptaket 2015 kom det inn til sammen 107 søknader om barnehageplass, mot 108 i 2014. Barnehagene drives av hver sin styrer som er ledet av enhetsleder for barnehager. Kommunalsjef oppvekst har det overordnede ansvaret.

Kommunestyret har vedtatt grunnbemanning i barnehagene i Sør-Varanger kommune. For den enkelte barnehage utløser det en bemanningsnorm som følgende; en styrer for hele barnehage, på hver avdeling er det en pedagogisk leder en barnehagelærer og en barne- og ungdomsarbeider pr. 18 plasser. For barn under 3 år tilsvarer 18 plasser 9 barn. Kommunens vedtatte bemanningsnorm er et viktig rekrutteringstiltak, og synliggjør kommunens satsing på kompetanse, voksentetthet og kvalitet. Av 42 pedagogiske ledere har 17 % midlertidig dispensasjon fra utdanningskravet for pedagogisk leder. 28 av 73 assistenter har fagbrev som barne- og ungdomsarbeidere. Sør-Varanger kommune innfrir retten til barnehageplass. Retten forplikter kommunen å tilby plass til alle som blir 1 år innen 1.september søkeråret. Etter hovedopptaket pr 01.03.15 har 40 barn utenfor retten fått tilbud. I Sør-Varanger kommune tildeles ledige plasser fortløpende etter hovedopptaket, det betyr at søkere utenfor retten får tilbud når det er ledig plass. Utfordringer er å beholde og rekruttere barnehagelærere og barne- og ungdomsarbeidere, sykefraværsoppfølging / nærværarbeid og rekruttere kvalifiserte vikarer. Likså er tverrfaglig samarbeid for implementering av Kvello-modellen har stoppet opp noe som er en utfordring

Sykefravær er en utfordring i barnehagetjenesten. I 2015 varierte sykefraværsprosenten mellom 6,7 og 20 %. Det jobbes aktivt med nærvær og HMS i barnehagene.

Samisk språk og kultur

I lov om barnehager § 8, 4. avsnitt, står det; *"kommunen skal legge forholdene til rette for at samiske barn kan sikre og utvikle sitt språk og sin kultur"*.

I vedtektene for Sør-Varanger kommunale barnehager § 20 viser man til Samisk

barnehage/avdeling: *Sandnes barnehage skal ha en avdeling som bygger på samisk språk og kultur.*

Det er et mål at Sandnes barnehage skal bli en tospråklig samisk/norsk barnehage, med en samisk avdeling. Det er et mål at hele personalgruppen på samisk avdeling skal være samisktalende. Sandnes barnehage arbeider målrettet med samisk innhold, språk og kultur i hverdagen. Som grunnlag brukes samisk årshjul, for å sikre en rød tråd i det samiske innholdet i hverdagen. Utfordringen er å rekruttere samisk språklig personell på den samiske avdelingen ved Sandnes barnehage. Her tilbyr kommunen lønnstillegg på kr 25 000 pr år som rekrutteringstiltak til samisk språklig personell.

I samarbeid med kulturskolen gjennomføres et joikeprosjekt i Sør-Varanger. Joikeprosjektet har som mål å styrke samiske barn og unges identitet. For barnehagene er prosjektet rettet mot styrking av samisk språk og kultur i barnehagene, hvor målgruppa er alle barn. Joikeprosjektet inkluderer alle og løfter fram det samiske som verdifullt, gjennom prosjektet styrkes samiske barns identitet. Prosjektet gir kompetanseheving for ansatte, mht samisk språk og kultur - hvor joik, historie og kulturforståelse er satt på agendaen. Joikeprosjektet gjør oss mer robuste i forhold til å ivareta samisk språk og kultur, både for norske og samiske barn - i en tid hvor det å rekruttere kvalifisert (samisk språklig) personell er utfordrende.

Kommunen tilbyr samisk ved 7 skoler i kommunen. Det er om lag 50 elever som får undervisning i samisk. For å holde på interesse for samisk undervisning er de sentralt med stabil lærekraft. Dette er en utfordring for kommunen. Kommune har pr i dag 3 lærere som gir opplæring i samisk.

3.6 Grunnskole

For statistikk på området vises det til vedlagt kommunebarometer, hvor det framgår at kommunen skårer lavt.

Fylkesmannens vurdering av grunnskolen

Kommunen har god kapasitet og et godt fagmiljø. Kommunen har oversikt og kontroll med oppgaver og ansvar. Mottatt 5 klager i 2014 der 50 % av klagen har fått medhold. Kommunen har kapasitet til å utvikle tjenesteområdet. Kommunen deltar i flere nasjonale prosjekt.

Kommunen har nødvendig kompetanse i alle ledd, men mangler en del på saksbehandling. Det er god distanse mellom søknader og beslutninger. Foreldre/foresatte/elever har valgfrihet fordi kommunen har mange skoler. Kommunen har effektiv tjenesteproduksjon og er i stand til å påta seg større ansvar og flere oppgaver.

Elevene har høye grunnskolepoeng, noe som tilsier god kvalitet. Kommunen deltar i flere nasjonale utviklingsprogram og har evne og vilje til å utvikle seg. Kommunes kompetanse skulle kunne overføres andre samarbeidsparter. Kommunen satser lite på videreutdanning av lærere noe som bekymrer Fylkesmannen sett i relasjon til andel lærere uten godkjent utdanning. Potensialet er ved små grep, til stede

Kommunens vurdering av grunnskolen

Sør-Varanger kommune har 11 skoler og oppvekstsentre spredt ut over hele kommunen. Skolene og oppvekstsentrene er organisert som selvstendige enheter der enhetsleder/rektor har delegert myndighet innenfor faglig, personalmessig, administrativt og økonomisk drift av virksomheten. Kommunalsjef oppvekst har det overordnede ansvaret.

Kommunen har pr. skoleår 2015-2016 om lag 1180 elever.

Utviklingen i barne- og elevtallene for Sør-Varanger kommune viser en synkende tendens med færre elever i skolene i planperioden. Inneværende skoleår er avvikende i forhold til prognosene, elevtallet i år viser en nedgang på 5 elever fra fjoråret.

Antall fødte		Elevtallsutvikling	
2008	126	2014/2015	1184
2009	114	2015/2016	1170
2010	112	2016/2017	1150
2011	95	2017/2018	1119
2012	109	2018/2019	1110
2013	92	2019/2020	1094
2014	107	2020/2021	1087

Grunnskolene jobber aktivt med ulike prosjektet med hensyn på faglig utvikling og læringsmiljø. Høsten 2015 startet 18 lærere på videreutdanning, 16 av disse følger dette skoleåret videreutdanning i matematikk gjennom Finnmarksmodellen. En modell initiert av Fylkesmannen i Finnmark for å sikre at distriktkommuner skal ha mulighet til å få videreutdannet sitt personale gjennom den nasjonale satsingen «Kompetanse for kvalitet»

Lærertettheten er høy i Sør-Varanger kommune, noe som følger av den desentraliserte skolestrukturen. Pr. 2015 var lærertettheten 8 elever per årsverk til undervisning sammenlignet med nasjonale tall som er 12,2 elever.

En stor andel av skolenes ressurser går med til spesialundervisning. Dette er en bekymring for Sør-Varanger kommune og det er vedtatt en gjennomgang av spesialundervisning samt at man ønsker å få innspill på eventuelle endringstiltak. Spesialundervisning skal ses i sammenheng med arbeidet med kommunale satsingsområder og fokus på tilpasset opplæring for å sikre alle elever et godt opplæringstilbud. I 2015 hadde 11 % av våre elever spesialundervisning, mens landet lå på 7,9 %.

Når det gjelder nasjonale prøver viser resultatene at Sør-Varanger kommune skårer over gjennomsnittet nasjonalt på 9.trinn, resultatet viser en ytterligere økning fra fjoråret. Dette er en gledelig utvikling. På 8.trinn er snittet lavere enn fjoråret. Det kan være tilfeldigheter som spiller inn, men når avviket er av denne størrelse er det viktig med en gjennomgang på skolene i forhold å avdekke hva som er gjeldende for trinnet. For 5.trinn er resultatene tilnærmet fjoråret.

Kommunen har et godt utbygd SFO tilbud som benyttes av hele 72 % av alle 6-9 åringer, målt mot landet som har 60 % er dette bra. Når det gjelder skoleskyss får 23,7 % av våre elever tilbud om skoleskyss. Dette er helt på landsnivå 23,2 %.

Elevundersøkelsen ligger omtrent som på landnivå i de fleste kategorier. Noe lavere på mestring og læringskultur.

3.7 Barnevern

For statistikk på området vises det til vedlagt kommunebarometer, hvor det framgår at kommunen skårer lavt.

Fylkesmannens bilde og vurdering av barnevernet

Kommunen har fått tilført 3,5 stillinger i perioden 2011 til 2014. Kommunen også deltatt på kompetansehevende tiltak i regi av nabokommuner. I 2014 fikk Vadsø 150.000,- på vegne av barnevernledernetverket i Øst- Finnmark som Sør-Varanger er en del av.

Halvårsrapportering per 31. desember 2014:

- 8 fagstillinger av 8 stillinger er besatt, 1 av 1 merkantil stilling, 1,5 tiltaksstillinger med ansvar for tiltak i hjemmet av 1,5 besatt
- 73 meldinger mottatt siste halvår og gjennomgått. 4 meldinger der fristen ikke er overholdt, 11 henlagte meldinger, 2 melding henlagt pga av forhold utenfor barnevernloven, 3 melding henvist til annen barneverntjeneste
- 64 nye undersøkelser siste halvår, 55 undersøkelser ble avsluttet siste halvår, 41 henlagt, 29 saker ble ikke undersøkt innen fristen
- 49 barn med hjelpetiltak, 7 barn mangler tiltaksplan
- 30 barn under omsorg, 8 mangler omsorgsplan, 2 i institusjon, 28 i fosterhjem

Barneverntjenesten har tilfredsstillende internkontroll. Barneverntjenesten deltar på fagsamlinger,

barnevernledersamlinger, er med i barnevernledernetverket for Øst-Finnmark, aktivt nettverk. Kommunen vært preget av fristoversittelser over flere år, Fylkesmannen hatt dialogmøte med kommunen i oktober 2014 for å høre om situasjonen i barnevernet og hvilke tiltak som kan settes inn. FM er fortsatt i oppfølgende dialog med kommunen om dette.

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 fosterhjem. Fylkesmannen er bekymret for at halvårsrapporteringen fortsatt viser at det er fristoversittelser i undersøkelsessaker og manglende oppfølging av fosterhjem. Fylkesmannen vurderer at kontoret i utgangspunktet skal ha de forutsetninger som skal til for å være et robust barnevern som har tilstrekkelig kompetanse, ressurser og tiltak for å løse sine oppgaver.

Kommunens vurdering av barnevernet

Barnevernet er organisert under Barne- og familieenheten. Barnevernleder har utvidede delegerte fullmakter innenfor fagområdet.

Barnevernet har 10,5 stillingshjemler, hvorav 3,5 stillingshjemler finansieres av fylkesmannen. De er fordelt på 7 saksbehandlere, 1,5 veiledere, 1 leder og 1 merkantil. I tillegg har tjenesten finansiert en konsulentstilling i 2016 ved hjelp av oppsparte fondsmidler, som benyttes til utviklingsarbeid.

Tjenesten har hatt et økt saksomfang sammenlignet med tidligere år. Ved utgangen av 1. kvartal 2016 har tjenesten 102 barn som mottar tiltak. Ved utgangen av 2014 var dette tallet 84, og ved utgangen av 2015 var tallet 94. Økningen er i all hovedsak på hjelpetiltak i hjemmet.

Tjenesten har utfordringer med å ivareta sine lovpålagte oppgaver, jf. pågående tilsyn fra Fylkesmannen iverksatt høsten 2014. Siste statusrapport til Fylkesmannen av 8/2-16 viser at tjenesten fremdeles strever med å lukke avvikene. Utfordringene er hovedsakelig forklart med ustabilitet i fagpersonale. Vi har et høyt sykefravær (17% for 1. kvartal 2016), og samtidig som det er vanskelig å finne kvalifisert personale til vikariater, skal vikarene ha ressurskrevende oppfølging.

Tjenesten har videre vært preget av at kommunen har fungert som transittkommune for flyktninger som kom over Storskog fra høsten 2015. Dette har vært krevende både med tanke på ressurser og kompetanse. Mellom 1 og 1,5 stillinger har vært benyttet til oppfølging av flyktningbarn. Kommunen har søkt Fylkesmannen om tilbakeholdte skjønnsmidler for 2016 med bakgrunn i at flyktingestrømmen har utgjort en krisesituasjon for barneverntjenesten.

Faglig sett ser barneverntjenesten at det er behov for utvikling, både med tanke på utviklingen som er signalisert fra nasjonalt hold, og ved intern evaluering. Tjenesten søker på de ovennevnte tilbakeholdte skjønnsmidlene også med bakgrunn i behov for utvikling. Det søkes på midler til å gjennomføre et prosjekt vi har gitt navnet «Tett på», hvor tanken er å utvikle vår kompetanse på undersøkelse etter bvl § 4-3. Vi vil raskt inn, tett på familien med barna og foreldrene som de viktigste informantene, og vi vil tilegne oss gode metoder for kartlegging og veiledning. Behovet for kompetanseheving strekker seg imidlertid ut over undersøkelse – blant annet er vi fattige på foreldreveiledningstiltak og andre endringstiltak.

Barneverntjenesten fikk et tilskudd på 480.000 kroner fra Fylkesmannen i 2015 med bakgrunn i våre utfordringer med å lukke ovennevnte påpekte avvik. Midlene ble delvis brukt til å ansette en

barnehagelærer som bidro med kartlegging (WMCI, samspillsobservasjon) og veiledning i familier - i tett samarbeid med barnevernfaglig personale. Vi erfarte at dette fungerte godt, hun kom raskt inn i og tett på familiene. Hun er fremdeles tilsatt midlertidig i barneverntjenesten i 2016 på ledige lønnsmidler grunnet sykefravær.

Konklusjon:

Barneverntjenesten i Sør-Varanger er sårbar, og har behov for å styrkes ressursmessig både med tanke på saksbehandling og veiledning i hjemmet. Tjenesten har videre behov for kompetanseheving som beskrevet.

Barneverntjenesten har nylig lyst ut en ledig saksbehandlerstilling, og hadde 11 søkere. 7 av disse var barnevernspedagoger (3 ferdigutdannede til våren). Dette viser at rekrutteringen er god til yrket.

Sosiale tjenester i Nav

For statistikk på området vises det til vedlagt kommunebarometer.

Fylkesmannens bilde og vurdering av sosiale tjenester i NAV

Et stort fagmiljø i Finnmarksmålestokk og kontoret er bemannet i henhold til bemanningsnorm i NAV (minimumsløsning)

Ved tilsyn i 2014 ble det konstatert avvik: kommunen sikret ikke forsvarlig tildeling og gjennomføring av kvalifiseringsprogrammet. Avviket ble lukket av kommunen og tilsynet avsluttet.

Kontoret deltar aktivt på opplæringer som tilbys i regi av NAV Finnmark og Fylkesmannen. Ansatte og ledere ved kontoret etterspør råd og veiledning ved behov, både per telefon, e-post og med ønsker om fagdager tilknyttet tema på eget kontoret.

Henvendelser fra tjenestemottakere tilsier at kontoret ikke prioriterer oppfølging av brukere som trenger dette over tid. Brukere opplyser også utfordringer med å få kontakt med kontoret. Med bakgrunn i kontorets størrelse og brede kompetanse vil en kunne forvente robuste og forsvarlige tjenester med muligheter for utvikling.

Fylkesmannen opplever likevel henvendelser fra tjenestemottakere som tilsier at NAV Sør-Varanger tilbyr mangelfull tett og individuell oppfølging til brukere som trenger dette over tid.

Nav kontoret selv opplyser om utfordringer knyttet til stort fravær og vakanser. Per 31. desember 2014 hadde kommunen 1 deltaker på KVP.

Med bakgrunn i kontorets størrelse og et tilstrekkelig fagmiljø med bred kompetanse bør kontoret være i stand til å sikre forsvarlig kvalitet i tjenestene.

Kommunens vurdering av sosiale tjenester

Hovedtyngden av sosiale tjenester i Sør-Vanger kommune ytes fra Psykisk helse- og rustjenesten,

NAV- økonomisk sosialhjelp og Flyktningetjenesten.

NAV Sør-Varanger har i året 2015 hatt totalt 18,5 årsverk fordelt på 6,5 kommunale – og 11,5 statlige stillinger, medregnet leder. Kommunens oppgaver i NAV er fortsatt etter såkalt «minimumsløsning», som innebærer økonomisk sosialhjelp etter Lov om sosiale tjenester, akutt bolig samt økonomisk råd og veiledning.

Foreløpige tall fra KOSTRA viser at Sør-Varanger kommune bruker noe mer pr innbygger til sosialtjenester enn gjennomsnitt i Kostragruppe 12 og landet, samtidig fremkommer kommunen med lavere nettoutgifter enn Alta og Hammerfest.

Utvikling	Sør-Varanger 2013	Sør-Varanger 2014	Sør-Varanger 2015
Andel netto driftsutg. til råd, veiledning og sosialt forebyggende arbeid	52,1 %	51,5 %	61,6 %
Andel netto driftsutgifter til tilbud til personer med rusproblemer	6,8 %	18,3 %	15,2 %
Andel netto driftsutgifter til økonomisk sosialhjelp	41,6 %	30,2 %	23,2 %

Tabellen over viser hvordan utgiftene til sosialtjenesten er fordelt mellom de ulike tjenesteområdene og utvikling de siste tre årene. Andel utgifter til råd, veiledning og sosialt forebyggende arbeid er økt det siste året, men andelen til økonomisk sosialhjelp er gradvis redusert de siste tre årene.

3.8 Pleie, omsorg og helse

3.8.1 Pleie- og omsorgstjenesten

For statistikk på området vises det til vedlagt kommunebarometer, hvor det framgår at kommunen skårer lavt.

Fylkesmannens bilde og vurdering av pleie- og omsorgstjenesten

Kommunen er kommet godt i gang med tjenestetilbudet for demente i kommunen, jamfør satsningsområdene i omsorgsplan 2015. Demensomsorgen er ikke omtalt i kommunens handlings- og økonomiplan. Kommunen har ikke egen demensplan. Kommunen har eget demensteam.

Sykehjem: Kommunen har 3 sykehjem med totalt 80 plasser. Det er 3 avdelinger for demente i sykehjem, den ene er en forsterket skjermet enhet. I skjermet avdeling har personalet kompetanse som helsefagarbeider og sykepleier, én med videreutdanning innen demens/ eldreomsorg. Personalet har gjennomført demensomsorgens/eldreomsorgens ABC og miljøbehandling. I forsterket skjermet avdeling har personalet kompetanse som helsefagarbeider med fagskole/videreutdanning innen demens/geriatri/psykiatri, sykepleier med videreutdanning innen demens/geriatri/psykiatri, sykepleier med master og barnevernspedagog/ miljøterapeut.

Kommunen er vertskommune for utviklingscenter for hjemmetjenester i Finnmark.

Kommunen har deltatt/deltar i eldreomsorgens/demensomsorgens ABC og miljøbehandling. I tillegg deltar ansatte på fagskole innen demens og alderspsykiatri. Kommunen hadde i 2013 73,5 % andel årsverk med relevant utdanning i helse og omsorg. Til sammenligning var gjennomsnittet for Finnmark 70,5 % og for landet 74,5 %. I følge statistikk fra SSB er andelen ansatte over 55 år i pleie og omsorg økende i Sør-Varanger kommune, fra 14 % til 22 % i 2013. Til sammenligning var gjennomsnittet i Finnmark i 2013 på 22,3 % og landsgjennomsnittet var 23,5 %.

I følge tall fra SSB arbeider 62 % på helsefagarbeidernivå 30 timer og mer per uke. Gjennomsnittet for Finnmark er 54 % og for landet for øvrig, vel 40 %. Når det gjelder andelen ansatte i Sør-Varanger kommune på høgskolenivå arbeider i overkant av 79 % 30 timer og mer per uke. Gjennomsnittet for Finnmark er 72 % og for landet for øvrig, 59 %.

Det har vært satset de senere år på kompetanseheving innenfor omsorgstjenesten. Det er mange ansatte som har tatt fagbrev som helsefagarbeidere og siden 2013 har rundt 20 ansatte utdannet seg til sykepleiere. Til tross for dette er en sårbar på kompetanse, særlig til tjenestemottakere med spesielle behov. Det er få kvalifiserte vikarer knyttet til omsorgstjenestene slik at det har vært nødvendig å bruke vikarbyrå ved fravær eller ved behov for å høyne kompetansen/ opp bemanne i enkelt tiltak

Fylkesmannen kjenner til at Sør-Varanger kommune arbeider med ulike områder innen omsorgsplan 2020, da særskilt innen smarthusteknologi og hverdagsrehabilitering. 2 ansatte har tatt videreutdanning i omsorgsteknologi. Vi kjenner ikke til om kommunen arbeider systematisk med de andre satsningsområdene innen omsorg 2020; tjenesteinnovasjon, frivillig arbeid i helse og omsorgstjenesten, aktiv og framtidrettet pårørendepolitikk og tidlig innsats, for å nevne noen områder.

Tjenester til psykisk utviklingshemmede: Vi er i dialog med kommunen når kommunen har behov for det. Bruk av tvang reguleres og rapporteres etter gjeldende regler. Fylkesmannen har ikke hatt klage- eller tilsynssaker på dette området.

Kommunens vurdering av pleie- og omsorgstjenesten

I 2015 besto omsorgstjenestene av i tre virksomhetsområder; Sykehjemsenheten, Tjenesten for funksjonshemmede og Hjemmebasert omsorg. Det var 295,45 årsverk knyttet til omsorgstjenestene i 2015. Noe som er en økning på 9,92 årsverk fra 2014. Tjenesten er organisatorisk underordnet kommunalsjef for helse, velferd og omsorg.

Om lag 63 % av alle ansatte i omsorgstjenesten var deltidsansatte. Dette er på samme nivå som i 2014. Det er en nedgang i stillinger mellom 51-99 og en økning i antall stillinger fra 50 % og lavere. Ved tilføring av årsverk deles disse opp i flere stillinger for å kunne ha forsvarlig bemanningen i helgene. Ved innsparinger eller omstruktureringer i turnusen har en ikke mulighet å gå ned på bemanningen i helgen da denne er på laveste nivå fra tidligere. Når en da har redusert i ukedagene blir det stående igjen en helgestilling under 50 %.

Av de 424 stillingene er 127 stillinger vakante. Mange av disse er deltids stillinger under 50 %, såkalte helsestillinger.

Flere av helsefagarbeiderstillingene er besatt av ufaglærte, særlig de under 50 %.

Det har vært satset de senere år på kompetanseheving innenfor omsorgstjenesten. Det er mange ansatte som har tatt fagbrev som helsefagarbeidere og siden 2013 har rundt 20 ansatte utdannet seg til sykepleiere. Til tross for dette er en sårbar på kompetanse, særlig til tjenestemottakere med

spesielle behov. Det er få kvalifiserte vikarer knyttet til omsorgstjenestene slik at det har vært nødvendig å bruke vikarbyrå ved fravær eller ved behov for å høyne kompetansen/ opp bemanne i enkelt tiltak.

Innenfor omsorgstjenestene har kommunen brukt vikarbyrå for 13,4 mill. kroner i 2015.

Det har vært jobbet med sykefraværet innenfor omsorgstjenestene over flere år, men en ser en økning i fraværet fra 2014 og ytterligere øker i 2015. Det er i hovedsak de små enhetene med få ansatts som Bugøynes omsorgssenter (17,3 %) og Utsikten (21.5 %) som har størst økning. Ved fravær av 1-2 medarbeidere slår dette høyt ut på statistikken. Det er også en økning i øvrige enheter og det jobbes nå med tiltak for å redusere fraværet.

Sykefravær fra 2011-2015 i %:

2011	2012	2013	2014	2015
10 %	9 %	9,3 %	9,5 %	12,5 %

Sør-Varanger kommune 33,3 % av kommunens totale netto driftsutgifter ble brukt til pleie og omsorgstjenester i 2015. Dette er en nedgang fra året før, men fortsatt noe mer enn landet og KOSTRA gruppen. Fordeling av nettodriftsutgifter innenfor pleie og omsorgstjenestene viser at Sør-Varanger kommune, i likhet med de fleste av dem en sammenligner seg med, bruker mer til hjemmebasert omsorg enn på tjenester gitt i institusjon. Dette er i tråd med en villet utvikling gjennom en dreining fra institusjonsbasert omsorg til hjemmebasert omsorg.

Antall mottakere av hjemmetjenester har økt jevnt de siste årene. Det er stadig flere yngre som mottar hjemmebaserte tjenester, mens antall mottakere over 80 år går ned. Mye av oppfølgingen under og etter sykdom behandles i dag i hjemmet. Dette er i tråd med samhandlingsreformen. Det er derfor behov for å styrke bemanningen og kompetansen i de hjemmebaserte tjenestene.

I de siste 10 årene har veksten i antall tjenestemottakere skjedd i aldersgruppen under 67 år. På landsbasis utgjorde 1/3 av alle omsorgstjenestens tjenestemottakere denne gruppen. I 2015 var det 43 tjenestemottakere i Sør-Varanger kommune med tjenester over 35,5 timer per uke. Av disse var 74 % under 67 år. 25,4 % av alle mottakere av pleie og omsorgstjenester i Sør-Varanger kommune har omfattende bistandsbehov.

Kommunestyret vedtok vinteren 2015 et sett av ulike tildelingskriterier for tildeling av omsorgstjenester. Tildeling og koordinering av tjenester gjøres av Tildelingskontoret og koordinerende enhet som er en støttetjeneste i kommunalsjefens stab. Kommunen benytter og tildeler tjenester etter nivåene i omsorgstrappen.

3.8.2 Kommnehelse

Kommunens vurdering av kommnehelse

Kommnehelsetjenesten omfatter avdelingene Frivillig Sentralen, Felles administrasjon helsetjenesten, helsestasjon, fysioterapitjenesten, ergoterapitjenesten, psykisk helsetjeneste og diagnose/behandling og kommunelegetjenesten. Med unntak av legetjenestene er alle disse avdelingene organisert i Barne- og familieenheten. Kommunalsjef for helse, omsorg og velferd har det overordnede ansvaret.

Helsestasjonen er bemannet med 6 helsesøstre, 1 jordmor og 0,5 merkantil. Helsestasjonen mottok eksterne midler til 1 helsesøsterstilling i 2015 for å styrke skolehelsetjenesten i videregående skole.

Dette tiltaket kom i gang 01.02.og varte ut 2015. Det er søkt om nye midler i 2016.

Helsestasjons- og skolehelsetjeneste er en lovpålagt tjeneste til alle barn og unge 0-20 år, og til gravide som ønsker å gå til svangerskapskontroll i tilknytning til helsestasjon. Tjenesten skal være et lavterskeltilbud, og det stilles krav til tilgjengelighet for alle grupperinger innenfor målgruppene. Det er lagt sterke føringer for videreutvikling av helsestasjons- og skolehelsetjenesten som et viktig tiltak for å fremme barn og unges helse.

Gjennom kontakten med nær alle familier, barn og ungdom sikrer tjenesten hele befolkningen tilbud om vaksiner, helseundersøkelser og informasjon om hvordan forebygge sykdom og skader, og støtte til mestring og positiv utvikling.

	2013	2014	2015
Antall fødte i løpet av året	92	107	83
Antall førstegangsbesøk til nyfødt	99	101	70
Antall spedbarn som har fullført helseundersøkelse innen utg. av 8.leveweke	91	101	78
Antall barn som har fullført helseundersøkelse ved 2-3 års alder	114	90	131
Antall barn som har fullført helseundersøkelse ved 4 års alder	93	97	80
Antall barn som har fullført helseundersøkelse innen utgangen av 1.skoletrinn	105	119	127

3.8.2.1 Psykisk helse og rus

Fylkesmannens bilde og vurdering av psykisk helse og rus

Sør Varanger kommune rapporterer om 2,2 årsverk per 1000 innbygger til psykisk helsearbeid for voksne i 2011. Gjennomsnittet for fylket er 2,8 og landet for øvrig 2,4 årsverk per 1000 innbygger. Sør Varanger kommune rapporterer 1,4 årsverk per 1000 innbygger til psykisk helsearbeid for barn og unge i 2011. Gjennomsnittet for fylket er 2,5 og landet for øvrig 2,4 årsverk per 1000 innbygger. Kommunen bør ansette psykolog i tråd med nasjonale anbefalinger.

Kommunens vurdering av psykisk helse og rus

Psykisk helsetjeneste og rustjenesten, og er organisert som en del av Barne- og familieenheten. Rustjenesten tilbyr rehabilitering og omsorg til personer og familier med rus- og avhengighetsproblemer. Tjenesten driver også med forebyggende arbeid innen rus, økonomiske og sosiale problemer på individ- og samfunnsnivå.

Mottakere av rustjenester	2014	2015
17-30 år	23	20
31-49 år	18	19
50-66 år	11	12
67-84 år	2	2
Totalt	55	54

Rustjenesten har fortsatt en høy andel av yngre brukere. Siste året har 11 brukere vært i fengsel. Nesten halvparten av alle brukerne har barn, noen har omsorgen mens mange har besøksavtaler. De fleste, 80 % har en psykisk lidelse i tillegg til sitt rusmiddelmisbruk. Ca. halvparten er utsatt for eller utsetter andre for vold og trusler. Bare 10 % er i arbeid eller under utdanning. Sammen med NAV og Fretex startet tjenesten prosjektet "Jobb start" i 2014, målgruppa er 18-29 år. En har god erfaring så langt og prosjektet videreføres. Rundt 80 % har tilfredsstillende bolig. 70 % har langvarige og alvorlige problemer, 25 % har kortvarige alvorlige eller langvarige milde problemer og 6 % har milde og kortvarige problemer.

Mottakere av psykiske helsetjenester	2014	2015
0-17 år	12	15
18-30 år	27	45
31-49 år	50	53
50-66 år	21	24
67-84 år	7	8
Totalt	117	145

Over 50 % av brukere har alvorlige langvarige problemer som krever omfattende tjenestetilbud. I underkant av 40 % har kortvarig alvorlige og langvarige milde problemer og ca. 10 % har milde og kortvarige.

Kommunen løser sitt behov for krisesentertjenester gjennom NORA senteret IKS. Kommunen har for øvrig tett samarbeid med politiet hva angår vold i nære relasjoner og kunnskapsutvikling. Kommunen støtter politiets kampanje «Hvor lite skal du tåle».

3.8.2.2 Helsestasjons- og skolehelsetjeneste

Kommunens vurdering av helsestasjons- og skolehelsetjenesten

Kommunehelsetjenesten omfatter avdelingene Frivillig Sentralen, Felles administrasjon helsetjenesten, helsestasjon, fysioterapitjenesten, ergoterapitjenesten, psykisk helsetjeneste og diagnose/behandling og kommunelegetjenesten. Med unntak av legetjenestene er alle disse avdelingene organisert i Barne- og familieenheten.

Helsestasjon og skolehelsetjenesten har 7,5 årsverk. 6 helsesøstre, 1 jordmor og 0,5 merkantil. Helsestasjonen mottok eksterne midler til 1 helsesøsterstilling i 2015 for å styrke skolehelsetjenesten i videregående skole. Dette tiltaket kom i gang 01.02. og varte ut 2015.

Gjennom kontakten med nær alle familier, barn og ungdom sikrer tjenesten hele befolkningen tilbud om vaksiner, helseundersøkelser og informasjon om hvordan forebygge sykdom og skader, og støtte til mestring og positiv utvikling.

	2013	2014	2015
Antall fødte i løpet av året	92	107	83
Antall førstegangsbesøk til nyfødt	99	101	70
Antall spedbarn som har fullført helseundersøkelse innen utg. av 8. leveuke	91	101	78

Antall barn som har fullført helseundersøkelse ved 2-3 års alder	114	90	131
Antall barn som har fullført helseundersøkelse ved 4 års alder	93	97	80
Antall barn som har fullført helseundersøkelse innen utgangen av 1.skoletrinn	105	119	127

Mål	Måloppnåelse
Gjennomføring av helsestasjonen og skolehelse-tjenestens undersøkelsesprogram	Delvis oppnådd målsetning. Helsedirektoratets faglige veileder har status som nasjonal retningslinje. Sør-Varanger kommune utfører ikke alle kontroller i samsvar med nasjonal veileder og ville få avvik ved tilsyn. Sør-Varanger kommune har slått sammen og/eller redusert programmet. Det er foretatt en medisinskfaglig vurdering sammen med kommuneoverlege.
Fortløpende avviksbehandling av god kvalitet	Oppnådd målsetning.
Internkontrollsystem	Delvis oppnådd målsetning. Har gode rutiner på utarbeidelse av HMS plan samt implementering av funn ved medarbeiderundersøkelse. Gamle prosedyrer bør revideres og det bør utarbeides prosedyrer på det som mangler.
Rekruttering og stabilisering av ansatte	Oppnådd. Avdelingen har hatt god rekruttering i ledige stillinger.
Kvello-modellen	Ikke gjennomført observasjoner.

Å gjennomføre Kvello modellen slik den er vedtatt er en utfordring for tjenesten.

3.8.2.3 Fastlege- og legevaktordning

Fylkesmannens bilde og vurdering av fastlege- og legevaksordning

Kommunen har nærmere 10.200 innbyggere. Det er etablert 11 pasientlister med samlet 10.100 plasser. En liste er per i dag vakant. Det er vel 400 ledige plasser på listene, hvor de aller fleste er på vakant liste. Bare en av de andre legene har ledig plass. I tillegg er det 2 turnusstillinger i Sør-Varanger, men bare 1 av disse er blitt besatt fra 1. mars 2015. Listekapasiteten vurderes som marginal.

Legevakten vurderes som robust, fordi den er delt mellom mange leger og samlokalisert utenom arbeidstid på sykehuset.

Kommuneoverlegen er «kombilege» med ansvar for 900 pasienter. I tillegg stedfortredende kommuneoverlege. Kapasiteten til samfunnsmedisinsk arbeid vurderes derfor som lavt dimensjonert. Stabile og erfarne leger.

Kommunen har en turnusplass for fysioterapeut.

Kommunen har fordel av at de er en sykehuskommune, med nærliggende muligheter for spesialisering. Flere av legene har vært svært lenge i kommunen (>30 år) og er godkjente spesialister og veiledere i allmenntilleggsmedisin og samfunnsmedisin.

Tilstrekkelig distanse i tjenesten, men noe lav valgfrihet som følge av fulle pasientlister.

Tjenesteproduksjonen vurderes som effektiv.

Kommunens vurdering av fastlege- og legevaksordningen

Kommuneoverlegen har ansvar for all offentlig samfunnsmedisin i kommunen, inkludert miljørettet helsevern og smittevern. Kommuneoverlegen er kommunens medisinfaglige rådgiver og administrativt plassert i stab hos kommunalsjefen, og har ansvar for eget budsjett.

Alle hjemlene i kommunen er besatt for tiden, men turnover er større nå enn tidligere.

Rekrutteringssituasjonen for fastleger er altså fortsatt problematisk, ikke bare i Kirkenes. Trenden er at unge leger ønsker å arbeide på sykehus der arbeidstid og lønn er regulert på annen måte enn for fastlegehjemler. Dette er en bekymringsfull utvikling. Legene ønsker kortere lister, noe som medførte at en ved utgangen av 2015 hadde få ledige listeplasser hos fastlegene i kommunen, og dermed også problemer med å tilby annen fastlege til de som måtte ønske dette. Legetjenesten har imidlertid vært i den gunstige situasjon å ha god tilgang på vikarleger som har arbeidet her før og som ønsker å komme tilbake for kortere vikariater for å dekke vakanser i fastlegehjemler.

3.8.3 Samhandlingsreformen, forebygging og folkehelse

Fylkesmannens bilde og vurdering av samhandlingsreformen, forebygging og folkehelse

Landsomfattende tilsyn i 2014 – folkehelse: Avvik avdekket at det var ikke etablert styringsstrukturer som sikrer at oppgavene med det løpende oversiktsarbeidet i kommunen planlegges, utføres, kontrolleres og eventuelt korrigeres i henhold til folkehelseloven.

Avviket bygger på følgende:

Det fremkom ikke hvordan ansvar og oppgaver med å gjennomføre et løpende oversiktsarbeid er fordelt eller gjort kjent i kommunen og det var ikke utarbeidet beskrivelser av, og det fremstår som uklart, hvordan arbeidet skal organiseres, blant annet for å sikre tverrsektorielle bidrag.

Det fremkom ikke hvilke oppgaver som skal tilligge de ulike virksomhetene, hvordan arbeidet skal koordineres og hvem som skal koordinere det. Det forelå ingen rutinebeskrivelser, sjekklister eller lignende som beskriver hvordan oversiktsarbeidet skal utføres. Kommunen hadde ikke besluttet hva det er behov for å ha løpende oversikt over. Det fremgikk ikke hvordan den samfunnsmedisinske kompetansen i kommunen skal benyttes i oversiktsarbeidet, og hvordan personell involvert i arbeidet for øvrig skal sikres tilstrekkelig kompetanse.

Det var kjent i kommunens politiske og administrative ledelse at et strukturert, løpende oversiktsarbeid ikke var igangsatt. Korrigerende tiltak ble ikke iverksatt fordi området har vært nedprioritert.

Kommunens vurdering av samhandlingsreformen, forebygging og folkehelse

Samhandlingsreformen, forebygging og folkehelse.

Som et ledd i kommunens arbeid med samhandlingsreformen, forebygging og folkehelse har Sør-Varanger kommune gjort flere grep, blant annet opprettelse av folkehelsekoordinatorstilling og fast stilling som frisklivsveileder.

Folkehelsekoordinatorstillingen er inndelt i en 50% stilling med overordnet folkehelsekoordinatoroppgaver, og 50% stilling som drift og videreutvikling av kommunens frisklivssentral.

Sør-Varanger kommune har inneværende år arbeidet med systematisering og ansvarsfordeling i det langsiktige folkehelsearbeidet for synliggjøring av hvordan man planmessig skal arbeide innenfor de ulike enheter og sektorer med implementering av Folkehelsearbeidet.

Den enkelte fagenhet har fått tilført kompetanse om folkehelsearbeid innenfor eget fagfelt og har rapportert på folkehelse som et grunnlag til oversiktsarbeidet. Sør-Varangers arbeid med det systematiske oversiktsarbeidet er godt i gang.

Sør-Varanger kommune har inneværende år fullført Ungdata undersøkelsen i alle ungdomsskoler, noe som vil gi oss verdifull lokal kunnskap om kommunens barn og unge og vil være et godt hjelpemiddel i oversiktsarbeidet.

Arbeidet med fagenhetenes innrapportering på folkehelse, vil legge grunnlaget også for implementering av folkehelse i fagenhetenes egne virksomhetsplaner og det systematiske folkehelsearbeidet inn i egen enhet. Kommuneplanens samfunnsdel inneholder klare visjoner for kommunens folkehelsearbeid de neste årene og særskilte satsningsområder.

Kommunens oversiktsbilde, samt samarbeidsavtaler med helseforetaket står sentralt i samhandlingsreformen og det forebyggende arbeidet, noe også folkehelseloven påpeker som viktig. Sør-Varanger kommune har samarbeidsavtale med Finnmarks sykehuset på flere områder, blant annet om forebyggende samarbeid. (Tjenesteavtale nr.10, samarbeid om forebygging).

Sør-Varanger kommune samarbeider med lokale lag og foreninger, private næringsliv og frivilligsentralen rundt flere konkrete prosjekter både med tanke på arbeidet i frisklivssentralen og på mere langsiktig plannivå. Her kan nevnes både merking av turer og stier, oppgradering av kartverk og utendørs aktivitetspark samt frisklivssentralens arbeid med utsatte grupper.

3.9 Tekniske tjenester

Fylkesmannens bilde og vurdering av tekniske tjenester

Renovasjon utføres av det interkommunale selskapet ØFAS ANS (Øst-finnmark avfallsselskap)

(Båtsfjord, Berlevåg, Nesseby, Sør-Varanger, Tana, Vardø og Utsjok). Kommunen er forurensningsmyndighet på avløp i kommunen. Vi har ikke fått klager eller informasjon fra innbyggere eller andre som tilsier at kommunen ikke ivaretar dette på en tilfredsstillende måte.

DSB gjennomførte januar 2011 tilsyn med brannvesenets forebyggende arbeid i Sør-Varanger og Berlevåg kommuner. Det ble gitt 1 avvik ved tilsynet som gikk på at internkontrollsystemet som skal sikre at krav brannforebyggende oppgaver fastsatt i eller i medhold av lov ikke var tilfredsstillende. Det fremgår ikke hvorvidt avviket skyldes manglende kompetanse eller kapasitet.

Kommunens vurdering av tekniske tjenester

Enheten, Teknisk drift, har ansvar for følgende tjenester:

- Kommunale veier
- FDV - Kommunale bygninger
- Renhold kommunale bygninger
- VAR (vann, avløp, renovasjon)
- Brannvesen
- Kommunal utbygning

Samlet har enheten 86,8 årsverk, med i alt 100 ansatte i hel- og deltidsstillinger. Deltidsstillingene er innenfor brannvesenet og renhold. Enheten ledes av enhetsleder for tekniske tjenester.

Ass.rådmann er enhetsleders nærmeste overordnede. Sykefraværet samlet i enheten var i 2015 på 8,0%, i 2014 8,7%. Dvs. en reduksjon av sykefraværet. Langtidsfraværet (over 17 dgr) er på 6,5%, det betyr at korttidsfraværet er lavt.

Kommunale veier har 5,25 årsverk stillhjemler. Stillingene er fordelt slik; 1 oppsynsmann, 4,25 fagarbeidere.

Forvaltning, drift og vedlikehold av kommunale bygninger har i alt 17 årsverk stillingshjemler. Fordelt slik; en avdelingsleder, tekniker, oppsynsmann, 14 årsverk vaktmester/fagarbeidere. Avdelingen har ansvar for drift og vedlikehold av kommunale formålbygg, i alt 66 300 m², samt 1221 m² boliger. I tillegg leier kommunen inn ca. 3.500 m² til Basen, kino, kompetansesenter, bibliotek, lager Sivilforsvaret og kontorer til flyktningetjenesten og sosialtjenesten.

Kommunestyret vedtok i 2012 overordnede målsetninger for kommunens formålbygg.

Målsetningene sier at byggene skal være egnet til sitt formål og ha en standard som tilfredsstillende lover og forskrifter, samt ivaretar brukernes behov for HMS.

Vedlikeholdsmidlene prioriteres brukt til tiltak som ivaretar opprettholdelse av standard (unngå verdiforringelse) samt helse, miljø og sikkerhet ved de enkelte bygg.

Brann og beredskap er delt i 2 avdelinger, beredskapsavdeling og forebyggende avdeling. Brann- og feiervesenet ledes av brannsjef i 100 % stilling. Brannsjef er også leder for beredskapsavdelingen.

Beredskapsavdelingen er døgnkasernert og er bemannet med 1 utrykningsleder, 1 brannkonstabel samt 2 deltidsbrannkonstabler på hjemmevakt døgnkontinuerlig. I tillegg kommer overbefalsvakt i dreiende turnus.

Total bemanningen på avdelingen består av 4 utrykningsledere i 100% stilling, 4 brannkonstabler i 100% stilling samt 10 deltids brannkonstabler i 2,4 % stilling.

Annen beredskap er Bugøynes branndepot med 10 mannskaper uten vaktordning, Skogbranndepot Svanvik med 12 mannskaper og Skogbranndepot Skogfoss med 12 mannskaper. Brannvesenet er førsteinnsatsstyrke også ved akutt forurensing, trafikk- og industriulykker samt ved overflateredning i sjø og vann.

Feietjenesten har i 2015 hatt 2 heltidsstillinger og har i tillegg hatt en lærling innen feierfaget. Lærlingen vil avlegge fagprøven i løpet av sommer/høst 2016.

Vann, avløp og renovasjon har i alt 10,5 årsverk, alle stillingene besatt. Arbeidsoppgavene er tilknyttet til forvaltning, drift og vedlikehold av kommunens infrastruktur innen vann- og avløp. Anleggene består i hovedsak av 10 kommunale vannverk, 2 mekaniske avløpsrensaneanlegg, 1 biologisk rensaneanlegg, 2 infiltrasjonsanlegg, 24 pumpestasjoner og 259 km med vann- og avløpsledninger.

Kommunen har i liten grad utfordringer med å rekruttere til ledige stillinger innenfor tekniske tjenester. Det er liten turnover i de tekniske tjenestene.

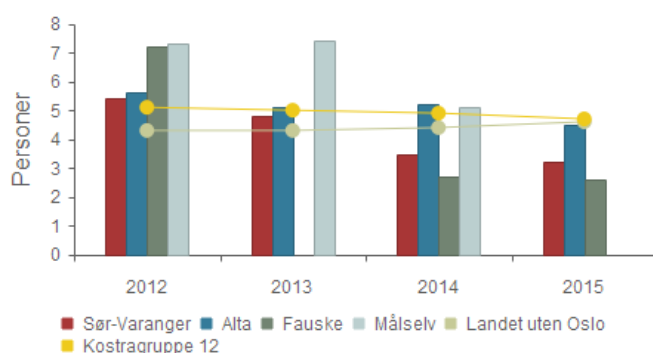
3.10 Kultur og kirke

Kommunens vurdering av kultur og kirke

Enheten kultur og fritid består av Allmenn kultur og Sør-Varanger Bibliotek. Allmenn kultur har totalt 4,33 % årsverk fordelt på 7 ansatte, mens Sør-Varanger bibliotek har 5,3 årsverk fordelt på 6 ansatte.

Allmenn kultur omfatter ungdomskultursenteret Basen som har ungdomsklubb 3 ganger i uka, ungdomsklubben på Bugøynes, kulturtiltak for funksjonshemmede, teater og konsulenttjenester innenfor kultur, idrett og spillemiddelordningen. Kommunen har et eget kulturhus «Sør-Varanger kultursal» som drives av Samovarteateret AS.

Bibliotek:



Tabellen ovenfor viser at besøkstallene i Sør-Varanger er gradvis redusert de siste årene. Sør-Varanger fremkommer her med de 2. laveste besøkstallene per innbygger.

Utlånet i 2015 var på 35.491 som er en nedgang på 17 % fra året før. Bokbussen utgjorde 2024 utlån med en nedgang på 17 % fra året før. Besøket på biblioteket var på 32.500 og som er en nedgang på 9 % fra året før. Tallnedgangen er samsvarende med en nasjonal trend.

Sør-Varanger menighet.

Om lag 80 % av befolkningen i Sør-Varanger er medlem i den norske kirke.

4 Kommunens rolle som myndighetsutøver

Fylkesmannens bilde og vurdering av rollen som myndighetsutøver

Kommunen har ansatte med kompetanse på områdene naturforvaltning og forurensning. Den begrensede erfaringen vi har med kommunen tilsier at de gjør dette på en forsvarlig måte.

Kommunen har en ansatt i 1 årsverk innen landbruksforvaltning. Sør-Varanger er den 3. største landbrukskommunen i fylket. Vi vurderer at kompetansen gjennom flere år har vært stabil, men at det tidvis er utfordringer knyttet til tidsfrister, noe som indikerer utfordringer med kapasitet.

Kommunen har lenge vært aktiv innen landbruksbasert næringsutvikling, noe som gir positive utslag i fagmiljøet. Kommunen har som en av få kommuner en oppdatert landbruksplan.

Kommunens vurdering av rollen som myndighetsutøver

Innenfor de typiske samfunnsutviklingsorienterte områder som arealplanlegging og byggesak vurderes kompetansen som god, både formell og erfaringskompetanse. Noe begrensede ressurser på fagområdet miljøvern. Landbruk, geodata og andre tilleggende fagområder vurderes som tilfredsstillende.

Der begrensede ressurser innenfor fagområdene barnevern og sosialhjelp. Den formelle kompetansen og erfaringskompetansen vurderes likevel som god.

Innenfor fagområdet kommunale veier er det begrensede ressurser, også innenfor formell kompetanse, men erfaringskompetansen er god.

• *Hvordan er tilgangen på juridisk kompetanse i dag?*

Kommunen har for tiden én ansatt med formell juridisk kompetanse. Erfaringskompetansen er god. Det blir kjøpt juridiske tjenester ved behov.

• *Er kommunen avhengig av en eller flere nabokommuner for å levere lovpålagte velferdstjenester?*

Nei.

• *På hvilke juridiske områder har kommunen kjøpt tjenester i 2014?*

- Eiendomsskatt
- Barnevern
- Personalområdet
- Innkjøp

• *Hvordan er saksbehandlingstidene og kvaliteten på saksbehandlingen?*

Innenfor fagområdene byggesak, arealplanlegging, miljøvern, landbruk etc. overholdes frister i hht regelverk. Kvaliteten på saksbehandlingen vurderes som god, jfr. tilbakemelding fra forvaltningsrevisjon.

• *Hva er omfang av klagesaker, og fordeling pr. forvaltningsområde?*

Innenfor ovennevnte fagområder er det bare noen få klagesaker pr. år.

Det varierer fra år til år, men i snitt ca. 10 klagesaker per år av en samlet saksmengde på ca 1500-2000 saker.

• *Har man gode rutiner og systemer for myndighetsutøvelse?*

Innenfor ovennevnte fagområder er det utarbeidet egne tjenestebeskrivelse og rutinebeskrivelser.

• *Har kommunen utfordringer knyttet til habilitetsrelaterte problemstillinger?*

I svært liten grad.

• *Er det utfordringer knytte til offentlighetsloven mht. innsyn og svar på henvendelser?*

Det er tidkrevende og krever mye ressurser, men lite uavklart.

Myndighetsøvelse – nåværende juridisk kompetanse – rådmannens vurderinger									
	Formell kompetanse			Erfaringskompetanse			Rekrutteringsmuligheter		
	God	Middel	Dårlig	God	Middels	Dårlig	God	Middels	Dårlig
Forvaltningslov/ Offentlighetslov		x		x				X	
PBL	x			x				X	
Lov om barnevern	x			x				x	
Sosialhjelpsloven		x		x			x		
Arbeidsmiljølov		x			x			x	

På hvilke juridiske områder har kommunen kjøpt tjenester i 2013?	
Forvaltningslov	
PBL	x
Lov om barnevern	x
Sosialhjelpsloven	
Arbeidsmiljølov	

5 Kommunens rolle som samfunnsutvikler

Kommunens vurdering av rollen som samfunnsutvikler

Kommunenes rolle som samfunnsutvikler dreier seg om langsiktig arealbruk og utbyggingsmønster, utbygging av infrastruktur, steds- og sentrumsutvikling, næringsutvikling, miljø og folkehelse i videste forstand.

Rollen favner videre enn de oppgavene en kommune er pålagt å utføre gjennom lover og forskrifter, og er i stor grad basert på samarbeid med og mobilisering av aktører i og utenfor egen kommune.

- *Hvordan er situasjonen i kommunen når det gjelder befolkningsutvikling, næringsutvikling og sysselsetting, ref. beskrivelse i kapittel 1, og hvor ser man sitt utviklingspotensial på disse områdene?*

Situasjonen i kommunen er siden 2015 noe annerledes enn den beskrevet i kapittel 1, hvor konkurransen i Sydvaranger gruve AS har medført at vi nå er en omstillingskommune. Kommuneplanens samfunnsdel er kommunens overordna styringsdokument (vedtatt 29.09.2014), overordna visjon er i følge planen:

«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 12000 innbyggere ved planperiodens utløp, og ha en kvalitet som gjør kommunen attraktiv som bosted og for etableringer og knoppskyting i privat næringsliv.»

Samfunnsdelen har 5 særlige satsningsområder:

Næringsutvikling

Infrastruktur

Barn og ungdom

Kompetansebygging

Folkehelse

I tillegg til dette kommer omstillingsarbeidet som er igangsatt.

- *I hvilken grad har kommunen kapasitet og kompetanse om samfunnsutvikling?*

Kommunen har gjennom plan- og utviklingsavdelingen god kapasitet og kompetanse om samfunnsutvikling. Av kompetanse kan nevnes 3,5 stillinger innenfor arealplanlegging og 1 stilling innen samfunnsplanlegging. I tillegg har jordbrukssjefen vært frikjøpt deler av sin stilling til omstillingsarbeidet, vedkomne gjennomfører også samplan-kurs.

- *I hvilken grad evner kommunen å gjennomføre vedtak i plan- og utbyggingsaker?*

Kommunen gjennomfører vedtak i plan- og utviklingsaker innenfor de frister som er fastsatt gjennom plan- og bygningsloven med forskrifter.

- *Klarer kommunen å legge til rette for en arealbruk og et utbyggingsmønster som er til beste for den enkelte og for samfunnet som helhet?*

Kommuneplanens arealdel er kommunens styringsverktøy for arealbruk, gjeldende kommuneplan ble vedtatt i 2005 og det pågår nå rullering av denne, hvor planforslaget nå ligger ute til høring/offentlig ettersyn (14.05.16-30.06.16). Målet med samfunnsdelen er blant annet å legge til rette for en arealbruk og et utbyggingsmønster som er til beste for den enkelte og for samfunnet som helhet. Kommunen opplever en del dispensasjonssøknader og forslag til reguleringsplaner som er i strid med kommuneplanens arealdel, som kan være en indikator på at arealdelen ikke fanger opp alt. Kommunen opplever også at andre myndigheter bidrar negativt til den arealbruk og utbyggingsmønster kommunen ønsker.

- *Klarer kommunen å etablere samarbeid, og støtte lokale initiativer, med innbyggere, bedrifter, entreprenører, ildsjeler og frivillige organisasjoner i kommunens samfunnsutviklingsarbeid?*

Ja i stor grad, som f.eks:

Samarbeid med næringshagen om Kirkeneskonferanse og Barents spektakle

Samarbeid om utvikling av større industriprosjekter

Samarbeid om utvikling av boligprosjekter

- *Hvordan utfører kommunen sin rolle som tilrettelegger for næringsvirksomhet?*

Kommunen tilrettelegger for næringsvirksomhet gjennom forutsigbar arealplanlegging, og som infrastrukturtilrettelegger. I tillegg har kommunen et eget næringsfond, som bidrar til bedriftsetableringer og utvikling av bedrifter.

- *Hvordan er markedet for boliger og fritidsboliger i kommunen?*

Kommunen opplever at tilgangen på boligtomter er stor. Omsetning av boliger og fritidsboliger er høy, hvor også prisnivået er relativt høyt.

- *Hva gjør kommunen med hensyn til stedsutvikling og det å skape attraktivitet i egen kommune (areal og bygninger, ulike typer stedlige tilbud, stedlig identitet, kultur og omdømme)?*

Kommunen skal i løpet av året i gang med en egen byplan for Kirkenes.

På hvilke samfunnsutviklingsområder har kommunen kjøpt konsulenttenester i 2013? (kryss av)			
Arealplanlegging	X		
Infrastruktur	X		
Næringsutvikling / sysselsetting			
Kultur			
Utdanning			
ANDRE OPPGAVER			

Samfunnsutvikling - bemanning (kryss av) - rådmannens vurderinger			
	Bemanningsnivå i forhold til oppgaver		
	god	middels	dårlig
Arealplanlegging / stedsutvikling	X		
Infrastruktur		X	
Næringsutvikling / sysselsetting		X	
Kultur		X	
Utdanning	X		
ANDRE OPPGAVER			

6 Kommunen som demokratisk arena

Kommunestyrevalg 2003- 2011, valgdeltagelse i prosent av stemmeberettigede

	2003	2007	2011
Kolonne1	Kolonne2	Kolonne3	Kolonne4
2002 Vardø	56,4	62,7	63,3
2003 Vadsø	59,7	60,8	64,5
2004 Hammerfest	50,5	51,2	56,1
2011 Guovdageaidnu Kautokeino	64	62,1	64,9
2012 Alta	49,2	55,2	60,4
2014 Loppa	56,8	70,1	71,6
2015 Hasvik	66,7	73,1	70
2017 Kvalsund	66,2	61,7	59,5
2018 Måsøy	54,5	62,5	63,6
2019 Nordkapp	55,4	58,6	59,3

2020 Porsanger Porsángu Porsanki	55,4	58,7	61,7
2021 Kárásjohka Karasjok	59,5	60,9	67,2
2022 Lebesby	52,3	56,6	54,2
2023 Gamvik	54,5	66,5	67,9
2024 Berlevåg	62,5	66,3	70,8
2025 Deatnu Tana	64,6	65,2	64,9
2027 Unjárga Nesseby	74	77,6	72,3
2028 Båtsfjord	58,6	60,4	66
2030 Sør-Varanger	53,5	57,3	60,9

Kommunens vurdering av kommunens som demokratisk arena

I «Hvordan fungerer lokaldemokratiet?» (Baldersheim og Rose 2011) presiseres det at lokaldemokrati er mer enn valgdeltakelse. Det handler også om tillit og legitimitet til kommunen og de folkevalgte, dialog mellom folkevalgte og innbyggere mellom valg, mulighet til å bidra i lokalsamfunnet, samt innflytelse på tilbudene innbyggerne bruker.

Valgdeltakelsen i Sør-Varanger ved kommune – og fylkestingsvalg var i 2015 på 56,1 % - en svak nedgang fra 2011 hvor den var på 59,5%. På nasjonalt nivå var valgdeltakelsen på henholdsvis 64,5% og 60,2%. Bakgrunnen for den svake valgdeltakelsen i Sør-Varanger er uvisst.

Når det gjelder innbyggerdialog, praktiseres dette aktivt fra kommunens side. Spesielt når det gjelder større byggeprosjekter, planarbeid som kommunedelplaner, større reguleringsplaner o.l. arrangeres det ofte åpne dialogmøter, folkemøter og workshops. I den siste tiden har det også vært invitert til åpne folkemøter i forbindelse med omstillingsarbeidet etter nedleggningen av Sydvaranger i tillegg til at den kommunale ledelsen har vært i tett dialog med kommunens næringsliv og andre involverte parter.

Den politiske organiseringen i Sør-Varanger kommune legger også til rette for innbyggermedvirkning. I tillegg til en tradisjonell kommunestyremodell med hovedutvalg, er det fungerende eldreråd, ungdomsråd og råd for likestilling av funksjonshemmede som alle har innstillingsmuligheter til kommunestyret i saker som er relevante for deres fagområde. Rådene kan også fremme saker på eget initiativ, men det er opp til ordfører om de også fremmes for kommunestyret. I tillegg har rådmannen signert en samarbeidsavtale med idrettsrådet hvor de gis innstillingsmulighet i saker som er viktige for idretten i kommunen. Hovedutfordringen her er å bruke denne strukturen slik den er tiltenkt og ikke forsere saksgang på bekostning av rådene.

Kommunen har fokus på å være en åpen kommune som kjører åpne og transparente prosesser. Som et ledd i dette blir for eksempel alle kommunestyremøter streamet på kommunens hjemmeside.

Når det gjelder rekruttering av medarbeidere med saksbehandlerkompetanse er det tidvis svært få søkere til stillingene, men man har i stor grad lyktes med å få besatt nøkkelposisjoner med kompetente folk. Den største utfordringen er å beholde kompetansen og man ser ofte at medarbeidere slutter til fordel for en annen jobb kommunen, eller at de flytter fra kommunen.

I Finnmarks-sammenheng er Sør-Varanger kommune med sine vel 10 200 innbyggere en relativt stor kommune som kan løse mange av oppgavene innenfor egen organisasjon. Men Sør-Varanger kommune er også med i en rekke IKS'er på områder som kritesenter, kino, museum, arkiv og revisjon. Representantene blir valgt av kommunestyret. Utover dette har Sør-Varanger kommune relativt liten kontroll over aktivitetene i disse IKS'ene. Det er heller ikke alle IKS'er som har sterkt fokus på annen forankring av prosesser, investeringer etc. i eierkommunen, og det er generelt lav

rapporteringsgrad tilbake til kommunestyret.

Sør-Varanger kommune har over år slitt med trang økonomi i forbindelse med høy gjeldsbelastning blant annet som følge av en rekke store investeringsprosjekter. Det kan oppleves som om den politiske handlingsfriheten er begrenset, men kommunestyret har allikevel funnet rom for å gjøre sine prioriteringer med de midler som har vært til rådighet.

I kommunestyreperioden 2016-2019 har Arbeiderpartiet reint flertall i kommunestyret i Sør-Varanger kommune. Senterpartiet er det største opposisjonspartiet etterfulgt av Høyre, Fremskrittspartiet og Sosialistisk Venstreparti.

Ordfører og rådmannen møter på vegne av kommunen i Øst-Finnmark regionråd hvor relevante saker for hele regionen blir tatt opp til diskusjon og behandling.

Politisk ledelse har svart følgende på spørsmålene under:

Hvordan er rekrutteringen og engasjementet for å drive politisk arbeid jf. Nominasjonsprosessen til kommunevalg 2015?

Opplevde rekrutteringen og engasjementet som godt foran nominasjonsprosessen 2015.

Hvilke partier er representert og hvordan er aktiviteten i partiorganisasjonene?

AP (14), Sp (5), SV (2), H (4) og Frp (2) er i dag representert i kommunestyret. Aktiviteten i partiorganisasjonene er god.

I hvilken grad opplever politikerne at de har regional tyngde og slagkraft overfor fylkeskommunale og statlige myndigheter?

Vi opplever at vi har reel påvirkning ovenfor fylkeskommunale og statlige myndigheter.

Hvordan er det politiske samarbeidsklimaet på tvers av kommunegrensene?

Det politiske samarbeidsklimaet på tvers av kommunegrensene oppleves som godt.

7 Oppsummering av kommunens analyse

Her oppsummerer kommunen sin analyse basert på kriteriene under.

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.

Kort oppsummert:

Kommunen har god kapasitet innenfor det fleste tjenesteområder. Noen utfordringer er nevnt eksempelvis barnevern. Tidvis kapasitetsutfordringer kan forekomme.

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.

Kort oppsummert:

Kommunen har god og relevant kompetanse i de fleste fagmiljøer. Kommunen gir, i all hovedsak, gode beslutningsgrunnlag for de folkevalgte. Kommunen er sårbar for sykefravær og turn over.

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.

Kort oppsummert:

Kommunes administrasjon og saksbehandling er i tilstrekkelig distanse, slik at ikke utenforliggende hensyn og myndighetsutøvelsen sette på prøve. Det er stadig fokus på habilitet i saksbehandlingen.

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.

Kort oppsummert:

Kommunen har en effektiv tjenesteproduksjon på de fleste områder. En spredt bosetting hvor innbyggerne skal motta likeverdige tjenester i alle deler av kommunen utfordrer effektivitet, men er samtidig en politisk villet og vedtatt strategi. Kommunereformen er ikke sentraliseringsreform og det er i kommunereformen ikke berørt spørsmål som struktur i grunnskole/barnehage eller innenfor omsorgstjenestene.

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.

Kort oppsummert:

Kommunen har utfordringer hva angår økonomi. Høy lånegjeld og lite disposisjonsfond gir utfordringer. Kommunen vil også for fremtiden gjøre prioriteringer innenfor tjenesteområdene for å balansere budsjettene.

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.

Kort oppsummert:

Kommunens valgfrihet vil i liten grad avhenge av kommunesammenslåing med Nesseby kommune med bakgrunn i de store geografiske avstander.

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.

Kort oppsummert:

Dersom kommunen slår seg sammen med Nesseby kommune kan en slik storkommune få en større regional tyngde og slagkraft. En sammenslåing kan også virke positivt for en felles utvikling av kyst og arealdisponering for næringsutvikling.

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 tilrette 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.

Kort oppsummert:

Valgdeltakelsen i Øst-Finnmark er generelt lav og ligger mellom 55-70 % av befolkningen. Nesseby har størst valgdeltakelse med 70 %. Det er svært usikkert hvorvidt en kommunesammenslåing vil ha positiv effekt på valgdeltakelsen og deltakelse i lokaldemokratiet.

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.

Kort oppsummert:

Dette avhenger lite av kommunereform og sammenslåing med Nesseby kommune. Kommune bør være deltakende i ulike IKS for hele Øst-Finnmark som i dag. Den kommunale organisasjon har nødvendig kompetanse og kapasitet for å utarbeide gode politiske beslutningsgrunnlag for de folkevalgte.

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.

Kort oppsummert:

Innbyggerundersøkelsen viser at hele 85 % av respondentene har ganske stor eller svært stor tilhørighet til Sør-Varanger kommune. Undersøkelsen viser at tilhørigheten øker med hvor lenge man har bodd i kommunen. Undersøkelsen viser også at innbyggerne i Sør-Varanger i stor grad benytter tjenester og ulike aktiviteter i egen kommune.

8 Kilder

Statistikk er hentet fra:

- SSB
- KOSTRA (KOMmune –Stat- RAPportering)
- Fylkesmannens faktaark om kommunene
- Utdanningsdirektoratet
- Folkehelseinstituttet



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: Stig Ulvang Enhetsleder: Stig Ulvang, tlf. 78 97 74 93	Dato: 09.06.2016
Arkivsak: <arkivsaksnr>	
Saksordfører:	

Utvalg	Saksnummer	Dato
Formannskapet		
Kommunestyret	049/16	15.06.2016

OMSTILLINGSPLAN 2016 - 2022 FOR SØR-VARANGER KOMMUNE

Vedlagte dokumenter:

Strategisk Utviklingsanalyse Sør-Varange1
v 1.2 Omstillingsplan Sør-Varanger
v 1.2 Omstilling Sør-Varanger Handlingsplan 2016-2017
Kommunikasjonsstrategi Sør-Varanger

Dokumenter i saken:

- 2016007174 KOPI AV BREV FRA FINNMARK FYLKES UTTALELSE TIL FORELØPIG OMSTILLINGSSØKNAD FRA SØR-VARANGER KOMMUNE
- 2016007153 INNOVASJON NORGES UTTALELSE TIL FORELØPIG OMSTILLINGSSØKNAD FRA SØR-VARANGER KOMMUNE
- 2016006638 REFERAT FRA STYRINGSRUPPEMØTE (FASE 2) 18. MARS 2016
- 2016006446 SØKNAD OM STATLIGE OMSTILLINGSMIDLER TIL SØR-VARANGER KOMMUNE ETTER KONKURSEN VED SYDVARANGER GRUVE AS
- 2016006400 SAMFUNNSMESSIGE KONSEKVENSANALYSE AV KONKURSEN VED SYDVARANGER GRUVE AS
- 2016003366 MELDING OM VEDTAK I FORMANNSKAPET 17.02.16 - OMSTILLINGSPLAN FOR SØR-VARANGER - STRATEGI OG FORANKRINGSFASEN (FASE 2)
- 2016002396 OPPSUMMERING FRA MØTE MED BEDRIFTER MFL 05.02.2016
- 2016001574 REFERAT MØTE MED FINNMARK FYLKESKommune 07.01.2016
- 2016001573 REFERAT MØTE MED FINNMARK FYLKESKommune 16.12.2015
- 2016001572 REFERAT MØTE MED FINNMARK FYLKESKommune 08.12.2015
- 2016001571 OPPSUMMERING MØTE I RESSURSGRUPPA 19. JANUAR 2016

- 2016000574 INNSPILL ANG ORGANISERING OG FORANKRING AV
OMSTILLINGSARBEID INN MOT NÆRINGSLIVET.
- 2016000123 STATUS FOR KOMMUNENS OMSTILLINGSGARBEID ETTER KONKURSEN
VED SYDVARANGER GRUVE AS
- 2015028197 INVITASJON TIL Å DELTA I ARBEIDSGRUPPE FOR OMSTILLING I SØR-
VARANGER
- 2015026552 INVITASJON TIL Å DELTA I ARBEIDSGRUPPE FOR OMSTILLING I SØR-
VARANGER

Forslag til innstilling:

Nina Bordi Øvergaard
rådmann

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

Strategisk Utviklingsanalyse
Sør-Varanger kommune
2016

Sør-Varanger 30. mars 2016

Innholdsfortegnelse

1. Sammendrag	4
<i>Utfordringer</i>	4
<i>Muligheter</i>	4
<i>Anbefalinger og forslag til prioriteringer</i>	4
2. Innledning – metode og gjennomføring	5
<i>Kilder</i>	5
<i>Informasjon og forankring</i>	5
3. Bakgrunn for omstillingen i Sør-Varanger	6
3.1 <i>Definisjoner omstilling</i>	6
3.1.1 <i>Sårbarhet</i>	6
3.1.2 <i>Attraktivitet</i>	6
3.2 <i>Sør-Varangers omstillingsbehov</i>	7
3.3 <i>Omstilling i Sør-Varanger – mål og ambisjoner</i>	8
4. Sør-Varanger i et regionalt perspektiv	8
4.1 <i>Næringsutvikling, attraktivitet og vekstkraft</i>	8
4.1.1 <i>Kommune-NM</i>	9
4.1.2 <i>Kommunebarometeret</i>	9
4.2 <i>Befolkningsutvikling</i>	10
4.3 <i>Utdanningsnivå</i>	11
4.4 <i>Sysselsetting, næringsstruktur og arbeidsledighet</i>	12
4.5 <i>Regionalt samarbeid</i>	13
4.6 <i>Vurdering</i>	13
5. Komparative fortrinn for næringsutvikling i Sør-Varanger	15
5.1 <i>Næringsmiljø i Sør-Varanger</i>	15
5.1.1 <i>Industri</i>	15
5.1.2 <i>Handel og tjenesteytende næringer</i>	15
5.1.3 <i>Reiseliv og opplevelsesbaserte næringer</i>	16
5.1.4 <i>Primærnæringer</i>	16
5.1.5 <i>Offentlige aktører</i>	17
5.2 <i>Produksjonsfaktorer</i>	17
5.2.1 <i>Råstoff og naturressurser</i>	17
5.2.2 <i>Menneskelige ressurser og arbeidskraft</i>	18
5.2.3 <i>Teknologi og kompetanse</i>	19
5.2.4 <i>Kapitaltilgang</i>	19
5.2.5 <i>Nærhet til markedet</i>	20
5.3 <i>SWOT-analyse</i>	21
5.3.1 <i>Styrker</i>	21
5.3.2 <i>Svakheter</i>	21
5.3.3 <i>Muligheter</i>	21

5.3.4	Trusler	22
6.	Utviklingsmuligheter rundt eksisterende næringsliv	23
6.1	<i>Lokale næringsmiljøer</i>	23
6.1.1	Industri	23
6.1.2	Handel og tjenesteytende næringer	23
6.1.3	Opplevelsesbaserte næringer	24
6.1.4	Primærnæringer	24
6.2	<i>Vurderinger</i>	25
7.	Sør-Varanger kommunes rolle som tilrettelegger	27
7.1	<i>Utviklingsbehov i det kommunale servicetilbudet</i>	27
7.2	<i>Kommunal næringservice, næringsbygg og næringsarealer</i>	27
7.3	<i>Utvikling av senterstruktur og kommunikasjoner</i>	27
7.4	<i>Utvikling av en lokal entreprenørskapskultur</i>	28
7.5	<i>Kommunalt omdømme, renommé, merkevare</i>	28
8.	Innsatsområder – anbefalinger og prioriteringer	29
	<i>Innsatsområde 1 – Industri og bergverk</i>	29
	<i>Innsatsområde 2 – En opplevelsesnæring i verdensklasse</i>	30
	<i>Innsatsområde 3 – Barentshavet som utviklingsressurs</i>	31
	<i>Innsatsområde 4 – Økt verdiskaping i grenseområdet Norge-Russland-Finland</i>	31
	<i>Støtteområde – Entreprenørskapskultur og attraktivitet</i>	32
	Litteraturliste	34
	<i>Kommunalt planverk og prosessdokumenter</i>	34
	<i>Forskningslitteratur og rapporter</i>	34
	Vedlegg	35
	<i>Sør-Varanger i Kommune-NM</i>	35

1. Sammendrag

November 2015 gikk Sydvaranger Gruve AS konkurs, med konsekvensen at over 400 ansatte mistet jobben. Dette var utgangspunktet for at Sør-Varanger kommune ønsket å sette i gang en prosess med å søke om omstillingsmidler, som et ekstraordinært tiltak for å erstatte tapet av disse arbeidsplassene med nye, lønnsomme arbeidsplasser i privat næringsliv.

Denne strategiske utviklingsanalysen er en del av grunnlaget for den endelige søknaden til Kommunal- og regionaldepartementet. Den skal peke på hvilke utfordringer og muligheter Sør-Varanger har i forbindelse med næringsutviklingen i omstillingsarbeidet og gi anbefalinger til hvilke områder som skal prioriteres i det videre arbeidet.

Utfordringer

På grunn av beliggenhet er Sør-Varanger sin egen bo- og arbeidsmarkedsregion med om lag 5 500 sysselsatte. Dette, sammen med at sysselsettingen i Sør-Varanger har vært svært avhengig av gruvedriften, gjør kommunen ekstra sårbar.

Å gå fra å være et samfunn med en stor hjørnesteinsbedrift til å få et enda større mangfold av mindre bedrifter som bidrar til sysselsetting, er en omstilling som man vet tar tid og som krever mye holdningsskapende arbeid. Dette må man ha forståelse for, samtidig som et omstillingsarbeid i praksis er nødt til å levere resultater fra dag 1 for å sikre nødvendig legitimitet. Denne balansegangen må også være en sentral del av kommunikasjonen i omstillingsarbeidet.

Muligheter

Mulighetene i Sør-Varanger fremstår som store. Et omstillingsarbeid må baseres på de fortrinn kommunen har. Det finnes flere åpenbare muligheter i Sør-Varanger som kan utnyttes i omstillingsarbeidet. Det som i utgangspunktet fremstår som de mest interessante mulighetene er

- Naturgitte muligheter knyttet til utnyttelse av Barentshavet og reiseliv
- Lang industrierfaring og –kompetanse
- Et levende næringsliv med utviklingspotensial også innenfor andre sektorer
- En geografisk beliggenhet som muliggjør en satsing på Sør-Varanger som logistikknutepunkt

Anbefalinger og forslag til prioriteringer

Gjennom arbeidet med utviklingsanalysen, foreslår vi følgende prioriterte innsatsområder for omstillingsarbeidet i Sør-Varanger

- Industri
- Opplevelsesnæring i verdensklasse
- Barentshavet som utviklingsressurs
- Grenseoverskridende samarbeid Norge-Russland-Finland
- Etablererkultur og attraktivitet

Det siste innsatsområdet vil være et bransjeuavhengig satsingsområde som både støtter opp under de fire andre innsatsområdene, men også fanger opp sektorer som ikke faller naturlig inn under de fire bransjespesifikke satsingene.

2. Innledning – metode og gjennomføring

Sør-Varanger kommune er oppdragsgiver og bestiller for oppdraget med å lage Strategisk Utviklingsanalyse. Proneo fikk oppdraget etter en anbudskonkurranse. Kontaktperson i Sør-Varanger kommune har vært Stig Ulvang.

Arbeidet med strategisk utviklingsanalyse har fulgt Innovasjon Norge sin veileder for gjennomføring av Strategisk Utviklingsanalyse, datert 02.11.11.

Arbeidet ble utført i perioden februar 16 - ultimo mai 16.

Prosjektledelse er utført ved Proneo AS. Prosjektleder hos Proneo for dette oppdraget har vært Knut Baglo.

Kilder

Denne strategiske utviklingsanalysen har blitt laget på bakgrunn av flere ulike kilder.

Den viktigste kilden har vært 41 dybdeintervjuer som ble gjort med sentrale personer fra næringsliv, kommunal administrasjon og organisasjonsliv i Sør-Varanger. Disse intervjuene ble utført som enkeltintervju. Det har også blitt avholdt et innledende folkemøte; 21.04.2016 i Kirkenes, med mellom 150 og 200 deltagere. I tillegg er det gjennomført et avsluttende folkemøte den 12. mai 2016 i Kirkenes, med over 50 deltagere.

Det er også gjennomført møter med andre sentrale aktører for omstillingsarbeidet, som Sør-Varanger kommune, Kirkenes Næringshage, Innovasjon Norge og Finnmark fylkeskommune. Disse møtene har også vært sentrale i utarbeidelsen av utviklingsanalysen.

Det er blitt brukt flere skriftlige kilder i arbeidet. Særlig sentral er «Konsekvensanalyse – Konkurs ved Sydvaranger Gruve AS», utarbeidet av Norconsult.

Informasjon og forankring

Å forankre et omstillingsarbeid på en god måte i lokalbefolkningen og lokalt næringsliv, er kanskje den viktigste jobben i den innledende og forberedende fasen av omstillingssøknaden. Selv om dybdeintervjuene og folkemøtene primært ble brukt til å skaffe informasjon til utviklingsanalysen, har også det vært sentralt å bruke disse møtene til å forankre omstillingsprosessen. Møtene har blitt innledet med informasjon om omstillingsarbeid generelt, de ulike fasene i omstillingsarbeidet og bakgrunnen for omstilling i Sør-Varanger. Norconsult var også tilstede på det første folkemøtet for å presentere sin konsekvensanalyse.

3. Bakgrunn for omstillingen i Sør-Varanger

3.1 Definisjoner omstilling

I kriteriene for statlig ekstra innsats i forbindelse med omstilling heter det:

«Reduksjonen i den direkte sysselsettingen i hjørnesteinsbedriften/næringen bør være meget betydelig over en 3-års periode, og reduksjonen bør som hovedregel utgjøre minst 15 prosent av den totale sysselsettingen i kommunen. I absolutte tall bør nedleggelsen som et minimum ligge på 150 personer. I helt særskilte tilfeller bør det imidlertid vurderes om en kan gå noe lavere på små og isolerte steder.»

I en totalvurdering av situasjonen i området skal det imidlertid også legges vekt på reduksjonen i den indirekte sysselsettingen, den generelle arbeidsledigheten og mulighetene for pendling innenfor den aktuelle bo- og arbeidsmarkedsregionen. I tillegg kan det også være aktuelt å ta i betraktning trygdebudsjettets størrelse, andel yrkesaktive i kommunen og kommuneøkonomi for å få et mest mulig komplett bilde av tilstanden i lokalsamfunnet».

I tillegg til tapte arbeidsplasser og befolkningsnedgang er faktorer som lavt utdanningsnivå, begrenset kapitaltilgang, behov for reduksjoner i kommunalt driftsnivå, lav attraksjonskraft og stor avstand til nærmeste regionsenter med å forsterke den negative spiralen.

I forskningslitteraturen benyttes det enkelte faguttrykk som beskrives kjerneproblematikk innen omstilling. Her gis definisjoner på de mest sentrale:

3.1.1 Sårbarhet

Et samfunns sårbarhet sier noe om risikoen for stagnasjon eller nedgang, og er blant annet knyttet til potensialet for arbeidsplassutvikling i lokalsamfunnet og lønnsomhetsutvikling i næringslivet. Sårbarhet måles vanligvis ved bruk av tre indikatorer: ¹

- Avhengighet av hjørnesteinsbedrifter
- Avhengighet av enkeltbransjer
- Kontakt med arbeidsmarked utenfor

Distriktskommuner er generelt mer sårbare enn andre, og det er særlig sårbarhet knyttet til bransjespesialisering som har økt i norske kommuner. Dette er ofte en konsekvens av «vellykket» næringsutvikling, der en har lyktes innenfor et avgrenset næringsområde, med påfølgende sårbarhet for konjunktursvingninger.

Dette er det viktig å være oppmerksomme på i en omstillingsprosess. Ofte må mulighetene til å lykkes med å bygge på kompetanse og næringsliv som finnes, vurderes opp mot mulighetene til å stimulere til etablerervirksomhet innen andre områder. En må kort og godt sørge for at lokalsamfunnet har flere føtter å stå på.

3.1.2 Attraktivitet

Steder kan vokse fram av i hvert fall tre ulike årsaker, og sentralt i alle disse står mennesker. Telemarksforskning har utviklet en modell hvor de sorterer den stedlige veksten og utvikling i tre attraktivitetsdimensjoner:

¹ Kobro, Vareide og Hatling: Suksessrike distriktskommuner. En studie av kjennetegn ved 15 norske distriktskommuner, s 9. TF-rapport nr. 303, Telemarksforskning 2012

- Attraktivitet som bosted
- Attraktivitet som besøkssted
- Attraktivitet som bedriftssted

Summen av disse tre attraktivitetsdimensjonene definerer nivået på et steds evne til utvikling og vekst.

3.2 Sør-Varangers omstillingsbehov

Den primære bakgrunnen for omstilling i Sør-Varanger er nedleggelsen av Sydvaranger gruve AS i november 2015. Som følge av denne nedleggelsen mistet 422 jobben. Det totale sysselsettingstapet som følge av nedleggelsene, inkludert ringvirkninger fra lokale underleverandører og andre lokale bedrifter, er i konsekvensanalysen estimert til å være 650 sysselsatte for Sør-Varanger kommune eller 720 for Øst-Finnmark som region. Dette tilsvarer i overkant av 11% av den totale sysselsettingen i Sør-Varanger på konkurstidspunktet.

Historisk har utviklingen til Sør-Varanger vært tett knyttet opp til gruvedriften. I år 1900 hadde Sør-Varanger 1912 innbyggere. Gruveselskapet ble stiftet i 1906, og den første jernmalmen ble sendt ut i 1910. Da hadde innbyggertallet økt med 85%, til 3570. (Konsekvensanalyse s. 15). På toppnivået i 1939 var det over 1800 ansatte i gruveselskapene.

Gruveselskapet gikk gjennom en styrt avvikling i 1996. Den gang var den norske staten eier av selskapet og staten tok et betydelig ansvar for omstillingsarbeidet i etterkant. Denne gangen er situasjonen noe mer annerledes, siden Sydvaranger Gruve AS var et selskap registrert på børsen i Perth, Australia, med en bred eiersammensetning. Arbeidet som må gjøres i et omstillingsarbeid

I etterkant har konkursboet blitt kjøpt opp. Det langsiktige målet er å starte opp igjen gruvedrift, men kjøper har selv uttalt at dette ligger mange år frem i tid. Det vurderes derfor dithen at omstillingsbehovet er like stort selv om konkursboet er kjøpt opp. Det er likevel en fordel for sørvarangersamfunnet å ha en enkeltaktør som gruveeier å forholde seg til når man skal planlegge samfunnsutviklingen fremover.

I tillegg til gruvenedleggelsen, som er den utløsende årsaken til at Sør-Varanger kommune søker om omstillingsmidler, er det flere andre faktorer som har påvirket i negativ retning for Sør-Varanger.

Handelsnæringen i Sør-Varanger har i mange år tjent godt på en stor handelstrafikk fra Russland til Norge. De siste årene har en generell nedgang i russisk økonomi gjort at denne trafikken har stagnert. Dette slår uheldig ut for handelsnæringen i Sør-Varanger. Konsekvensanalysen estimerer ringvirkningene av dette til å være på 12-14 sysselsatte i kommunen. Det er noe treghet i handelsnæringen, som gjør at sysselsettingseffektene kommer etter etterspørselsnedgangene, og vil ramme Sør-Varanger i tiden fremover. På lengre sikt kan de reelle sysselsettingseffektene derfor være større enn Norconsult har estimert.

Nedgangen i oljepris og påfølgende aktivitetsnedgang i petroleumsnæringen rammer også Sør-Varanger. Barentshavet er sentralt plassert for transport av olje og gass til og fra Russland, og det skjer omlasting i regionen. Dette har så langt ikke skapt mange direkte arbeidsplasser i oljenæringen i Sør-Varanger i motsetning til for eksempel i Hammerfest, men nedgangen i aktivitet vil begrense Sør-Varangers utviklingsmuligheter i sektoren og føre til ytterligere sårbarhet.

Sør-Varangers beliggenhet gjør kommunen ekstra sårbar. Fordi det er få reelle dagpendlemuligheter til og fra Sør-Varanger, kan kommunen sees på som en egen bo- og arbeidsmarkedsregion. Dette gjør

at alternativene for de som mistet jobben i praksis enten vil være ledighet eller flytting. Dersom man ikke lykkes med å skape nye arbeidsplasser, vil man se en kombinasjon av disse to løsningene.

3.3 Omstilling i Sør-Varanger – mål og ambisjoner

Målet med omstillingsarbeidet er å skape 300 nye, lønnsomme arbeidsplasser i det private næringslivet i Sør-Varanger i løpet av omstillingsperioden. Ut fra arbeidet med den strategiske utviklingsanalysen og det vekstpotensialet man ser at Sør-Varanger har, vurderes dette som ambisiøst, men oppnåelig. Ut fra Sør-Varangers innbyggertall og eksisterende næringsliv relativt til andre omstillingskommuner, fremstår også 300 som et fornuftig mål.

Konsekvensanalysen peker på at den direkte sysselsettingseffekten av gruvedleggingen var på 422 arbeidsplasser. Målet til omstillingsarbeidet vil derfor ikke fullt ut erstatte dette tapet. På grunn av ringvirkningene de nye arbeidsplassene vil gi og at man i omstillingsarbeidet forsøker å få et mer variert næringsliv, tror vi likevel at å skape 300 arbeidsplasser vil være et vellykket omstillingsarbeid for Sør-Varanger.

For å nå målet Sør-Varanger har satt seg er det viktig med en målrettet innsats og god organisering. Det er Sør-Varanger kommune som eier og har ansvaret for omstillingsarbeidet. Samtidig skal omstillingsarbeidet komme det lokale næringslivet til gode og det er viktig å organisere arbeidet på en slik måte at næringslivet står i førersetet og har en reell hånd på rattet når innsatsen og midlene skal prioriteres.

Sør-Varanger kommune har gått offentlig ut med ambisjonene sine. Dette skaper forventninger i et lokalsamfunn. Det er viktig å ha en balanse mellom å skape realisme og optimisme i arbeidet fremover og denne balansegangen fordrer en bevisst holdning til kommunikasjonsarbeidet også i det videre omstillingsarbeidet.

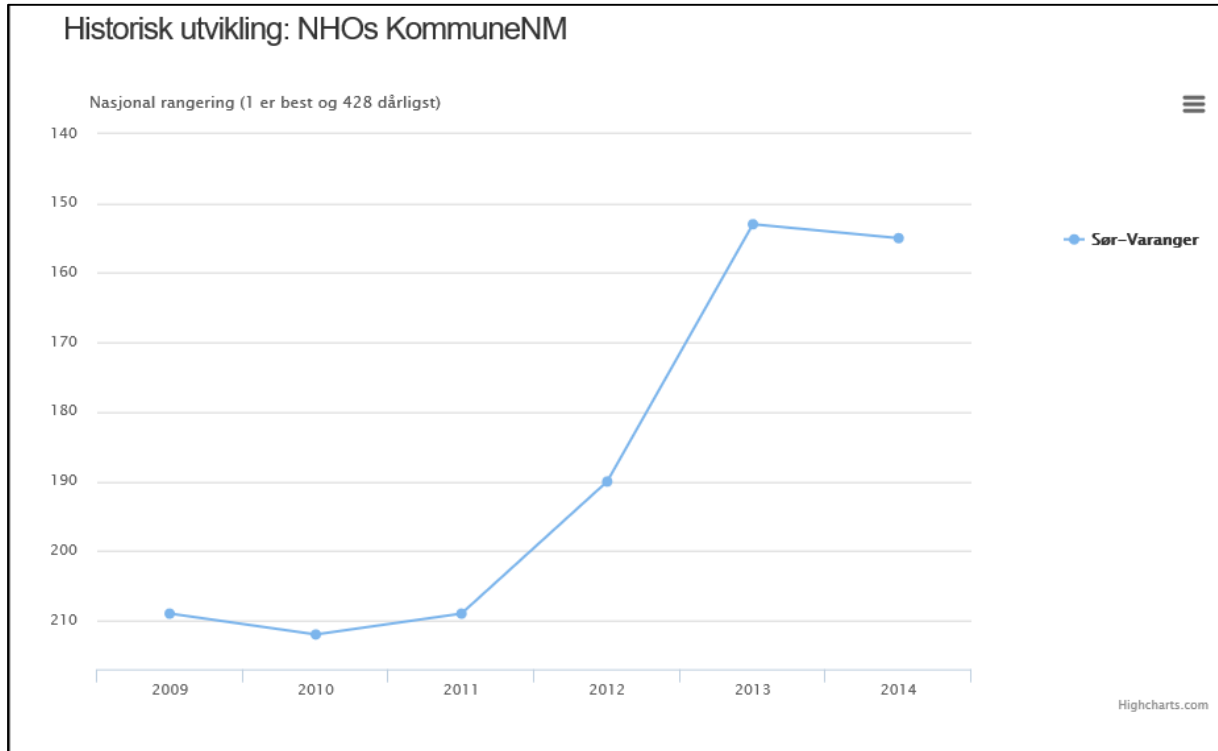
4. Sør-Varanger i et regionalt perspektiv

4.1 Næringsutvikling, attraktivitet og vekstkraft

I dette kapitlet ser vi på Sør-Varanger i et regionalt og nasjonalt perspektiv, med utgangspunkt i offisielle statistikker og målbare faktorer.

For at utviklingsanalysen skal kunne leses som et selvstendig dokument, ønsker vi å synliggjøre de mest sentrale utviklingsstatistikkene for Sør-Varanger. Konsekvensanalysen beskriver bakgrunnsstatistikk for Sør-Varanger svært godt, så vi ønsker å henvise til konsekvensanalysen og Statistisk Sentralbyrå for videre lesing og fordyping i statistikker.

4.1.1 Kommune-NM



NHO gjør i sitt kommune-NM en årlig en kåring av norske kommuners attraktivitet. For NM 2015 ble det gjort vurderinger i kategoriene næringsliv, arbeidsmarked, demografi, kompetanse og kommunal økonomi. Dette er basert på bedriftstall fra 2014 og offentlige tall fra 2015

I 2015 ble Sør-Varanger nr. 155 i Norge og nr. 3 i Finnmark fylke. Kommunen scorer relativt sett veldig bra på demografi (57), kompetanse (129) og kommunal økonomi (142), men svakere på næringsliv (313) og arbeidsmarked (330).

Dette er bare en enkelt kåring, men den gir likevel en indikasjon om en kommunes vekstkraft og attraktivitet. I årene 2009,2010 og 2011 lå Sør-Varanger på om lag 200.-plass, men man har de siste årene vært rangert som om lag nr. 150. Gruvedleggingen vil trolig slå negativt ut for rangeringen i 2016.

At kommunen scorer relativt sett dårligst i kategoriene næringsliv og arbeidsmarked, forsterker argumentasjonen om at det er behov for et omstillingsarbeid i Sør-Varanger. I kategorien næringsliv inngår blant annet faktorer som verdiskaping og etablererfrekvens, faktorer som typisk er lave for kommuner med omstillingsbehov.

For nærmere forklaring av hva de ulike kategoriene består av og hvordan Sør-Varanger har gjort det, se vedlegg.

4.1.2 Kommunebarometeret

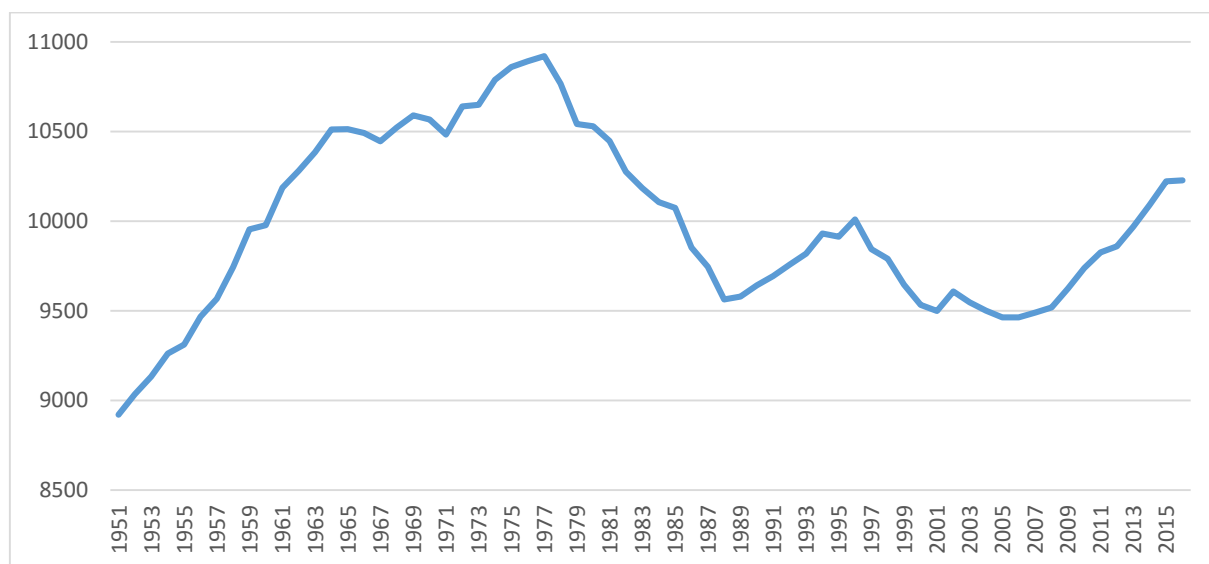
Kommunebarometeret er en årlig kåring utført av Kommunal Rapport. Der NHO-kåringen først og fremst fokuserer på næringslivet og en kommunes vekstkraft, fokuserer Kommunebarometeret i større grad på det lovpålagte kommunale tilbudet. Å se disse to kåringene i sammenheng kan være hensiktsmessig for å få et helhetsperspektiv.

Knr ▲	Kommune ▲	Fylke ▲	Gruppe ▲	Foreløpig 2016 ▲
2030	Sør-Varanger	Finnmark	G12	416

I Kommunebarometeret 2016 kommer Sør-Varanger ut som nr. 416 av 428. Dette er en foreløpig vurdering per 11.april 2016, og den kan endre seg noe når enkelte, oppdaterte KOSTRA-tall blir tilgjengelige. Kommunen scorer relativt sett best innenfor sosialsektoren, med en 6.-plass på nasjonalt nivå. På samme måte som med NHO-kåringen gir dette bare en indikator, og Kommunal Rapport selv påpeker at det er relativt små forskjeller mellom kommunene.

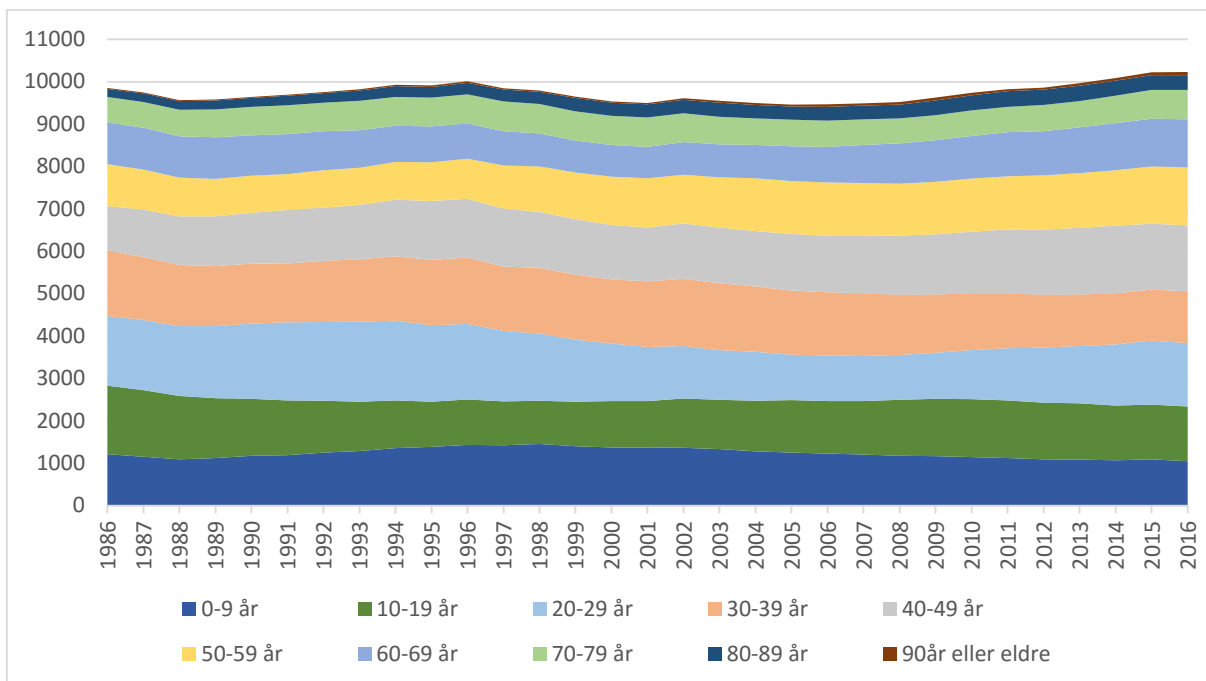
4.2 Befolkningsutvikling

Historisk har befolkningsutviklingen i Sør-Varanger vært sterkt sammenfallende med aktiviteten i Sydvaranger Gruve AS. I henhold til konsekvensanalysen fikk kommunen begynte innbyggertallet å vokse kraftig da gruveselskapet ble startet opp i 1906. Fra et innbyggertall på 1912 i 1900, var det økt det til om lag 9 896 i 1940.



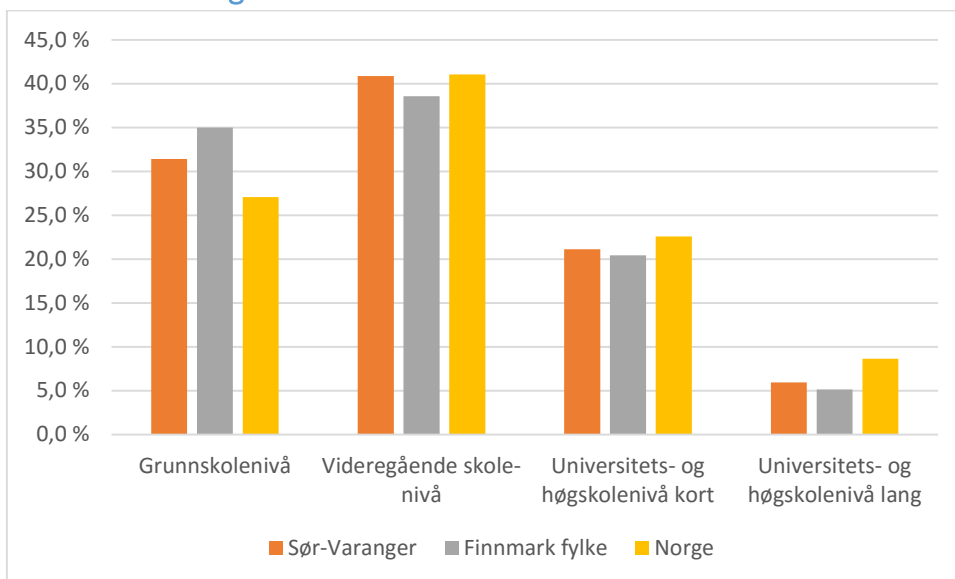
Figuren viser folketallsutviklingen i Sør-Varanger fra 1. januar 1951 til 1. januar 2016. Innbyggertallet hadde en foreløpig topp midt på 1970-tallet, med et innbyggertall på i underkant av 11 000. Det foreløpige bunnivået nådde Sør-Varanger for 10 år siden, med under 9500 innbyggere. Dette var i forrige periode gruveen var lagt ned, og etter at gruve driftet startet opp igjen i 2009 har innbyggertallet økt. De siste årene har innbyggertallet stabilisert seg på om lag 10 200 innbyggere.

Dette illustrerer Sør-Varangers historiske avhengighet av gruve driftet og bekrefter omstillingsbehovet i kommunen. Forrige gang gruveen var ute av drift, gikk innbyggertallet kraftig ned. Med utgangspunkt i at mange av de ledige, erfaringsmessig vurderer å flytte ut av kommunen dersom jobbmarkedet ikke bedrer seg, vil dette skje også denne gangen.



Den demografiske utviklingen har også vært negativ de siste 30 årene. Andelen over 70 år har økt fra 8% i 1986 til 11% i 2016. Andelen i alderen 30-39 år har gått ned fra 16% til 12%. Den demografiske utviklingen er ikke vesentlig forskjellig fra hva vi ser i andre, sammenlignbare distriktskommuner. Samtidig vil den demografiske utviklingen potensielt kunne skape utfordringer på lang sikt.

4.3 Utdanningsnivå



Figuren viser andelen med henholdsvis fullført grunnskole, videregående opplæring, universitets- og høyskolenivå kort (under 4 år) og universitets- og høyskolenivå lang (over 4 år) for alle innbyggere over 16 år. På samme måte som i Finnmark totalt sett, har en lavere andel av befolkningen i Sør-Varanger høyere utdanning. Særlig stor er forskjellen på lengre, høyere utdanninger. Sør-Varanger har likevel en høyere gjennomsnittlig utdanningsgrad enn Finnmark som helhet. Å ha et lavt utdanningsnivå er ikke i seg selv et problem, og det er relativt vanlig at en stor andel ikke har høyere utdanning i et industrisamfunn. Erfaring viser likevel at dette gjør et samfunn mer sårbart enn samfunn med generelt høyere utdanningsnivå.

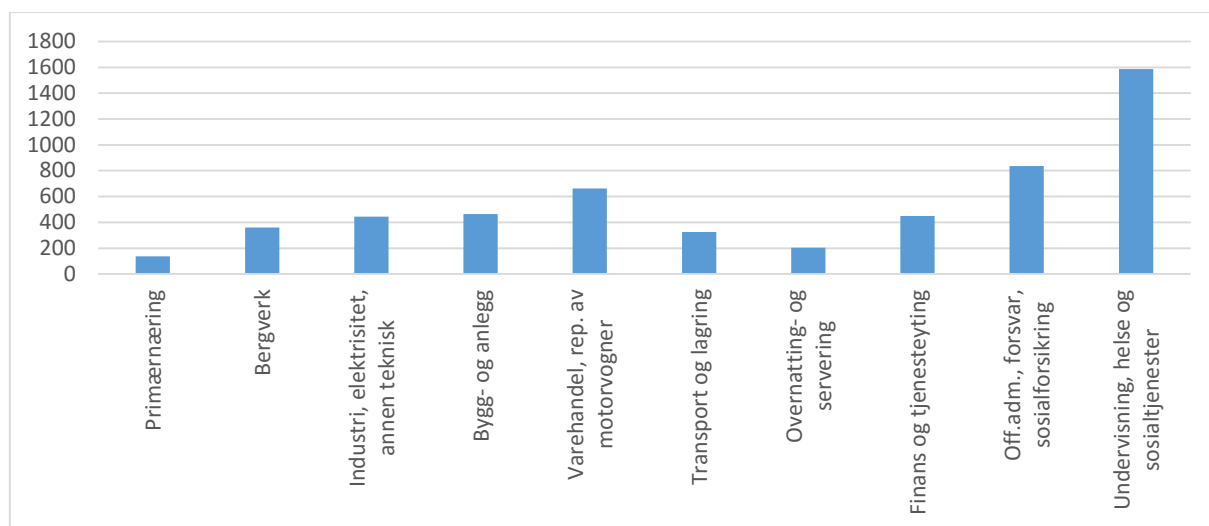
Som konsekvensanalysen viser, er andelen med høyere utdanning enda lavere dersom man ser isolert på de som mistet jobbet da gruvene ble lagt ned. I 2013 ble de gjort en registrering av de ansattes utdanningsnivå, med 346 kartlagte. Her hadde 12 ansatte, tilsvarende 3,5%, høyere utdanning lang, mens 25, tilsvarende 7,2%, hadde høyere utdanning kort. 142 hadde fullført grunnskole som høyeste utdanningsnivå, tilsvarende 41%. Dette er ikke nødvendigvis problematisk, dette viser først og fremst at de ansatte på gruvene hadde en praktisk rettet utdanning. Likevel fører det til en større sårbarhet for de som er blitt ledige.

Av opplæringstilbud i Sør-Varanger, finnes det en videregående skole, Kirkenes videregående skole. Denne skolen har 9 ordinære linjetilbud; bygg- og anleggsteknikk, elektrofag, restaurant- og matfag, international baccalaureate, anleggsmaskin, design og håndverk, helse- og oppvekstfag og teknikk og industriell produksjon. Det brede tilbudet gjør at de aller fleste elevene i Sør-Varanger tar videregående opplæring i egen kommune.

I tillegg har UiT Norges arktiske universitet campus i Kirkenes. Per nå tilbys det primært voksenopplæringskurs og videreutdanning her, særlig innenfor helse- og omsorgssektoren. Det er ingen heltids studietilbud lokalisert til Kirkenes per i dag. Fraværet av utdanningstilbud på universitets- og høyskolenivå gjør at man må flytte ut av kommunen for å kunne studere videre etter videregående opplæring. På politisk nivå jobbes det for å få på plass permanente heltidstilbud i Kirkenes.

4.4 Sysselsetting, næringsstruktur og arbeidsledighet

Arbeidsledigheten var i årene etter gjenoppstarten av Sydvaranger Gruve AS i praksis null, med en registrert ledighet på om lag 1,5%. Etter konkursen har denne økt, den registrerte ledigheten i Sør-Varanger var på 5,5% i februar 2016.



Denne figuren viser hvilke sektorer sysselsettingen i Sør-Varanger fordeler seg på. Denne statistikken tar utgangspunkt i de som er bostedsregistrert i Sør-Varanger, uavhengig av hvor arbeidsplassen er lokalisert. Den tar heller ikke hensyn til om personene er heltids- eller deltidsansatt. Den kan derfor gi et noe skjevt bilde i de sektorene der det er forholdsvis mange deltidsansatte.

Som i de fleste andre kommuner, jobber det mange innenfor undervisning, helse- og omsorg og offentlig administrasjon. Sør-Varanger har også en relativt høy andel forsvarsansatte, som bidrar til denne statistikken. Også innenfor industri- og bergverkssektorene har Sør-Varanger relativt mange

sysselsatte. Andelen kvinner er vesentlig høyere innenfor undervisning og helse- og sosial, men tilsvarende lavere innenfor de private sektorene.

4.5 Regionalt samarbeid

Det er generelt store avstander i Finnmark. Øst-Finnmark og Sør-Varanger er ikke noe unntak fra dette. Fra Kirkenes til nærmeste andre kommunesenter, Varangerbotn i Nesseby, er det 12 mil. I henhold til By- og regionforskningsinstituttet, NIBR, sin inndeling i bo- og arbeidsregioner kan Sør-Varanger defineres som en egen bo- og arbeidsmarkedsregion. Dette gjenspeiler seg også i pendlestatistikken, de finnes praktisk talt ikke dagpendling inn og ut av Sør-Varanger.

Formelt er Sør-Varanger en del av Øst-Finnmark regionråd, sammen med kommunene Lebesby, Gamvik, Tana, Berlevåg, Båtsfjord, Vardø, Vadsø, Tana og Nesseby. Det er likevel vanskelig å se på dette som en funksjonell bo- og arbeidsmarkedsregion.

Selv om Sør-Varanger vanskelig kan defineres som en egen bo- og arbeidsmarkedsregion, er Sør-Varanger viktig for utviklingen i Øst-Finnmark. Særlig flytilbud, men også handelsnæringen i Sør-Varanger er viktig for Øst-Finnmark som helhet. På grunn av de store avstandene, er likevel ikke den regionale integreringen så stor som den ville vært i andre deler av landet. Mange av intervjuobjektene peker på at Sør-Varanger i stor grad har vært et eget, indre marked, der bedriftene er bygd opp på å levere tjenester og produkter til hverandre. Så lenge gruvene har vært i drift har man hatt stor nok lokal etterspørsel til å dekke lokale bedrifters etterspørselsbehov, men det har også gjort næringslivet noe sårbart.

Mange av intervjuobjektene anser seg selv for å være en del av en internasjonal Barents-region sammen med de nærliggende områdene i Finland og Russland. De mener dette for næringslivet er en mer naturlig region enn Øst-Finnmark. Reisetiden til Oslo er også kortere enn til mange andre kommuner i Øst-Finnmark.

4.6 Vurdering

På grunn av Sør-Varangers beliggenhet, har mange av innbyggerne og næringslivet generelt fokuset rettet mer mot Russland og Oslo enn mot resten av Finnmark. At avstandene er såpass store, gjør også at man er vant til å først og fremst samarbeide internt i kommunen og for mange bedrifter har også primærmarkedet vært internt i kommunen.

Befolkningsutviklingen i Sør-Varanger har vært god de siste årene, men tilnærmet null dersom man ser perioden fra 1980 til i dag under ett. Siden gjenoppstarten av gruvene i 2009, har innbyggertallet økt jevnt og trutt, til dagens nivå på 10 200. Denne trenden vil snu og befolkningsutviklingen blir negativ dersom man ikke får skapt nye arbeidsplasser i Sør-Varanger relativt raskt. Den demografiske utviklingen i kommunen har i tillegg vært negativt de siste tiårene, og kommunen står foran utfordringer når etterkrigsgenerasjonen blir pensjonister.

Utdanningsnivået er også noe lavere enn gjennomsnittet. Sør-Varanger har likevel et høyere utdanningsnivå enn Finnmark som helhet. Særlig utfordrende er det at hos de som har mistet jobben som følge av gruvnedleggelsen, er skjevfordelingen enda større. Store, statlige sysselsettere som forsvaret, Kirkenes sykehus, NIBIO og Statens innkrevingsssentral bidrar til kompetansearbeidsplasser i kommunen og drar trolig opp det gjennomsnittlige utdanningsnivået i kommunen.

På enkelte områder har man et fellesskap med nabokommuner i Russland og Finland, på andre områder har man et naturlig fellesskap med andre kommuner i Øst-Finnmark. På grunn av avstander fremstår likevel Sør-Varanger i det daglige som en egen region. Som den mest folkerike kommunen i Øst-Finnmark, bør Sør-Varanger likevel ta rollen som en utviklingsmotor denne delen av Finnmark.

For å få til dette er man både avhengig av å skape vekst i egen kommune, samtidig som man er rause nok til at dette gagnar naboene.

Faktorene nevnt i dette kapitlet peker i retning av et mer sårbart samfunn som står foran utfordringer. Et omstillingsarbeid bør søke å påvirke disse i positiv retning. Man er avhengig av å få flere i arbeidsfør alder for å møte pensjonssituasjonen i samfunnet i årene fremover. Man er også ekstra sårbar fordi utdanningsnivået hos de som har mistet jobben er lavere enn landsgjennomsnittet.

5. Komparative fortrinn for næringsutvikling i Sør-Varanger

5.1 Næringsmiljø i Sør-Varanger

Næringsmiljøet i Sør-Varanger er preget av 110 år med nesten kontinuerlig gruvedrift. Tradisjonell industri står fremdeles sterkt i Sør-Varanger og flere av de viktigste private sysselsetterne i kommunen tilhører industrinæringer.

5.1.1 Industri

Industritradisjonene er sterke i Sør-Varanger. Helt siden gruen ble vedtatt startet opp i 1906, har industriutviklingen vært helt sentral for lokalsamfunnet. Mange av dagens ledede industribedrifter i Sør-Varanger har sitt utspring i perioden etter nedleggelsen av gruvedriften i 1996.

Selv om industrien i Sør-Varanger i stor grad er bygd på tradisjonelle produkter og tjenester, oppleves industrimiljøet som offensivt og fremoverlent. Det ligger mye kompetanse og erfaring fra gruvearbeidet man kan utnytte i andre næringer. Store, lokale aktører som har vært etablert i lokalmiljøet i mange år er blant annet skipsverftet Kimek og elektronikkprodusenten Barel.

Der industriutvikling tidligere ble basert på fysiske fortrinn, eksempelvis nærhet til produksjonsfaktorer som elektrisitet og råstoff, er suksessen til dagens industriklynger i større grad basert på kompetanse og utviklingsevne. Det varierte og levende industrimiljø, anser vi som det viktigste komparative fortrinnet for industriutvikling. Dette miljøet har Sør-Varanger som et av relativt få gjenværende industrisamfunn i Norge.

Den industrikompetansen man har opparbeidet seg gjennom over 100 års sammenhengende industridrift, vil være det kanskje største komparative fortrinnet til Sør-Varanger i omstillingsarbeidet.

5.1.2 Handel og tjenesteytende næringer

Det er Kirkenes som er handelssenteret i Sør-Varanger og det meste av varehandelen i kommunen er lokalisert til Kirkenes. Det er to kjøpesentre i kommunen, Amfi Kirkenes og Kirkenes handelspark. I tillegg finnes det flere uavhengige butikker og serveringssteder.

I forhold til innbyggertallet i kommunen, fremstår handelsnæringen i Sør-Varanger, særlig konsentrert til Kirkenes, som variert. Handelstrafikken fra Russland har gjennom mange år vært betydelig og en sterk bidragsyter. I 2014 var den estimerte russlandsbaserte omsetningen i lokal handelsnæring på om lag 750 millioner kroner. På grunn av makroøkonomiske faktorer som sterkt svekket rubel og generell nedgang i russisk økonomi, har denne handelen avtatt betydelig de siste årene. Kompetansen på grenseoverskridende handel er likevel stor i Sør-Varanger og et fortrinn verdt å bygge videre på.

I tillegg til handel, finnes det flere tjenesteytende bedrifter i Kirkenes. IT-næringen er særlig representert ved miljøet rundt firmaet Norsk Test AS. Tjenesteytende næringer kan i stor grad etableres hvor som helst, også i Sør-Varanger. Sør-Varanger, med sin nærhet til industrimiljø og varierte næringsliv, bør være en attraktiv kommune å etablere en tjenesteytende bedrift i. Kommunikasjonslinjene til Oslo er forholdsvis gode og dette gjør det også enkelt å reise videre utover i resten av verden. En slik kommunikasjonslinje er noe mange norske distriktskommuner ikke har og

som, sammen med blant annet et spennende næringsliv og gunstige skatte- og avgiftsordninger, bør gjøre Sør-Varanger attraktivt for flere tjenesteytende næringer.

Ut fra Sør-Varanger geografiske beliggenhet og lange erfaring med samhandling mot Russland, bør denne unike erfaringen også kunne oppkapitaliseres i flere tjenesteytende bedrifter som jobber med Russlands-relaterte problemstillinger for norske bedrifter. Russland er et stort marked for norske bedrifter i flere sektorer, blant annet olje- og gass, men russisk kulturforståelse og språkkompetanse pekes på som en mangelvare i norsk næringsliv. Her har miljøene i Sør-Varanger et komparativt fortrinn som bør kunne brukes til ytterligere verdiskaping.

5.1.3 Reiseliv og opplevelsesbaserte næringer

Reiseliv er lokalt en stor og viktig næringsvei. Kirkenes har en betydelig reiselivsbransje med mange internasjonale og nasjonale turister innom i løpet av et år.

Hurtigrutens anløp ligger i Kirkenes og dette medfører mye trafikk. Samtidig er det en kontinuerlig påvirkningsjobb som gjøres for å bevare Kirkenes som endestopp, dette er viktig for reiselivsaktiviteten. 150 000 turister er årlig innom Kirkenes som følge av Hurtigrutens endestopp.

På grunn av sin beliggenhet helt nordøst i Norge fremstår Sør-Varanger som et eksotisk reisemål. Regionen har en spesiell historie og at Sør-Varanger er den eneste norske kommunen med grense til Russland gjør kommunen til en attraksjon i seg selv. Også naturmessig har Sør-Varanger mange interessante aspekter å spille på, med stor spennvidde

Det finnes flere store hoteller i Sør-Varanger, kjedene Scandic og Thon har hotell i Kirkenes. I tillegg har Kirkenes Snowhotel etablert seg som en viktig aktør i lokalmiljøet. Mange intervjuobjekter påpeker også at samarbeidet internt i reiselivsbransjen i Sør-Varanger har bedret seg de siste årene og reiselivet fremstår i større grad som en samlet aktør. Det er blitt laget en masterplan for reiseliv i Sør-Varanger det er felles enighet om skal ligge til grunn for den samlede utviklingen av næringen i kommunen.

Mange peker på reiseliv som den enkeltbransjen med størst utnyttet potensial i kommunen. Særlig turisme knyttet til naturen i Sør-Varanger og beliggenheten opp mot Russland blir pekt på som interessante utviklingsmuligheter. Av naturbaserte reiselivssatsinger blir det nevnt fugleturisme, fiske- og krabbeturisme og snøscooterturisme vinterstid.

I tillegg til reiselivsnæringa, fremstår kultur næringa i Sør-Varanger som sterk, med flere sentrale aktører som det vil være hensiktsmessig å bygge videre på. Den kanskje fremste representanten for det lokale kulturlivet er Samovarteateret, som er et profesjonelt teater som setter opp stykker med utspring i regionale temaer knyttet til grenseområdet Norge, Finland og Russland. Også aktører som Pikene på broen og Grenseløsfestivalen blir pekt på som viktige i lokalmiljøet. Et aktivt kulturliv er viktig både for å ha et bredt tilbud til turistene som kommer til Sør-Varanger, men kanskje aller viktigst for å sikre attraktivitet for Sør-Varanger som bo-samfunn.

Opplevelsesbaserte næringer, både kulturproduksjon og reiseliv, står sterkt i Sør-Varanger. Dette er en sektor der erfaring og kompetanse er viktig og de erfaringene miljøene i Sør-Varanger har vil bli viktige fortrinn å utnytte i omstillingsarbeidet.

5.1.4 Primærnæringer

Kongekrabbe er en krabbeart som opprinnelig finnes på østkysten av Russland, men som ble satt ut i Murmansk-området på 1960-tallet. Denne har etter hvert vandret til Norge, og selv om den er svartelistet i Norge, er den en viktig økonomisk ressurs for lokale fiskere i Sør-Varanger. Man har

lykkes med å både skape en vesentlig eksportressurs og en turistattraksjon ut fra kongekrabbefisket og kongekrabbefiskerne har vært i stand til å ta ut en god pris på produktet.

Det viktigste komparative fortrinnet innenfor eksisterende næringsmiljø i primærnæringene er den erfaringen man har bygd opp rundt produktutvikling og salg av kongekrabbe, også eksport av levende krabbe. Dette er markedskunnskap som bør overføres også til andre produktet innenfor primærnæringene.

5.1.5 Offentlige aktører

I tillegg til det private næringslivet i Sør-Varanger, finnes det flere store offentlige arbeidsgivere som er viktige for Sør-Varanger. I tillegg til kommunale tjenester, som utgjør en stor del av den lokale sysselsettingen, finnes det flere viktige statlige aktører i Sør-Varanger. Disse aktørene bidrar med litt andre typer kompetansearbeidsplasser enn det lokale næringslivet kan tilby og er derfor viktige både for å sikre mangfoldet og gi en større sannsynlighet for at et ektepar som vurderer å flytte til Sør-Varanger kan skaffe seg "jobb nummer to".

Nye Kirkenes sykehus er under bygging og blir ferdigstilt i 2017. Dette innebærer en flytting av dagens sykehusdrift i Kirkenes til helt nye lokaler. Sykehuset er en av de viktigste arbeidsplassene i kommunen og bidrar både med direkte sysselsetting og indirekte via kjøp av tjenester. Sykehuset fremstår som en attraktiv arbeidsplass som bidrar til å rekruttere mange med høy utdanning til kommunen.

Statens innkrevingsentral, et forvaltningsorgan underlagt Finansdepartementet, har også en avdeling i Sør-Varanger. Denne avdelingen ble etablert i etterkant av forrige gruvednedleggelse og var et resultat av en bevisst satsing på akkvisisjon av statlige arbeidsplasser til kommunen.

Forsvaret har sin nordligste bataljon lokalisert i Sør-Varanger. Her er det over 100 ansatte og 500 vernepliktige til enhver tid. Denne bataljonen er viktig både for sysselsetting og lokal aktivitet og for å opprettholde gode kommunikasjonslinjer inn og ut av kommunen. I intervjuene var det påfallende få som nevnte forsvaret som en viktig ressurs for Sør-Varanger. Vi mener likevel Forsvarets nærvær er et stort komparativt fortrinn for næringsutvikling, først og fremst i form av å være en stor kompetansearbeidsplass. Med tanke på de internasjonale, politiske trendene, er grunn til å tro at Forsvarets fokus på nordområdene og Sør-Varanger vil kunne øke i årene fremover. Dette vil kunne komme Sør-Varanger til gode.

I Pasvikdalen har NIBIO, tidligere Bioforsk, en forskningsavdeling lokalisert på Svanhovd. NIBIOs nettsider opplyser om at fokuset til denne avdelingen er blant annet nordlige plantearter, fenologi og klimaforandringer og verneområder. Dette er spisskompetanse som også er viktig å ta vare på og bevare i Sør-Varanger. Å ha en slik forskningsstasjon i lokalmiljøet, bør også være et komparativt fortrinn for landbruket i kommunen.

Disse statlige arbeidsplassene bidrar først og fremst med kompetansearbeidsplasser innenfor andre sektorer enn de private, men det er også mye kompetanse utledet fra disse institusjonene som bør være attraktive også for private bedrifter i Sør-Varanger, eksempelvis innenfor IT-sektoren.

5.2 Produksjonsfaktorer

5.2.1 Råstoff og naturressurser

Sør-Varanger fremstår som en kommune som er rik på råstoff og naturressurser.

Gruvedriften i Bjørnevatn ble i sin tid bygd opp på bakgrunn av store jernmalmressurser. Selv om man over mange år med kontinuerlig drift har tatt ut mye, er det fremdeles jernmalm igjen med økonomisk potensial i. I tillegg er det store mengder av gråberg igjen i gruvene som på kort sikt kan være interessante å ta ut.

Selv om konkursboet etter Sydvaranger Gruve AS nå er solgt til en enkeltaktør, er det lite sannsynlig at gruva kommer i drift igjen i løpet av de nærmeste årene. Om jernmalmpriene stiger igjen, og basert på disse prisenes historiske svingninger, er det rimelig å anta at de vil gjøre det, kommer gruva trolig til å komme i drift igjen. Omfanget av en slik eventuell satsing er fremdeles usikkert.

Med sin beliggenhet mot Barentshavet har Sør-Varanger en strategisk plassering for verdiskaping. Barentshavet i seg selv har store ressurser knyttet til sjømat som blir utnyttet i dag, og som det trolig er potensial for å utnytte enda bedre. Etter å i mange år ha blitt sett på som en stor trussel fra sentrale fiskerimyndigheter, har i dag eksport av kongekrabbe blitt en stor næring lokalt i Sør-Varanger. Denne ressursen blir primært brukt til kommersielt fiske og eksport, men fangst av kongekrabbe er også et sentralt tilbud i markedsføringen av Sør-Varanger som reiselivsdestinasjon.

De lokale fjordene er relativt frie for oppdrettsanlegg, dette kan det ligge et uutnyttet potensial som kan gi stor lokal verdiskaping. Lerøy Seafood har konsesjoner i Varanger som ennå ikke er utnyttet. Vi ser at andre kommuner som har ledige arealer til sjøs og får på plass tilstedeværelse fra havbruksnæringen, opplever en stor lokal verdiskaping og sysselsetting. Sør-Varangers store kystlinje er et komparativt fortrinn for næringsutvikling innenfor havbruk.

I Sør-Varanger, særlig i Pasvikdalen, ligger det også jord- og skogbruksareal som kan nydyrkes og utnyttes for videre verdiskaping i primærnæringene.

Naturen i Sør-Varanger er en forutsetning for mye av det lokale reiselivet og et stort fortrinn også for opplevelsesnæringene i kommunen. Sør-Varanger har en natur med stort spenn, fra frodige Pasvikdalen til værharde kystområder. Dette påvirker også dyre- og planteliv, som er variert. Naturbaserte aktiviteter som rafting og fiske er også viktige for det lokale reiselivet, og påvirker også rammene for kulturnæringen i kommunen. Vinterklimaet i Sør-Varanger er stabilt, noe som blir stadig mindre vanlig. Dette er også et konkurransefortrinn som kan videreutvikles fra dagens situasjon. Naturen og klimaet i Sør-Varanger fremstår altså som et konkurransefortrinn for de opplevelsesbaserte næringene i kommunen.

5.2.2 Menneskelige ressurser og arbeidskraft

Selv om det formelle utdanningsnivået i Sør-Varanger er under landsgjennomsnittet, er det rimelig å anta at lokalmiljøet, og særlig de som mistet jobben i gruvene, har mye realkompetanse som vil være anvendbare også utover gruvedrift. Arbeiderne fra gruva oppleves som attraktive arbeidstakere også i andre sektorer, og denne ledige arbeidskraften kan være et fortrinn som får bedrifter til å etablere seg i Sør-Varanger.

Arbeidskraften i Sør-Varanger fremstår som praktisk anlagt og vant til å ta i et tak, kvaliteter som trolig blir viktige å bygge videre på også i årene fremover. Dette bekreftes av at innbyggerne i Sør-Varanger beskriver seg selv som «doere». I et norsk samfunn som er blitt mer teoretisk utdannet, begynner denne praktiske kompetansen å bli mer ettertraktet.

Mye ledig arbeidskraft kan være et fortrinn i seg selv. For større bedrifter som ønsker å etablere seg, vil rask, god tilgang på relevant arbeidskraft være et konkurransefortrinn. Om strategien er å tiltrekke seg større bedrifter utenfra, særlig innen industri og bergverk, vil denne ledige arbeidskraften kunne brukes som et lokaliseringsfortrinn.

I likhet med resten av Finnmark har Sør-Varanger gunstige skatte- og avgiftsvilkår både for bedrifter og privatpersoner. Arbeidsgiveravgiften i kommunen er null for alle sektorer. Dette er et stort konkurransefortrinn sammenlignet med kommuner utenfor Finnmark. Som i resten av Finnmark og Nord-Troms får i tillegg arbeidstakere som flytter til Sør-Varanger nedskrevet studielån og høyere skattefradrag, noe som også er et komparativt fortrinn i kampen om arbeidstakerne.

5.2.3 Teknologi og kompetanse

Fortrinnene Sør-Varanger har på teknologi og kompetanse, kan innenfor det private næringslivet primært knyttes opp mot industri. Industrikompetansen i Sør-Varanger er mangfoldig og sterk og bør trolig kunne anvendes på flere områder enn bare tradisjonell gruvedrift i fremtiden.

Selv om Sør-Varanger som samfunn har sin primærbasis i industrien, finnes det andre kompetanseressurser som er viktige å bygge videre på. De store offentlige arbeidsplassene i Sør-Varanger fører til lokale kompetansearbeidsplasser. Forsvaret, NIBIO, Kirkenes sykehus og Statens innkrevingsentral har sørget for at det finnes variert kompetanse som også bør kunne utnyttes i det private næringslivet. Disse bransjene får et stadig større innslag av spisskompetanse, blant annet innenfor ledelse, IT og annen teknologi.

Sør-Varanger har også mye kompetanse innenfor opplevelsesnæringer, primært reiseliv og kulturarrangement. Dette er praktisk kompetanse som det tar tid å bygge opp. Vi anser det som en stor styrke for Sør-Varanger at det lokalt finnes et spekter av personer og bedrifter som har kompetanse innenfor disse næringene.

Forholdet til Russland, nærmere beskrevet i 5.2.5 er også en spisskompetanse Sør-Varanger har. Ingen andre norske samfunn og lokale næringsliv er så vant til å håndtere et russisk marked, som i Sør-Varanger. Dette er en kompetanse som med dagens spente verdenspolitiske situasjon kan bli enda mer viktig i årene som kommer og som bør kunne åpne opp nye forretningsmuligheter for lokalt næringsliv. Russlands-kompetansen er i stor grad praktisk forankret. Nettverket personer og bedrifter fra Sør-Varanger har i Russland, er i svært stor grad basert på personlige relasjoner. Russisk forretningskultur handler i mye større grad enn norsk forretningskultur om forbindelser og personlig kontakt. Disse erfaringene er en kunnskap som lokale bedrifter har skaffet seg over mange år og som ikke nødvendigvis lar seg kopiere for andre er kanskje Sør-Varangers mest unike konkurransefortrinn.

5.2.4 Kapitaltilgang

Kapitaltilgangen blir av mange intervjuobjekter pekt på som en utfordring. Lokal tilstedeværelse av banker er ofte en viktig forutsetning for å sikre tilfredsstillende finansiering, særlig for SMB-bedrifter. Etter at DNB la ned sitt Kirkenes-kontor i 2015, er i dag bare SpareBank1 Nord-Norge som har lokal tilstedeværelse i Sør-Varanger. Dette gir en sårbarhet for næringslivet i lokalmiljøet.

Det finnes også få i lokalmiljøet med vesentlig investorkapital. Fraværet av kapital kan delvis skyldes den generelle mangelen på kapital man ofte ser i norske distriktskommuner, samtidig har en statlig eid hjørnesteinsbedrift med relativt få lokale leverandører gjort at man heller ikke har klart å bygge opp kapital i det lokale næringslivet.

Det store kapitalfortrinnet til Sør-Varanger er at området har vist seg å være attraktivt for både nasjonale og internasjonale investorer. Slik blant annet det nylige oppkjøpet av konkursboet etter Sydvaranger Gruve og den store etterspørselen etter å få bygget kaianlegg i kommunen viser, finnes det oppmerksomhet om mulighetene i Sør-Varanger blant utenforstående, kapitalsterke investorer. Også sammenlignet med andre kommuner av tilsvarende størrelse får Sør-Varanger større

oppmerksomhet fra eksterne investorer som ser Sør-Varanger som interessant, særlig på grunn av beliggenhet.

Prosjekter med stort nok inntjeningspotensial vil kunne klare å dra til seg nødvendig investeringskapital, uavhengig av lokalmiljø og beliggenhet. Dette fordrer likevel langsiktig jobbing og en profesjonell og seriøs tilnærming til investorene.

Den mangelfulle lokale investeringskapitalen er en åpenbar svakhet, særlig for mindre prosjekter med lokalt verdiskapingspotensial. Om omstillingsarbeidet kan bidra til at lokale idehavere får utarbeidet gode investeringsprospekt og trening i å presentere ideer for nasjonale og internasjonale investorer, vil det kunne veie opp for noe av ulempene med mangelfull lokal kapital.

5.2.5 Nærhet til markedet

Sør-Varangers beliggenhet er på mange måter veldig spesiell, og gir både utfordringer og muligheter for videre utvikling i næringslivet. Vi tror likevel at beliggenheten er såpass unik at den gir Sør-Varanger muligheter som kanskje ingen andre kommuner i Norge har.

Flytilbudet i Sør-Varanger fremstår som relativt bra. Både Norwegian og SAS har direkteruter til Gardermoen. Flytiden fra Kirkenes til Gardermoen er om lag 2 timer. I tillegg går det flyruter til Alta, Lakselv, Tromsø, Vadsø og Vardø. Det er viktig for det lokale næringslivet og lokalsamfunnet forøvrig at disse flyrutene som et minimum opprettholdes på dagens nivå.

Hurtigruten har endeanløp i Sør-Varanger, og ligger til kai i Kirkenes i x timer før returen mot Bergen. Bare på grunn av dette får Kirkenes en årlig tilstrømming på 150 000 turister per år,

Nærheten til Russland og Finland blir av mange intervjuobjekter pekt på som en av Sør-Varangers aller største fortrinn. Det er ca. 15 km fra Kirkenes sentrum til Storskog, grensestasjonen mot Russland. Fra Kirkenes til Murmansk, en by med om lag 300 000 innbyggere, er det om lag 23 mil. Om man reiser sjøveien, er Sør-Varanger en av de siste «vestlige utposter» før man kommer til kysten av Russland.

Flere lokale bedrifter har opprettet gode forhold til næringslivet på russisk side, særlig i Murmansk. Et eksempel er elektronikkprodusenten Barel, som har produksjonslokalene sine i Murmansk. Handelsnæringen i Kirkenes er også avhengig av russisk grensetrafikk, da mange russere tradisjonelt har reist til Norge for å handle varer man ikke får tak i i Russland.

Det foregår flere store petroleumsprosjekter i nordvest-Russland som genererer og vil generere aktivitet leverandører fra Sør-Varanger burde kunne posisjonere seg for å ta nytte av. Et eksempel er Yamal LNG, et naturgassanlegg som har oppstart i 2017, og som har forventet kapasitet på 16,5 millioner tonn gass per år. I tillegg til olje- og gassaktiviteten i Russland, har det i 23. konsesjonsrunde nylig blitt tildelt 10 utvinningstillatelser i Barentshavet på norsk side. Sør-Varanger bør være sentralt plassert for å kunne skape lokal aktivitet i forbindelse med disse, dette bør gi muligheter også for Sør-Varanger.

Det har i flere år foregått omlasting av petroleum i havet utenfor Sør-Varanger. Samtidig forventes det at det blir bygd et nytt stort kaianlegg i kommunen i løpet de kommende årene. Selv om nedgangen i oljeprisen har gjort at havneaktiviteten i Sør-Varanger ikke blir så stor som tidligere forventet, vil dette gi store muligheter for å posisjonere Sør-Varanger som et logistikknutepunkt for trafikken mellom vest og øst. Rapporten Knutepunkt Kirkenes estimerer antall potensielle anløp i Sør-Varanger i 2020 knyttet til bulk og offshore til å være om lag 500 og i 2030 til å være om lag 850. Rapporten viser at i 2015 var det i overkant av 250 slike anløp ved Kirkenes Havn. Denne økningen

kommer primært med bakgrunn i økt aktivitet innenfor olje og gass og kull i Russland. Sør-Varanger er godt posisjonert rent geografisk for å kunne håndtere denne lasten dersom man gjør de rette strategiske grepene og beliggenheten er i denne sammenhengen et åpenbart komparativt fortrinn for Sør-Varanger.

5.3 SWOT-analyse

Under følger de viktigste momentene fra SWOT-analysen som er blitt gjort blant intervjuobjektene, og fra en SWOT-analyse Kirkenes Næringshage gjorde med utvalgte næringslivsledere i mars 2016.

5.3.1 Styrker

Sammenlignet med mange andre norske distriktskommuner, fremstår næringslivet i Sør-Varanger som variert og med god utviklingskompetanse. Landbasert industri er den sektoren som står sterkest i Sør-Varanger og der næringslivet har sitt kanskje sterkeste konkurransefortrinn. Den industrien som er bygd opp, bevart og utviklet i Sør-Varanger fremstår som svært sterk i norsk målestokk og bør gjøre Sør-Varanger posisjonert til å utvikle mer industriell verdiskaping også i årene fremover.

Sør-Varanger har vært gjennom en tilsvarende omstillingsperiode tidligere, etter nedleggelsen i 1996. Den gangen var samfunnet enda mer et ensrettet industrisamfunn enn i dag. Sentrale personer fra forrige omstillingsarbeid, er fremdeles aktive i lokalmiljøet i Sør-Varanger. Omstillingsarbeidet i forrige periode ble betegnet som en suksess og det å kunne dra veksler de erfaringene til de personene som var aktive i omstillingsarbeidet den gangen, er en stor styrke.

5.3.2 Svakheter

Enkelte av intervjuobjektene peker på samarbeidet mellom næringsliv og kommune som utilfredsstillende per i dag. Det er et dårlig samarbeidsklima mellom mange næringsaktører og kommunen, dette må løses for å få til et vellykket omstillingsarbeid. I tillegg ligger det et potensial i å få lokale næringsaktører til å samarbeide mer på konkrete prosjekt. Dette mener mange det gjøres for lite av per i dag. Reiselivsbransjen i Sør-Varanger er en bransje mange peker på som har vært dårlige på samarbeid, men som har tatt tak og bør kunne være et forbilde for resten av det lokale næringslivet.

Ut fra intervjuene kan det virke som om janteloven fremdeles står for sterkt i kommunen. Dersom personer opplever dette som et hinder for mer gründerånd og næringsutvikling, er dette et hinder

5.3.3 Muligheter

Sør-Varangers beliggenhet er en stor mulighet for næringsutvikling. Både forholdet til Russland, med handel på tvers av grensene, og Sør-Varanger som logistikknutepunkt fremstår som store utviklingsmuligheter. Rapporten «Knutepunkt Kirkenes» peker på at det ligger muligheter til mer havneomlasting i Kirkenes fra russisk olje- og gassnæring og russiske mineraluttak. Dette fordrer smart strategisk jobbing også på politisk nivå. Også 23. konsesjonsrunde i Norge gir muligheter for Sør-Varanger som knutepunkt.

Det er allerede stor handel på tvers av grensene, både med norske bedrifter som har kontor i Russland og russere som handler i Sør-Varanger. Å legge ressurser i å utvikle dette samarbeidet videre, kan peke mange på som en stor mulighet for Sør-Varanger. Trafikk mellom øst og vest, særlig transport av petroleum, er Sør-Varanger geografisk godt posisjonert for å håndtere. Å få på plass en ny storhavn i Sør-Varanger, som gjør at man kan ta del i en del av den verdiskapingen som skjer i nord-Russland er også en åpenbar mulighet mange peker på.

Barentshavet, utover det rent logistikkmessige, er også en mulighet for Sør-Varanger. Bioøkonomi er høyt på agendaen i det offentlige rom i dag, og å utnytte Barentshavet til enda mer sjømatproduksjon og –utnyttelse, fremstår som en måte Sør-Varanger kan posisjonere seg inn i det nye fokuset på bioøkonomi.

5.3.4 Trusler

Ut fra en-til-en-intervjuene gjort i prosessen med å lage dette dokumentet, har det blitt avdekket at krisestemningen i Sør-Varanger fremstår påfallende lav hos de lokale næringslivslederne. I utgangspunktet er det positivt at næringslivet er optimistiske og ser positivt på fremtida. Samtidig viser konsekvensanalysen at gruvekonkursen kan få potensielt svært store negative konsekvenser for Sør-Varanger. Å ta den situasjonen man er i, på alvor, er erfaringsmessig viktig for å få nok tempo og momentum i næringsutviklingsarbeidet. Det er derfor viktig at næringslivets optimisme, som i utgangspunktet er en mulighet og styrke, må ikke bli en sovepute og en potensiell trussel for Sør-Varangers omstillingsarbeid.

Storpolitiske beslutninger om norsk utenrikspolitikk, angår samfunnet i Sør-Varanger mer enn i kanskje noen andre lokalsamfunn. I Sør-Varanger har man et tettere og vesentlig mer positivt forhold til Russland enn i resten av landet, samtidig som mye av næringslivet er avhengig av å ha et fremdeles godt forhold til nabolandet i øst. Politiske beslutninger på nasjonalt og internasjonalt nivå som forverrer forholdet mellom Norge og Russland, eksempelvis ved strengere grensekontroller, er en trussel som det lokale næringslivet må leve med, og som potensielt kan ha skadelige konsekvenser for verdiskapingen i Sør-Varanger. Dette fremstår som en trussel man i liten grad kan påvirke lokalt.

Også makroøkonomiske forhold som påvirker Russland og russisk økonomi, kan ha store konsekvenser for Sør-Varanger. Vi har sett at nedgangen i russisk økonomi allerede har rammet handelsnæringen i Kirkenes hardt, med en estimert nedgang i omsetning på om lag 250 MNOK. Dette, sammen med en usikker fremtid for russisk politikk på den internasjonale arena, er en trussel man må ta på alvor.

Det er også en trussel at man ikke får på plass en fullverdig havneløsning tidsnok til å møte den forventede etterspørselsveksten fra Russland. Dagens anlegg er ikke egnet for den trafikken man antar vil komme i fremtiden og rapporten Knutepunkt Kirkenes peker på at det derfor må bygges et nytt kaiområde. Per i dag ligger det flere motstridende forslag til løsning på bordet og man har ikke fått på plass et endelig byggevedtak. Dersom dette drar unødvendig ut i tid, kan man se for seg at de mulighetene man har som logistikknutepunkt forsvinner og at godstransportørene finner andre løsninger for lagring og omlasting enn Sør-Varanger.

6. Utviklingsmuligheter rundt eksisterende næringsliv

6.1 Lokale næringsmiljøer

6.1.1 Industri

Aktivitet avler aktivitet. Det at Sør-Varanger allerede har et oppegående og variert industrimiljø, viser seg erfaringsmessig å i seg selv gi utviklingsmuligheter. Det finnes mye kompetent industriarbeidskraft i kommunen som ble ledig ved gruvedleggingen og som nå bør kunne utnyttes til andre industrisektorer.

Utviklingsmulighetene i industrien i Sør-Varanger går både på å utvide og utvikle de veletablerte bedriftene som finnes fra før, jobbe for å få flere spinoff-bedrifter fra eksisterende næringsliv og å få helt nye industrietableringer. Ved forrige omstillingsperiode på 90-tallet, ble det etablert flere nye industribedrifter som i dag er viktige i det lokale næringsmiljøet. Mulighetene for å få til dette er tilstede også i dag og representerer en stor utviklingsmulighet. Å utnytte nærheten til Russland, både som potensiell lokalisering for underleverandører og som kunde, særlig i forbindelse med olje- og gassaktivitet, bør også gi utviklingsmuligheter for den lokale industrien.

Kompetansen man har opparbeidet seg gjennom over 100 år med gruvedrift i Sør-Varanger, tror vi gir store utviklingsmuligheter også utenfor gruveområdet. Dette er kompetanse man bør kunne anvende også i andre industrielle sektorer og som bør kunne gi grobunn for nye, eksportrettede bedrifter i Sør-Varanger. Et eksempel her kan være mer spesialiserte anleggsbedrifter, som kan rette seg inn mot sprengnings- og tunnelmarkedene.

Selv om de nye eierne av konkursboet etter Sydvaranger Gruve AS er forsiktige med å love gjenoppstart av gruvedriften i nærmeste fremtid, og heller ikke på lang sikt ser for seg gruvedrift i samme skala som tidligere, tror vi at mineralutvinning har store utviklingsmuligheter i Sør-Varanger. Mineralforekomstene både i det gamle gruveområdet og andre steder (kilde) har et stort økonomisk potensial og kan gi stor lokal verdiskaping. Vi vet likevel at å få på plass nye anlegg og bedrifter innenfor mineralutvinning er prosesser som i praksis krever lang tid og mye planlegging. Utviklingsmulighetene innenfor mineralutvinning må derfor sees i et enda lengre perspektiv enn bare omstillingsarbeidet isolert.

6.1.2 Handel og tjenesteytende næringer

Handelsnæringen i en kommune blir naturlig avgrenset av befolkningstallet i kommunen og omlandet. I Sør-Varanger har trafikken fra Russland bidratt til en forholdsvis stor og aktiv handelsnæring. Selv om det største potensialet i omstillingsarbeidet ikke nødvendigvis ligger i den lokale handelsnæringen, er det viktig å bygge oppunder de handelsbedriftene som allerede finnes i kommunen for å hindre ytterligere nedgang i arbeidsplasser.

Øvrige tjenesteytende næringer i Sør-Varanger har et stort potensial. De bedriftene som opererer innenfor slike bransjer, eksempelvis IT og konsulentfirma, opplever at det er forholdsvis enkelt å rekruttere kompetent arbeidskraft til bedriftene, særlig i perioder der gruvegården går dårlig. Dette viser at behovet for flere, og mer varierte arbeidsplasser innenfor tjenesteytende næringer er tilstede. Slike bedrifter er i mindre grad enn tidligere stedbundne i etableringen sin, dette gjør at distriktskommuner som Sør-Varanger bør kunne konkurrere om arbeidsplassene på lik linje med andre kommuner. For å få til et bredere spekter av bedrifter innenfor tjenesteytende næringer, må det gjøres en jobb for å flere slike bedrifter til å etablere seg i kommunen.

Tidligere er Sør-Varangers kompetanse på Russland nevnt som et stort komparativt fortrinn. Utviklingsmulighetene for å skape tjenesteytende bedrifter basert på denne kompetansen og erfaringen med samhandling mot Russland bør være tilstede. Ut fra et inntrykk av at russlandskompetanse er mangelvare i norsk næringsliv, bør denne kompetansen være salgbar.

6.1.3 Opplevelsesbaserte næringer

Reiselivsnæringen er stor og viktig i Sør-Varanger, men svært mange intervjuobjekter peker på at dette er den enkeltnæringen i kommunen som har størst utviklingspotensial.

Selv om reiselivet er variert, er man fremdeles avhengig av den trafikken som kommer via Hurtigruten. I tillegg er det en forutsetning å bevare et flytilbud minimum på dagens nivå. En videreutvikling av reiselivet i Sør-Varanger trolig først og fremst i å skape flere aktiviteter og tilbud til turistene.

Både Sør-Varangers beliggenhet mot Russland og naturen i området gir noen muligheter for aktivitetsbasert turisme som kan videreutvikles. Eksempelvis har flere intervjuobjekter nevnt at med den nye snøscooterpolitikken som tillater bruk av rekreasjonsløyper, kan snøscooterturisme bli en næringsvei som gir stor lokal verdiskaping. Dette er en nisje som er stor både i Sverige og Finland, og det er trolig bare spørsmål om tid før også norske destinasjoner griper de mulighetene dette gir.

Det har blitt vedtatt en ny strategisk plan for å utvikle reiselivet i kommunen, «Masterplan – Sør-Varanger mot 2025». Denne har status som sektorplan i Sør-Varanger kommune. De sentrale aktørene i det lokale reiselivet bidro i utarbeidelsen av denne planen og den peker på flere utviklingsmuligheter og –tiltak som vil kunne bidra til å løfte næringen enda et hakk.

Sentrum i Kirkenes fremstår med utviklingspotensial. Hurtigruten har anløp et stykke utenfor sentrum og ved å få anløpet mer sentralt plassert vil dette generere mer trafikk. Å gjøre Kirkenes sentrum og omkringliggende områder mer attraktivt og tilrettelagt for turister, tror vi vil føre til økt verdiskaping.

Kulturnæringen og opplevelsesbaserte næringer utover de som retter seg mot turister, har også et stort potensial. Det finnes flere profesjonelle kulturaktører og kulturlivet fremstår som sterkere enn i mange sammenlignbare kommuner. Dette gir grobunn for videre utvikling også innen kulturnæringen. Vi ser at en aktiv lokal opplevelses- og kulturnæring er svært viktig for å skape lokal attraktivitet og bolyst, i tillegg til den direkte verdiskapingen det gir.

6.1.4 Primærnæringer

Det er fangst og oppdrett av sjømat som fremstår med størst utviklingspotensial innenfor primærnæringene. Verdiskapingen av sjømat er stor allerede i dag og vi tror det vil være mulig å få til enda mer verdiskaping. Havbruk blir pekt på som en i dag lite utnyttet mulighet i kommunen. Det kan synes som om det ligger et stort potensial i å få havbruksnæringen til å etablere seg i Sør-Varanger. Det er viktig at slike etableringer ikke går på bekostning av den eksisterende sjømatfangsten i kommunen.

De som er aktive i fiskerinæringen i Sør-Varanger, peker på at det er en generasjonsutfordring i bransjen. For mange fiskere nærmer seg pensjonsalder og det er for lite rekruttering til bransjen. Dette pekes på som en stor utfordring for å ta ut verdiskapingspotensialet som ligger i nærmiljøet. Å stimulere til rekruttering ved økte eksempelvis bedre etableringstilskudd, pekes på som et viktig bransjerettet virkemiddel. Den nasjonale kvotepolitikken er også viktig for å få til utvikling.

Det finnes også jordbruk med utviklingspotensial i Sør-Varanger. Fra næringen selv opplyses det om et stort, uutnyttet potensial for nydyrking. Selv om relativt få i kommunen har sitt hovedvirke innenfor landbruket i dag, vil det være viktig at man ikke får noen vesentlig avgang i næringen. Et omstillingsarbeid skal ikke gripe inn i eller komme i konkurranse med landbrukets ordinære virkemidler, men forsøke å understøtte satsinger der det er mulig.

Sør-Varanger, med en levende turistnæring, bør også ha et uutnyttet potensial innenfor produksjon og salg av småskalaproduisert mat. Forholdene bør ligge godt til rette for dette i Sør-Varanger, med god råvaretilgang, et eksisterende landbruksmiljø, stort nærmarked for omsetning av lokalmat og et generelt fokus på naturopplevelser og lokale attraksjoner.

6.2 Vurderinger

Selv om Sør-Varanger har et omstillingsbehov, er det lokalt et mangfoldig næringsliv med store utviklingsmuligheter innenfor flere sektorer som man bør forsøke å utnytte i omstillingsarbeidet. Disse mulighetene kommer både av naturgitte forhold i Sør-Varanger, Sør-Varangers beliggenhet og kompetansen i næringslivet.

Den viktigste forutsetningen for et vellykket omstillingsarbeid, er at man lykkes i å involvere det lokale næringslivet på en positiv måte og at næringslivet griper den ekstraordinære muligheten til å skape utvikling. Vi opplever at næringslivet i Sør-Varanger er fremoverlent i tilstrekkelig grad og bedriftene har i praksis vært gjennom en kontinuerlig omstilling de siste tiårene for å holde seg levedyktige. Det finnes mye bedrifter, bedriftsledere og fagkompetanse i kommunen som vil være helt sentralt å bygge videre på i omstillingsarbeidet.

Etter vår vurdering er den landbaserte industrien den enkeltsektoren i Sør-Varanger som har størst verdiskapingspotensial i omstillingsarbeidet. Det å ha en industriklynge å bygge videre på, med den kompetansen og de erfaringene dette gir, er et fortrinn Sør-Varanger bør utnytte godt i årene fremover. Vi tror at industrimiljøet er så sterkt at det kan og må være en motor i det videre utviklingsarbeidet lokalt.

Også reiseliv og kulturnæringen blir av flere pekt på som sektorer med et uutnyttet potensial man kan ta ut i løpet av omstillingsperioden. Dette er med utgangspunkt i at Sør-Varanger har en eksotisk beliggenhet, også for mange nordmenn, at man har naturgitte forutsetninger man ikke har utnyttet godt nok og at reiselivet fremstår som kompetent og utviklingsorientert. Det er veldig mye enklere å bygge videre på en næring som allerede er sterkt tilstede i en kommune enn å skulle bygge opp noe helt fra grunnen av. Dermed har Sør-Varanger et stort konkurransefortrinn innenfor reiseliv sammenlignet med mange andre norske kommuner.

Sør-Varangers beliggenhet gir også store muligheter. Både nærheten til Russland nevnt tidligere og Barentshavet som ressurs i seg selv gir Sør-Varanger muligheter for ytterligere verdiskaping. Sør-Varanger, og Øst-Finnmark for øvrig, har bygd opp et rykte som et hovedsete for fangst av den forholdsvis eksklusive kongekrabbe. Også fangst og foredling av villfisk tror vi har et utviklingspotensial for Sør-Varanger.

Bioøkonomi er stadig mer aktuelt i den offentlige debatten. Bruk av naturressurser og nye metoder for å produsere mat og andre produkter av fornybare ressurser kommer til å bli viktigere i en verden som vil oppleve knapphet på enkelte råvarer. Å ha en ressurs som Barentshavet i umiddelbar nærhet, som med sin lave temperatur og store volum vil kunne gi potensial for bioøkonomisk vekst, tror vi gir Sør-Varanger utviklingsmuligheter. Hvilke produkter og markedsområder det er snakk om, vet man

ikke nødvendigvis i dag, men at Barentshavet er en ressurs som gir utviklingsmuligheter, er vi overbevist om. Et helt konkret eksempel på et produkt som ser ut til å komme fort, er at produksjon av alger viser seg å ha stadig flere praktiske anvendelsesområder, og ha økonomiske anvendelsesområder.

Formelt er det ingen næringsforening i Sør-Varanger, men Kirkenes Næringshage fungerer i praksis som et samlingspunkt og næringsliv, med jevnlig næringslivsarrangementer og som næringslivets talerør opp mot Sør-Varanger kommune og andre relevante myndigheter. Selv om de formelle samarbeidsstrukturene er svake i Sør-Varanger, foregår det mye diskusjon og samarbeid innad i næringslivet. Mange aktører har vært en del av det lokale næringslivet i mange år, og dette gjør at man har opprettet uformelle samarbeidsformer på tvers av bedriftene. Å få på plass en mer strukturert tilnærming til det lokale næringssamarbeidet vil kunne være nyttig i omstillingsarbeidet.

Vi tror også det ligger et utviklingspotensial i å få på plass mer bedriftsrettet FoU-aktivitet i Sør-Varanger. Støtteordninger som Skattefunn og VRI blir av intervjuobjekter påpekt som underutnyttet lokalt. Også de Innovasjon Norge-administrerte ordningene mener enkelte har blitt underprioritert i Sør-Varanger. Dette gir store muligheter for å kunne bidra til utvikling utover de ordningene omstillingsarbeidet har til rådighet. FoU blir pekt på som stadig viktigere for å skape bedriftsutvikling. Å utnytte forskningsmulighetene som ligger i blant annet Skattefunn og VRI, og bruke omstillingsorganisasjonen til å promotere disse og koble næringsliv og FoU-aktører, mener vi vil gi næringslivet i Sør-Varanger store og i dag uante utviklingsmuligheter.

Å få landet havnediskusjonen og få en endelig beslutning på havnelokalisering og bygging, slik at Sør-Varanger kan bli et logistikknutepunkt for blant annet olje- og gassnæringen, er kanskje den utviklingsmuligheten som kan bidra størst til sysselsettingsvekst på kort sikt. Utfordringen for et omstillingsarbeid er at dette er et så stort arbeid, både med tanke på kostnader og at det kreves mye politisk strategi for å få ting på plass, at det å sørge for byggingen ikke nødvendigvis naturlig hører inn under omstillingsarbeidet. Å gjøre det lokale næringslivet være i stand utnytte de mulighetene en havneutvikling kan gi, er likevel et viktig arbeid for et omstillingsprogram.

7. Sør-Varanger kommunes rolle som tilrettelegger

7.1 Utviklingsbehov i det kommunale servicetilbudet

Som vist i kapittel 4.1.3, får Sør-Varanger kommune en relativt dårlig totalscore på Kommunal Rapports Kommunebarometer. Det er ingen enkeltfaktorer som bidrar særskilt negativt til denne totalscoren. Dette er en indikator på at det kommunale servicetilbudet har et forbedringspotensial, uten at det tilfaller denne analysen å peke på hverken konkrete områder som må forbedres eller konkrete forslag til tiltak.

Et godt kommunalt tilbud er generelt viktig for lokalsamfunnets attraktivitet. Derfor er det å sikre et godt tjenestetilbud viktig for å støtte opp under næringsarbeidet som skal gjøres i omstillingsperioden.

7.2 Kommunal næringservice, næringsbygg og næringsarealer

Sør-Varanger kommune selv sier at policyen på næringsutvikling har først og fremst vært å ta vare på de kommunale basisoppgavene og slik sett fungere som en tilrettelegger, men la næringslivet i kommunen få utvikle seg selv. Kommunen har siden 2002 ikke hatt en egen, dedikert nærings sjef. Næringsarbeidet har blitt ledet av plan- og utviklingssjefen. Næringslivet selv etterspør en egen dedikert ressurs til næringsarbeid, og det er nok en fordel om kommunen oppretter en slik stilling uavhengig av hvilken organisering man velger for omstillingsarbeidet.

Ledige, sentralt plasserte næringsareal er en mangelvare i mange kommuner. Også i Sør-Varanger blir dette pekt på som en utfordring. Enkelte lokale aktører mener at kommunen prioriterer næringsarealer for å få innflytting av større bedrifter utenfra, og at dette er en strategi som har hemmet det lokale næringsarbeidet i kommunen. Uavhengig av strategi, er tilstrekkelig tilgang på hensiktsmessig næringsareal viktig i omstillingsarbeidet Sør-Varanger nå skal inn i.

Kommunen ønsker å sette i gang programmet Næringsvennlig kommune fra høsten 2016. Dette er et program finansiert av Innovasjon Norge, der man ved å dybdeintervjue kommunal ledelse og næringsliv om kommunen som tilrettelegger, skal kunne komme frem til noen tiltak som skal gjøre kommunen mer næringslivsvennlig. Dette er ikke en obligatorisk del av omstillingsarbeidet i seg selv, men det er helt sentralt at kommunen som prosjekteier er sitt ansvar i omstillingsarbeidet bevisst og prioriterer arbeidet med å bli en enda bedre tilrettelegger for næringslivet.

7.3 Utvikling av senterstruktur og kommunikasjoner

Kirkenes er det klart definerte senteret i Sør-Varanger. Dette er det unison enighet om, og Sør-Varanger fremstår som en kommune med relativt lite strid mellom sentrum og de ulike bygdene rundt.

Kirkenes lufthavn Høybuktnoen er det viktigste kommunikasjonsknutepunktet i for transport ut av kommunen. Dette er et anlegg Avinor bestemmer over, og slik sett har ikke kommunen noen direkte myndighet der, men det er viktig at kommunen bruker sin rolle som tilrettelegger og pådriver også for å sikre et godt tilbud her i fremtiden.

En av de pågående diskusjonene i dag er hvor i Sør-Varanger det skal bygges ny havn. Her har ulike aktører og interessenter ulike forslag til løsning. Alle intervjuobjekter har uavhengig av ståsted pekt på at det er viktig å få et endelig vedtak i denne saken kjapt, slik at Sør-Varanger ikke havner bakpå i konkurransen om trafikk mellom Russland og «Vesten». Det skal også bygges en ny, offentlig stamnetthavn i Finnmark. Det er et krav om at en stamnetthavn skal være kommunal/offentlig eid, slik at kommunen må stå i førersetet for denne utbyggingen.

7.4 Utvikling av en lokal entreprenørskapskultur

Intervjuobjektene var noe uenige om hvor sterk eller svak den lokale gründerkulturen i Sør-Varanger er, men de fleste pekte på at det skjedde en holdningsendring da gruven ble lagt ned forrige gang, i 1996.

Frem til da hadde samfunnet levd godt med å ha en stor, statlig bedrift som hjørnestein, og det var aldri sett på som noe reelt behov for å bygge opp en gründerkultur. Mange av dagens ledende bedrifter i Sør-Varanger ble startet opp i denne perioden. Mange av intervjuobjektene pekte også på at da gruva ble startet opp igjen i 2009, førte det til en negativ påvirkning på den lokale gründerkulturen. Sysselsettingen i kommunen ble igjen høy, arbeidsledigheten null, og folk hadde i lenger behov for å starte for seg selv. Denne holdningen må man i dette omstillingsarbeidet i størst mulig grad forsøke å få en varig endring på.

Kommunen kan ikke selv skape en gründerkultur, men kommunen har en svært viktig rolle i å skape positivitet rundt det å være lokal gründer. Dette kan helt konkret gjøres ved å prioritere gründere i det kommunale næringsfondet. Kanskje minst like viktig er likevel signalene kommunen sender ut i sin kommunikasjon. I en kommune som Sør-Varanger må det være lov å prøve seg som gründer, det må være lov å lykkes og det må være lov å feile. Mange intervjuobjekter peker på at janteloven fremdeles er sterk i kommunen, og at dette er et hinder for å utvikle en bedre og mer variert gründerkultur.

Det er også viktig at man klarer å få til et større mangfold av sektorer som etablerer seg i kommunen. Selv om Sør-Varanger har et konkurransefortrinn i en sterk industritilhørighet, må man jobbe aktivt for å tiltrekke seg bedrifter og gründere også innenfor andre bransjer.

7.5 Kommunalt omdømme, renommé, merkevare

Sør-Varanger kommunes omdømme, renommé og merkevare må forklares ut fra to ulike perspektiver, intern i lokalmiljøet og ut mot resten av Norge og verden.

Sør-Varanger, og kanskje særlig Kirkenes, har en sterk merkevare i resten av Norge, og også i mange internasjonale miljøer. Sør-Varanger har hatt et nasjonalt søkelys på seg nærmest kontinuerlig siden andre verdenskrig, i tillegg til at mange har fått oppleve kommunen gjennom førstegangstjenesten eller som turist på Hurtigruten. Pasvikdalen er også en nasjonal merkevare som det kan være verdt å bygge videre på.

Svært mange har også vært bosatt i Sør-Varanger i forbindelse med avtjening av førstegangstjeneste, eller som yrkesmilitær. Dette er også med på å gi Sør-Varanger et større omdømme på nasjonalt nivå. Å ta vare på dette omdømmet og bruke de vernepliktige som fremtidige ambassadører for kommunen, vil være viktig også i fremtiden.

At Sør-Varanger har steder som er etablert som nasjonale merkevarer, er en styrke som man må bygge videre på i omstillingsarbeidet. Det er enklere å skape oppmerksomhet om kommunen når man har noe å bygge på, i stedet for å måtte starte helt fra grunnen av.

Omdømmet kommunen og kommunens tidligere arbeid har innad i Sør-Varangers næringsliv, er derimot av noe mer varierende art. Mange i næringslivet peker på at kommunen har hatt en altfor passiv holdning til næringsarbeid. Dette gjør at omdømmet til Sør-Varanger kommune er dårligere enn det bør være i det lokale næringslivet. For å få til et vellykket omstillingsarbeid er man helt avhengig av at kommuneadministrasjon, politisk ledelse, lokalt næringsliv og andre lokale interessenter drar i samme retning. Mye av disse uenighetene bør bli forsøkt løst ved å legge gamle

problemer bak seg, at alle parter utviser nødvendig romslighet og at kommunen fokuserer på sitt kommunikasjonsarbeid mot det lokale næringslivet.

8. Innsatsområder – anbefalinger og prioriteringer

Å prioritere innsatsområder i en såpass tidlig fase vil alltid være en balansegang mellom å forsøke å stake ut en langsiktig kurs for hele omstillingsarbeidet, samtidig som man gir nødvendig rom for å kunne gjøre andre prioriteringer underveis i perioden.

Vi vet at et vellykket omstillingsarbeid må være fundert på strategisk, langsiktig tenking. Samtidig vet vi at mange forutsetninger for næringsutvikling kan endre seg dramatisk bare på få år. Det er derfor viktig at man har en omstillingsorganisasjon som er i stand til å ta nødvendige beslutninger underveis i prosessen, samtidig som man ha et langsiktig fokus.

I den foreløpige søknaden, innsendt KMD 30.mars 2016, ble det gjort en innledende prioritering av fem innsatsområder og ett støtteområde. I løpet av arbeidet med denne utviklingsanalysen, ser vi at de opprinnelige prioriteringene står seg godt, med enkelte spissinger og konkretiseringer. Vi har likevel valgt å ha en bred tilnærming i intervjuene med nøkkelpersoner, slik at de har kunnet komme med frie innspill til innsatsområdene.

Industri anser vi som det viktigste innsatsområdet. Det finnes mange solide og veldrevne bedrifter i kommunen som vi tror det går an å bygge videre og å skape nye arbeidsplasser ut fra. Av mer spissede satsingsområder foreslår vi Opplevelsesnæring i verdensklasse, Barentshavet som utviklingsressurs og Økt verdiskaping i grenseområdet Norge-Russland-Finland.

Entreprenørskapskultur og attraktivitet er et annet bransjeuavhengig satsingsområde vi mener Sør-Varanger bør sette i gang med. Dette er kanskje det innsatsområdet som gir minst uttelling på kort sikt, men som kan være det viktigste om man ser Sør-Varanger i et langsiktig perspektiv.

Disse innsatsområdene, og bevilgningene til de ulike innsatsområdene og konkrete prosjektene, bør forsøke å samhandle med de eksisterende virkemidlene som blant annet Innovasjon Norge disponerer. Dette betyr i praksis at bevilgningene i størst mulig grad bør gå til prosjekter og satsinger som ikke faller inn under Innovasjon Norges ordinære tilskuddsordninger.

Innsatsområde 1 – Industri og bergverk

Arbeidet med å lage utviklingsanalysen for Sør-Varanger har vist at til tross for konkursen i Sydvaranger Gruve AS, med påfølgende konsekvenser, har kommunen fremdeles en levende, oppegående og ressurssterkt industri. Sør-Varanger er et av få gjenlevende industrisamfunn i Norge og det er et fortrinn som i seg gir et potensial for verdiskaping.

Vi tror at å satse på å realisere utviklingspotensialet vi mener ligger i de eksisterende industribedriftene, vil være viktig for å nå målene Sør-Varanger har satt seg for omstillingsarbeidet. Næringslivslederne vi har intervjuet har vist vesentlig vilje til videre satsing og vekst i eksisterende bedrifter. Dette i kombinasjon med naturgitte fortrinn og internasjonale trender gir grunnlag for et betydelig utviklingspotensial.

Det et omstillingsarbeid kan bidra med for slike bedrifter, er blant annet å kunne økonomisk bidra til å få realisert nye utviklingsprosjekter i en tidlig fase som ellers ikke ville blitt gjennomført. Dette kan være prosjekter som har et stort potensial, men der det ligger såpass stor risiko eller er såpass tidkrevende at bedriftene ikke har mulighet til å realisere de uten ekstern støtte.

Målet med innsatsområdet er å skape ny vekst ved å gjøre eksisterende bedrifter bedre i stand til å utvikle mer-bedre lønnsomhet og økt bærekraft. Bedriftenes vekstpotensial vil bli viet betydelig oppmerksomhet og omstillingsarbeidet må prioritere de bedrifter og satsinger som vurderer å ha størst potensial. Kvalifisert rådgiving, oppfølging og arbeid i nettverk/klynger vil være blant bærebjelkene i innsatsområdet.

Innenfor dette innsatsområdet, bør det også prioriteres midler til eventuelle fremtidige mineralutnyttelser, på grunn av Sør-Varangers lange historie, store kompetanse og naturmessige fortrinn innenfor denne sektoren. Sør-Varanger har store mineralforekomster, fortrinnsvis innen jernmalm, men det er også påvist interessante forekomster av kvartsitt og edle metaller. Det vil etter vår mening være feil å legge mineral som eget innsatsområde, men mulighetene for nyetableringer i denne sektoren må nevnes og holdes åpne i en omstillingsprosess.

Utnyttelse av mineralforekomster, også utover gruen i Bjørnevatn, er et område med svært stort potensial. Samtidig vet vi at dette er prosesser som tar lang tid og som er kostbare. Skal omstillingsarbeidet prioritere midler til denne næringen, vil det derfor være mest konstruktive trolig å gi midler til helt innledende forundersøkelser. Rammene for omstillingsarbeidet vil uansett ikke bli store nok til å få en ny gruve/brudd oppe og gå i seg selv og vi mener midlene bør prioriteres på konkrete prosjekter som kan realiseres

Innsatsområde 2 – En opplevelsesnæring i verdensklasse

Hurtigrutas liggetid i Kirkenes har dannet grunnlag for å bygge opp en sterk opplevelsesnæring, der krav til kvalitet og profesjonalitet i alle ledd har vært påkrevd. Det har ikke vært noen formell organisering av den lokale reiselivsnæringa de siste 7-8 årene, og en mangler både destinasjonsselskap og turistinformasjon. Ved en bedre tilrettelegging vil næringa ha et stort utviklingspotensial.

Mange av intervjuobjektene peker også på at en for liten andel av hurtigruteturistene kommer innom Kirkenes sentrum og legger igjen penger der. Et lokalsamfunn vil alltid ønske at de tilreisende legger igjen enda mer midler i lokalsamfunnet, men vi tror det uutnyttede potensialet i Kirkenes kan være større enn de fleste andre steder dersom man får til enda bedre tilrettelegging.

I juni 2015 ble en sektorkommunedelplan for reiselivsutvikling vedtatt i kommunestyret. Dette er en plan hele næringa står samla bak. Reiselivsnæringa i Sør-Varanger skal løftes ved en bedre organisering, utvikling av nye reiselivstilbud og -produkt, få frem en tilpasset infrastruktur, bedre markedsføring og et samlet kompetanseløft. Denne planen, som hele reiselivsnæringa i kommunen har vært med på å lage og har stilt seg bak, bør ligge til grunn for satsingen på reiseliv i omstillingsarbeidet.

Når man snakker om opplevelsesnæringer, er det veldig lett å tenke bare på reiseliv. En av de tingene som kjennetegner næringslivet i Sør-Varanger, er også at man har en oppegående kulturnæring, med flere profesjonelle aktører. Disse aktørene bidrar ikke nødvendigvis med mange arbeidsplasser isolert sett, men de er svært viktige for å støtte opp satsingen i kommunen ellers. Både for å gi tilreisende aktiviteter som holder de lenger i kommunen, men kanskje særlig for å bygge kommunens attraktivitet for de fastboende, vil det være viktig å støtte opp kulturnæringene som en del av omstillingsarbeidet.

Vi mener opplevelsesnæringene i Sør-Varanger er den enkeltsektoren som har det største utviklingspotensialet det er mulig å utvikle via et omstillingsarbeid og anbefaler derfor at opplevelsesnæring vies særlig fokus i arbeidet. Arbeidsplasspotensialet estimerer vi til ...

Innsatsområde 3 – Barentshavet som utviklingsressurs

Kommunens beliggenhet i det norsk-russiske grenseområdet i Barentshavet gir store muligheter for næringsutvikling.

Aktivitet innen offshoreaktivitet og logistikk har vært og vil være viktig også fremover. Kirkenes har gjennom de tre siste årene vært en viktig logistikkhavn for seismikk og surveyaktivitet i norsk og russisk del av Barentshavet. Åpningen av 23. konsesjonsrunde styrker mulighetene. Det er likevel et spørsmål om hvor mye ressurser man bør bruke av omstillingsarbeidet på disse sektorene. Dette er typisk svært store investeringer og beslutningene blir tatt på et nasjonalt/internasjonalt nivå. Politisk jobbing vil derfor etter vårt syn være minst like viktig for å få aktivitet fra disse sektorene som de rene omstillingsmidlene. Det bør likevel åpnes for at omstillingsmidlene kan brukes til lokale forstudier og forprosjekt som kan understøtte satsinger på Sør-Varanger som et logistikknutepunkt for transport mellom øst og vest.

De lokale fjordene er dype, relativt isfrie, og er godt skjermet for vær og vind. Disse gir store muligheter for logistikk, transitt og omlasting. Det foregår i dag omlasting av kondensater i området, og nærhet til olje- og gassressurser gjør at denne aktiviteten har utviklingsmuligheter. Pågående og økt aktivitet kan danne grunnlag for beredskapstjenester for regionen, både i Øst-Finnmark, og også i forhold til de russiske områdene.

Sør-Varanger er allerede en leverandør av sjømat med høy kvalitet. Kaldt, rent klima med langsom vekst er viktige komparative faktorer for lokal sjømat. Lokal kongekrabbe og røye oppdrettet på land har vunnet priser i nasjonale konkurranser. Det arbeides med løsninger hvor man utvider eksisterende kompetanse fra salg av levende kongekrabbe til Asia, til å også å omfatte salg av annen levende sjømat. I tillegg foregår det fangst av tradisjonell hvitfisk. Her er det ~~Vi mener at også dette har et~~ utnyttet eksportpotensial, og i tillegg kan det være bioøkonomisk potensial for høsting og foredling også av andre marine naturressurser.

En av de store utfordringene er rekrutteringen til fiskeribransjen lokalt. Gjennomsnittsalderen blant lokale aktører er økende, noe dagens aktører ser på med stor bekymring. Samtidig peker de selv på at det er mulig å utnytte kystressursene enda bedre og skape vesentlig flere lokale arbeidsplasser.

Det foregår noe oppdrett av laks som slaktes lokalt. Flere havbruksanlegg i havet utenfor Sør-Varanger vil gi både økt lokal aktivitet, verdiskaping og flere arbeidsplasser i Sør-Varanger. Samtidig vil det være en avveining opp mot det konvensjonelle fisket og fangsten av skalldyr i kommunen. Enkelte er bekymret for at en økt satsing på havbruksnæringen vil kunne fortrenge de eksisterende sjømatarbeidsplassene i kommunen og at nettogevinsten av en slik satsing derfor blir lav. Dette er en beslutning man må gjøre på et politisk nivå. Potensialet av havbruksnæringen er trolig stort, og så vil det være en politisk beslutning å avveie dette opp mot risikoene en slik satsing gir.

Innsatsområde 4 – Økt verdiskaping i grenseområdet Norge-Russland-Finland

Kirkenes har utviklet seg til å være det største kompetansesenteret på Nordvest-Russland i Norge. Selv om de fleste formelle utdanningstilbudene som gir russlandskompetanse ligger i Tromsø, har Sør-Varangers nærhet til Russland og lange historie med samhandling østover gitt en unik kompetanse. Forretningsforbindelser i Russland er i større grad enn i Norge basert på personlige relasjoner, den lange historien innbyggerne i Sør-Varanger har med Russland vil derfor være et ikke-kopierbart konkurransefortrinn for næringsutvikling i omstillingsarbeidet.

Helt siden ~~liberaliseringen begynnelsen på den frie~~av grensehandelen og ~~liberale~~ grensepasseringen mellom Norge og Russland på 1990-tallet, har russisk handel i Sør-Varanger hatt stor betydning. Men vestlige sanksjoner, lav oljepris og en svak rubel har svekket denne kontakten betydelig. Med komparative fortrinn som nærhet til et marked på 1 million mennesker og en solid russlandskompetanse i lokalt næringsliv, er tiden inne til å gjenreise det næringsmessige samarbeidet med Nordvest-Russland.

Selv om en svekket russisk økonomi har vært negativ for den lokale handelsnæringen, er det andre indikatorer som peker i positiv retning for dette innsatsområdet. Den svekkede rubelen gjør også at det blir mer attraktivt å importere varer og tjenester fra Russland og det vil være økonomisk mer gunstig å ha russiske underleverandører. Det er også satset stort på olje- og gassproduksjon i Nordvest-Russland, blant annet prosjektet Yamal LNG. Dette åpner opp nye markeder og prosjekter som man i Sør-Varanger hittil ikke har utnyttet godt nok.

Solid russlandserfaring i kombinasjon med evnen til å ta inn over seg de endringer som har funnet sted i det russiske samfunnet i løpet av de siste årene, må ligge til grunn for denne satsingen. Evnen til Viktigheten av å finne de riktige samarbeidspartnerne på russisk side vil være avgjørende. Samarbeid med nabokommunen Petchenga og Murmanskregionen er det mest nærliggende å prioritere i dette arbeidet.

Sør-Varanger har også en nærhet til Finland. Denne er ikke så mye offentlig diskutert og så godt kjent i nasjonal offentlighet som nærheten til Russland. På grunn av store avstander og få tettbygde strøk i Nord-Finland, er ikke samarbeidspotensialet nødvendigvis like stort som mot den russiske grensen, men det er likevel viktig å se de mulighetene som ligger i den finske grensa. Det opplyses om at det er mye turisme i Nord-Finland, blant annet knyttet til snøscooterkjøring, som det vil kunne være mulig å utnytte til økt verdiskaping også på norsk side. Det storpolitiske forholdet til Finland er også uproblematisk, slik at man ikke har det usikkerhetsmomentet i samarbeidet den veien.

Kirkenes ligger i en akse mellom finsk og russisk jernbane. En tilknytning til en eller begge av disse jernbanene vil bidra til å utvikle Kirkenes som logistikk-knutepunkt. I denne sammenhengen er det viktig å peke på mulighetene som ligger i å videreutvikle den nordlige sjørute via russisk territorier. En kommersiell trafikk via den nordlige sjøruten vil være viktig ikke bare i et norsk perspektiv, men også i forhold til nordiske og EU-interesser.

Dette innsatsområdet utnytter Sør-Varangers kanskje aller mest unike konkurransefortrinn, den praktiske russlandskompetansen. Potensialet i en slik satsing er udiskutabelt og ved en langsiktig, strategisk tenking kan man få til svært mye. Samtidig er det knyttet betydelig usikkerhet til dette innsatsområdet. Rammebetingelsene for satsingsområdet er i stor grad knyttet til makroøkonomiske og storpolitiske beslutninger. På det politiske plan kan og bør det jobbes opp mot de norske myndighetene for å påvirke forholdet til Russland, men utover dette har man lokalt liten påvirkningskraft på det som skjer. Forholdet mellom Russland og de vestlige landene, inkludert Norge, ser på et storpolitisk nivå ut til å ha forverret seg de siste årene. Fortsetter denne trenden kan det få konsekvenser for dette innsatsområdet, men på grunn av innsatsområdets potensial og Sør-Varangers unike posisjon, anbefaler vi likevel det som et prioritert område.

Støtteområde – Entreprenørskapskultur og attraktivitet

En gjennomgående tilbakemelding fra intervjuobjektene, har vært at Sør-Varanger ikke har hatt en god nok kultur for nyetableringer. Dette har historiske årsaker ved at samfunnet tradisjonelt har vært et samfunn med en stor hjørnesteinsbedrift tilknyttet gruvevirksomhet.

Flere intervjuobjekter peker på at kulturen har bedret seg vesentlig siden gruvene ble avvirket på 90-tallet. Mange av dagens sentrale bedrifter i Sør-Varanger ble startet opp i denne perioden og det kan virke som om avviklingen på 90-tallet, med påfølgende omstillingsarbeid, gav et løft i gründeraktiviteten i kommunen. Det kan virke som om fokuset på gründere forsvant da gruva ble vedtatt startet opp igjen i 2009 og antallet nyetablerte bedrifter har det siste tiåret vært lavt. Dette blir forklart med at i etterkant av oppstarten var arbeidsledigheten igjen null og man hadde ikke behov for å starte for seg selv og skape en egen arbeidsplass.

Vi anbefaler at det gjøres en ekstraordinær innsats for å få en enda sterkere gründerkultur i Sør-Varanger enn i dag. Aktører som Kirkenes Næringshage og nyetablerte Tivoli North gjør allerede en jobb for å bidra til dette, men vi tror et omstillingsarbeid har et særlig ansvar for å løfte dette fram ytterligere. Dette må gjøres både for å få til en kulturendring i Sør-Varanger, det skal være lov å prøve for seg selv, samtidig som vi tror dette vil kunne bidra til å få lokale bedrifter innen flere sektorer enn i dag. IT-sektoren peker seg ut som en sektor som er underrepresentert i kommunen, med noen få unntak.

Vi vet at å satse på gründere ofte ikke gir umiddelbart stor effekt på verdiskapingen og sysselsettingstallene, effektene kommer typisk etter noen år. For måloppnåelsen til omstillingsarbeidet isolert, vil dette innsatsområdet derfor trolig ikke gi det viktigste bidraget. For fremtiden til Sør-Varanger som samfunn, mener vi likevel det er helt nødvendig at omstillingsarbeidet tar dette innsatsområdet på alvor.

Parallelt med det å skape en lokal gründerkultur, må det gjøres en tilsvarende jobb på attraktivitet. Dette kan sees i fra to perspektiver: attraktivitet for Sør-Varanger som bosted og attraktivitet for Sør-Varanger som sted å lokalisere en bedrift. Kampen om kompetent arbeidskraft og spennende bedrifter vil bare øke i årene som kommer. Undersøkelser viser at Sør-Varanger eksporterer ung arbeidskraft ut av kommunen, noe som også vises igjen i den demografiske utviklingen. Å jobbe for å øke og å synliggjøre Sør-Varangers attraktivitet vil være viktig i omstillingsarbeidet.

Litteraturliste

De viktigste dokumentene vi har brukt som bakgrunnsinfo i utviklingsanalysen er listet opp nedenfor:

Kommunalt planverk og prosessdokumenter

Masterplan reiseliv – Sør-Varanger mot 2025

Sluttrapport «Pendelen skal svinge andre veien – Bolystprosjekt Kirkenes Næringshage»

Landbruksplan for Sør-Varanger 2015-2018

Kommuneplanens samfunnsdel 2014-2026

Forskningslitteratur og rapporter

Knutepunkt Kirkenes – Utviklingen innenfor internasjonal godstransport og offshorevirksomhet i Barentshavet og i russisk del av Arktis, sett i et vekstperspektiv for Kirkenes havn

Analyse kortsiktige omstillingstiltak for næringslivet i Sør-Varanger – Kirkenes Næringshage

Konsekvensanalyse – Konkurs ved Sydvaranger Gruve AS

Vedlegg

Sør-Varanger i Kommune-NM

Indikator	Forklaring	Resultat Sør-Varanger 2015	
		Fylket	Landet
Næringsliv	<ul style="list-style-type: none"> • Verdiskaping • Nyetableringer • Inntektsnivå • Privat sysselsetting • Privat sysselsettingsvekst 	7	313
Arbeidsmarkedet	<ul style="list-style-type: none"> • Sysselsettingsandel • Sykefravær • Uføre • Arbeidsledige • Arbeidsmarkedsintegrasjon 	4	330
Demografi	<ul style="list-style-type: none"> • Befolkningsvekst • Yngre vs eldre i arbeidsstyrken • Netto innflytting • Aldring 	3	57
Kompetanse	<ul style="list-style-type: none"> • Andel med minst 4 års høyere utdanning • Andel sysselsatte med bestått fagutdanning • Andel sysselsatte med teknisk og naturvitenskapelig utdanning (opptil 4 år) 	4	129
Kommunal økonomi	<ul style="list-style-type: none"> • Kommunale administrasjonsutgifter • Eiendomsskatt fra næringseiendom i gjennomsnitt per sysselsatt • Kommuneinntekter i forhold til utgifter • Kommunens kjøp av private tjenester som andel av driftsutgifter • Kommunal betalingsevne 	2	142



Omstillingsplan 2016–2022

Sør-Varanger kommune



Versjon: 1.2 - 2.juni 2016

Behandlet av styringsgruppa: 2. juni 2016

Vedtatt av kommunestyret: xx. juni 2016

Innholdsfortegnelse

1. Bakgrunn for omstillingsarbeidet	3
1.1 Bakgrunn for omstillingsstatusen	3
1.2 Oppsummering av strategisk utviklingsanalyse og andre tiltak i strategi og forankringsfasen.....	4
1.3 Plandokumentet	6
1.4 Avgrensninger	6
2. Visjon og mål for omstillingsarbeidet.....	7
2.1 Visjon for omstillingsarbeidet.....	7
2.2 Hovedmål	7
2.3 Effektmål	8
3. Innsatsområder	9
3.1 Industri.....	10
3.1.1 Mål	10
3.1.2 Strategi.....	10
3.2 Opplevelsesnæring i verdensklasse.....	12
3.2.1 Mål	12
3.2.2 Strategi.....	12
3.3 Økt verdiskaping i grenseområdet Norge-Russland-Finland	14
3.3.1 Mål	14
3.3.2 Strategi.....	14
3.4 Barentshavet som utviklingsressurs	15
3.4.1 Mål	15
3.4.2 Strategi.....	15
3.5 Etablererkultur og attraktivitet.....	16
3.5.1 Mål	16
3.5.2 Strategi.....	16
3.6 Andre prosjekter	17
3.6.1 Mål	17
3.6.2 Strategi.....	17
4. Organisering av omstillingsarbeidet.....	18
4.1 Beskrivelse av omstillingsorganisasjonen	18
5. Ressursinnsats og finansiering	20
5.1 Overordnet finansiering	20
5.2 Ressurser fordelt på innsatsområder	21
Vedlegg.....	23
1. Kommunikasjonsstrategi.....	23

1. Bakgrunn for omstillingsarbeidet

1.1 Bakgrunn for omstillingsstatusen

I november 2015 ble Sydvaranger Gruve AS slått konkurs, og 422 arbeidsplasser gikk tapt. Sydvaranger Gruve AS var den viktigste private sysselsetteren i Sør-Varanger.

I tillegg opplever Sør-Varanger en situasjon der handelstrafikken og kjøp av andre tjenester fra Russland på grunn av sviktende russisk økonomi og valutakurs har gått drastisk ned i 2015 og 2016, samtidig som internasjonale sanksjoner mot Russland legger begrensninger på handel med varer til olje- og gassnæring. Dette bidrar til å forsterke en allerede vanskelig situasjon.

Den første malmlasten fra Sør-Varanger ble skipet ut i 1910. Gruvedriften ga kommunen sterk vekst, og i 1939 hadde virksomheten 1850 ansatte. Etter andre verdenskrig lå virksomheten nede, men utover på 1950-tallet ble verket gjenreist med staten som største eier. På midten av 1970 tallet hadde virksomheten over 1500 ansatte. I 1997 ble AS Sydvaranger nedlagt etter at Stortinget i 1996 vedtok å ikke gi ytterligere statsstøtte.

Folketallet i Sør-Varanger vokste i denne perioden fra knappe 2.000 i år 1900 til nesten 10.000 ved utbruddet av andre verdenskrig. Midt på 1970-tallet var folketallet steget til knappe 11.000, for så å synke i årene framover. Pr i januar 2016 hadde kommunen 10.227 innbyggere.

Utover på 2000-tallet ble det på ny aktivitet i gruvevirksomheten i Sør-Varanger. Sydvaranger Gruve AS ble etablert for å rehabilitere gruve, jernbane og fabrikker, og startet produksjon av høyverdig jernmalmkonsentrat. Selskapet var et norsk, heleid datterselskap av Northern Iron Ltd. som ble børsnotert i Australia desember 2007. Etter en hektisk etableringsfase ble gruedrifta startet opp i mai 2009, med første utskipning av 70.000 tonn jernmalmkonsentrat i november samme år.

Grunnet lav verdensmarkedspris på jernmalmkonsentrat klarte ikke virksomheten å oppnå lønnsom drift, og den 18. november 2015 meldte Sydvaranger Gruve AS seg konkurs til Skifteretten.

Finnmark fylkeskommune inngikk avtale med Norconsult om gjennomføring av samfunnsmessig konsekvensanalyse. I tillegg til å belyse konsekvensene av konkursen ved Sydvaranger Gruve AS, belyser analysen også konsekvensene av de pågående handelsrestriksjonene mellom Russland og Norge, den generelle nedgangen i russisk økonomi og rubelens svekkelse.

Konsekvensanalysen (datert 23. mars 2016) estimerer det potensielle tapet av arbeidsplasser totalt sett, inkludert ringvirkningene, til å være om lag 730 arbeidsplasser i Sør-Varanger

kommune. Dette tallet er identisk med konsekvensen for Øst-Finnmark idet bortfallet av de innkjøp gruveselskapet hadde i Øst-Finnmark rammet Sør-Varanger fullt ut.

Sysselsettingsmessig konsekvens av konkursen i gruveselskapet er en nedgang i sysselsettinga i Sør-Varanger på 12,9 %.

I tillegg kommer effekter som følge av nedgang i handelstrafikken fra Russland og redusert aktivitet innen petroleumsnæringen. Dette er faktorer som påvirker sysselsettingsutviklingen i Sør-Varanger negativt, og må tas hensyn til i omstillingsarbeidet.

I starten av april 2016 ble det kjent at selskap kontrollert av Tschudi-gruppen hadde kjøpt konkursboet, med langsiktig målsetting om oppstart av gruvevirksomhet. Dette representerer en interessant mulighet for Sør-Varanger, men omstillingsbehovet vurderes som uendret.

1.2 Oppsummering av strategisk utviklingsanalyse og andre tiltak i strategi og forankringsfasen

Analysen "Strategisk utviklingsanalyse Sør-Varanger kommune 2016" datert 25. mai 2016 beskriver Sør-Varanger kommune i regionalt perspektiv, komparative fortrinn for næringsutvikling i kommunen, utviklingsmuligheter rundt eksisterende næringsliv og kommunens rolle som tilrettelegger.

I arbeidet med den strategiske utviklingsanalysen er det gjennomført 41 intervjuer med til sammen 46 personer fra næringsliv, den politiske og administrative ledelsen i kommunen samt en del eksterne ressurspersoner med kjennskap til kommunen. I tillegg er det gjennomført to folkemøter.

Det første folkemøte ble gjennomført 21. april, og hadde ca 165 deltagere. Møtet var et åpent informasjonsmøte om omstillingsarbeidet i Sør-Varanger. På møtet ble foreløpig omstillingssøknad presentert og diskutert, samt at Tschudi presenterte sine planer for nye Sydvaranger AS og Norconsult presenterte konsekvensanalysen.

Det andre folkemøtet ble gjennomført den 12. mai. Også dette var et åpent informasjonsmøte. I møtet ble utkast til strategisk utviklingsanalyse og utkast til omstillingsplan presentert og gjennomgått av Proneo. Det ble dessuten gjennomført et gruppearbeid for å få innspill til handlingsplanen for det første året. Møtet hadde ca. 60 deltagere, hvorav halvparten deltok på gruppearbeidet.

Den strategiske utviklingsanalysen – utfordringer:

På grunn av beliggenhet er Sør-Varanger sin egen bo- og arbeidsmarkedsregion med om lag 5 500 sysselsatte. Dette, sammen med at sysselsettingen i Sør-Varanger har vært svært avhengig av gruedriften, gjør kommunen ekstra sårbar.

Å gå fra å være et samfunn med en stor hjørnesteinsbedrift til å få et enda større mangfold av mindre bedrifter som bidrar til sysselsetting, er en omstilling som man vet tar tid og som krever mye holdningsskapende arbeid. Dette må man ha forståelse for, samtidig som et omstillingsarbeid i praksis er nødt til å levere resultater fra dag 1 for å sikre nødvendig legitimitet. Denne balansegangen må også være en sentral del av kommunikasjonen i omstillingsarbeidet.

Den strategiske utviklingsanalysen – muligheter:

Mulighetene i Sør-Varanger fremstår som store. Et omstillingsarbeid må baseres på de fortrinn kommunen har. Det finnes flere åpenbare muligheter i Sør-Varanger som kan utnyttes i omstillingsarbeidet. Det som i utgangspunktet fremstår som de mest interessante mulighetene er:

- Naturgitte muligheter knyttet til utnyttelse av Barentshavet og reiseliv
- Lang industrierfaring og –kompetanse
- Et levende næringsliv med utviklingspotensial også innenfor andre sektorer
- En geografisk beliggenhet som muliggjør en satsing på Sør-Varanger som logistikknutepunkt

Utviklingsanalysen foreslår følgende prioriterte innsatsområder for omstillingsarbeidet i Sør-Varanger:

- Industri
- Opplevelsesnæring i verdensklasse
- Økt verdiskaping i grenseområdet Norge-Russland-Finland
- Barentshavet som utviklingsressurs
- Etablererkultur og attraktivitet

Det siste innsatsområdet anbefales å være et bransjeuavhengig satsingsområde som både støtter opp under de fire andre innsatsområdene, men også fanger opp sektorer som ikke faller naturlig inn under de fire innsatsområdene.

Omstillingsplanen følger i all hovedsak utviklingsanalysens anbefalinger.

I den foreløpige søknaden, innsendt KMD 30.mars 2016, ble det gjort en innledende prioritering av fem innsatsområder og ett støtteområde. I løpet av arbeidet med utviklingsanalysen, ser en at de opprinnelige prioriteringene står seg godt, med enkelte spissinger og konkretiseringer. Blant annet anføres det at kompetanse som eget innsatsområde er tatt ut, og at det i stedet er lagt inn kompetanse som strategi innen de andre innsatsområdene.

For å sikre at omstillingsarbeidet i Sør-Varanger også kan fange opp og bidra til utvikling av arbeidsplasser utenom de mer bransjespesifikke innsatsområdene er det lagt opp til et sjette innsatsområde – Andre prosjekter.

1.3 Plandokumentet

Formålet med omstillingsplanen er å utvikle et plangrunnlag som begrunner og prioriterer bruken av de ekstraordinære midler som kanaliseres gjennom omstillingsstatusen.

Omstillingsplanen er utarbeidet parallelt med og i etterkant av strategisk utviklingsanalyse. Forankring av planen og dens prioriteringer er dermed forankret i samme prosess som strategisk utviklingsanalyse. Plangrunnlaget ble utviklet i perioden april til mai 2016.

Omstillingsplanen har et tidsperspektiv på 6 år, fra juli 2016 til juli 2022. Omstillingsplanen beskriver situasjonen forut for omstillingssøknaden og bakgrunnen for omstillingsbehovet, målene for omstillingsarbeidet og de prioriterte innsatsområder. Innsatsområdene gir uttrykk for satsingsområder eller veivalg for å nå målsettingene.

Omstillingsplanen er vedtatt av kommunestyret i Sør-Varanger kommune.

Det skal utarbeides årlige handlingsplaner, som også skal vedtas av kommunestyret.

1.4 Avgrensninger

Forvaltning av omstillingsmidlene reguleres av Forskrift for de distrikts- og regionalpolitiske virkemidlene over statsbudsjettets kapittel 551 post 60 Tilskudd til fylkeskommuner for regional utvikling.

Prosjekter innenfor tradisjonell jord- og skogbruksdrift som kan tildeles støtte av det ordinære virkemiddelapparatet med midler fra jordbruksavtalen kan normalt ikke tildeles omstillingsmidler.

Omstillingsarbeidet er et ekstraordinært næringsutviklingsarbeid, og de forventede resultater av prosjekter og tiltak som støttes av omstillingsmidlene skal materialiseres i form av arbeidsplasser. Det betyr igjen at prosjekter med annen målsetting enn arbeidsplasser vanskelig kan prioriteres. Unntaket er kompetanseutviklingstiltak eller tiltak med effekter innen utvikling av etablererkultur som nevnt i innsatsområdenes strategier.

2. Visjon og mål for omstillingsarbeidet

Omstillingsperioden vil vare i seks år fra 1. juli 2016 til 30. juni 2022. Sør-Varanger kommune skal i omstillingsperioden arbeide for å erstatte tapte arbeidsplasser etter konkursen i Sydvaranger Gruve AS inkludert ringvirkninger, samt tapte arbeidsplasser som følge av nedgang i handelstrafikken fra Russland og redusert aktivitet innen petroleumsnæringen.

Dette skal skje gjennom et bredt engasjement fra befolkningen, næringslivet i kommunen, stat og fylkeskommunen.

2.1 Visjon for omstillingsarbeidet

Analysene i forprosjektfasen viser et næringsliv med vekstpotensial. Utfordringen ligger i å realisere dette potensialet gjennom å bidra til å utløse vekstkraften. Omstillingsplanen ivaretar den helhetlige tenkningen som trengs for visjonen:

Et attraktivt lokalsamfunn i vekst

2.2 Hovedmål

Bidra til å utvikle og sikre utvikle 300 arbeidsplasser i Sør-Varanger i løpet av 6 år. I tillegg skal omstillingsarbeidet bidra til økt robusthet i næringslivet.

Periodisert og fordelt på innsatsområder vil målet se slik ut:

Prioriterte innsatsområder/år:	2016/2017*	2018	2019	2020	2021	2022	Sum
Industri	20	20	25	25	25	10	125
Opplevelsesnæring en i verdensklasse	10	15	15	15	15	5	75
Økt verdiskaping i grenseområdet Norge-Russland-Finland	6	6	6	6	3	3	30
Barentshavet som utviklingsressurs	8	8	12	12	6	4	50
Etablererkultur og attraktivitet	-	-	-	-	-	-	-
Andre prosjekter	3	3	4	4	3	3	20
Sum arbeidsplasser pr år	47	52	62	62	52	25	300

*2016 og 2017 slått sammen og Handlingsplan for 1.år dekker samme periode.

Arbeidsplassene skal måles via innrapportering fra enkeltprosjekter ved hjelp av prosjektlederrapporten. Prosjektlederrapporten er en del av prosjektleders sluttrapport til leder for omstillingsarbeidet. Det er altså de arbeidsplasser omstillingsarbeidet bidrar til å sikre og skape, gjennom å støtte enkeltprosjekter, som skal regnes med.

Innenfor hvert enkelt innsatsområde er det beskrevet delmål.

2.3 Effektmål

Den direkte effekten av omstillingsarbeidet vil være realiseringen av hovedmålet på 300 nye arbeidsplasser.

Dette vil legge grunnlaget for ny vekst og optimisme, det vil føre til kompetanseutvikling og økt bolyst. Sør-Varanger vil bli mer attraktivt for etablering av nye bedrifter og legge grunnlaget for netto innflytting.

For å se på hvordan Sør-Varanger utvikler seg legges det opp til å følge utviklingen innen utvalgte, målbare områder:

Generelle effektmål

- Befolkningsutvikling og demografi

Konkrete effektmål

- Vekst i private arbeidsplasser og økning i omsetning
- Høyere etablererfrekvens
- Økning i antall nyetableringer
- Økning i andel lønnsomme foretak

Disse effektmålene skal måles årlig ved å innhente data fra SSB med hensyn på befolkningsutvikling, demografi og økonomisk utvikling i lokale bedrifter. I tillegg skal årlige data fra NHOs Nærings NM og Kommune NM vektlegges.

En ønsker å legge opp til raskt å kunne korrigere strategi underveis i omstillingsarbeidet. Kunnskap om de ulike effektene av omstillingsarbeidet vil utvikles løpende, blant annet gjennom å foreta ulike målinger underveis.

3. Innsatsområder

Forslag til enkelttiltak/prosjekter for hvert innsatsområde beskrives i årlige handlingsplaner.

Under hvert enkelt innsatsområde er det angitt strategier, benevnt med bokstav (A til X) og navn. Disse finnes også igjen under de enkelte innsatsområder i Handlingsplanen.

Omstillingsprogrammet vil gjennomgående og innenfor alle innsatsområder, arbeide for å utvikle møteplasser, stimulere til økt samarbeid og være diskusjonspartner og pådriver for næringslivet i Sør-Varanger.

Å prioritere innsatsområder i en såpass tidlig fase vil alltid være en balansegang mellom å forsøke å stake ut en langsiktig kurs for hele omstillingsarbeidet, samtidig som man gir nødvendig rom for å kunne gjøre andre prioriteringer underveis i perioden.

Et vellykket omstillingsarbeid må være fundert på strategisk, langsiktig tenking. Samtidig vet en at mange forutsetninger for næringsutvikling kan endre seg dramatisk bare på få år. Det er derfor viktig at omstillingsarbeidet er fleksibelt, tar tak i muligheter man i dag ikke overskuer og fatter nødvendige beslutninger underveis, samtidig som man ha et langsiktig fokus.

3.1 Industri

Sør-Varanger har et rikt og allsidig næringsliv. Industri, kulturnæring, bergverk, handel, bygg- og anlegg, logistikkvirksomhet, sjømat, fiskeri og grenseoverskridende næringssamarbeid er næringer med betydelig aktivitet og vekstpotensial.

Det som framheves som komparativt fortrinn er allikevel Sør-Varangers lange industritradisjoner, industrierfaringen og industrikompetansen. Å støtte opp om industribedriftene og bygge videre på den industrien som finnes i kommunen, inkludert bergverk og bygg- og anleggsnæring, vil bli sentralt i omstillingsarbeidet.

Med bakgrunn i særegen lokal kompetanse og nettverk, naturgitte fortrinn, og internasjonale trender vil dette innsatsområdet kunne bidra til innovasjoner innen produkt, marked, distribusjon og organisasjon som igjen vil skape grunnlag for høyere effektivitet, økt markedsfokus, bedre lønnsomhet, økt bærekraft og sysselsettingsvekst i industrien i Sør-Varanger.

Lokal industri peker selv på kompetanseutvikling, nettverksbygging og samarbeid som viktige faktorer for videre utvikling.

Innovasjoner kan resultere i både knoppskytinger (nye bedrifter), nye forretningsområder i eksisterende bedrifter eller effektivisering for økt lønnsomhet.

3.1.1 Mål

Minimum **125 nye arbeidsplasser** i industrien i Sør-Varanger innen 2022.

Periodisert vil målet se slik ut:

	2016/2017	2018	2019	2020	2021	2022	Sum
Industri	20	20	25	25	25	10	125

Delmål:

- 6 nye industribedrifter i perioden gjennom knoppskyting
- 4 nyetablerte industribedrifter
- 25 bedriftsutviklingsprosjekter med utgangspunkt i eksisterende industribedrifter i perioden

3.1.2 Strategi

- A. **Proaktivt arbeid.** Proaktivt arbeid mot industrien for å høyne ambisjoner, avdekke utviklingspotensial og mulige knoppskytinger samt identifisere utviklingsprosjekter
- B. **Bedriftsrettede tiltak.** Støtte ulike bedriftsrettede tiltak med utgangspunkt i ideer fra bedriftene

- C. **Nettverk og klynger.** Økt konkurransekraft gjennom å bidra til å utvikle og holde liv i samhandlingsarenaer for lokal industri samt etablere relevante nettverk med eksterne nærings- og kompetansemiljø
- D. **Kompetanse.** Bistå eksisterende/ny industri i å avdekke behov og etterspørre kunnskap og kompetansehevende tiltak samt initiere og gjennomføre ulike tiltak

Strategi B Bedriftsrettede tiltak vil også kunne ha et betydelig fokus mot nyetablerere innen industri

3.2 Opplevelsesnæring~~er~~ i verdensklasse

Basert på sitt unike fortrinn – beliggenheten, men også god infrastruktur, et godt servicetilbud, attraktive opplevelsestilbud, sitt særegne kunst- og kulturmiljø og profesjonelle aktører skal opplevelsesnæringen i Sør-Varanger utvikles videre til å bli en verdenskjent helårlig reiselivsdestinasjon med kunst- og kulturproduksjon i verdensklasse.

Masterplan for reiselivsutvikling Sør-Varanger mot 2025 er utarbeidet. Planen har status som kommunal sektorplan og er et overordnet og helhetlig rammeverk for utviklingen av Sør-Varanger som reisemål. Masterplanen er godt forankret i lokal opplevelsesnæring.

Masterplanen og dens målsettinger og anbefalinger legges til grunn for innsatsområdet. Omstillingsarbeidet skal befatte seg med utviklingsrelaterte oppgaver utledet av masterplanen og ikke finansiering av driftsoppgaver eller investeringstiltak.

Kunst- og kulturmiljøet i sør Varanger kan betegnes som unikt, solid og med faglig høy kompetanse. Det produseres mer internasjonal kunst og kultur her enn noe annet sted i Norge. Dette styrker innsatsområdet.

Utvikling av kultur- og opplevelsesnæring og Sør-Varanger som opplevelsesarena vil ha helt klare styrker i forhold til å utvikle attraktivitet for Sør-Varanger som bo- og arbeidssted.

3.2.1 Mål

Minimum **75 nye arbeidsplasser** i opplevelsesnæringen i Sør-Varanger innen 2022.

Periodisert vil målet se slik ut:

	2016/2017	2018	2019	2020	2021	2022	Sum
Opplevelsesnæring er i verdensklasse	10	15	15	15	15	5	75

Delmål:

- 6 nye bedrifter i omstillingsperioden
- 12 bedriftsutviklingsprosjekter med utgangspunkt i eksisterende bedrifter i perioden
- 6 fellesprosjekter gjennomført i perioden

3.2.2 Strategi

E. **Posisjonering og kommunikasjon.** Styrke Sør-Varangers posisjon som internasjonalt reisemål

gjennom styrket kommunikasjons- og profileringsarbeid.

F. **Tilgjengelighet og kapasitet.** Bidra til å bedre reisemålets tilgjengelighet og til å øke kapasiteten på reisemålet

- G. **Ledelse.** Styrke ledelsen av reisemålet for å sikre god utvikling av samarbeidsrelasjoner og langsiktig strategisk tenkning.
- H. **Opplevelsesarena.** Bidra til å styrke sentrum som opplevelsesarena. Utnytte Hurtigrutas anløp som fortrinn enda bedre enn i dag.
- I. **Opplevelsesproduksjon.** Bedriftsrettede tiltak knyttet til utvikling av nye og videreutvikling av eksisterende opplevelsesprodukter.
- J. **Kunst- og kulturproduksjon.** Bedriftsrettede tiltak knyttet til utvikling av nye og videreutvikling av eksisterende kulturprodukter,
- K. **Kompetanse.** Bistå opplevelsesnæring i å avdekke behov og etterspørre kunnskap og kompetansehevende tiltak samt initiere og gjennomføre ulike tiltak

Strategi I Opplevelsesproduksjon og J Kulturproduksjon vil også kunne ha et betydelig fokus mot nyetablerere innen opplevelsesnæring

3.3 Økt verdiskaping i grenseområdet Norge-Russland-Finland

Lokal kompetanse og nettverk knyttet til grenseoverskridende handel og samarbeid med Russland og Finland er framhevet som et komparativt fortrinn for Sør-Varanger. I tillegg gjør beliggenheten at Sør-Varanger har tilgang til et marked på omkring 1 million mennesker.

Innsatsområdet har betydelig potensial, selv om vestlige sanksjoner og svak rubel har redusert aktiviteten betydelig de siste årene. Det antas at disse storpolitiske utfordringene kan møtes ved å utnytte beliggenheten i forhold til Russland på andre måter, for eksempel gjennom å bringe Russland til Sør-Varanger.

3.3.1 Mål

Minimum **30 nye arbeidsplasser** knyttet til verdiskaping i grenseområdet Norge-Russland-Finland i Sør-Varanger innen 2022. Periodisert vil målet se slik ut:

	2016/2017	2018	2019	2020	2021	2022	Sum
Økt verdiskaping i grenseområdet Norge-Russland-Finland	6	6	6	6	3	3	30

Delmål:

- 6 grenseoverskridende bedriftssamarbeid etablert i perioden
- 3 norske bedrifter etablert i Russland i perioden
- 6 utviklingsprosjekter gjennomført i perioden
- Konkret eksempel på å trekke Russland til Norge etablert

3.3.2 Strategi

- L. **Kompetanse – partnerskap - nettverk.** Bistå næringslivet i å avdekke behov og etterspørre kunnskap og kompetansehevende tiltak samt bistå i å finne partnere og etablere/drive relevante nettverk på tvers av bransjer.
- M. **Bedriftsrettede tiltak.** Støtte ulike grenseoverskridende, bedriftsrettede tiltak med utgangspunkt i ideer fra bedriftene.
- N. **Trekke Russland til Norge.** Støtte ulike prosjekter og tiltak som bidrar til å utnytte beliggenheten til Russland uten å bevege seg over landegrenser.

3.4 Barentshavet som utviklingsressurs

Innsatsområdet utnytter et av Sør-Varangers fortinn – geografisk beliggenhet. Barentshavet ligger i umiddelbar nærhet, de lokale fjordene er dype, relativt isfrie og godt skjermet for naturkreftene. Dette gir store muligheter for å utvikle og videreutvikle lokal næring basert innen offshorerelatert virksomhet, logistikk, omlasting-, transitt- og terminalvirksomhet.

Sør-Varanger har allerede en betydelig sjømatnæring. Kaldt, rent klima og langsom vekst er viktige komparative fortrinn for utvikling av næringa. I tillegg ligger det godt til rette for utvikling av fiskeri. Sistnevnte, og særlig kongekrabbe, er også viktige opplevelsesprodukter for utvikling av opplevelsesdestinasjonen Sør-Varanger.

3.4.1 Mål

Minimum 50 nye arbeidsplasser knyttet til Barentshavet som utviklingsressurs i Sør-Varanger innen 2022. Periodisert vil målet se slik ut:

	2016/2017	2018	2019	2020	2021	2022	Sum
Barentshavet som utviklingsressurs	8	8	12	12	6	4	50

Delmål:

- 6 nye bedrifter i omstillingsperioden
- 6 bedriftsutviklingsprosjekter med utgangspunkt i eksisterende bedrifter i perioden
- Samhandlingsmodell-/arena for leverandørutvikling etablert og fungerende i løpet av perioden

3.4.2 Strategi

- O. **Bedriftsrettede tiltak.** Støtte ulike bedriftsrettede tiltak med utgangspunkt i ideer fra bedriftene.
- P. **Kompetanse.** Bistå næringsaktørene i å avdekke behov og etterspørre kunnskap og kompetansehevende tiltak samt initiere og gjennomføre ulike tiltak.
- Q. **Rekruttering.** Bistå næringslivet i arbeidet med å sikre rekruttering til fiskerinæringen
- R. **Leverandørutvikling.** Støtte konkrete tiltak som bidrar til å øke andelen lokale leverandører knyttet til aktivitet i og i tilknytning til Barentshavet
- S. **23. konsesjonsrunde.** Utnytte mulighetene 23. konsesjonsrunde gir til å skape lokal næringsutvikling.

Strategi O Bedriftsrettede tiltak vil også kunne ha et betydelig fokus mot nyetablerere innen industri.

3.5 Etablererkultur og attraktivitet

Nesten hundre år med hjørnesteinsbedriften AS Sydvaranger har satt sine spor i lokalsamfunnet, også mentalt. Etablererkulturen i kommunen er lite utviklet, og det er i større grad en arbeidstakerkultur enn en arbeidsskaperkultur. Lokalsamfunnet er seg bevisst at dette ikke er holdninger man kan endre over natta – men at en allikevel må arbeide aktivt med å utvikle entreprenørielle holdninger og ferdigheter i Sør-Varanger.

I følge et langt på vei unisont næringsliv har Sør-Varanger kommune stort forbedringspotensial når det gjelder tilrettelegging for næringsutvikling.

3.5.1 Mål

- Økt generell etablererkultur i Sør-Varanger
- Sør-Varanger skal være en attraktiv og relevant kommune for næringslivet å etablere, drive og utvikle bedrift i

Delmål:

- 5 gjennomførte tiltak/prosjekter som bidrar til å tilrettelegge for en sterk innovasjons- og entreprenørskapskultur i perioden
- Prosjekt næringsvennlig kommune gjennomført innen 2017

3.5.2 Strategi

- T. Etablererkultur og ungdomssatsing.** Motivere til entreprenørskap og innovasjon gjennom hele oppvekstløpet. Engasjere og stimulere endringsagenter og kreative miljø. Utvikle entreprenørielle ferdigheter gjennom å initiere, legge til rette for og gjennomføre ulike kompetansehevende tiltak
- U. Attraktivitet.** Utvikle kommuneorganisasjonen til å bli mer næringsvennlig og markedsføre Sør-Varanger som en kommune som er attraktiv å drive næring i , attraktiv å arbeide i og attraktiv å bo i.

3.6 Andre prosjekter

Det legges til grunn at omstillingsarbeidet i Sør-Varanger kan bidra til etablering av arbeidsplasser også utenom innsatsområdene. Eventuelle prosjekter må da tilfredsstillende følgende kriterier:

- Prosjektene skal ha potensial utover levekårsbedrift, altså mer enn en ansatt
- Prosjektene skal ha lav risiko
- Prosjektene skal ikke oppfattes som kontroversielle i lokalmiljøet

Gründere og nyetablerere skal uavhengig av bransje motiveres og støttes opp under.

3.6.1 Mål

Minimum **20 nye arbeidsplasser** innen innsatsområdet i Sør-Varanger innen 2022.

Periodisert vil målet se slik ut:

	2016/2017	2018	2019	2020	2021	2022	Sum
Andre prosjekter	3	3	4	4	3	3	20

Delmål:

- 1 ny bedrift årlig i perioden

3.6.2 Strategi

- V. **Gründere og nyetablerere.** Støtte opp under konkrete bedriftsutviklingsprosjekter fra gründere og nyetablerere – uavhengig av bransje
- W. **Akkvisisjon.** Aktivt arbeide for å tiltrekke seg bedrifter som naturlig bør vurdere Sør-Varanger som aktuell lokalisering og som vil komplementere eksisterende næringsliv.
- X. **Etablert næringsliv.** Fange opp og utnytte utviklingsmuligheter som finnes i etablert næringsliv som ikke blir dekt av de andre innsatsområdene.

4. Organisering av omstillingsarbeidet

4.1 Beskrivelse av omstillingsorganisasjonen

Sør-Varanger kommune har i strategi- og forankringsfasen jobbet aktivt med å finne en optimal organisering av gjennomføringsfasen.

Følgende generelle faktorer er vektlagt i dette arbeidet:

- Behovet for å skape engasjement og involvering
- Behovet for at aktørene må ta ansvar for utviklingen
- Bevissthet omkring betydningen av roller og ansvar
- Økonomisk omfang
- Lokale forhold og rådende omstendigheter
- Praktiske hensyn - innleie kompetanse vs egne ansettelser, graden av kjøp av tjenester

I tillegg har Sør-Varanger kommune selv lagt følgende forutsetninger inn i arbeidet med organisering:

- En ønsker enkel organisering - ikke overorganisering
- En vil bygge på eksisterende ressurser og aktører dersom det er mulig
- Det legges opp til et tett samarbeid mellom kommunens politiske og administrative ledelse og omstillingsorganisasjonen
- Det er et klart ønske om å utvikle og bygge kompetanse lokalt
- Det er svært ønskelig at både kommunen og omstillingsorganisasjonen kan samspille med en næringspolitisk organisasjon
- Omstillingsarbeidet må involvere eksisterende utviklingsmiljø lokalt
- Omstillingsarbeidet må ha et avklart forhold til andre lokale utviklingsaktører
- Det er behov for å distansere omstillingsorganisasjonen fra kommunens administrasjon

Basert på dette ble det til utarbeidet to forslag til organisering:

1. Prosjektorganisering
2. Etablering av eget, kommunalt eid aksjeselskap

Styringsgruppen vedtok i møte den 13. mai å gå for aksjeselskapsmodellen. Det mest tungtveiende argumentet var at denne modellen ivaretar behovet for å distansere omstillingsarbeidet fra kommunens administrasjon. Dernext oppfattes det som viktig å velge en organisasjonsform næringslivet kjenner seg igjen i, og som på grunn av aksjeloven er svært tydelig på roller og ansvar i selskapets styre og administrasjon. Satt opp mot aksjeselskapsmodellen ble både kommunalt prosjekt og kommunalt foretak som organisasjonsform forkastet.

Det er derfor konkludert som følger:

- Det etableres et nytt selskap – gitt foreløpig navn SVU AS.
- Sør-Varanger kommune eier selskapet 100 %. Kommunestyret er generalforsamling.
- Styreleder bør komme fra næringslivet (gjærne utenfra), og et godt sammensatt styre på 5 til 7 personer (gjærne med flertall fra næringslivet). Ordfører og rådmann er observatør, sammen med Finnmark fylkeskommune og Innovasjon Norge Finnmark
- Selskapet rapporterer til kommunestyret.
- Omstillingsleder skal ansattes i SVU AS. Ansettes av styret.
- SVU AS driver omstillingsarbeidet på oppdrag fra eeneier Sør-Varanger kommune ihht inngått avtaleverk - innenfor den såkalte utvidete egenregi regelen (selger tjenester) Dermed er Lov om offentlige anskaffelser ivaretatt. Det er anledning til full kompensasjon for merverdiavgift i SVU AS.
- Sør-Varanger kommune eier omstillingsbevillingen - vedtar strategiplan og årlige handlingsplaner. Generalforsamlingen velger og avsetter styret.
- Bør ha et godt samspill med næringsforeningen, som spiller inn tiltak/prosjekter og holdes løpende orientert, gjærne som observatør i styret, og ellers jobber med næringspolitiske spørsmål.
- Selskapet bør kjøpe prosjektledertjenester lokalt hvis mulig.
- Selskapet må tilstrebe tett interaksjon med kommunal administrasjon, næringsliv og andre aktører.
- Selskapets administrasjon bør lokaliseres slik at en bidrar til å utvikle et bredt utviklingsmiljø i Sør-Varanger.

Det etableres et avtaleverk mellom SVU AS og Sør-Varanger kommune vedrørende omstillingsarbeidet. I dette avtaleverket inngår 2 avtaler:

1. Avtale mellom SVU AS og Sør-Varanger kommune om at SVU AS skal gjennomføre omstillingsarbeidet på vegne av kommunen
2. Avtale om at Sør-Varanger kommune kjøper omstillingstjenester fra SVU AS

Dersom det er aktuelt, kan det inngås egen avtale om at SVU AS leier rådgiver-tjenester fra kommunen.

Forholdet til kommunen:

- Omstillingsorganisasjonen operasjonaliserer årlige Handlingsplaner som igjen er avledet at Omstillingsplanen – og begge skal vedtas av kommunestyret
- Omstillingsorganisasjonen må samordne seg med andre tiltak og aktiviteter Sør-Varanger kommune jobber med – og dette arbeidet må kvalitetssikres gjennom å trekke kommunens administrative ledelse inn i omstillingsarbeidet.

5. Ressursinnsats og finansiering

5.1 Overordnet finansiering

Finansieringsplanen bygger på regjeringens forslag om 40 millioner i omstillingsmidler til Sør-Varanger, framlagt i revidert statsbudsjett 11. mai 2016.

Revidert statsbudsjett skal vedtas av Stortinget 17. juni 2017.

I tillegg er det lagt inn 4,2 millioner av de 5 millioner Kommunal- og moderniseringsdepartementet i desember 2015 innvilget til oppstart av omstillingsarbeidet i Sør-Varanger. 4,2 millioner av disse midlene kan i følge vedtak i Finnmark fylkeskommune, som administrerer bevillingen, disponeres av Sør-Varanger kommune.

Den lokale og regionale medfinansiering er noe usikker, men det forutsettes at Sør-Varanger kommune og Finnmark fylkeskommune bevilger henholdsvis 10 millioner og 6 millioner, til sammen 16 millioner, slik at total ramme blir 60,2 millioner.

Omstillingsprogrammet legger opp til følgende årlige budsjetterammer og totalbudsjett:

Finansiør	Andel	Budsjettert ramme			SUM
		2016-2017*	2018-2021	2022*	
Staten/KMD	73,4 %	14 200 000	26 666 667	3 333 334	44 200 000
Finnmark fylkeskommune	10,0 %	1 500 000	4 000 000	500 000	6 000 000
Sør-Varanger kommune	16,6 %	2 500 000	6 666 666	833 333	10 000 000
SUM	100 %	18 200 000	37 333 333	4 666 666	60 200 000

* Det er budsjettert med et halvt års drift i 2016. Første års handlingsplan vil dekke både 2016 og 2017. Inkludert i disse midlene ligger 4,2 MNOK bevilget av staten i 2015. Disse var satt av til de innledende fasene av omstillingsarbeidet og dette er inkludert i budsjettet for 2016.

** Det er budsjettert med et halvt års drift i 2022.

5.2 Ressurser fordelt på innsatsområder

Årlige rammer og totalbudsjett:

Innsatsområde	Budsjett 2016-2017	Budsjett 2018-2021	Budsjett 2022	SUM	andel av ramme	andel av mål
Industri	kr 5 350 000	kr 12 320 000	kr 1 540 000	kr 19 210 000	33 %	42 %
Opplevelsesnæring	kr 3 080 000	kr 7 093 000	kr 887 000	kr 11 060 000	19 %	25 %
Verdiskaping i grenseområdet	kr 1 120 000	kr 2 613 000	kr 327 000	kr 4 060 000	7 %	10 %
Barentshavet	kr 2 430 000	kr 5 600 000	kr 700 000	kr 8 730 000	15 %	17 %
Etablererkultur og attraktivitet	kr 490 000	kr 1 120 000	kr 140 000	kr 1 750 000	3 %	-
Andre prosjekter	kr 490 000	kr 1 120 000	kr 140 000	kr 1 750 000	3 %	6 %
Sum prosjektmidler	kr 12 960 000	Kr 29 866 666	Kr 3 734 333	Kr 46 560 999		
Prosjektarbeid*	kr 1 620 000	kr 3 733 333	kr 466 667	kr 5 820 000	10 %	-
Administrasjon**	kr 1 620 000	kr 3 733 333	kr 466 667	kr 5 820 000	10 %	-
Sum prosjektarbeid og administrasjon	kr 3 240 000	kr 7 466 666	kr 933 332	kr 11 640 000		
Sum	kr 16 200 000	kr 37 333 333	kr 4 666 666	kr 58 200 000	100 %	100 %
Oppstartskostnader***	kr 2 000 000			kr 2 000 000		
Sum inkl. oppstartskostnader	kr 18 200 000	kr 37 333 333	kr 4 666 666	kr 60 200 000		

*Prosjektrettet arbeid fra administrasjonen – initielt arbeid, prosjektutvikling og oppfølging av prosjekter. Anslått til 10 % av ramme

**Administrasjonskostnad anslått til 10 % av ramme. Dekker drift og ledelse av omstillingselskapet, styrearbeid, rapportering, husleie og andre driftskostnader.

*** Blir tatt av de midlene (4,2 MNOK) som ble bevilget i forkant av omstillingsprosessen. Resterende beløp, 2,2 MNOK, går inn i de andre postene i budsjettet i 2016/2017.

Prosjekteiernes egenfinansiering samt eventuell annen finansiering i prosjektene kommer i tillegg. Det er et uttalt mål av omstillingsmidlene skal bidra til å utløse andre midler.

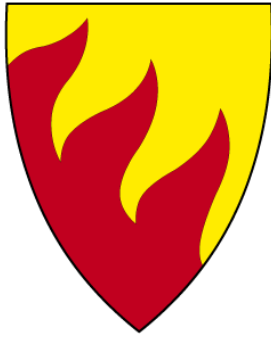
Bevilgningene til konkrete prosjekter bør forsøke å samhandle med de eksisterende virkemidlene som blant annet Innovasjon Norge disponerer. Dette betyr i praksis at

bevilgningene i størst mulig grad bør gå til prosjekter og satsinger som ikke faller inn under Innovasjon Norges ordinære tilskuddsordninger.

Det legges til grunn at PLP skal brukes i alle prosjekter. PLP er en prosjektstyringsmetode og et begrepsapparat, utviklet av Innovasjon Norge. PLP opererer med faseinndelt prosjektgjennomføring, fast organisering og faste roller, tydelig beslutningsprosess og gode rutiner for oppfølging og kvalitetssikring. PLP legger vekt på personlig ansvar, forpliktende samarbeid og resultat. Se mer på www.regionalomstilling.no.

Vedlegg

1. Kommunikasjonsstrategi



Omstilling 2016-2022

Sør-Varanger kommune

Handlingsplan 2016-2017

Versjon: 1.2 - 2.juni 2016

Behandlet av styringsgruppa: 2. juni 2016

Vedtatt av kommunestyret: xx. juni 2016

Innholdsfortegnelse

1. Innledning	3
1.1 Hva sier omstillingsplanen?	3
1.2 Om handlingsplanen	3
2. Mål	4
2.1 Hovedmål for omstillingsarbeidet	4
2.2 Delmål 2016/2017	4
2.3 Effektmål	5
3. Innsatsområder	6
3.1 Industri	6
3.2 Opplevelsenæring i verdensklasse.....	7
3.3 Økt verdiskaping i grenseområdet Norge-Russland-Finland.....	9
3.4 Barentshavet som utviklingsressurs	10
3.5 Etablererkultur og attraktivitet.....	11
3.6 Andre prosjekter.....	12
4. Budsjett og finansiering	13

1. Innledning

1.1 Hva sier omstillingsplanen?

Omstillingsplanen beskriver innsatsområder, mål og ressursbruk for omstillingsarbeidet i Sør-Varanger i perioden 2016-2022.

Visjonen for omstillingsarbeidet er *Et attraktivt lokalsamfunn med vekstkraft.*

Omstillingsplanen beskriver disse seks innsatsområder:

- Industri
- Opplevelsesnæring i verdensklasse
- Økt verdiskaping i grenseområdet Norge-Russland-Finland
- Barentshavet som utviklingsressurs
- Etablererkultur og attraktivitet
- Andre prosjekter

1.2 Om handlingsplanen

Det skal utarbeides årlige handlingsplaner. Handlingsplan er en konkretisering av omstillingsplanens innsatsområder i strategier og mulige tiltak. Disse mulige tiltakene skal føre til materialisering i konkrete prosjekter vedtas av besluttsende organer i omstillingsarbeidet i Sør-Varanger.

Oppstartstidspunktet for omstillingsarbeidet i Sør-Varanger er satt til juli 2016, selv om en på det tidspunkt ikke forventer å ha formell organisering på plass.

Den første handlingsplanen er utarbeidet for perioden juli 2016 og ut 2017, en periode på 18 måneder.

Handlingsplanen skal behandles av styringsgruppe for deretter å vedtas av kommunestyret i Sør-Varanger. Handlingsplanen gjøres tilgjengelig for allmennheten.

2. Mål

2.1 Hovedmål for omstillingsarbeidet

Bidra til å sikre, skape og utvikle 300 arbeidsplasser i Sør-Varanger i løpet av 6 år. I tillegg skal omstillingsarbeidet bidra til økt robusthet i næringslivet.

Periodisert og fordelt på innsatsområder vil målet se slik ut:

Prioriterte innsatsområder/år:	2016/2017*	2018	2019	2020	2021	2022	Sum
Industri	20	20	25	25	25	10	125
Opplevelsesnæring er i verdensklasse	10	15	15	15	15	5	75
Økt verdiskaping i grenseområdet Norge-Russland-Finland	6	6	6	6	3	3	30
Barentshavet som utviklingsressurs	8	8	12	12	6	4	50
Etablererkultur og attraktivitet	-	-	-	-	-	-	-
Andre prosjekter	3	3	4	4	3	3	20
Sum arbeidsplasser pr år/totalt	47	52	62	62	52	25	300

*2016 og 2017 slått sammen og Handlingsplan for 1.år dekker samme periode.

For 2016 og 2017 er målet 47 nye arbeidsplasser, dokumentert via innrapportering av prosjektleder-rapporter fra enkeltprosjekter.

2.2 Delmål 2016/2017

For 2016/2017 vil omstillingsarbeidet i Sør-Varanger arbeide for å oppnå følgende delmål:

- Minimum tre nye industribedrifter etablert, deriblant to gjennom knoppskyting
- Minimum seks igangsatte bedriftsutviklingsprosjekter innen industri
- Minimum to nye bedrifter innen opplevelsesnæring
- Minimum tre igangsatte bedriftsutviklingsprosjekter innen opplevelsesnæring
- Minimum ett grenseoverskridende samarbeid etablert
- Minimum en bedrift fra Sør-Varanger etablert i Russland
- Minimum tre utviklingsprosjekter igangsatt innen grenseoverskridende samarbeid
- Minimum en ny bedrift knyttet til Barentshavet som utviklingsressurs etablert
- Minimum to bedriftsutviklingsprosjekt igangsatt knyttet til Barentshavet som utviklingsressurs
- Arbeidet med samhandlingsmodell-/arena for leverandørutvikling skal være igangsatt
- Minimum ett prosjekt etablert med målsetting om å utvikle innovasjons- og etablererkultur
- Prosjekt næringsvennlig kommune (forstudie og forprosjekt) gjennomført

- Minimum en bedrift etablert innen innsatsområdet andre prosjekter

2.3 Effektmål

Den direkte effekten av omstillingsarbeidet vil være realiseringen av resultatmålet på 300 nye arbeidsplasser.

Indirekte vil dette legge grunnlaget for ny vekst og optimisme, det vil føre til kompetanseheving og økt bolyst. Sør-Varanger vil bli mer attraktivt for etablering av nye bedrifter og legge grunnlaget for netto innflytting.

For å se på hvordan Sør-Varanger utvikler seg legges det opp til å følge utviklingen innen utvalgte, målbare områder:

Generelle effektmål

- Befolkningsutvikling og demografi

Konkrete effektmål

- Vekst i private arbeidsplasser og økning i omsetning
- Høyere etablererfrekvens
- Økning i antall nyetableringer
- Økning i andel lønnsomme foretak

Disse effektmålene skal måles årlig ved å innhente data fra SSB med hensyn på befolkningsutvikling, demografi og økonomisk utvikling i lokale bedrifter. I tillegg skal årlige data fra NHOs Nærings NM og Kommune NM vektlegges.

3. Innsatsområder

3.1 Industri

Målsetting 2016/2017

Innen innsatsområdet Industri skal det i løpet av 2016/2017 etableres 20 nye arbeidsplasser i Sør-Varanger. Totalt for innsatsområdet skal det fram til 2022 etableres 125 nye arbeidsplasser.

Strategi og tiltak

Strategi	Tiltak 2016/2017	Delmål 2016/2017	Resultatmål 2016/2017	Budsjett* 2016/2017
A. Proaktivt arbeid	Proaktivt arbeid for å avdekke og identifisere utviklingsprosjekter.	<ul style="list-style-type: none">• Min to pågående bedriftsutviklingsprosjekter innen industri• Min en ny bedrift etablert	8 arbeidsplasser	2 000 000
B. Bedriftsrettede tiltak	Støtte utviklingsprosjekt fra industribedrifter	<ul style="list-style-type: none">• Min fire pågående bedriftsutviklingsprosjekter innen industri• Min to nye bedrifter etablert	12 arbeidsplasser	2 000 000
C. Nettverk og klynger	Utvikle og starte opp samhandlingsarena for og i samarbeid med lokal industri	Samhandlingsprosjekt med mål om økt konkurransekraft og større marked etablert	0 arbeidsplasser	675 000
D. Kompetanse	Avdekke kompetansebehov i industrien samt initiere og gjennomføre kompetansehevende tiltak	Kompetansekartleggingsprosjekt gjennomført og min 10 bedrifter har deltatt på tiltak/kurs	0 arbeidsplasser	675 000
Sum			20 arbeidsplasser	5 350 000

*Prosjekteiernes egenfinansiering samt eventuell annen finansiering i prosjektene kommer i tillegg.

Strategi B Bedriftsrettede tiltak vil også kunne ha et betydelig fokus mot nyetablerere innen industri.

For 2016/2017 avsettes det utover dette 1000 timer fra administrasjonen til initielt arbeid, prosjektutvikling og oppfølging av prosjekter innen innsatsområdet Industri.

3.2 Opplevelsesnæring i verdensklasse

Målsetting 2016/2017

Innen innsatsområdet Opplevelsesnæring i verdensklasse skal det i løpet av 2016/2017 etableres 10 nye arbeidsplasser i Sør-Varanger. Totalt for innsatsområdet skal det fram til 2022 etableres 75 nye arbeidsplasser.

Strategi og tiltak

Strategi	Tiltak 2016/2017	Delmål 2016/2017	Resultatmål 2016/2017	Budsjett* 2016/2017
E. Posisjonering og kommunikasjon	Gjennomføring av tiltak som bidrar til å styrke posisjonen som internasjonalt reisemål og bedrer synligheten i markedet	Min ett pågående prosjekter	0 arbeidsplasser	300 000
F. Tilgjengelighet og kapasitet.	Gjennomføring av tiltak som bidrar til å bedre reisemålets tilgjengelighet og kapasitet	Min ett pågående prosjekter	0 arbeidsplasser	200 000
G. Ledelse	Styrke ledelsen av reisemålet gjennom å etablere forpliktende samarbeid	Utviklingsprosjekt gjennomført og formelt samarbeidsorgan etablert	0 arbeidsplasser	200 000
H. Opplevelsesarena	Gjennomføring av tiltak som bidrar til å styrke sentrum som opplevelsesarena. Utnytte Hurtigruta enda bedre enn i dag	Min ett pågående prosjekt	0 arbeidsplasser	280 000
I. Opplevelsesproduksjon	Støtte utviklingsprosjekt fra opplevelsesnæring	<ul style="list-style-type: none">• Min to pågående prosjekter• Min en ny bedrift etablert	7 arbeidsplasser	1 200 000
J. Kunst- og kulturproduksjon	Støtte utviklingsprosjekt fra kulturnæring	<ul style="list-style-type: none">• Min ett pågående prosjekt• Min en ny bedrift etablert	3 arbeidsplasser	700 000
K. Kompetanse	Avdekke kompetansebehov i Opplevelsesnæring samt	Kompetansekartleggingsprosjekt gjennomført og	0 arbeidsplasser	200 000

	intitiere og gjennomføre kompetansehevende tiltak	min 10 bedrifter har deltatt på tiltak/kurs		
Sum			10 arbeidsplasser	3 080 000

*Prosjekterernes egenfinansiering samt eventuell annen finansiering i prosjektene kommer i tillegg.

Strategi I Opplevelsesproduksjon og J Kulturproduksjon vil også kunne ha et betydelig fokus mot nyetablerere innen opplevelsesnæring

For 2016/2017 avsettes det utover dette 550 timer fra administrasjonen til initielt arbeid, prosjektutvikling og oppfølging av prosjekter innen Opplevelsesnæring i verdensklasse.

3.3 Økt verdiskaping i grenseområdet Norge-Russland-Finland

Målsetting 2016/2017

Innen innsatsområdet Økt verdiskaping i grenseområdet Norge-Russland-Finland skal det i løpet av 2016/2017 etableres 6 nye arbeidsplasser i Sør-Varanger. Totalt for innsatsområdet skal det fram til 2022 etableres 30 nye arbeidsplasser.

Strategi og tiltak

Strategi	Tiltak 2016/2017	Delmål 2016/2017	Resultatmål 2016/2017	Budsjett* 2016/2017
L. Kompetanse – partnerskap - nettverk	Avdekke kompetansebehov i samt initiere og gjennomføre kompetansehevende tiltak samt bistå i utvikling av nettverk	<ul style="list-style-type: none">• Min to pågående prosjekter hvorav min ett grenseover-skridende• Min 5 bedrifter har deltatt på tiltak/kurs	0 arbeidsplasser	260 000
M. Bedriftsrettede tiltak	Støtte utviklingsprosjekt fra bedrifter	<ul style="list-style-type: none">• Min ett pågående grenseover-skridende prosjekt• Min en ny bedrift etablert	6 arbeidsplasser	600 000
N. Russland til Norge	Støtte utviklingsprosjekt som tenker nytt ifht å utnytte beliggenhet	Ett prosjekt etablert	0 arbeidsplasser	260 000
Sum			6 arbeidsplasser	1 120 000

*Prosjekteiernes egenfinansiering samt eventuell annen finansiering i prosjektene kommer i tillegg.

For 2016/2017 avsettes det utover dette 350 timer fra administrasjonen til initielt arbeid, prosjektutvikling og oppfølging av prosjekter innen Økt verdiskaping i grenseområdet Norge-Russland-Finland.

3.4 Barentshavet som utviklingsressurs

Målsetting 2016/2017

Innen innsatsområdet Barentshavet som utviklingsressurs skal det i løpet av 2016/2017 etableres 8 nye arbeidsplasser i Sør-Varanger. Totalt for innsatsområdet skal det fram til 2022 etableres 50 nye arbeidsplasser.

Strategi og tiltak

Strategi	Tiltak 2016/2017	Delmål 2016/2017	Resultatmål 2016/2017	Budsjett* 2016/2017
O. Bedriftsrettede tiltak	Støtte utviklingsprosjekt fra bedrifter	<ul style="list-style-type: none">• Min ett prosjekt igangsatt• Min en ny bedrift etablert	5 arbeidsplasser	1 000 000
P. Kompetanse	Avdekke kompetansebehov i samt initiere og gjennomføre kompetansehevende tiltak	<ul style="list-style-type: none">• Min ett prosjekt igangsatt• Min 5 bedrifter har deltatt på tiltak/kurs	0 arbeidsplasser	400 000
Q. Rekruttering	Sammen med fiskerinæringa initiere prosjekt som bidrar til økt rekruttering	<ul style="list-style-type: none">• Min ett prosjekt igangsatt• Min tre nye fiskere rekruttert	3 arbeidsplasser	400 000
R. Leverandørutvikling	Sammen med næringslivet initiere og dra i gang prosess for leverandørutvikling	Min ett prosjekt igangsatt	0 arbeidsplasser	200 000
S. 23. konsesjonsrunde	Utnytte mulighetene 23. konsesjonsrunde gir til å skape lokal næringsutvikling.	Min to prosjekt igangsatt	0 arbeidsplasser	430 000
Sum			8 arbeidsplasser	2 430 000

* Prosjekteiernes egenfinansiering samt eventuell annen finansiering i prosjektene kommer i tillegg.

Strategi O Bedriftsrettede tiltak vil også kunne ha et betydelig fokus mot nyetablerere innen industri.

For 2016/2017 avsettes det utover dette 450 timer fra administrasjonen til initielt arbeid, prosjektutvikling og oppfølging av prosjekter innen Barentshavet som utviklingsressurs.

3.5 Etablererkultur og attraktivitet

Målsetting 2016/2017

- Prosjekt næringsvennlig kommune (forstudie og forprosjekt) gjennomført
- Minimum ett prosjekt gjennomført som bidrar til å utvikle innovasjons- og etablererkultur
- Min 20 deltakere på kompetansehevende tiltak som utvikler entreprenørielle ferdigheter

Strategi og tiltak

Strategi	Tiltak 2016/2017	Delmål 2016/2017	Budsjett* 2016/2017
T. Etablererkultur og ungdomssatsing	Være pådriver i prosesser og prosjekter som kan utvikle innovasjons- og etablererkultur	<ul style="list-style-type: none">• Min ett prosjekt igangsatt• Min 20 deltakere på kompetanse-hevende tiltak	245 000
U. Attraktivitet	Gjennomføre forstudie og forprosjekt Næringsvennlig kommune	Næringsvennlig kommune gjennomført	245 000
Sum			490 000

* Prosjekteiernes egenfinansiering samt eventuell annen finansiering i prosjektene kommer i tillegg.

For 2016/2017 avsettes det utover dette 200 timer fra administrasjonen til initielt arbeid, prosjektutvikling og oppfølging av prosjekter innen Etablererkultur og ungdomssatsing.

3.6 Andre prosjekter

Målsetting 2016/2017

Innen innsatsområdet Andre prosjekter skal det i løpet av 2016/2017 etableres 3 nye arbeidsplasser i Sør-Varanger. Totalt for innsatsområdet skal det fram til 2022 etableres 20 nye arbeidsplasser.

Strategi

Strategi	Tiltak 2016/2017	Delmål 2016/2017	Resultatmål 2016/2017	Budsjett* 2016/2017
V. Gründere og nyetablerere	Støtte bedriftsutviklingsprosjekter fra gründere og nyetablerere	Min en bedrift etablert	1 arbeidsplasser	250 000
W. Akkvisisjon	Proaktivt arbeid for å tiltrekke seg bedriftsetableringer	Min ett prosjekt gjennomført	0 arbeidsplasser	100 000
X. Etablert næringsliv	Utvikle eksisterende bedrifter som faller utenfor de andre satsingsområdene	Min ett prosjekt gjennomført	2 arbeidsplasser	140 000
Sum			3 arbeidsplasser	490 000

* Prosjekteiernes egenfinansiering samt eventuell annen finansiering i prosjektene kommer i tillegg.

For 2016/2017 avsettes det utover dette 160 timer fra administrasjonen til initielt arbeid, prosjektutvikling og oppfølging av prosjekter innen Andre prosjekter.

4. Budsjett og finansiering

Finansiering 2016/2017

Finansieringsplanen for 2016/2017 bygger på Omstillingsplanen 2016-2022 med de forutsetninger totalbudsjettet er fundert på.

Finansiør	Andel i %	2016/2017
Staten/KMD	75,3 %	12 200 000
Finnmark fylkeskommune	9,3 %	1 500 000
Sør-Varanger kommune	15,4 %	2 500 000
SUM	100 %	16 200 000

Budsjett 2016/2017

Innsatsområde	Avsatt ramme til prosjekter	Avsatt timer fra adm**	Kostnad***	Sum
Industri	5 350 000	1000	600 000	5 950 000
Opplevelsesnæring	3 080 000	550	330 000	3 410 000
Verdiskaping i grenseområdet	1 120 000	350	210 000	1 330 000
Barentshavet	2 430 000	450	270 000	2 700 000
Etablererkultur og attraktivitet	490 000	200	120 000	610 000
Andre prosjekter	490 000	160	90 000	580 000
Sum	12 960 000	-	-	-
Sum timer til prosjektarbeid-kostnad	-	2710	1 620 000	-
Administrasjon*	-	-	-	1.620 000
SUM	-	-	-	16 200 000

*Sum prosjektarbeid og administrasjonskostnader – 3,2 mill for 1,5 år, basert på ca 2,0 årsverk + driftskostnader, utgjør 20 % av totalbudsjettet. **Av dette er altså ca 1.600.000, eller 10 % ren administrasjonskostnad**, resten er prosjektretta arbeid (se under). Med administrasjonskostnader menes drift og ledelse av omstillingsselskap, styrearbeid, rapportering, husleie og andre løpende driftskostnader

**Avsatte timer fra administrasjonen til initielt arbeid, prosjektutvikling og oppfølging av prosjekter. Totalt 2710 timer tilsvarende ca 1,6 årsverk (fordelt på 1,5 år)

***Basert på internkost på 600 kr pr time

Prosjekteiernes egenfinansiering samt eventuell annen finansiering i prosjektene kommer i tillegg. Det er et uttalt mål av omstillingsmidlene skal bidra til å utløse andre midler

Det legges til grunn at PLP skal brukes i alle prosjekter. PLP er en prosjektstyringsmetode og et begrepsapparat, utviklet av Innovasjon Norge. PLP opererer med faseinndelt prosjektgjennomføring, fast organisering og faste roller, tydelig beslutningsprosess og gode rutiner for oppfølging og kvalitetssikring. PLP legger vekt på personlig ansvar, forpliktende samarbeid og resultat. Se mer på www.regionalomstilling.no.

Vedlegg til Omstillingsplan for Sør-Varanger kommune

KOMMUNIKASJONSSTRATEGI

En god og målrettet informasjon og kommunikasjon er viktig for å sikre forankring av omstillingsorganisasjonens prioriteringer og arbeid. For at omstillingsarbeidet i Sør-Varanger skal lykkes er man avhengig av at alle interessenter agerer til det beste for omstillingsarbeidet.

Kommunikasjonsarbeidet er kritisk for å oppnå dette og skal brukes som et strategisk virkemiddel for å oppnå målene man har satt seg.

Omstillingsorganisasjonen skal generelt være åpen og offensiv i sitt kommunikasjonsarbeid.

Visjon, hovedmål, innsatsområder og de viktigste tiltakene må være godt kjent og akseptert hos målgruppene. Det må være offentlig kjent på hvilke måter ressursene i omstillingsarbeidet brukes.

Resultatene som blir oppnådd i arbeidet må kommuniseres fortløpende. Alle ønsker å bidra i en vellykket satsing, slik at å oppnå og kommunisere ut suksesser fortrest mulig fremstår som helt sentralt for å oppnå nødvendig legitimitet i lokalmiljøet.

Sør-Varanger kommune har også lagt vekt på kommunikasjonsarbeid og inkludering i analysefasen våren 2016.

Strategiske hovedgrep

1. Alle som har interesse av eller som kan bidra i omstillingsprosessen skal til enhver tid være godt informert om omstillingsarbeidet.
2. Omstillingsorganisasjonen og kommunen som eier skal legge stor vekt på å involvere befolkningen og næringslivet i kommunen i omstillingsarbeidet.
3. Informasjonen fra omstillingsorganisasjonen skal brukes for å bygge Sør-Varangers omdømme og skape interesse for aktivitet og etablering i Sør-Varanger.
4. Suksesshistorier skal kommuniseres aktivt – de som lykkes skal heies fram

Målgrupper

Følgende målgrupper er definert:

1. Befolkningen i Sør-Varanger
2. Det etablerte næringslivet i kommunen.
3. Potensielle gründere i og utenfor Sør-Varanger
4. Kommunens politiske og administrative ledelse.
5. Finnmark fylkeskommune, Innovasjon Norge og Kommunal- og Moderniseringsdepartementet.
6. Eksterne næringsaktører og kompetansemiljø.

Informasjons- og kommunikasjonskanaler

Den viktigste informasjonskanalen skal være den direkte kontakten omstillingsorganisasjonen har med relevante aktører.

Omstillingsorganisasjonen vil etablere egen informativ hjemmeside, og ha en aktiv bruk av sosiale media. I tillegg skal tradisjonelle media brukes aktivt.

Målgrupper – potensielle/aktuelle tiltak

For å nå målgruppe nr. 1 (befolkningen og næringslivet i kommunen):

1. Ha nyhetsaker i lokalmedia minst en gang pr. måned i oppstartsåret.
2. Identifisere og informere de viktigste opinionsdannerne i lokalmiljøet
3. I løpet av 2016 ha kommunisert i media minimum ett konkret bedriftsutviklingsprosjekt initiert med støtte fra omstillingsarbeidet
4. Aktiv deltakelse på arenaer der det lokale næringslivet møtes
5. Halvårlige dialogmøter med næringslivet i Sør-Varanger
6. Minimum halvparten av alle styremøter skal avholdes hos en lokal bedrift, med tilhørende bedriftsbesøk.

For å nå målgruppe nr. 2 (Potensielle gründere)

1. Aktivt promotere Sør-Varanger som en gründerkommune
2. Trekke fram gründere som starter opp i Sør-Varanger i omstillingsperioden
3. Aktivt promotere tilbud for potensielle gründere i Sør-Varanger
4. Markedsføre Sør-Varanger som en attraktiv kommune for utenbygds-gründere å flytte bedriften sin til

For å nå målgruppe nr. 3 (kommunens politiske og administrative ledelse):

1. Statusrapport til kommunestyret 2 ganger pr. år, hvorav den ene gangen er generalforsamling.
2. Kvartalsvis informasjon i rådmannens ledergruppe.

For å nå målgruppe nr. 4 (FFK, IN og KMD):

1. Informasjon til fylkesutvalget i FFK en gang pr. år.
2. Møte med INs kontaktperson 2 ganger pr. år.
3. IN og FFK gis observatørstatus i styret for omstillingsselskapet.
4. Årlige statusrapporter og revidert handlingsplan og budsjett sendes til FFK, IN og KMD.

For å nå målgruppe nr. 5 (Eksterne næringsaktører og kompetansemiljø).

1. Proaktiv, direkte informasjon til eksterne næringsaktører som kan tenkes å bidra til næringsutvikling/nyetableringer i Sør-Varanger.
2. Markedsføre Sør-Varanger på relevante nettverksarenaer utenfor kommunen
3. Ha jevnlig kontakt med aktuelle kompetansemiljø

Informasjonsansvar

Daglig leder i omstillingsorganisasjonen er ansvarlig for det daglige kommunikasjons- og informasjonsarbeidet, herunder også ansvarlig for å uttale seg om løpende aktiviteter som ikke er av overordnet karakter.

Styreleder i omstillingsorganisasjonen er den naturlige talsperson i overordnede, viktige saker som angår omstillingsarbeidet.

Øvrige styremedlemmer og ansatte i omstillingsorganisasjonen kan uttale seg etter å ha konferert med styreleder eller daglig leder.

Gjensidig kontakt og koordinering mellom omstillingsorganisasjonen og kommunen er særlig viktig. Ved vesentlige hendelser skal følgende varsles:

- Styreleder
- Daglig leder
- Ordfører
- Rådmann

Omstillingsorganisasjonen skal ikke uttale seg i saker av politisk karakter.

Vedtatt av styringsgruppen for forprosjektet

.....

Sted/dato



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: Stig Ulvang Enhetsleder: Stig Ulvang, tlf. 78 97 74 93	Dato: 08.06.2016
Arkivsak: <arkivsaksnr>	
Saksordfører:	

Utvalg	Saksnummer	Dato
Formannskapet		
Kommunestyret	050/16	15.06.2016

STIFTELSESMØTE SØR-VARANGER UTVIKLING AS

Forslag til innstilling:

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: Heitmann, Arianne Enhetsleder: Øvergaard, Nina Bordi, tlf. 78 97 74 12	Dato: 08.06.2016
Arkivsak: <arkivsaksnr>	
Saksordfører:	

Utvalg	Saksnummer	Dato
Valgkomiteen		
Kommunestyret	051/16	15.06.2016

VALG AV LAGRETTEMEDLEMMER/MEDDOMMERE TIL HÅLOGALAND LAGMANSRETT FOR PERIODEN 01.01.17 - 31.12.20

Vedlagte dokumenter:

VALG AV LAGRETTSMEDLEMMER/MEDDOMMERE TIL HÅLOGALAND
LAGMANSRETT
Domstoloven 4. kap.docx

Dokumenter i saken:

- 2016002391 VALG AV LAGRETTSMEDLEMMER/MEDDOMMERE TIL HÅLOGALAND LAGMANSRETT
- 2015025981 VALG AV LAGRETTEMEDLEMMER OG MEDDOMMERE SAMT SKJØNNMEDLEMMER FOR PERIODEN 1. JANUAR 2017 TIL 31. DESEMBER 2020
- 2014007411 ÅRSMELDING 2013
- 2013012611 MEDDOMMERE FOR PERIODEN 2013-2016 OPPFØLGING AV VANDELSKONTROLL
- 2012017244 INNRAPPORTERING AV VALG AV LAGRETTEMEDLEMMER/MEDDOMMERE TIL HÅLOGALAND LAGMANSRETT FOR PERIODEN 01.01.13 - 01.01.17
- 2012014040 RAPPORTERING AV VALG PÅ MEDDOMMERE 2013-2016
- 2012007575 VANDEL PÅ LAGRETTEMEDLEMMER/MEDDOMMERE TIL HÅLOGALAND LAGMANSRETT FOR PERIODEN 01.01.13 - 31.12.16
- 2012006580 RAPPORTERING AV VALG PÅ LAGRETTSMEDLEMMER, MEDDOMMERE

- OG SKJØNNSMENN FOR PERIODEN 01.01.13 TIL 31.12.16
- 2012005796 VANDELSKONTROLL: VALG AV
LAGRETTEMEDLEMMER/MEDDOMMERE TIL HÅLOGALAND
LAGMANNSRETT FOR PERIODEN 01.01.13 - 31.12.16
- 2012005532 VANDELSKONTROLL AV REPRESENTANTER FORESLÅTT SOM
LAGRETTEMEDLEMMER/MEDDOMMERE
- 2012004951 FORSLAG TIL LAGRETTEMEDLEMMER/MEDDOMMERE TIL
HÅLOGALAND LAGMANNSRETT FOR PERIODEN 01.01.13 - 31.12.16
- 2012003882 VALG AV LAGRETTEMEDLEMMER/MEDDOMMERE TIL HÅLOGALAND
LAGMANNSRETT FOR PERIODEN 01.01.13 - 31.12.16

Forslag til innstilling:

Nina Bordi Øvergaard
rådmann

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



HÅLOGALAND LAGMANNSRETT

Samtlige kommuner i Nordland, Troms og Finnmark
Longyerarbyen lokalstyre

Deres referanse

Vår referanse

Dato

04.02.2016

Valg av lagrettemedlemmer/meddommere til Hålogaland lagmannsrett for perioden 1. januar 2017 – 31. desember 2020

Det vises til brev av 17. november 2015 fra Domstolsadministrasjonen sendt til alle landets kommuner angående valg av lagrettemedlemmer/meddommere til nye utvalg – for lagmannsretten bare lagrettemedlemmer/meddommere.

Tjenestetiden for de lagrettemedlemmer/meddommere m.v. som ble valgt ved kommunestyrets vedtak 2012, utløper 31. desember 2016. Kommunene skal innen 1. juli 2016 ha gjennomført valg av medlemmer til de nye utvalgene.

Lagrettemedlemmer og meddommere ved lagmannsretten utgjør et og samme utvalg ("lagrette-/meddommerutvalget"), dog slik at det skal velges to like store utvalg – ett for kvinner og ett for menn, jfr. domstollovens § 64. En som velges som lagrettemedlem/meddommer i lagmannsretten, er utelukket fra valg som meddommer i tingretten. Det forventes at hvert medlem skal gjøre tjeneste i to saker pr. år.

Til Hålogaland lagmannsrett skal det i Deres kommune velges **10** Lagrettemedlemmer/meddommere. Hvorav **5** kvinner og **5** menn. Det skal ikke velges varamedlemmer.

For de valg som vedrører lagmannsretten (lagrettemedlemmer/meddommere), vises det til domstollovens §§ 70, 71 og 72, og pekes spesielt på reglene om hvem som er valgbare og hvem som er utelukket fra valg, samt på hvem som kan kreve seg fritatt fra valg. Det er nødvendig at valgene forberedes slik at så vel utelukkelsesgrunner som fritaksgrunner klarlegges før valget. Mulige feil med hensyn til utelukkelsesgrunner kan berøre avsatte dommers gyldighet. Det vises til bestemmelsene i domstollovens §§ 71 og 72, om utelukkelse på grunn av yrke/stilling (§71) og om utelukkelse på grunn avandel (§72). Kommunen skal kontrollere at ingen velges i strid med bestemmelsene i §§ 71 og 72, og det bes opplyst om vandelskontroll er foretatt. Lovbestemmelsene som det er vist til, vedlegges.

Erfaring viser at det ved tidligere valg i en del kommuner er valgt personer som ved innkalling til tjenestegjøring oppgir at de ikke kan utføre vervet, blant annet på grunn av sitt arbeid eller andre varige forhold som ikke er gyldig forfallsgrunn, jfr. domstollovens § 90. Slike representanter må henvises til å søke fritak hos det kommunestyre som har valgt

Telefon:
77 66 00 35

Telefaks:
77 66 00 60
Postadresse:
Postboks 2511, 9271 Tromsø

E-post og internettadresse
halogaland.lagmannsrett@domstol.no
Besøksadresse:
Tinghuset, Fr Nansens plass 17

Bankgiro:
6345 0529267

dem. Det vil medføre en betydelig lettelse for alle berørte om slike forhold klarlegges **før** valgene, sammen med de øvrige fritaksgrunnene, slik at man har rimelig trygghet for at de som blir valgt, er motivert for vervet og kan gjøre tjeneste.

Ved valget – spesielt er det aktuelt ved gjenvalg – må det påses at ikke vedkommende har avgått ved døden, fraflyttet kommunen, eller av andre grunner er utelukket fra valg/gjenvalg.

Ektefeller, samboere eller nære slektninger kan være medlemmer av den samlede lagrette/meddommerutvalg. Etter de alminnelige habilitetsregler er de rett nok utelukket fra å kunne gjøre tjeneste i samme sak, men dette tilligger det domstolen å forhindre. Også på dette punkt har det forekommet misforståelser på kommunalt hold. Det presiseres derfor at nære pårørende/slektninger kan velges som lagrettemedlemmer/meddommere. I den utstrekning valgte lagrettemedlemmer/meddommere står i slikt familiemessig forhold til hverandre, vil det imidlertid være til stor lettelse for lagmannsretten dersom kommunen ved innberetningen hit gir slike supplerende opplysninger, jfr. domstollovens § 69. Spesielt gjelder dette hvor ektefelle/samboerne/familiemedlemmene har ulike slektsnavn som ikke umiddelbart tilsier at det foreligger en inhabiliserende slektskaps- eller familiekonstellasjon.

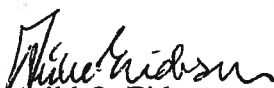
Om hvem som bør velges, vises det spesielt til domstollovens §§ 70, 71 og 72. Det må foretas en individuell vurdering av den enkelte kandidat, og påses at det velges personer som er skikket til vervet. Det er den enkelte kommune som har ansvar for at disse kravene ivaretas. Lagmannsretten har i noen få tilfeller gjort uheldige erfaringer med lagrettemedlemmers omgang med alkohol under rettsforhandlingene, samt forsøk på manipulering med reiseregninger og bilag i etterkant av rettsmøtene. Lagmannsretten understreker derfor nødvendigheten av at det bare blir valgt folk til lagrettemedlemmer/meddommere som ”har tilstrekkelige norskkunnskaper, og for øvrig [er] personlig egnet til oppgaven”.

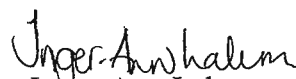
Lagmannsretten vil samtidig understreke viktigheten av at utvalgene blir representative i forhold til kommunens befolkning både i forhold til aldersfordeling, etnisitet og kultur, jfr. domstollovens § 67.

Domstoladministrasjonen vil komme tilbake med informasjon om hvordan valget skal rapporteres til domstolene. Det vil bli elektronisk rapportering. Av hensyn til uttrekking og innkalling anmodes om at fortegnelsen over de valgte blir innsendt snarest mulig etter valgene, og innen 15. september 2016.

Dette brevet sendes bare som e-post.

Med hilsen


Arild O. Eidesen
Førstelagmann


Inger-Ann Lahm
Administrasjonssjef

Vedlegg: Domstollovens 4de kapittel



Lov om domstolene (domstoloven). 4de kapittel. Utvalg av lagrettemedlemmer og meddommere

Dato	13.08.1915 nr. 5
Departement	Justis- og beredskapsdepartementet
Sist endret	LOV-2015-09-04-91 fra 01.01.2016
Publisert	ISBN 82-504-1023-8
Ikrafttredelse	01.07.1927
Endrer	
Rettsområde	Advokater og andre prosessfullmektiger, Dommere, Domstolene, Mekling, Namsmyndighetene, Prosedyre og tvisteløsning, Sakskostnader, Tvangsgrunnlag, Utlegg, Voldgift, Forsvarere og bistandsadvokater, Private straffesaker, Påtalemyndigheten
Kunngjort	
Korttittel	Domstoloven - dl.

Innholdsfortegnelse

Lov om domstolene (domstolloven). 4de kapittel. Utvalg av lagrettemedlemmer og meddommere	1
Innholdsfortegnelse	2
4de kapittel. Utvalg av lagrettemedlemmer og meddommere.....	3

4de kapittel. Utvalg av lagrettemedlemmer og meddommere

0 Overskriften endret ved lover 14 juni 1985 nr. 71, 27 juni 1986 nr. 48, 15 juni 2007 nr. 38 (ikr. 1 juli 2007 iflg. res. 15 juni 2007 nr. 654). - Jf. lov 17 juli 1925 nr. 11 § 11, aml. § 17-6, lov 21 juni 2013 nr. 100 § 2-5.

§ 64.¹ I hvert lagsogn² skal det for lagmannsrettssaker være to utvalg av lagrettemedlemmer og meddommere, ett for kvinner og ett for menn.

Lagmannsrettens leder fastsetter antallet utvalgsmedlemmer slik at det kan forventes at hvert medlem skal gjøre tjeneste i to saker per år. Deretter fordeler lagmannsrettens leder utvalgsmedlemmene mellom lagsognets kommuner etter folketallet. Hver kommune skal likevel ha minst ett medlem i hvert utvalg. Senest 1. mars det året valget foretas, jf. § 66, underretter lagmannsrettens leder kommunene om fordelingen.

0 Endret ved lover 19 juni 1947 nr. 4, 14 juni 1985 nr. 71, 6 des 1991 nr. 80, 23 juni 1995 nr. 34, 15 juni 2007 nr. 38 (ikr. 1 juli 2007 iflg. res. 15 juni 2007 nr. 654), 25 juni 2010 nr. 47.

1 Jf. lov 1 juni 1917 nr. 1 § 14.

2 Jf. § 16.

§ 65.¹ I hvert domssogn² skal det for tingrettssaker være to utvalg av meddommere, ett for kvinner og ett for menn.

Domstollederen fastsetter antallet utvalgsmedlemmer slik at det kan forventes at hvert medlem skal gjøre tjeneste i to saker per år. Deretter fordeler domstollederen utvalgsmedlemmene mellom domssognets kommuner etter folketallet. Hver kommune skal likevel ha minst ett medlem i hvert utvalg. Senest 1. mars det året valget foretas, jf. § 66, underretter domstollederen kommunene om fordelingen.

0 Endret ved lover 2 juni 1995 nr. 26 (ikr. 1 aug 1995), 15 juni 2007 nr. 38 (ikr. 1 juli 2007 iflg. res. 15 juni 2007 nr. 654), 25 juni 2010 nr. 47.

1 Jf. lov 1 juni 1917 nr. 1 § 14.

2 Jf. § 22.

§ 66. Medlemmene til utvalgene av lagrettemedlemmer og meddommere velges av kommunestyret selv hvert fjerde år. Valget foretas innen 1. juli året etter hvert kommunestyrevalg, og gjelder for fire år fra 1. januar det påfølgende år.

Er en kommune delt mellom flere domssogn,¹ velges medlemmer til utvalgene særskilt for hver del av kommunen blant dem som er bosatt i vedkommende del. Bestemmelsene i §§ 64 og 65, begges annet ledd, og § 76 får i slike tilfeller tilsvarende anvendelse for så vidt angår de enkelte deler av kommunen. Sletting etter § 76 skal også foretas når noen som er innført i fortegnelsene, ikke er valgbar etter dette ledd første punktum.

Skal deling gjennomføres i løpet av en valgperiode, skal det for den tiden som gjenstår av perioden, foretas særskilte valg som nevnt i annet ledd første punktum. Valget foregår da etter nærmere regler som fastsettes av Domstoladministrasjonen.² Fra delingen opphører funksjonstiden for dem som tidligere var valgt fra kommunen.

0 Endret ved lover 4 des 1964 nr. 2, 13 juni 1969 nr. 25, 28 apr 2000 nr. 34 (ikr. 1 juli 2000 iflg. res. 28 apr 2000 nr. 366), 15 juni 2001 nr. 60 (ikr. 1 nov 2001 iflg. res. 15 juni 2001 nr. 618), 15 juni 2007 nr. 38 (ikr. 1 juli 2007 iflg. res. 15 juni 2007 nr. 654), 25 juni 2010 nr. 47.

1 Jf. § 22.

2 Se kap. 1 A.

§ 66a. Oppstår i løpet av valgperioden særlige forhold som medfører at behovet for medlemmer til utvalgene av lagrettemedlemmer og meddommere er klart større enn først beregnet, kan domstollederen bestemme at det skal velges flere medlemmer til utvalgene for resten av perioden. Domstollederen fastsetter antallet medlemmer som skal velges, og fordeler disse mellom kommunene i sognet ut fra behov regnet etter folketall.

Kommunen gjennomfører valget innen tre måneder etter at underretning fra domstollederen er mottatt. Valget gjelder fra det tidspunkt domstollederen bestemmer.

0 Opphevet ved lov 15 juni 2007 nr. 38, tilføyd igjen ved lov 25 juni 2010 nr. 47.

§ 67. Utvalgene av lagrettemedlemmer og meddommere skal ha en allsidig sammensetning, slik at de best mulig representerer alle deler av befolkningen. Kommunen skal oppfordre allmennheten til å foreslå kandidater til valget.

0 Endret ved lov 15 juni 2007 nr. 38 (ikr. 1 juli 2007 iflg. res. 15 juni 2007 nr. 654).

§ 68. Formannskapet eller det faste utvalg kommunestyret har tildelt oppgaven, forbereder valget, avgjør begjæringer om fritak fra valg og avgir forslag til valg i samsvar med § 67. Forslaget legges ut til alminnelig ettersyn i minst to uker. I kunngjøringen om dette oppfordres enhver som har noe å innvende mot forslaget, om å melde det til kommunen innen en fastsatt frist.

Etter å ha avgjort innvendinger og fritaksbegjæringer som er kommet inn etter kunngjøringen som nevnt i første ledd siste punktum, velger kommunestyret selv det antallet medlemmer til hvert av utvalgene som er bestemt etter §§ 64 og 65.

Ingen kan velges til mer enn ett av utvalgene.

0 Endret ved lover 22 mai 1981 nr. 27, 14 juni 1985 nr. 71, 15 juni 2007 nr. 38 (ikr. 1 juli 2007 iflg. res. 15 juni 2007 nr. 654).

§ 69. Fortegnelse over de valgte lagrettemedlemmer og meddommere føres av kommunen. Fortegnelsene skal inneholde utvalgsmedlemmenes fulle navn, adresse, fødselsnummer, telefonnummer, yrke og stilling.

Gjenpart av fortegnelsen sendes vedkommende domstol innen 15. september året etter hvert kommunestyrevalg. Ved valg etter § 66 a er fristen to uker etter at valget er foretatt. Domstoladministrasjonen¹ kan gi nærmere forskrift om fortegnelsene.

0 Endret ved lover 14 juni 1985 nr. 71, 15 juni 2007 nr. 38 (ikr. 1 juli 2007 iflg. res. 15 juni 2007 nr. 654), 25 juni 2010 nr. 47.

1 Se kap. 1 A.

§ 70. Den som velges, må ha tilstrekkelige norskkunnskaper, og for øvrig være personlig egnet til oppgaven.

I tillegg må vedkommende

1. være over 21 år og under 70 år, ved valgperiodens start,¹
2. ikke være fradømt stemmeretten i offentlige anliggender,²
3. ikke være under offentlig gjeldsforhandling³ eller konkursbehandling⁴ eller i konkursskarantene,⁵
4. stå innført i folkeregisteret⁶ som bosatt i kommunen på valgdagen, og
5. være statsborger⁷ i Norge eller et annet nordisk land, eller ha stått innført i folkeregisteret som bosatt i riket de tre siste år før valgdagen.

0 Endret ved lover 24 juni 1933 nr. 5, 22 mai 1981 nr. 27, 23 juni 1995 nr. 34, 2 juni 1995 nr. 26 (ikr. 1 aug 1995 iflg. res. 2 juni 1995 nr. 514), 15 juni 2007 nr. 38 (ikr. 1 juli 2007 iflg. res. 15 juni 2007 nr. 654).

1 Jf. § 66.

2 Jf. milstr. § 20.

3 Jf. kkl. første del og lov 17 juli 1992 nr. 99 kap. 3.

4 Jf. kkl. annen del.

5 Jf. kkl. §§ 142 flg.

6 Jf. lov 16 jan 1970 nr. 1.

7 Jf. lov 10 juni 2005 nr. 51.

§ 71. Utelukket fra valg på grunn av stilling er:

1. Stortingets representanter og vararepresentanter,
2. statsrådets medlemmer, statssekretærer, statsrådenes personlige politiske rådgivere og ansatte ved Statsministerens kontor,
3. fylkesmenn og assisterende fylkesmenn,
4. utnevnte og konstituerte dommere og ansatte ved domstolene,
5. ansatte ved påtalemyndigheten, i politiet og kriminalomsorgen og personer som er tildelt begrenset politimyndighet,
6. ansatte i Justisdepartementet, Politidirektoratet og Domstoladministrasjonen¹ og dens styre,
7. ansatte og studenter ved Politihøgskolen og Fængselskolen,
8. praktiserende advokater og advokatfullmektiger,
9. kommunens administrasjonssjef (medlemmene av kommunerådet i kommuner med et parlamentarisk styringssystem) og andre kommunale tjenestemenn som tar direkte del i forberedelsen eller gjennomføringen av valget.

0 Endret ved lover 14 juni 1985 nr. 71, 23 juni 1995 nr. 34, 14 des 2001 nr. 98 (ikr. 1 jan 2002 iflg. res. 14 des 2001 nr. 1416), 15 juni 2007 nr. 38 (ikr. 1 juli 2007 iflg. res. 15 juni 2007 nr. 654), 25 juni 2010 nr. 47.

1 Se kap. 1 A.

§ 72. Utelukket fra valg på grunn av vandel er:

1. den som er idømt ubetinget fængselsstraff i mer enn ett år,
2. den som er idømt forvaring eller særreaksjoner etter straffeloven¹ § 40 eller §§ 62 til 65,
3. den som er idømt ubetinget fængselsstraff i ett år eller mindre, og det ved valgperiodens start er mindre enn 15 år siden dommen var rettskraftig,²
4. den som er idømt betinget fængselsstraff, og det ved valgperiodens start er mindre enn 10 år siden dommen var rettskraftig,²
5. den som er idømt eller har vedtatt bøtestraff for et forhold som etter loven kan medføre fængsel i mer enn ett år, og det ved valgperiodens start er mindre enn 10 år siden dommen var rettskraftig eller vedtakelsen,
6. den som har fått betinget påtaleunntatelse³ eller domsutsettelse⁴ for et forhold som etter loven kan medføre fængsel i mer enn ett år, og det ved valgperiodens start er mindre enn 10 år siden avgjørelsen var rettskraftig.²

Dom på samfunnsstraff⁵ medfører utelukkelse etter første ledd nr. 1 eller 3, avhengig av lengden av den subsidiære fængselsstraffen. Ved delvis betinget fængselsstraff vurderes hver del for seg etter første ledd.

0 Endret ved lover 17 juli 1925 nr. 6, 21 juni 1963 nr. 5, 14 juni 1985 nr. 71, 6 des 1991 nr. 80, 23 juni 1995 nr. 34, 15 juni 2001 nr. 62 (ikr. 1 nov 2002 iflg. res. 7 mai 2002 nr. 421), 15 juni 2007 nr. 38 (ikr. 1 juli 2007 iflg. res. 15 juni 2007 nr. 654), 19 juni 2015 nr. 65 (ikr. 1 okt 2015).

1 Lov 20 mai 2005 nr. 28.

2 Se strpl. § 50.

3 Jf. strpl. § 69.

4 Jf. strl. 2005 §§ 60 og 61.

5 Jf. strl. 2005 kap. 8.

§ 73. Kommunen skal kontrollere at ingen velges i strid med §§ 70-72.

For kontroll etter § 72 kan det foretas vandelsvurdering etter reglene i politiregisterloven¹ § 45.

0 Endret ved lover 14 juni 1985 nr. 71, 23 juni 1995 nr. 34, 15 juni 2007 nr. 38 (ikr. 1 juli 2007 iflg. res. 15 juni 2007 nr. 654), 21 juni 2013 nr. 82 (ikr. 1 juli 2014 iflg. res. 27 sep 2013 nr. 1132 som endret ved res. 13 des 2013 nr. 1449).

1 Lov 28 mai 2010 nr. 16.

§ 74. En person kan kreve seg fritatt fra valg dersom helsetilstand eller andre særlige grunner tilsier det, eller vedkommende har vært medlem av et utvalg av lagrettemedlemmer eller meddommere i to perioder tidligere.

Avgjørelse om fritak treffes av kommunen.

0 Endret ved lover 22 mai 1981 nr. 27, 1 mars 1985 nr. 3, 14 juni 1985 nr. 71, 27 juni 1986 nr. 48, 23 juni 1995 nr. 34, 14 des 2001 nr. 98 (ikr. 1 jan 2002 iflg. res. 14 des 2001 nr. 1416), 15 juni 2007 nr. 38 (ikr. 1 juli 2007 iflg. res. 15 juni 2007 nr. 654).

§ 75. De fritak for å overta ombud som er gitt i andre lover, gjelder ikke for vervet som lagrettemedlem eller meddommer.

0 Endret ved lover 22 mai 1981 nr. 27, 1 mars 1985 nr. 3, 14 juni 1985 nr. 71, 27 juni 1986 nr. 48, 23 juni 1995 nr. 34, 14 des 2001 nr. 98 (ikr. 1 jan 2002 iflg. res. 14 des 2001 nr. 1416), 15 juni 2007 nr. 38 (ikr. 1 juli 2007 iflg. res. 15 juni 2007 nr. 654).

§ 76. Når et utvalgsmedlem dør eller flytter fra kommunen, skal kommunens administrasjonssjef slette vedkommende fra utvalget. Det samme gjelder dersom vedkommende ikke oppfyller valgbarhetsvilkårene etter §§ 70-72. Utvalgsmedlem som flytter til en annen kommune i sognet, overføres til fortegnelsen for den nye kommunen. Bestemmelsen i § 73 annet punktum¹ gjelder tilsvarende.

Den som er kommet i en situasjon som nevnt i § 74 første ledd, kan kreve seg slettet fra utvalget.

Den som mener seg urettmessig innført eller ikke innført i et utvalg, eller som mener seg urettmessig slettet eller nektet slettet fra et utvalg, kan påklage avgjørelsen til den domstolen som fortegnelsen gjelder. Domstolen treffer sin avgjørelse ved kjennelse.

Endelig beslutning om sletting etter paragrafen her meddeles domstolen uten opphold.

0 Endret ved lover 14 juni 1985 nr. 71, 15 juni 2007 nr. 38 (ikr. 1 juli 2007 iflg. res. 15 juni 2007 nr. 654), 25 juni 2010 nr. 47, 21 juni 2013 nr. 82 (ikr. 1 juli 2014 iflg. res. 27 sep 2013 nr. 1132 som endret ved res. 13 des 2013 nr. 1449).

1 Dvs. annet ledd.

§ 77. Kongen kan gi forskrift om at Domstoladministrasjonen¹ hvert halvår skal kontrollere om medlemmene av utvalgene av lagrettemedlemmer og meddommere og skjønnsmedlemmer er innført i fortegnelsen i strid med § 72, herunder om adgang for Domstoladministrasjonen til å begjære vandelsvurdering etter reglene i politiregisterloven § 45.

0 Opphevet ved lov 22 mai 1981 nr. 24, tilføyd igjen ved lov 15 juni 2007 nr. 38 (ikr. 1 juli 2007 iflg. res. 15 juni 2007 nr. 654), endret ved lov 21 juni 2013 nr. 82 (ikr. 1 juli 2014 iflg. res. 27 sep 2013 nr. 1132 som endret ved res. 13 des 2013 nr. 1449).

1 Se kap. 1 A.

§ 78. Når retten finner at noen med urette er innført i fortegnelsen eller skulle vært slettet etter § 76, skal domstolen av eget tiltak slette vedkommende fra fortegnelsen. Retten kan i den forbindelse begjære at det foretas vandelsvurdering etter reglene i politiregisterloven¹ § 45. Beslutningen kan bringes inn for overordnet domstol. Kommunen varsles om slettingen.

0 Opphevet ved lov 22 mai 1981 nr. 24, tilføyd igjen ved lov 15 juni 2007 nr. 38 (ikr. 1 juli 2007 iflg. res. 15 juni 2007 nr. 654), endret ved lov 21 juni 2013 nr. 82 (ikr. 1 juli 2014 iflg. res. 27 sep 2013 nr. 1132 som endret ved res. 13 des 2013 nr. 1449).

1 Lov 28 mai 2010 nr. 16.

§ 79. Etter anmodning fra en domstol, kommune eller fylkeskommune skal politiet gi opplysning om siktelse, tiltale eller dom mot personer som er aktuelle ved valg av lagrettemedlemmer, meddommere, skjønnsmedlemmer eller jordskiftemeddommere. Dersom det er gitt opplysning om siktelse eller tiltale, skal det også gis underretning om sakens avgjørelse.

0 Opphevet ved lov 15 juni 2007 nr. 38 (ikr. 1 juli 2007 iflg. res. 15 juni 2007 nr. 654), tilføyd igjen ved lov 21 juni 2013 nr. 82 (ikr. 1 juli 2014 iflg. res. 27 sep 2013 nr. 1132 som endret ved res. 13 des 2013 nr. 1449).

§ 80. (Opphevet ved lov 15 juni 2007 nr. 38 (ikr. 1 juli 2007 iflg. res. 15 juni 2007 nr. 654).)

§ 81. (Opphevet ved lov 15 juni 2007 nr. 38 (ikr. 1 juli 2007 iflg. res. 15 juni 2007 nr. 654).)

§ 82. (Opphevet ved lov 15 juni 2007 nr. 38 (ikr. 1 juli 2007 iflg. res. 15 juni 2007 nr. 654).)

§ 83. (Opphevet ved lov 15 juni 2007 nr. 38 (ikr. 1 juli 2007 iflg. res. 15 juni 2007 nr. 654).)

§ 84. (Opphevet ved lov 15 juni 2007 nr. 38 (ikr. 1 juli 2007 iflg. res. 15 juni 2007 nr. 654).)

§ 84a. (Opphevet ved lov 15 juni 2007 nr. 38 (ikr. 1 juli 2007 iflg. res. 15 juni 2007 nr. 654).)



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: Heitmann, Arianne Enhetsleder: Øvergaard, Nina Bordi, tlf. 78 97 74 12	Dato: 08.06.2016
Arkivsak: <arkivsaksnr>	
Saksordfører:	

Utvalg	Saksnummer	Dato
Valgkomiteen		
Kommunestyret	052/16	15.06.2016

VALG AV SÆRSKILT UTVALG FOR JORDSKIFTESAKER 2017 - 2020

Vedlagte dokumenter:

VALG AV SÆRSKILT UTVALG FOR JORDSKIFTESAKER
VALG AV MEDDOMMERE OG LAGRETTEMEDLEMMER
NOTAT FRA DOMSTOLADIMISTRASJONEN

Dokumenter i saken:

2016003696 VALG AV SÆRSKILT UTVALG FOR JORDSKIFTESAKER

Forslag til innstilling:

Nina Bordi Øvergaard

rådmann

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



19 FEB. 2016

Saksnr: 16/672-	Dok.nr:	Off.vurdering: Kopi til:
--------------------	---------	-----------------------------

Kommunene i Finnmark

Arkivnummer
422.7

Vår referanse
043/2016/dk

Vår dato
17.02.2016

VALG AV SÆRSKILT UTVALG FOR JORDSKIFTESAKER ENDRING AV ANTALL JORDSKIFTEMEDDOMMERE I KOMMUNENE

Vi viser til brev fra brev fra domstoladministrasjonen datert 17.11.2015 (vedlagt), vedrørende valg av jordskiftemedlemmer og skjønnsmedlemmer for perioden 01.01.2017 til 31.12.2020.

Vedlagt følger også brev fra Domstoladministrasjonen datert 12.01.2016. Her framgår det at det skal tas sikte på at hver meddommer skal gjøre tjeneste i en jordskiftesak i løpet av valgperioden på 4 år. Det skal velges like mange av hvert kjønn og minst en mann og en kvinne.

Ved Finnmark jordskifterett er det svært få parter som krever meddommere. Vi har derfor funnet det riktig å redusere antall meddommere som skal oppnevnes i hver kommune med slik fordeling:

Kommune	Adresse	Antall medlemmer
Vardø	Postboks 292, 9951 Vardø	2
Vadsø	Postboks 614, 9811 Vadsø	2
Hammerfest	Postboks 1224, 9616 Hammerfest	2
Guovdageainnu/Kautokeino	Bredbuktnesveien 6, 9520 Kautokeino	4
Alta	Postboks 1403, 9506 Alta	4
Loppa	Parkvn. 1/3, 9550 Øksfjord	2
Hasvik	Postboks 43, 9593 Breivikbotn	2
Kvalsund	Rådhusveien 18, 9620 Kvalsund	2
Måsøy	Torget 1, 9690 Havøysund	2
Nordkapp	Rådhusgata 12, 9750 Honningsvåg	2
Porsanger/Porsáŋggu/Porsangin	Rådhuset, 9712 Lakselv	4
Kárášjoga/Karasjok	Postboks 84, 9735 Karasjok	2
Lebesby	Postboks 38, 9790 Kjøllefjord	2
Gamvik	Postboks 174, 9770 Mehamn	2
Berlevåg	Torget 4, 9980 Berlevåg	2
Deanu/Tana	Rådhusveien 24, 9845 Tana	4
Unjárga/Nesseby	Rådhuset, 9840 Varangerbotn	2
Båtsfjord	Postboks 610, 9991 Båtsfjord	2
Sør-Varanger	Postboks 406, 9915 Kirkenes	4



FINNMARK JORDSKIFTERETT FINNMÄRKKU EANANJUOHKINDIGGI

Tradisjonelt har vi flest saker med meddommere i landbruksområder. Ny jordskiftelov, som trådte i kraft ved årsskiftet, innebærer at vi kan forvente å få flere saker i tettstedene. Saker der reindrifta er involvert kan også være aktuelt.

Vi ønsker av disse grunner at meddommerne skal ha kunnskap om ett eller flere av følgende tema:

- Landbruk
- Jakt og fiske
- Taksering av fast eiendom
- Reindrift i kommuner der dette kan være aktuelt

Lensmannsskjønn, som gjelder fast eiendom og rettigheter knyttet til eiendom, er nå avviklet og kompetansen er overført til jordskifterettene. Dette gjør at vi også ønsker økt skjønnskompetanse hos meddommerne. I enkelt saker kan jordskifte skje i kombinasjon med skjønn. I slike tilfeller kan det være gunstig om vi har enkelte jordskiftemeddommere som også står i skjønnsmannsutvalget.

De fleste av våre saker innebærer befarings. Meddommerne må derfor ha normalt god helse og kunne ta seg fram i terrenget.

Som nevnt i brevet fra Domstoladministrasjonen skal valget gjennomføres innen 01.07.2016 og registrere i portalen innen 15.09.2016.

Utfallet av valget skal rapporteres til domstolene elektronisk. Domstoladministrasjonen vil komme med informasjon om hvordan dette skal gjøres.

Med hilsen

Finnmark jordskifterett

Dagfinn Kleveland

Jordskiftedommer

Tlf. direkte innvalg: 47971182

E-post: jvaddkl@domstol.no

Vedlegg

- brev fra Domstoladministrasjonen datert 12.1.2016
- brev fra Domstoladministrasjonen datert 17.11.2015
 - vedlagt notat om bestemmelser om valg av lagrettemedlemmer og meddommere



Samtlige lagmannsretter
Samtlige tingretter
Samtlige jordskifteretter

Valg av meddommere og lagrettemedlemmer for perioden 1. januar 2017 til 31. desember 2020

Dagens utvalg av meddommere og lagrettemedlemmer skal fungere fram til og med 31. desember 2016. Kommunene er i ferd med å starte arbeidet med valg av personer til kommende periode. Fristene for dette arbeidet er:

- 1. mars 2016 skal domstolleder ha varslet om antall medlemmer i utvalget, domstolloven §§ 64/65 begge andre ledd, jfr. jordskifteloven § 2-5
- 1. juli 2016 skal kommunen ha gjennomført valget, domstolloven § 66 første ledd
- 15. september 2016 skal kommunen ha sendt inn listen over de som er valgt, domstolloven § 69 andre ledd

På samme måte som forrige gang skal kommunene rapportere utfallet av valget gjennom en portal. En oppgradert versjon av portalen i ferd med å bli ferdigstillet. Løsningen er koblet opp mot Lovisa slik at domstolene via Lovisa kan følge med når kommunene i egen embetskrets har levert de nødvendige lister. Kommunene vil, når de logger seg på portalen, få beskjed om hvor mange meddommere og lagrettemedlemmer de skal velge. Dette som en kontroll på at de har valgt riktig antall.

For at dette skal fungere, må domstolene, foruten å underrette kommunene om ønsket antall, også legge inn de samme opplysningene i Lovisa. Her er det viktig at domstolene legger inn det totale antallet, det vil si summen av menn og kvinner. Ved forrige valg opplevde vi at en del domstoler kun la inn summen for ett kjønn. Dette skapte en del problemer for kommunene som da ikke fikk rapportert de som de hadde valgt. Skjermbildet i Lovisa er også oppgradert. Dette vil bli satt i produksjon i Lovisa versjon 5.3.

Spesielt for jordskifte

Den nye jordskifteloven har nye bestemmelser for valg av jordskiftemeddommere i § 2-5. Det nye er at domstolleder nå først skal fastsette det antatte behovet for jordskiftemeddommere for domssognet totalt. Antallet skal fastsettes slik at hver meddommer skal gjøre tjeneste i en sak i løpet av valgperioden på 4 år. Domstolleder må derfor gjøre et anslag av hvor mange saker som vil bli satt med jordskiftemeddommere i løpet av den kommende perioden. Tidligere saksinnngang vil kunne være en rettesnor.

Det behovet for jordskiftemeddommere man kommer fram til for kommende 4-årsperiode skal deretter fordeles mellom kommunene i sognet. Hver kommune skal velge like mange av hvert kjønn og minst en mann og en kvinne. Det antall jordskiftemeddommere den enkelte kommune må derfor ende på partall.

På samme måte som de alminnelige domstolene skal også jordskifterettene legge inn sitt behov i Lovisa når versjon 5.3 settes i produksjon.

Med hilsen

Solveig Moen
avdelingsdirektør

Terje Karterud
seniorrådgiver

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen signatur.



Samtlige kommuner
Longyearbyen lokalstyre
Samtlige fylkeskommuner

Valg av lagrettemedlemmer og meddommere samt skjønnsmedlemmer for perioden 1. januar 2017 til 31. desember 2020

Generelt

Kommunene skal etter kommunevalget i høst velge følgende grupper av meddommere/ lagrette-medlemmer:

- Lagrettemedlemmer/meddommere til lagmannsretten
- Meddommere til tingretten
- Jordskiftemeddommere til jordskifteretten

I tillegg skal kommunen fremme forslag til skjønnsmedlemmer som velges av fylkeskommunen.

Det er viktig at kommunen gjennomfører valgene og rapporterer utfallet av valgene innen de frister som er satt opp i domstolloven for at saksavviklingen i domstolene ikke skal forsinkes eller stoppe opp.

Aktuelle frister for kommunens arbeid med valg av lagrettemedlemmer og meddommere er som følger:

- 1. mars 2016 domstolleder skal varsle kommunen om antall medlemmer i utvalget, domstolloven §§ 64/65 begge andre ledd
- 1. juli 2016 kommunen skal ha gjennomført valget, domstolloven § 66 første ledd
- 15. september 2016 kommunen skal ha sendt inn listene over de som er valgt, domstolloven § 69 andre ledd

Kommunen vil få beskjed om hvor mange medlemmer som skal velges til den enkelte utvalg av domstolleder ved de aktuelle domstoler. Domstolleder har frist til 1. mars 2016 med å varsle kommunen om antall personer i de ulike valgene.

Det er viktig at kommunene følger opp domstolenes melding om hvor mange de skal velge innen hver gruppe og at de ikke velger for få personer i noen av gruppene. På samme måte skal kommunene heller ikke velge for mange personer til noen av gruppene. Personer kan velges enten til lagmannsretten eller til tingretten, men ikke begge steder, domstolloven § 68 siste ledd. De som velges enten til tingretten eller lagmannsrett, kan imidlertid velges til jordskiftemeddommere eller foreslås som skjønnsmedlem.

Når kommunene skal velge personer til de forskjellige utvalgene, er det viktig at kommunene sørger for at utvalgene blir representative i forhold til kommunens befolkning, domstolloven § 67. Dette innebærer at man foruten å ta hensyn til alder blant annet også må ta hensyn etnisk bakgrunn og kultur.

Krav til de som velges går fram av vedlagte notat. Kravene gjelder alle grupper meddommere og skjønnsmedlemmer, med unntak av at skjønnsmedlemmer kan være over 70 år på det tidspunkt perioden starter.

Vi vil i et senere brev komme tilbake med informasjon om hvordan utfallet av valget skal rapporteres til domstolene. Dette vil skje elektronisk.

Jordskiftemeddommere – nytt denne gang

Ny jordskiftelov § 2-5 bestemmer at hver kommune skal velge et like antall menn og kvinner som jordskiftemeddommere. Jordskifteretten skal heretter fastsette antallet jordskiftemeddommere i jordskiftesognet slik at hvert medlem antall å kunne gjøre tjeneste en gang i løpet av valgperioden. Jordskifterettslederen fordeler antallet jordskiftemeddommere mellom kommunene i jordskiftesognet slik at hver kommune skal velge minst en kvinne og en mann til utvalget. Det må derfor påregnes at kommunen skal velge et annet antall jordskiftemeddommere enn ved tidligere valg.

I områder med reindrift er ønskelig at også denne kunnskapen er representert blant jordskiftemeddommerne. I tillegg bør kommunen ta hensyn til at jordskiftemeddommere som regel deltar på befaringer i skog og mark. Dette gjør at man må legge vekt på at jordskiftemeddommere kan ferdes i terrenget.

Skjønnsmedlemmer

Kommunen skal også komme ved forslag til skjønnsmedlemmer som velges av fylkeskommunen. Det er viktig at man her opplyser hvilket fag de som foreslås har kyndighet i. Selv om det ikke her er noe krav om fordeling mellom menn og kvinner, bør man etterstrebe at begge kjønn er godt representert. På samme måte som for jordskiftemeddommere er det ønskelig med skjønnsmedlemmer med kunnskap om reindrift i områder hvor det er slik virksomhet, samt at de har mulighet for å ferdes i terrenget der dette er nødvendig.

Fylkeskommunenes frist for å velge skjønnsmedlemmer er 15. oktober 2016, og utfallet av valget skal rapporteres innen 1. november 2016, skjønnsprosessloven § 14.

Med hilsen

Solveig Moen
avdelingsdirektør

Terje Karterud
seniorrådgiver

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen signatur.

Vedlegg: Notat om bestemmelser om valg av lagrettemedlemmer og meddommere

Kommunebrev vedlegg



NOTAT

Bestemmelser om valg av lagrettemedlemmer og meddommere.

Innledning

Det er domstolleder som bestemmer antallet medlemmer i utvalgene, og som fordeler dette antallet mellom kommunene. Utgangspunktet er at hvert utvalgsmedlem skal gjøre tjeneste i to saker per år. Siste frist for når domstolleder skal underrette kommunen om fordelingen på kommuner er 1. mars 2016. Kommunene skal ha gjennomført valget innen 1. juli 2016 og rapportere utfallet av valget innen 15. september 2016.

Personer som blir valgt, velges enten til lagmannsretten eller tingretten. Ingen kan velges både til lagmannsretten og tingretten, domstoloven § 68 siste ledd. Personer som velges til lagmannsretten eller tingretten er imidlertid valgbare som meddommere til jordskifteretten, jordskifteloven § 2-5. De kan også brukes som skjønnsmenn, skjønnsprosessloven § 14.

Krav til den som skal velges

Kravene er nedfelt i domstoloven §§ 70-72 og består av følgende elementer:

- 1) Generelle krav
- 2) Personer utelukket på grunn av stilling
- 3) Personer utelukket på grunn av vandel

Generelle krav

Norskkunnskaper

Kravet til "tilstrekkelige norskkunnskaper" i § 70 innebærer at den som velges må kunne forstå norsk tale og tekst og selv uttrykke seg på norsk.

Personlig egnethet

Med "personlig egnet til oppgaven" menes at vedkommende må kunne følge forhandlingene i retten, forstå de problemstillingene saken reiser, ta stilling til problemstillingene og gi uttrykk for sin mening. Den som velges, må også forstå betydningen av å følge opp innkallinger, og kunne innrette seg etter regler for når det kan stilles spørsmål mv.

Høyesteretts ankeutvalg har i en kjennelse 2. juni 2014 tatt stilling til spørsmålet om blinde personer kan være meddommere. På grunn av at de var avhengig av at andre tolket eller forklarte bevis som ble lagt fram for dem, kom Høyesteretts ankeutvalg til at blinde ikke kunne være meddommere.

Aldersgrenser

Domstoloven § 70 annet ledd inneholder andre alminnelige krav til den som skal kunne velges som lagrettemedlem og meddommer. Annet ledd nr. 1 innebærer at den nedre aldersgrensen for å kunne velges er 21 år, og at det er en øvre aldersgrense på 70 år. Begge grensene gjelder alder ved valgperiodens start, 1. januar 2017. Dette betyr at de som velges må være født etter 31. desember 1946 og før 1. januar 1996.

Stemmerett mv.

§ 70 annet ledd nr. 2, 4 og 5 har regler om fradømmelse av stemmerett, innføring i folkeregisteret og statsborgerskap. Vi vil her presisere kravet om at de som velges må være innført i folkeregisteret som bosatt i kommunen på valgdagen.

Økonomiske forhold

§ 70 annet ledd nr. 3 om gjeldsforhandling, konkursbehandling og konkursskarantene avløser det tidligere kravet til vederheftighet. Kravet gjelder både på valgtidspunktet og gjennom valgperioden. Gjeldsforhandlinger, konkursbehandling eller konkursskarantene som er avsluttet før valget, hindrer ikke valg.

Utelukkelse på grunn av stilling

Reglene om at innehavere av visse stillinger ikke kan velges finnes i domstoloven § 71, og omfatter flere typer stillinger. Visse politiske stillinger som omfattes er

- statsråder
- statssekretærer
- statsrådenes personlige og politiske rådgivere samt
- ansatte ved Statsministerens kontor.

Videre kan ikke fylkesmenn og assisterende fylkesmenn velges (nr. 3).

Utelukket er videre ikke bare embetsmenn i dømmende stilling, men også

- konstituerte dommere,
- utnevnte dommere og
- ansatte ved domstolene (nr. 4). Regelen omfatter alle ansatte, uavhengig av om vedkommende deltar i behandlingen av enkeltsaker.

Etter nr. 5 er alle ansatte i påtalemyndigheten, politiet og kriminalomsorgen utelukket, samt alle med begrenset politimyndighet. Personer med begrenset politimyndighet vil ofte kunne ha et annet yrke ved siden av å ha begrenset politimyndighet. Kommunene må derfor være oppmerksom på dette kravet der dette er aktuelt.

Etter nr. 6 alle ansatte i Justisdepartementet, Politidirektoratet og Domstoladministrasjonen. Det samme gjelder personer i styret for Domstoladministrasjonen. Nr. 7 utelukker ansatte og studenter ved Politihøgskolen og Fængselskolen, uavhengig av arbeidets art og om vedkommende tar del i praktisk politi- og fængselsarbeid.

Praktiserende advokater og advokatfullmektiger er utelukket (nr. 8).

Nr. 9 inneholder bestemmelser om utelukkelse av kommunens administrasjonssjef eller kommunerådets medlemmer i kommuner som er organisert i samsvar med kommuneloven kapittel 3, og kommunale tjenestemenn som tar direkte del i forberedelsen eller gjennomføringen av valget. Bestemmelsen er ikke fullt ut samsvarende med oppregningen

i valgloven § 3-3 om hvem som er utelukket til valg til fylkestinget og kommunestyret. Den utelukker fra valg i den kommunen hvor vedkommende er ansatt, eventuelt utnevnt i. Er vedkommende bosatt i en annen kommune er han/hun ikke utelukket fra valget i bostedskommunen forutsatt at vedkommende fyller valgbarhetskravene der. Uttrykket "tar direkte del i" gjelder alle typer arbeid, også utførelse av teknisk pregede oppgaver.

Utelukkelse på grunn av vandel

Strengere krav til vandel

Det er ikke bare straffens art, men også straffens lengde som er av betydning for hvor lenge en person er utelukket. Reglene finnes i domstoloven § 72.

Ubetinget fengsel i mer enn ett år

Etter § 72 første ledd nr. 1 skal idømt fengselsstraff i mer enn ett år medføre varig utelukkelse.

Forvaring eller særreaksjon

Etter nr. 2 den som er idømt forvaring eller særreaksjon etter §§ 39-39c i straffeloven av 1902 eller § 40 eller §§ 62-65 i straffeloven av 2005 varig utelukket. En "særreaksjon" er f eks dom på overføring til tvungen omsorg eller tvungent psykisk helsevern.

Ubetinget fengsel i inntil ett år

Den som er idømt ubetinget frihetsstraff i inntil ett år er utelukket i 15 år, regnet fra når dommen var rettskraftig (nr. 3).

Betinget fengsel

Den som er idømt betinget frihetsstraff uansett straffens lengde er utelukket i 10 år, regnet fra når dommen var rettskraftig (nr. 4).

BøtStraff

Når det fastsettes bøtStraff, er det den generelle strafferammen for det forhold boten gjelder som er avgjørende (nr. 5). BøtStraff for forhold med en strafferamme på mer enn ett år skal medføre utelukkelse. Det er verken botens størrelse eller den subsidiære fengselsstraffen som avgjør valgbarheten. BøtStraff har betydning enten den er idømt i retten eller vedkommende har vedtatt et forelegg. Forenklede forelegg omfattes ikke.

Betinget påtaleunnlattelse og domsutsettelse

Også betinget påtaleunnlattelse og domsutsettelse medfører utelukkelse, dersom det straffbare forholdet har en strafferamme på mer enn ett år (nr. 6). Domsutsettelse betyr at retten har avsagt dom på straffeskyld, men har unnlatt i idømme straff.

Samfunnsstraff

Samfunnsstraff er en ubetinget reaksjon, og skal etter § 72 annet ledd medføre utelukkelse i samsvar med enten nr. 1 eller 3 i første ledd, avhengig av lengden av den subsidiære fengselsstraffen.

Siktelse

En siktelse for et straffbart forhold medfører ikke utelukkelse fra valg. En siktelse som ikke har ført til et forelegg, skal imidlertid medføre forbigoelse ved trekningen til den enkelte sak, jf. § 91 første ledd bokstav c.

Kontroll med at kandidatene tilfredsstillter kravene

Kommunen plikter å kontrollere at kandidatene til valget av lagrettemedlemmer og meddommere oppfyller vilkårene etter §§ 70-72, jf. § 73. I praksis vil den nødvendige informasjonen måtte innhentes dels gjennom kontakt med den enkelte kandidat og dels ved forespørsel til strafferegisteret eller politiet. Ved henvendelser om vandel bør kommunene legge vekt på at det ikke skal innhentes mer informasjon enn det som er nødvendig for å avklare forholdet til kravene etter § 72.

Kommunene har også ansvar for å reagere om man i valgperioden blir kjent med at det har inntrådt forhold som gjør at et utvalgsmedlem ikke lenger er valgbar, herunder kontroll med vandel. Dersom noen av utvalgsmedlemmene kommer i en situasjon som nevnt i §§ 70-72, skal kommunen slette vedkommende fra utvalget, jf. § 76 første ledd. Domstolen skal varsles om slik sletting.

Prosedyrer ved gjennomføringen av valget

Domstolloven § 67 stiller krav til sammensetningen av hvert av utvalgene av lagrettemedlemmer og meddommere til både lagmannsretten og tingretten. Bestemmelsen innebærer at kommunen må ta hensyn til blant annet alder, etnisk bakgrunn og kultur, og sørge for at sammensetningen av utvalgene så langt mulig blir i samsvar med befolkningen i kommunen. Kommunens vedtak vil som andre kommunale vedtak være gjenstand for lovlighetskontroll etter kommuneloven § 59.

Domstolloven § 67 slår fast at kommunene skal oppfordre allmennheten til å foreslå kandidater. Oppfordringen kan komme til uttrykk på forskjellige måter, eksempelvis gjennom annonser i lokalpressen, på kommunens hjemmesider på internett eller ved oppslag på steder der allmennheten ferdes.

Bortsett fra at allmennheten skal oppfordres til å foreslå kandidater er det opp til kommunene hvordan de vil finne frem til dem som skal velges. Regelen om at kommunene skal legge manntallet over dem som hadde stemmerett ved kommunevalget til grunn for valget til utvalgene, videreføres ikke, idet kommunene – innenfor reglene om valgbarhet – skal stå fritt med hensyn til hvem som velges. Siden vervet er en borgerplikt, er det i prinsippet ikke nødvendig å spørre kandidatene om de er villige til å ta valg. Men for å unngå store mengder fritakssøknader, er det i praksis behov for en viss forhåndskontakt.

Domstolloven § 68 angir ikke en eksplisitt frist for når formannskapet eller det faste utvalget skal ha forberedt valget. Indirekte ligger det en frist i at formannskapet eller utvalgets forslag til valg skal legges ut til alminnelig ettersyn i minst to uker før kommunestyrets valg.

Selve valget, som etter annet ledd skal foretas av kommunestyret selv, reguleres av kommunelovens regler om valg, som gir anledning til forholdstallsvalg. Reglene om rekkefølgen for valgene videreføres ikke, slik at det er opp til kommunestyret hvilke utvalg som velges først, men ingen kan velges til mer enn ett av utvalgene, jf. § 68. Man kan altså ikke velge samme person til å stå i utvalgene for både tingrett og lagmannsrett.

Ordningen med valg av særskilte utvalg av fagkyndige meddommere i medhold av domstolloven er opphevet. Domstolene kan oppnevne fagkyndige meddommere i den enkelte sak uavhengig av et bestemt utvalg.

Fortegnelsen over lagrettemedlemmer/meddommere

Etter domstolloven § 69 første ledd, skal listen inneholde følgende opplysninger:

Fullt navn

Adresse

Fødselsnummer

Telefonnummer

Yrke

Stilling



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: Heitmann, Arianne Enhetsleder: Heitmann, Arianne, tlf. 78 97 75 50	Dato: 08.06.2016
Arkivsak: <arkivsaksnr>	
Saksordfører:	

Utvalg	Saksnummer	Dato
Valgkomiteen		
Kommunestyret	053/16	15.06.2016

REISEMÅLSPROSJEKT FASE 3 - VALG AV STYRINGSGRUPPE

Vedlagte dokumenter:

MELDING OM VEDTAK I KOMMUNESTYRET 27.04.16 - BUDSJETT FOR
OMSTILLINGSFOND PÅ 4,2 MILLIONER ETTER KONKURSEN VED SYDVARANGER
GRUVE AS

Forslag til innstilling:

Nina Bordi Øvergaard
rådmann

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



SØR-VARANGER KOMMUNE

Saksbehandler Stig Ulvang

Vår ref.: Saksnr.: 16/667/5	Deres ref.:	Dato: 28.04.2016
Saksbehandler: Celius Bodil	Telefonnr.: 78 97 74 80	Epostadresse: postmottak@svk.no

MELDING OM VEDTAK I KOMMUNESTYRET 27.04.16 - BUDSJETT FOR OMSTILLINGSFOND PÅ 4,2 MILLIONER ETTER KONKURSEN VED SYDVARANGER GRUVE AS

Kommunestyret har behandlet saken i møte 27.04.2016 og det er fattet følgende vedtak:

Kommunestyret vedtar rådmannens forslag til budsjett for omstillingsfondet på 4,2 millioner som er tildelt i RUP-midler.

Kommunestyret delegerer vedtaks- og disposisjonsmyndigheten for posten *Til disposisjon*, kr 2 000 000,- , til formannskapet.

Reiselivsprosjekt fase 3 er viktig satsing i omstillingsarbeidet og kommunen vil følge dette arbeidet opp. Det forutsettes derfor at Sør-Varanger kommune er representert i styringsgruppa for prosjektet, både fra administrasjonen og politisk ledelse.

Endringsforslag: Kr 135.000,- tas fra midler til disposisjon formannskapet og føres over til kapasitetsstudie Kirkenes havn. Rest 2.0 mill. Totalt kr 385.000,-

Med vennlig hilsen

Celius Bodil
konsulent



INTERPELLASJON KOMMUNESTYREMØTE 15/06-2016

Sør-Varanger kommunestyre vedtok i sak 089/15 at retningslinjene for kommunens næringsfond skal revideres innen 31. mars 2016. I dag skriver vi 07. juni 2016, og næringsfondets reviderte retningslinjer foreligger enda ikke. Sør-Varanger Høyre mener det er svært kritikkverdig at politisk ledelse ikke respekterer klare kommunestyrevedtak.

Sør-Varanger Høyre ber politisk ledelse svare på følgende spørsmål:

1. Hvorfor er ikke kommunestyrevedtaket i sak 089/15 fulgt opp?
2. Skal den kritikkverdige oppfølgingen av denne saken tolkes som at politisk ledelse ikke respekterer fattede kommunestyrevedtak?
3. Når vil arbeidet med næringsfondets nye retningslinjer være slutført?
4. Hvilke næringsaktører har hittil i 2016 fått tildelt midler fra næringsfondet? Hvor mye har hver enkelt mottaker fått i tilskudd fra næringsfondet?

Vennlig hilsen
Sør-Varanger Høyre
Eilif Johannesen
Kommunestyrerepresentant

Fra: Eilif Johannesen . Air Service AS <eilif.johannesen@airservice.no>
Sendt: 7. juni 2016 22:39
Til: Postmottak
Kopi: Rune Rafaelsen; Cecilie Hansen; Staal Nilsen; Pål Gabrielsen; Nina Bordi
Øvergaard
Emne: Interpellasjon til kommunestyremøtet 15-06-2016
Vedlegg: Interpellasjon næringsfondet.pdf

Hei,

Vedlagt interpellasjon til kommunestyremøtet 15-06-2016.

Vennlig hilsen
Sør-Varanger Høyre
Eilif Johannesen
Kommunestyrerepresentant