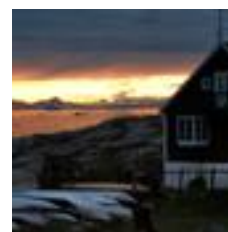


INDLEVELSE SKABER UDVIKLING

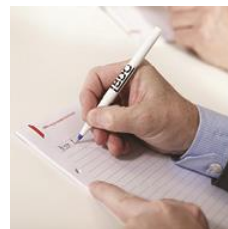
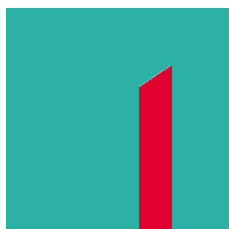


NOTAT TIL

# Grønlands Selvstyre

## Opdeling af Qaasuitsup Kommunia

*August 2015*



[WWW.BDO.DK](http://WWW.BDO.DK)



## Indholdsfortegnelse

<b>1</b>	<b>INDLEDNING OG BAGGRUND</b> .....	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>ANALYSENS FORMÅL</b> .....	<b>3</b>
2.1	Afgrænsning og forudsætninger .....	4
<b>3</b>	<b>SAMMENFATNING</b> .....	<b>5</b>
<b>4</b>	<b>INDHOLD OG METODE</b> .....	<b>6</b>
4.1	Rammerne for analysen .....	6
4.1.1	Indledende spørgsmål til afklaring .....	6
4.2	Beskrivelse af opgaveløsningen.....	7
4.2.1	Analyse af indtægtsgrundlaget .....	7
4.2.2	Analyse af driftsudgifter, aktiver og passiver .....	8
4.2.3	Vurdering af transaktionsomkostninger til etablering af nye kommuner .....	8
<b>5</b>	<b>RAMMEVILKÅR VED DE NYE KOMMUNER</b> .....	<b>9</b>
5.1	Demografisk udvikling .....	10
5.2	Erhvervsudvikling .....	11
<b>6</b>	<b>ANALYSERESULTATER</b> .....	<b>16</b>
6.1	Indledende betragtninger .....	16
6.2	Indtægtsgrundlag .....	16
6.3	Driftsudgifter .....	21
6.3.1	Udgifter til politisk ledelse .....	21
6.3.2	Udgifter til administration.....	23
6.3.3	Udgifter til fagområderne .....	26
6.3.4	Udgifter til anlægsområdet .....	28
6.4	Aktiver og passiver.....	30
6.5	Transaktionsomkostninger.....	32
<b>7</b>	<b>KONKLUSION PÅ ANALYSEN</b> .....	<b>35</b>
<b>8</b>	<b>VURDERING PÅ BAGGRUND AF ANALYSEN</b> .....	<b>38</b>

# 1 INDLEDNING OG BAGGRUND

Den politiske koordinationsgruppe har på et møde d. 11. februar 2015 besluttet at iværksætte analyser af konsekvenserne af en mulig deling af Qaasuitsup Kommunia og Kommuneqarfik Sermersooq på baggrund af koalitionsaftalen for perioden 2014-2018. Analysen udføres af BDO Grønland, for så vidt angår Qaasuitsup Kommunia. Deloitte gennemfører en tilsvarende analyse af Kommuneqarfik Sermersooq.

Disse to analyser omfatter de økonomiske og administrative konsekvenser af en eventuel deling af kommunerne. Sideløbende arbejdes der i andet regi med analyser af lokaldemokratiet i kommunerne, og hvordan dette fremadrettet kan styrkes.

Det understreges, at der ikke på nuværende tidspunkt er truffet endelig beslutning om, hvorvidt der skal ske kommunedeling, hverken ift. Qaasuitsup Kommunia eller Kommuneqarfik Sermersooq. Der er således tale om en indledende analyse, der skal belyse konsekvenser, såfremt det på et senere tidspunkt besluttet at foretage en kommunedeling.

Hensigten med de økonomiske og administrative analyser er at tilvejebringe et grundlag for de fremtidige drøftelser af den kommunale struktur, og herunder drøftelserne om den fremtidige opgavevaretagelse.

De økonomiske og administrative analyser tager dels udgangspunkt i de data, der lå til grund for evalueringen af strukturreformen, samt en opdatering af samme data. Dertil kommer en række interviews med politiske og administrative nøglepersoner, både i kommunerne og i Selvstyret.

# 2 ANALYSENS FORMÅL

For at forholde sig til omkostninger og gevinster ved en opdeling af en eller flere kommuner, kræves klare forudsætninger og forventet tidshorizont. Formålet med analysen har således været at afdække økonomiske og administrative omkostninger og gevinster i den nuværende kommunestruktur, forventede omkostninger og gevinster i opdelt kommunestruktur, samt hvilke direkte og indirekte transaktionsomkostninger, der må forventes, ved at ændre kommunestrukturen.

For analysen vedrørende Qaasuitsup Kommunia er formålet at afdække omkostninger og gevinster ved en opdeling af kommunen i tre nye kommuner.

For analysen vedrørende Kommuneqarfik Sermersooq er formålet at afdække omkostninger og gevinster ved en opdeling af kommunen i to nye kommuner.

## 2.1 AFGRÆNSNING OG FORUDSÆTNINGER

En analyse, der beskæftiger sig med omkostninger og gevinster ved eventuelle kommunedeling, er underlagt den grundlæggende usikkerhed, at begge dele i meget høj grad afhænger af de politiske og administrative beslutninger, der træffes efterfølgende, at en deling er gennemført. Derfor kan det være vanskeligt at tegne et præcist billede af den kommunale økonomi og administration med udgangspunkt i viden om, hvordan de nuværende kommuner drives.

Med det formål at minimere disse usikkerheder, er det besluttet, at analysen tager udgangspunkt i regnskab 2014. Bodelingen såvel som estimeringen af merudgifter foretages derfor på baggrund af de faktiske udgifter i 2014. Målet med analysen er på den måde at give et umiddelbart overblik. På nogle områder er en sådan fremstilling uproblematisk, mens det på andre områder indebærer en række mulige fejlkilder. Dette diskuteres undervejs i denne rapport.

Umiddelbart lægges der op til en kommunedeling, der træder i kraft i 1. januar 2018 med etablering af overgangsudvalg fra 1. maj 2017. Det er ikke muligt for analysen at estimere eventuelle besparelser eller serviceforøgelser, kommunerne måtte planlægge og gennemføre i de mellemliggende år fra nu og frem til etablering af de nye kommuner. Såfremt der reduceres eller øges i det kommunale forbrug frem mod 2018, vil det være nødvendigt at tilpasse analysens beregninger herefter. Således er det valgt heller ikke at pris- og lønfremskrive analysens resultater, da en række øvrige forhold vil have betydning for de endelige udgifter ved etablering af nye kommuner.

### 3 SAMMENFATNING

Analysen har haft til formål at belyse økonomiske og administrative omkostninger og gevinster ved en eventuel opdeling af Qaasuitsup Kommunia. Analysen har vist, at det både i en overgangsperiode fra maj 2017 til januar 2018 og efterfølgende, når de nye kommuner går i drift, vil blive dyrere. Det er især udgifter til flere folkevalgte (kommunalbestyrelsesmedlemmer) samt tre direktioner med tilhørende sekretariatsbetjening, der skaber merudgifter ift. den nuværende Qaasuitsup Kommunia.

På indtægtsiden vil de 3 nye kommuner samlet set have en smule lavere indtægter end den nuværende Qaasuitsup Kommunia. Dette skal dog ses i sammenhæng med de usikkerheder, der er knyttet til beregningen af udligning for de opdelte kommuner. Kommune IQ vil have det højeste indtægtsgrundlag som følge af en højere indtægt fra personskatter end de øvrige to kommuner. Kommune UUQ vil have de højeste indtægter fra bloktilskud og udligning blandt de tre kommuner. Kommune AKQ har samlet set det laveste indkomstgrundlag.

Når analysens resultater fortolkes, er det væsentligt at bemærke, at der generelt er foretaget konservative skøn over omkostninger ved en kommunedeling. Der er således tale om en minimumsvurdering af udgiftsstigningen. Endvidere skal det bemærkes, at der ikke kan tages højde for den grundlæggende usikkerhed, der ligger i, at omkostningerne i høj grad afhænger af de politiske og administrative beslutninger, der træffes efter, at en deling er gennemført. Dog er det vurderingen, at det billede, denne rapport tegner, er retvisende i en overordnet ramme ift. etablering og drift af tre nye kommuner.

Med afsæt heri viser analysen, at en opdeling af Qaasuitsup Kommunia vil medføre:

- En årlig merudgift til politisk ledelse i størrelsesordenen 9,8 mio. kr. samt en årlig merudgift til administration på 12,4 mio. kr. (2014-priser). Samlet set vil der således være en årlig merudgift på ca. 22,2 mio. kr. ved en opdeling.
- En engangsudgift i forbindelse med etablering af nye kommuner i perioden 1. maj 2017 og frem til 1. januar 2018 på mellem 25,9 og 28,9 mio. kr. (2014-priser). Heri indgår udgifter til overgangsudvalg, nye direktioner, sekretariatsbistand til planlægning og implementering af de nye kommuner samt etablering af fysiske arbejdspladser, hjemmeside, logo, opsætning af it mv.

Qaasuitsup Kommunia oplever allerede i dag udfordringer med at rekruttere fagligt kvalificeret personale til fagområderne, herunder socialområdet. Dette kan blive en endnu større udfordring efter en opdeling, samtidig med at der på området ses en vækst i borgere med komplekse problemstillinger og et stigende behov for specialiserede kompetencer hos personalet. Også på de øvrige fagområder vil Kommune AKQ og Kommune UUQ skulle bygge nye forvaltninger op fra bunden, herunder sikre rekruttering af kompetente medarbejdere.

Det er væsentligt, at kommunedelinger ikke blot vedrører den kommune, der deles. I den forbindelse er den vigtigste pointe, at der gælder et laveste fællesnævner-princip for, hvilke opgaver kommunerne kan løfte. Det vil sige, at den mindste kommune sætter niveauet for, hvilke opgaver der generelt kan håndteres af de øvrige kommuner. Derved vil en opdeling af kommunerne i mindre enheder indebære en risiko i forhold til den faglige bæredygtighed og kvaliteten af opgaveløsningen, hvilket vil have betydning for, hvorvidt yderligere opgaveoverdragelser kan gennemføres.

## 4 INDHOLD OG METODE

### 4.1 RAMMERNE FOR ANALYSEN

På baggrund af de politiske drøftelser om kommunedeling, den vejledende folkeafstemning om opdeling af Qaasuitsup Kommunia og Naalakkersuisuts koalitionsaftale, er det besluttet at tilvejebringe et beslutningsgrundlag for at drøfte den kommunale struktur på ny.

På et møde i Den Politiske Koordinationsgruppe den 11. februar 2015, pkt. 2.3, blev det besluttet at igangsætte et analysearbejde, der vurderer til omkostninger og gevinster ved en eventuel ny kommunestruktur.

Analysen vil endvidere afsluttende forholde sig til den nuværende og en ændret kommunestrukturens muligheder for at leve op til målsætningerne for den kommunale struktur, jf. strukturudvalgets betænkning fra 2005:

- En offentlig sagsbehandling, der løses så tæt som muligt på den eller de berørte borgere (opgaveudlægningen)
- En øget grad af selvbetjening via brug af IT-løsninger og digitalisering af den offentlige sagsbehandling
- En forenkling af administrative sagsgange og de lovgivninger, der ligger til grund for disse
- Øgede kompetencer hos de medarbejdere der skal servicere borgerne, med henblik på en mere effektiv og korrekt sagsbehandling
- Etablering af lokale fællesoffentlige servicecentre, hvor borgerne via én indgang, kan betjenes uanset hvilken myndighed der er sagsbehandler

#### 4.1.1 INDLEDENDE SPØRGSMÅL TIL AFKLARING

Forud for opgørelse af omkostninger og gevinster ved en eventuelt ændret kommunestruktur må en række spørgsmål nødvendigvis besvares:

- Hvordan skal de nye kommuner afgrænses geografisk? - Hvilke byer skal være administrationsbyer (fx by med flest indbyggere)?
- Hvilke overgangsudvalg skal nedsættes, og hvordan skal de være sammensat?
- Tidshorisont - hvornår skal en deling træde i kraft?

Kommunerne er blevet bedt om at besvare disse spørgsmål, hvorefter opgørelsen af omkostninger og gevinster i en ændret kommunal struktur kan iværksættes.

## 4.2 BESKRIVELSE AF OPGAVELØSNINGEN

Analysen er gennemført i følgende trin, der også i den nævnte rækkefølge udgør dispositionen for denne afrapportering:

1. Der laves en opgørelse over indtægtsgrundlaget fordelt på indtægtstyper samt så vidt muligt, hvor indtægtskilden er bosiddende ift. ny kommunestruktur, jf. afsnit 6.2
2. Der laves en opgørelse af de nuværende udgifter i henholdsvis Qaasuitsup Kommunia og Kommuneqarfik Sermersooq opdelt på, jf. afsnit 6.3-6.4:
  - a. Udgifter til politisk og administrativ ledelse samt central administration
  - b. Udgifter til drift af fagområderne opdelt på løn og øvrig drift
  - c. Særskilt opgørelse af it-udgifter til systemer, services, drift mm. (ikke hardware) samt disses prisfastsættelse (fast abonnement, licenser mm.)
  - d. Opgørelse af aktiver og passiver, herunder likvide aktiver, gæld og tilgodehavender
  - e. Ovenstående forsøges henført til fysisk placering for afholdelsen af udgifterne, aktiver og passiver ift. ny kommunestruktur
3. Der estimeres på de udgifter, der er forbundet med at opdele og etablere de nye kommuner (transaktionsomkostninger), jf. afsnit 6.5

I forbindelse med analysen beregnes en række udgiftsdifferencer. En udgiftsdifference angiver, hvor meget mere eller mindre de tre kommuner vil koste ift. den nuværende Qaasuitsup Kommunia/Kommuneqarfik Sermersooq. En negativ udgiftsdifference svarer til en udgiftsstigning ift. den nuværende kommune - hvilket vil sige, at en kommunedeling vil medføre højere udgifter til et område. En positiv udgiftsdifference betyder på den måde modsat, at en opdeling vil være billigere end hhv. den nuværende Qaasuitsup Kommunia og Kommuneqarfik Sermersooq.

### 4.2.1 ANALYSE AF INDTÆGTSGRUNDLAGET

Der laves en opgørelse over den geografiske fordeling af de nuværende indtægter i Qaasuitsup Kommunia, så de kan henføres til en af de tre nye kommuner. Tilsvarende laves en opgørelse af den geografiske fordeling af de nuværende indtægter i Kommuneqarfik Sermersooq, så de kan henføres til en af de to nye kommuner.

I analysen simuleres konsekvenserne af en kommunedeling i forhold til bloktilskud og udligning. Disse opgørelser er foretaget af hhv. Finansdepartementet og Skattestyrelsen.

Udligning er beregnet med udgangspunkt i 90/115-modellen. 90/115-modellen er den model, der er anvendt frem til og med 2013. I 2014 og 2015, er der med udgangspunkt i det igangværende arbejde benyttet andre, midlertidige modeller. Dette medfører, at der må tages forbehold for beregningens resultater, idet modellen er under afvikling. De indtægter, de nye kommuner vil modtage fra udligningsordningen, kan ikke forventes at være som nedenstående. Når beregningerne alligevel er medtaget, skyldes det, at de udgør det eneste tilgængelige grundlag på tidspunktet for analysen.

**Når en ny udligningsmodel vedtages, må der derfor nødvendigvis foretages en genberegning af konsekvenserne ift. udligning.**

## 4.2.2 ANALYSE AF DRIFTSUDGIFTER, AKTIVER OG PASSIVER

Når der skal vurderes på økonomien i en fremtidig deling af kommunerne, sker det i analysen i henhold til de principper, der er beskrevet i *Bekendtgørelse om deling af kommuner*<sup>1</sup>.

Vedrørende deling af driftsudgifter gælder følgende:

1. Administration og fagområder fordeles med afsæt i den nuværende fordeling, således, at det der i dag konteres på omkostningssted, dvs. på en by eller et mindre bosted, forbliver her
2. Fællesudgifter fordeles efter indbyggertal

Vedrørende deling af personale gælder følgende:

1. Hver kommune overtager de ansatte, der har tjenestested i den nye kommune
2. Lønudgifter til ansatte i den nuværende centraladministration fordeles i de nye kommuner, som udgangspunkt efter indbyggertal

Vedrørende deling af aktiver og passiver gælder følgende:

1. Hver af de nye kommuner overtager de aktiver, der er geografisk placerede i den nye kommune samt de passiver, rettigheder og pligter, der er tilknyttet de pågældende aktiver
2. Aktiver og passiver, der ikke er umiddelbart henførbare til en af de nye kommuner, fordeles med kompensation til de kommuner, der ikke får aktivet/passivet efter relevante fordelingsnøgler - eksempelvis indbyggertallet pr. 1. januar 2015 i de nye kommuner

## 4.2.3 VURDERING AF TRANSAKTIONSOMKOSTNINGER TIL ETABLERING AF NYE KOMMUNER

I forbindelse med etablering af tre nye kommuner vil der være en række udgifter forbundet med dette. I denne analyse defineres transaktionsomkostninger som de ekstra udgifter, der skal afholdes i overgangsperioden 1. maj 2017 - 1. januar 2018.

Det drejer sig bl.a. om udgifter i forbindelse med bodeling, flytning, overgangsudvalg, tilpasning af lovgivning mv. I analysen behandles transaktionsomkostninger i forbindelse med:

- Etablering af overgangsudvalg i de nye kommuner
- Ansættelse af nye direktioner til to af de nye kommuner
- Sekretariatsbistand til planlægning og implementering af de nye kommuner
- Etablering af fysiske arbejdspladser, hjemmeside, logo, opsætning af it mv.

Herudover må det forventes, at der vil være nogle transaktionsomkostninger, det ikke er muligt at vurdere en omkostning på. Det drejer sig bl.a. om den usikkerhed hos medarbejderstaben, en ny organisering af kommunestrukturen skaber, samt de rekrutteringsmuligheder der må forventes i de nye kommuner. Dette behandles derfor mere kvalitativt i analysen.

<sup>1</sup> Den danske bekendtgørelse BEK nr. 868 af 16/09/2005 om deling af kommuner anvendes, da der ikke findes tilsvarende grønlandsk lovgivning.



## 5 RAMMEVILKÅR VED DE NYE KOMMUNER

I et brev fra Qaasuitsup Kommunia til Naalakkersuisut fremgår, at der ønskes en opdeling af Qaasuitsup Kommunia i tre nye kommuner. De nye kommuner opdeles således:

- Upernavik, Uummannaq og Qaanaaq (omtales Kommune UUQ)
- Ilulissat og Qeqertarsuaq (omtales Kommune IQ)
- Aasiaat, Kangaatsiaq og Qasigiannuguit (omtales Kommune AKQ)

I brevet til Naalakkersuisut fremgår endvidere, at byen (inkl. mindre bosteder) med flest indbyggere i hver af de nye kommuner skal være administrationsby. Det vil sige, at Upernavik, Ilulissat og Aasiaat bliver administrationsbyer i de nye kommuner.

Opdelingen er illustreret nedenfor:

**Tabel 1. Oversigt over de nye kommuner**

	Kommune AKQ	Kommune IQ	Kommune UUQ
Administrationsby	Aasiaat	Ilulissat	Upernavik
Øvrige byer	Kangaatsiaq Qasigiannuguit	Qeqertarsuaq	Uummannaq Qaanaaq
Mindre bosteder	Akunnaaq Kitsissuarsuit Attu Igninniarfik Ikerasaarsuuk Niaqornaarsuk Ikamiut	Ilimanaq Oqaatsut Qeqertaq Saqqaq Kangerluk	Aappilattog Kangersuatsiaq Kullorsuaq Innaarsuit Naajat Nuussuaq Tasiusaq Nutaarmiut Upernavik Kujalleq Ikerasuk Illorsuit Niaqornat Nuugaatsiaq Qaarsut Saattut Ukkusissat Qeqertat Savissivik Siorapaluk

Kilde: Oplyst af Qaasuitsup Kommunia

## 5.1 DEMOGRAFISK UDVIKLING

Den nye kommuneinddeling giver en nogenlunde ensartet fordeling på indbyggertal, men der er store forskelle i bosætningsmønstret. I Kommune IQ bor 93 % af befolkningen i byer, mens det kun er 52,8 % i Kommune UUQ.

**Tabel 2. Befolkning fordelt på kommuner, byer og mindre bosteder, primo 2015**

	Kommune AKQ	Kommune IQ	Kommune UUQ
Indbyggertal primo 2015	5.645 personer	5.759 personer	5.719 personer
Heraf i byer	84,3 %	93,2 %	52,8 %
Heraf i mindre bosteder	15,7 %	6,8 %	47,2 %

Kilde: Oplyst af Qaasuitsup Kommunia

Denne forskel er væsentlig af to årsager. For det første ses der i disse år en vandring mod byerne, hvilket betyder, at andelen af beboere på de mindre bosteder vil blive reduceret betydeligt over de kommende år. Hvorvidt beboerne på de mindre bosteder vandrer til byer inden for samme kommune eller andre kommuner er ikke belyst nærmere, men der ses en generel vandring imod hovedbyer og især Nuuk. Fra 2014 til 2015 reduceredes antallet af beboere i mindre bosteder i den nuværende Qaasuitsup Kommunia med 2 %, mens antallet af byboere i kommunen reduceredes med 0,3 %. Der er derfor en afvandring, hvilket især vil ramme Kommune UUQ, der har den største andel beboere på mindre bosteder, og formodes at have sværest ved at tiltrække nye beboere til byerne grundet den geografiske beliggenhed. Dette skal ses i sammenhæng med de vanskeligheder, den nuværende kommune allerede i dag oplever, i forbindelse med at tiltrække og fastholde fagligt kompetent personale.

Kommuner med mange mindre bosteder har sværere rammevilkår ift. økonomiske og administrative stordriftsfordele. Dette skyldes, at der er en del faste udgifter forbundet med at opretholde de mindre bosteder. Jo flere af disse, jo større bindinger på kommunens samlede budget. For kommune UUQ vil en stor del af budgettet være bundet i drift af mindre bosteder.

Den nuværende Qaasuitsup Kommunia som helhed må også forvente en afvandring i og med, at det udelukkende er Kommuneqarfik Sermersooq, der har oplevet en befolkningstilvækst.

Samlet set står Grønland i de kommende år over for en stor udfordring med faldende befolkningstal. Nettoudvandringen i 2014 var på knap 600 personer, hvilket svarer til ca. 1 % af den samlede befolkning. Fødselsoverskuddet var ikke nok til at dække over den store udvandring, og samlet set blev befolkningen reduceret med ca. 300 personer eller 0,5 %.

Ser man alene på Qaasuitsup Kommunia, var der i 2014 en nettoudvandring på 120 personer, svarende til 0,7 % af indbyggerne.

Ser man på befolkningens alderssammensætning i de tre nye kommuner, er den nogenlunde ens fordelt på hhv. 0-17 årige, 18-65 årige og +65-årige, jf. tabel 3. Det vil dog kræve en nærmere opdeling af befolkningen for at vurdere, hvordan dette billede udvikler sig over de kommende år.

**Tabel 3. Befolkningssammensætning i de nye kommuner primo 2015**

Kommune	Aldersinterval	Antal personer	Andel
Kommune AKQ	0-17 årige	1408	24,9 %
	18-64 årige	3712	65,8 %
	+65-årige	525	9,3 %
Kommune IQ	0-17 årige	1438	25,0 %
	18-64 årige	3788	65,8 %
	+65-årige	533	9,3 %
Kommune UUQ	0-17 årige	1607	28,1 %
	18-64 årige	3691	64,5 %
	+65-årige	421	7,4 %

Kilde: Oplyst af Qaasuitsup Kommunua

## 5.2 ERHVERVSUDVIKLING

Den primære beskæftigelse i både den nuværende Qaasuitsup Kommunua og de tre potentielle nye kommuner findes inden for fiskeri og fangst samt offentlig administration.

**Tabel 4. Hovedbeskæftigelse blandt fastboende i 2013**

	AKQ	IQ	UUQ
Fiskeri, fangst og landbrug	510	611	768
Råstofudvinding	0	2	1
Industri	22	16	100
Energi- og vandforsyning	48	36	67
Bygge og anlæg	98	165	22
Handel	276	322	304
Hotel og restauration	67	150	22
Transport	217	95	95
Forretningsservice	102	92	41
Offentlig administration og service	916	987	895
Øvrige serviceerhverv	61	32	26
Uoplyst	28	53	19
<b>I alt</b>	<b>2.345</b>	<b>2.561</b>	<b>2.360</b>

Kilde: Grønlands Statistik

En række af erhvervene er dog karakteriserede ved nedgang i beskæftigelsen og relativt lave lønninger, hvilket kan blive en udfordring for de nye og mindre kommuner. Aflønningen og dermed skatteindtægterne varierer betydeligt for hver kommune, og som tabel 4 viser, så er erhvervsstrukturen forholdsvis forskellig mellem de tre kommuner.

Den forskellige erhvervsstruktur i de tre nye kommuner skyldes både, at den primære beskæftigelse er i forskellige brancher, men også at der hertil er knyttet forskellige gennemsnitslønninger. Alle kommuner har forholdsvis mange beskæftigede i fiskeri- og fangstsektoren

samt i offentlig administration og service. Herudover er der i Kommune AKQ forholdsvis flere i transport og forretningsservice, i Kommune IQ er der flere i turisterhverv (hotel, handel) samt bygge- og anlæg, og i Kommune UUQ er industri og energiforsyning væsentlige beskæftigelseserhverv.

Nedenfor er de gennemsnitlige månedslønninger samt skatteindtægter opgjort på sektorer. Det giver et billede af, at lønningerne og dermed beskatningsgrundlaget er højest i Kommune IQ, mens det i de to andre kommuner - og i særdeleshed i Kommune AKQ - ligger en del under.

**Table 5. Gennemsnitlig månedsløn fra hovedbeskæftigelse i 2013**

	AKQ	IQ	UUQ
Fiskeri, fangst og landbrug	21.649	31.955	19.075
Råstofudvinding			
Industri			
Energi- og vandforsyning	22.199	26.834	22.530
Bygge og anlæg	21.079	22.971	22.546
Handel	14.833	16.851	14.406
Hotel og restauration		16.631	
Transport		23.683	22.028
Forretningsservice	14.381	20.790	18.649
Offentlig administration og service	21.173	21.885	19.729
Øvrige serviceerhverv	18.256	13.704	
Uoplyst		28.869	
<b>I alt</b>	<b>19.081</b>	<b>22.399</b>	<b>19.852</b>

Kilde: Grønlands Statistik

**Table 6. Gennemsnitlig indeholdt A-skat fra hovedbeskæftigelse pr. måned i 2013**

	AKQ	IQ	UUQ
Fiskeri, fangst og landbrug	6.544	8.171	4.481
Råstofudvinding			
Industri			
Energi- og vandforsyning	7.753	9.928	7.928
Bygge og anlæg	7.549	8.331	8.057
Handel	4.687	5.536	4.591
Hotel og restauration		5.731	
Transport		8.420	7.663
Forretningsservice	4.765	7.399	6.370
Offentlig administration og service	7.251	7.567	6.301
Øvrige serviceerhverv	6.301	4.730	
Uoplyst		10.643	
<b>I alt</b>	<b>6.407</b>	<b>7.646</b>	<b>6.485</b>

Kilde: Grønlands Statistik

Som det ses af tabel 5 og 6, er det indbyggerne i Kommune IQ, der har den højeste månedsløn, og dermed også sikrer det bedste beskatningsgrundlag (personskatter). En stor del af skatteindtægterne genereres via turisterhverv samt offentlig administration<sup>2</sup>.

Kommune UUQ har de næsthøjeste månedslønninger og dermed også det næstbedste beskatningsgrundlag (personskatter). Kommune UUQ er dog den kommune, der over de seneste 6 år har haft det største fald i antal beskæftigede i fangst og fiskeri, hvilket kombineret med en lav månedsløn giver en økonomisk usikkerhed fremover, hvis tendensen fortsætter.

Kommune AKQ har de laveste månedslønninger og således også det laveste beskatningsgrundlag. Kommune AKQ har også oplevet fald i beskæftigelsen, hvilket betyder, at kommunen kan stå over for en udfordring ift. økonomisk sikkerhed, hvis faldet fortsætter.

Nedenfor ses ændringen i beskæftigelsen i perioden 2008-13 i de nye kommuner opdelt på erhverv. Beskæftigelsen er for de fleste private brancher faldet, og er derfor med til at øge afhængigheden af offentlig forsørgelse.

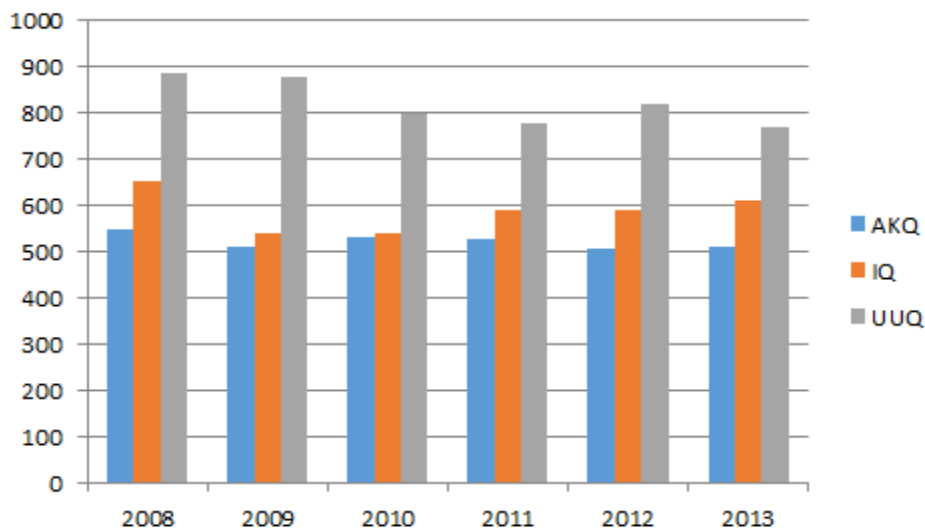
**Tabel 7. Den samlede ændring i beskæftigelsen i perioden 2008-2013 på erhverv**

	AKQ	IQ	UUQ
Fiskeri, fangst og landbrug	-7 %	-6 %	-13 %
Råstofudvinding	-100 %	0 %	0 %
Industri	-51 %	45 %	-100 %
Energi- og vandforsyning	9 %	-8 %	7 %
Bygge og anlæg	-30 %	-25 %	-15 %
Handel	-10 %	-15 %	-20 %
Hotel og restauration	43 %	20 %	-4 %
Transport	4 %	-11 %	13 %
Forretningsservice	24 %	28 %	156 %
Offentlig administration og service	-1 %	-2 %	-10 %
Øvrige serviceerhverv	69 %	-26 %	-13 %
Uoplyst	-30 %	-20 %	-49 %

Kilde: Grønlands Statistik

Af nedenstående figur fremgår en uddybende af udvikling inden for hhv. fangst og fiskeri samt offentlig administration og service, hvor størstedelen af beskæftigelsen ligger indenfor, jf. tabel 4.

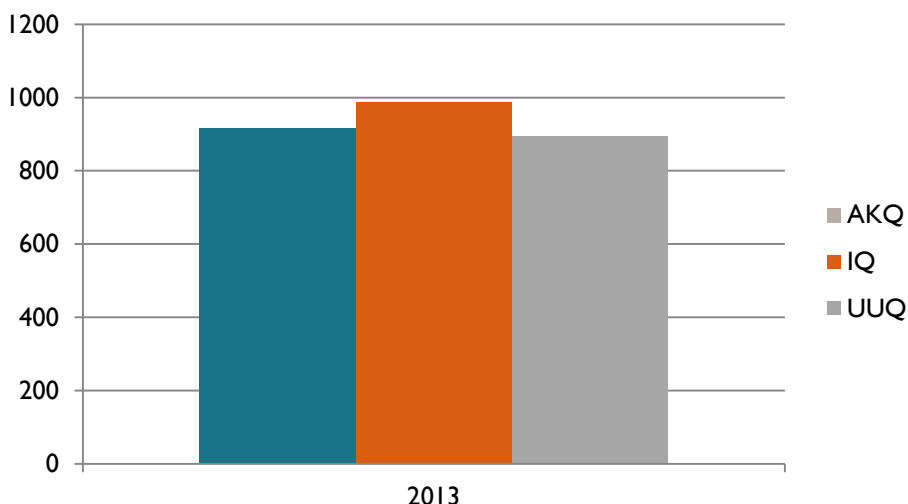
<sup>2</sup> Offentlig administration er i udgangspunktet ikke en nettoindtægt, men en nettoudgift i og med, at lønudgiften indgår i kommunens driftsudgifter.

**Figur 8. Udvikling i antal beskæftigede i fangst og fiskeri i perioden 2008-2013**


Kilde: Grønlands Statistik

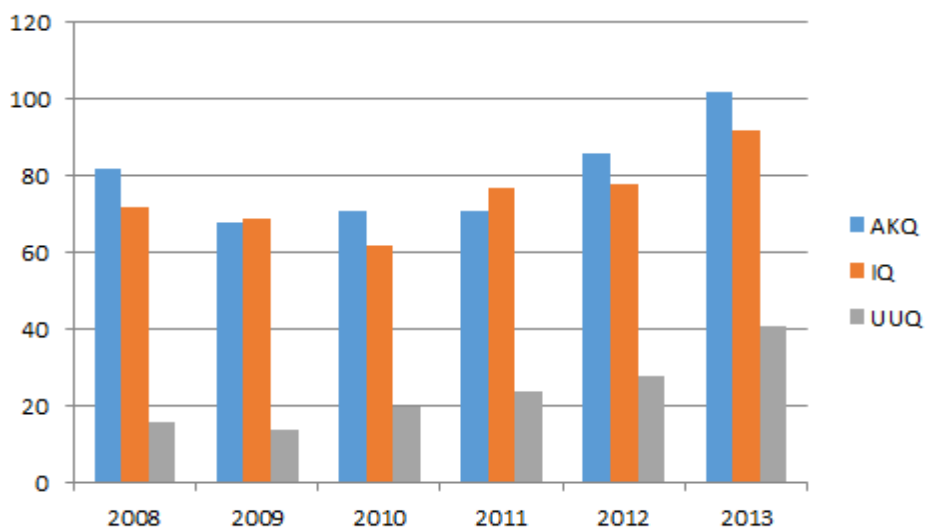
Samlet set er beskæftigelsen inden for fangst og fiskeri faldet med 6 % i Kommune IQ, 7 % i Kommune AKQ og 13 % i Kommune UUQ siden 2008.

Nedenstående tabel viser antallet af beskæftigede i offentlig administration og service i 2013. Registreringerne i Grønlands Statistik tillader ikke, at man på samme måde som med fangst og fiskeri kan belyse udviklingen over tid. Det fremgår, at der er et relativt ens antal offentligt ansatte i de tre nye kommuner med en svag overvægt til Kommune IQ, hvor centraladministrationen i dag er geografisk placeret.

**Figur 9. Antal beskæftigede i offentlig administration og service i 2013**


Branchen "forretningsservice" (finansiering og forsikring, udlejning og ejendomsformidling, forretningsservice) har modsat de øvrige brancher, jf. tabel 7, udvist en moderat vækst i perioden 2008-2013, og dermed givet flere skatteindtægter i perioden. Dog er lønningerne relativt lave, og skatteindtægterne dermed begrænsede.

Figur 10. Udvikling i antal beskæftigede i forretningsservice i perioden 2008-2013



Kilde: Grønlands Statistik

Samlet set er beskæftigelsen inden for forretningsservice steget med 24 % i IQ, 28 % i AKQ og 156 % i UUQ siden 2008.

## 6 ANALYSERESULTATER

### 6.1 INDLEDENDE BETRAGTNINGER

Qaasuitsup Kommunia har pr. brev til Naalakkersuisut angivet, at de decentrale medarbejdere efter kommunedelningen skal fortsætte deres virke i deres respektive byer, og medarbejderne i centraladministrationen skal fordeles mellem de tre nye kommuner.

Værdigenstande og gæld skal fordeles mellem de tre nye kommuner. Hvad der ikke kan fordeles, skal tildeles en af de nye kommuner med økonomisk kompensation til de to andre.

Qaasuitsup Kommunia har på nuværende tidspunkt ikke taget endeligt stilling til spørgsmålet om etablering af overgangsudvalg samt disses funktionsperiode op til en ny kommunal struktur. I analysen tages udgangspunkt i et scenarie med 15 kommunalbestyrelsesmedlemmer i hver af de nye kommuner - et scenarie, som Qaasuitsup Kommunia har opstillet på de afholdte interviews i kommunen. Såfremt man ved delingen vælger at etablere flere eller færre kommunalbestyrelsesmedlemmer, vil det naturligvis påvirke omkostningerne forbundet med etablering og drift af de nye kommuner.

Qaasuitsup Kommunia har på nuværende tidspunkt heller ikke taget stilling til tidspunktet for en deling af kommunen. Oprindeligt har kommunen opereret med en tidshorizont frem imod en deling pr. 1. maj 2017. Indenrigsafdelingen har vurderet, at en realistisk tidshorizont, under hensyntagen til de nødvendige analyser til politisk beslutningstagen og udarbejdelse og vedtagelse af lovgivning, indebærer at der tidligst vil kunne ske valg til eventuelle overgangsudvalg ved afholdelse af det ordinære kommunevalg i april 2017, og at overgangsudvalgene vil tiltræde 1. maj 2017. Den siddende kommunalbestyrelse kan da forlænges til udgangen af 2017, således at de nye kommuner træder i kraft 1. januar 2018.. En deling kan dog teoretisk også ske på et senere tidspunkt.

### 6.2 INDTÆGTSGRUNDLAG

I forhold til beslutningen om at dele Qaasuitsup Kommunia i tre mindre kommuner er det væsentligt at se på, hvordan indtægtsgrundlaget vil se ud i hver af de nye kommuner.

Kommunernes indtægter består af:

- Personlig indkomstskat
- Selskabs- og udbytteskat
- Kommunal udligning
- Bloktilskud
- Renter og kapitalafkast
- Øvrige indtægter

**Personlig indkomstskat** afhænger af befolkningssammensætningen og erhvervsfrekvensen. Qaasuitsup Kommunia har oplyst om befolkningssammensætningen, at der er en ligelig arbejdsstyrke og ældrebyrde blandt de nye kommuner.



Befolkningsprognosen fra Grønlands Statistik peger på, at befolkningsudviklingen generelt er faldende, hvilket på sigt vil have en negativ betydning for kommunernes indtægter fra personskatter. Dette er tilfældet, uanset om der foretages en kommunedeling eller ej. Erhvervsstrukturen i de tre nye kommuner er præget af en nedgang i beskæftigelsen og relativt lave lønninger, hvilket ligeledes kan blive en udfordring for tre nye kommuner. Aflønningen og dermed skatteindtægterne varierer mellem de tre nye kommuner, som det blev beskrevet i det indledende afsnit om karakteristika ved de nye kommuner.

Nedenstående tabel viser de forventede indtægter fra personskatter, der *ikke* indgår i udligningsordningen for hhv. den nuværende Qaasuitsup Kommunia og tre opdelt kommuner.

**Tabel 11. Forventede indtægter fra personskatter, 2015**

Kommune	Indtægter fra personskatter
Qaasuitsup Kommunia	- 474.721.037
Kommune AKQ	- 147.379,308
Kommune IQ	- 194.369.969
Kommune UUQ	- 132.971.760

Kilde: Skattestyrelsens beregninger

**Selskabsskat** afhænger af antallet og størrelsen af de private virksomheder, der ligger i kommunen. Selskabsskat behandles i tabellen nedenfor sammen med fælleskommunal skat og udligning af personskatter efter 90/115-modellen.

**Den kommunale udligning** skal udligne forskellene i kommunernes indtægter, mens bloktilskuddet skal udligne forskellene i kommunernes udgifter.

Beregningerne er foretaget med udgangspunkt i 90/115-modellen for udligning. 90/115-modellen er den model, der er anvendt frem til og med 2013. I 2014 og 2015, er der med udgangspunkt i det igangværende arbejde benyttet andre, midlertidige modeller. Dette medfører, at der må tages visse forbehold for beregningens resultater, idet modellen er under afvikling. De indtægter, de nye kommuner vil modtage fra udligningsordningen, kan ikke forventes at være som nedenstående. Når beregningerne alligevel er medtaget, skyldes det, at de udgør det eneste tilgængelige grundlag på tidspunktet for analysen.

**Når en ny udligningsmodel vedtages, må der derfor nødvendigvis foretages en genberegning af konsekvenserne ift. udligning.**

Skattestyrelsen har til brug for beregningerne af konsekvenserne for udligning ved en eventuel opdeling af Qaasuitsup Kommunia, rekvireret en særkørsel af skatteindtægterne. I dette særtræk behandles beregningen af selskabs- og udbytteskat, FK-skat samt udligning af personskatter samlet, hvorfor det i tabellen på næste side også er angivet samlet.

Det bemærkes, at der generelt er knyttet visse usikkerheder til denne type af beregninger, idet udligningen ikke er en fast størrelse, men udvikler sig over tid afhængig af udviklingen i provenuet fra person-, selskabs- og udbytteskatter. Det bør ligeledes nævnes, at folketallet ændrer sig, hvilket har stor betydning. Der kan således kun tegnes et umiddelbart øjebliksbillede, der giver en indikation på de udligningsmæssige konsekvenser af en kommunedeling. Der skal endvidere tages højde for, at beregningen er baseret på skatteindtægter fra 2015, mens de regnskabstal der anvendes til at beskrive drifts- og anlægsudgifter er for 2014. Det er dog vurderingen, at der ikke er væsentlige udsving i udligningen fra år til år, hvorfor tallene kan sammenlignes.

**Tabel 12. Udligning efter 90/115-modellen\* samt fordeling af FK-skat, selskabs- og udbytteskat ved ny kommunestruktur, baseret på 2015**

Kommune	Udligning, nuværende kommunestruktur	Udligning, ny kommunestruktur*
Kommune AKQ		- 88.676.000
Kommune IQ		- 63.039.000
Kommune UUQ		- 104.020.000
Qaasuitsup Kommunia	- 257.804.000	
Kommuneqarfik Sermersooq	- 28.253.000	- 30.122.000
Qeqqata Kommunia	- 98.047.000	- 100.528.000
Kommune Kujalleq	- 106.255.000	- 103.974.000
<b>I alt</b>	<b>- 490.359.000</b>	<b>- 490.359.000</b>

Kilde: Skattestyrelsens beregninger

\*Note: Det bemærkes, at beregning på baggrund af 90/115-modellen medfører visse usikkerheder. Når en ny udligningsmodel vedtages, må der derfor nødvendigvis foretages en genberegning for at sikre et retvisende billede af kommunernes indtægter fra udligningen. Markeringen med grå indikerer, at der er usikkerhed omkring resultaterne.

Bloktilskuddet fordeles efter en række kriterier, der bestemmer den enkelte kommunes bloktilskud. Finansdepartementet har foretaget beregninger af konsekvenserne for bloktilskudsfordeling ved en eventuel kommuneopdeling. Det skal bemærkes, at der er visse udfordringer forbundet med at udarbejde en sådan simulering af, hvordan en alternativ bloktilskudsfordeling vil se ud. Dette skyldes, at en del elementer i fordelingen er fastsat efter fordelingsnøgler, som er udregnet efter de fire nuværende kommuner.

Derfor er det valgt, at den del af bloktilskuddet, der fordeles efter forsørgerbyrde således er fordelt efter forsørgerbyrden i de 3 nye kommuner. Resten af det i 2015 tildelte bloktilskud er fordelt mellem de 3 nye kommuner efter indbyggertal. Dette giver visse usikkerheder, ligesom der ikke kan tages højde for, at der fx i 2016 er indlagt en omfordeling mellem kommunerne på 90 mio. kr. Det er dog vurderet at give det bedst tilgængelige billede af konsekvenserne af en opdeling.

**Tabel 13. Bloktilskud ved ny kommunestruktur, baseret på 2015**

Kommune	Bloktilskud, nuværende kommunestruktur	Bloktilskud, ny kommunestruktur
Kommune AKQ		- 148.541.840
Kommune IQ		- 148.253.528
Kommune UUQ		- 154.556.632
Qaasuitsup Kommunia	- 451.291.000	
Kommuneqarfik Sermersooq	- 406.381.000	- 406.349.000
Qeqqata Kommunia	- 237.193.000	- 237.177.000
Kommune Kujalleq	- 198.780.000	- 198.766.000
<b>I alt</b>	<b>- 1.293.645.000</b>	<b>- 1.293.645.000*</b>

Kilde: Finansdepartementets beregninger

\*Note: Den kommunale pulje til IT-projektet 'Bedre Borgerservice' indgår ikke. Der er anvendt afrundede tal.

**Renter og kapitalafkast** er primært kapitalafkast af boliger, som INI administrerer for kommunen, fratrukket renteudgifter i forbindelse med kommunal gæld<sup>3</sup>. Kapitalafkastet beregnes som 1,5 pct. af boligens værdi og beregnes efter en kvadratmetertakst, som maksimalt kan udgøre 15.000 kr. pr. år. INI-boligerne fordeles sig på følgende byer:

**Tabel 14. INI-boligmasse fordelt på nye kommuner samt fordeling af kapitalafkast**

Kommune	Antal INI-boliger	Kapitalafkast	Kapitalafkast fratrukket renteudgifter ifm. kommunal gæld
Qaasuitsup Kommunia	1233	- 13.429.576	- 10.358.128
Kommune AKQ	414	- 4.620.272	- 3.702.091
Kommune IQ	405	- 5.255.872	- 4.276.342
Kommune UUQ	414	- 3.553.432	- 2.379.695

Kilde: Oplyst af INI

**Øvrige indtægter** omfatter salg af fast ejendom, brugerbetaling i forbindelse med byggemodningsafgifter og tilslutning til kloak. Disse er opgjort for de tre nye kommuner på baggrund af indtægterne i 2014 i Qaasuitsup Kommunia. Fællesudgifter er fordelt efter indbyggertal.

Samlet set betyder det, at indtægtsgrundlaget i de tre nye kommuner kan opgøres som vist i tabellen nedenfor.

<sup>3</sup> Se også afsnit 6.4 om deling af aktiver og passiver for regler vedr. deling af kommunal gæld.

**Tabel 15. Indkomstgrundlaget i de tre nye kommuner**

	Kommune AKQ	Kommune IQ	Kommune UUQ
Personlig indkomstskat	- 147.379.308	- 194.369.969	- 132.971.760,00
Bloktilskud	- 148.541.840	- 148.253.528	- 154.556.632
Udligning, selskabs- og FK-skat*	- 88.676.000	- 63.039.000	- 104.020.000
Renter og kapitalafkast	- 3.702.091	- 4.276.342	- 2.379.695
Øvrige indtægter	- 639.403	- 1.153.581	- 496.917
<b>I alt indtægter</b>	<b>- 388.938.642</b>	<b>- 411.092.420</b>	<b>- 394.425.004</b>
Samlede indtægter opgjort pr. indbygger	- 68.890	- 71.383	- 68.967

Kilde: Kommunernes regnskaber, Skattestyrelsens beregninger, oplysninger fra INI

\*Note: Det bemærkes, at beregning på baggrund af 90/115-modellen medfører visse usikkerheder. Når en ny udligningsmodel vedtages, må der derfor nødvendigvis foretages en genberegning for at sikre et retvisende billede af kommunernes indtægter fra udligningen. Markeringen med grå indikerer usikkerhed omkring resultaterne.

Nedenstående tabel viser forskellen på den nuværende Qaasuitsup Kommunia og tre nye kommuner i forhold til indtægter. Det fremgår af tabellen, at de tre nye kommuner samlet set vil have lavere indtægter svarende til 2 mio. kr. end den nuværende Qaasuitsup Kommunia, hvilket skyldes udligning. Dette skal dog ses i sammenhæng med den usikkerhed, der er knyttet til beregningen af netop udligning.

**Tabel 16. Difference i forbindelse med indtægter i de nye kommuner**

	Qaasuitsup Kommunia	Tre nye kommuner	Difference
Personlig indkomstskat	- 474.721.037	- 474.721.037	0
Bloktilskud	- 451.291.000	- 451.352.000	- 61.000
Udligning, FK-, selskabs- og udbytteskat*	- 257.804.000	- 255.735.000	2.069.000
Renter og kapitalafkast	- 10.358.128	- 10.358.128	0
Øvrige indtægter	- 2.289.901	- 2.289.901	0
<b>I alt indtægter</b>	<b>- 1.196.464.066</b>	<b>- 1.194.456.066</b>	<b>2.008.000</b>

Kilde: Kommunens regnskaber, Finansdepartementets beregninger, Skattestyrelsens beregninger, oplysninger fra INI

\*Note: Det bemærkes, at beregning på baggrund af 90/115-modellen medfører visse usikkerheder. Når en ny udligningsmodel vedtages, må der derfor nødvendigvis foretages en genberegning for at sikre et retvisende billede af kommunernes indtægter fra udligningen. Markeringen med grå indikerer usikkerhed omkring resultaterne.

Der er i forbindelse med analysen ligeledes foretaget beregninger på konsekvenserne for bloktilskud og udligning, såfremt både Qaasuitsup Kommunia og Kommuneqarfik Sermersooq opdeles. Såfremt begge kommuner deles, vil Kommune IQ's indtægter falde med ca. 280.000. kr., mens Kommune AKQ's og Kommune UUQ's indtægter vil stige med hver især ca. 5,5 mio. kr..

## 6.3 DRIFTSUDGIFTER

### 6.3.1 UDGIFTER TIL POLITISK LEDELSE

#### Udgifter i nuværende kommunale struktur

Den nuværende Qaasuitsup Kommunia har 21 kommunalbestyrelsesmedlemmer og 62 bygdebestyrelsesmedlemmer.

Nedenstående tabel viser kommunens samlede udgifter til folkevalgte i perioden samt udgiften opgjort pr. folkevalgt.

Tabel 17. Udgifter til folkevalgte i Qaasuitsup Kommunia, 2014-priser

	Samlede udgifter, 2014	Udgifter pr. folkevalgt, 2014
HA10 - Udgifter til folkevalgte	14.047.526	157.837
Kommunalbestyrelse	7.653.053	364.431
Bygdebestyrelser	5.660.067	91.291
Øvrige udgifter til folkevalgte	309.868	14.813

Kilde: Evalueringen af strukturreformen på baggrund af kommunens regnskaber.

Opgørelsen af udgifter *pr. folkevalgt* er et nøgletal, som anvendes til sammenligning af de nuværende udgifter med udgifterne i de tre nye kommuner med henblik på at vurdere udgiftsdifferencen. I tallet indgår vederlag, honorarer, mødediæter, pension, tjenesterejser, befordring, kurser, traktement v. mødedeltagelse mv.

I forhold til opgørelsen af samlede udgifter på hovedafsnit 10 pr. folkevalgt, skal det bemærkes, at der på hovedafsnit 10 udover udgifter til folkevalgte også konteres udgifter til kommissioner, råd, nævn og valgafholdelse. Derfor tager de følgende beregninger udgangspunkt i udgifterne til hhv. kommunal- og bygdebestyrelser.

Beregningen af udgifter pr. folkevalgt skal fortolkes med det forbehold, at alle kommunalbestyrelsesmedlemmer ikke koster lige meget - borgmesterens vederlag er svarende til en fuldtidsstilling, ligesom viceborgmester og udvalgsformænd oppebærer et højere vederlag end øvrige kommunalbestyrelsesmedlemmer. Fordelen ved beregningen er, at den indeholder udgifter til afvikling af møder, diæter, tjenesterejser mv., som ellers ville være meget vanskeligt at estimere.

#### Estimerede udgifter i de tre nye kommuner

Der regnes med udgangspunkt i 15 kommunalbestyrelsesmedlemmer<sup>4</sup> i hver af de tre nye kommuner, svarende til 45 kommunalbestyrelsesmedlemmer. Antallet af bygdebestyrelsesmedlemmer fastholdes på 62.

Omkostningerne ved aflønning og sekretariatsbetjening af overgangsudvalgene i overgangsperioden fra maj 2017 til 1. januar 2018 er behandlet i afsnittet om transaktionsomkostninger i forbindelse med etablering af de nye kommuner.

<sup>4</sup> Beregning på baggrund 15 kommunalbestyrelsesmedlemmer er valgt i dialog med Qaasuitsup Kommunia og med udgangspunkt i den mindste kommunalbestyrelse i den nuværende kommunestruktur.

Dette afsnit behandler således udgiftsdifferencen ift. at drive én kommune med 21 kommunalbestyrelsesmedlemmer holdt op imod tre kommuner med i alt 45 kommunalbestyrelsesmedlemmer, herunder tre borgmestre i stedet for en.

Nedenstående tabel viser hver af de tre kommunernes estimerede udgifter til folkevalgte opgjort pr. folkevalgt og samlet set. Udgifterne på hovedafsnit 10 i alt er justeret med de estimerede merudgifter ved, at der bliver flere kommunalbestyrelsesmedlemmer. Det samme gælder for udgifterne, der er konteret som øvrige udgifter til folkevalgte.

**Tabel 18. Udgifter til folkevalgte i de nye kommuner, 2014-priser**

	Kommune AKQ	Kommune IQ	Kommune UUQ	Total
Kommunalbestyrelse	5.466.465	5.466.465	5.466.465	16.399.395
Bygdebestyrelser	1.186.791	1.004.206	3.469.070	5.660.067
Øvrige udgifter til folkevalgte	131.361	121.978	248.647	501.986
<b>HA10 i alt</b>	<b>7.209.160</b>	<b>7.017.191</b>	<b>9.608.736</b>	<b>23.835.087</b>
HA10 pr. indbygger	1.277	1.218	1.680	23.835.087

Kilde: Evalueringen af strukturreformen på baggrund af kommunens regnskaber.

### Udgiftsdifference

En udgiftsdifference angiver, hvor meget mere eller mindre tre kommuner vil koste ift. den nuværende Qaasuitsup Kommunia. En negativ udgiftsdifference svarer til en udgiftsstigning ift. den nuværende kommune - hvilket vil sige, at en kommunedeling vil medføre højere udgifter til et område. En positiv udgiftsdifference betyder på den måde modsat, at tre kommuner vil være billigere end den nuværende Qaasuitsup Kommunia.

En opdeling af Qaasuitsup Kommunia i tre nye kommuner vil medføre øgede udgifter på grund af et øget antal kommunalbestyrelsesmedlemmer. En stigning fra 21 til 45 kommunalbestyrelsesmedlemmer vil medføre en estimeret udgiftsstigning på 8.746.342 kr. i 2014-priser alene i vederlag, honorarer, mødediæter, pension, tjenesterejser, befordring, kurser, traktement v. mødedeltagelse mv. Repræsentative forpligtelser, evt. nedsættelse af kommissioner og nævn mv. er ikke medregnet heri, men indgår i den samlede opgørelse af de stigende udgifter på hovedafsnit 10 (se nedenstående tabel).

**Tabel 19. Udgiftsdifference i forbindelse med politisk ledelse af de nye kommuner, 2014-priser**

	Qaasuitsup Kommunia	Tre nye kommuner	Udgifts- difference
Kommunalbestyrelse	7.653.053	16.399.395	- 8.746.342
Bygdebestyrelser	5.660.067	5.660.067	0
Øvrige udgifter til folkevalgte	309.868	501.986	- 192.118
<b>Hovedafsnit 10 i alt</b>	<b>14.047.526</b>	<b>23.835.087</b>	<b>- 9.787.516</b>

Kilde: Evalueringen af strukturreformen på baggrund af kommunens regnskaber.

Beregning på baggrund 15 kommunalbestyrelsesmedlemmer er valgt i dialog med Qaasuitsup Kommunia og med udgangspunkt i den mindste kommunalbestyrelse i den nuværende kommunestruktur. Såfremt det besluttes, at kommunalbestyrelserne i de tre nye kommuner skal være mindre, vil udgiftsstigningen ligeledes blive mindre. Forestiller man sig tre kommunalbestyrelser med eksempelvis 13 medlemmer, vil udgiftsstigningen være på 6.559.758 kr. i 2014-priser i udgifter til kommunalbestyrelser - svarende til 2.186.584 kr. mindre end ved 15 medlemmer.

### **Eventuel etablering af bybestyrelser/lokalråd**

Der pågår overvejelser om etablering af bybestyrelser eller lokalråd, som det kendes fra Kommuneqarfik Sermersooq, både i den nuværende Qaasuitsup Kommunia og ved en tredeling af kommunen. Jf. Inatsisartutlov nr. 6 af 29. november 2013 om ændring af inatsisartutlov om den kommunale styrelse, der trådte i kraft den 1. januar 2014, kan kommunalbestyrelsen nedsætte et eller flere lokaludvalg i hver by.

En udgiftsstigning ifm. vederlag til bybestyrelser/lokalråd betragtes i analysen ikke som en afledt merudgift som følge af en kommunedeling, da overvejelserne om at etablere sådanne allerede pågår i den nuværende kommunestruktur. Dog bemærkes, at der ved en opdeling af Qaasuitsup Kommunia, skal modregnes for vederlag til bybestyrelser/lokalråd i de to byer, der fremadrettet vil blive mødeby for de nye kommunalbestyrelser.

## **6.3.2 UDGIFTER TIL ADMINISTRATION**

### **Udgifter til den kommunale forvaltning**

Udgifter til kommunal administration konteres efter den autoriserede kontoplan på hovedafsnit 11. Størstedelen af udgifterne vedrører lønninger, men også øvrige personaleomkostninger, kontorhold, varekøb, tjenesteydelser mv. konteres her.

I forhold til deling af lønudgifter, skal det således bemærkes, at beregningen beror på en forudsætning om, at de decentrale medarbejdere efter kommunedelingen skal fortsætte deres virke i deres respektive byer, og lønudgifter til medarbejderne i centraladministrationen skal fordeles mellem de tre nye kommuner.

Qaasuitsup Kommunia har ligesom de øvrige grønlandske kommuner oplevet stigninger i udgiften til administration i de senere år. Kommunen har i 2014 konteret samlet 141,1 mio. kr. på hovedafsnit 11. Det bemærkes, at borgerservice også konteres på hovedafsnit 11 sammen med den centrale kommunalforvaltning. Der er etableret borgerservicecentre i alle byer, der fortsat - efter en kommunedeling - vil skulle løse borgerserviceopgaver for de nye kommuner.

Fordelingen af udgifter til administration ud til de nye kommuner sker således, at det der i dag konteres på omkostningssted, dvs. på en by eller et mindre bosted, forbliver her. Qaasuitsup Kommunia har oplyst, at kommunens omkostninger til direktion konteres under Ilulissat by, hvorfor der i fordelingen af udgifter er kompenseret herfor til de to nye kommuner med administrationsby i hhv. Upernavik og Aasiaat. Fællesudgifter dækker primært over lønninger til den nuværende centraladministration, men bl.a. også over kontorhold, tjenesterejser, rekruttering, indkøb af tjenesteydelser mv. og er fordelt efter indbyggertal.

**Tabel 20. Udgifter til administration baseret på regnskab 2014**

	Kommune AKQ	Kommune IQ	Kommune UUQ	Fælles- udgifter til fordeling
HA11 i alt	27.197.035	18.948.070	31.506.078	63.447.665
Estimerede merud- gifter ifm. ansættel- se af nye direktioner og sekretariat*	6.219.600		6.219.600	
<b>Samlede udgifter inkl. fordeling af fælles-udgifter</b>	<b>54.333.651</b>	<b>40.287.502</b>	<b>58.916.895</b>	
Samlede udgifter op- gjort pr. indbygger	9.501	6.996	10.437	

Kilde: Kommunens regnskaber.

\*Note: Prisforudsætninger er beskrevet i afsnit 6.5 om transaktionsomkostninger.

Kommune IQ vil ifølge beregningen overtage en relativt lavere andel af det nuværende kommunebudget end de to andre kommuner. Dette afspejler sig også i en lavere udgift, når man opgør det pr. indbygger.

Merudgiften til administration består af aflønning af et større antal direktører samt sekretariatsbetjening af disse samt de nye kommunernes politiske ledelse. Merudgiften estimeres, jf. afsnit 6.5 om transaktionsomkostninger til at være i størrelsesordenen 12.439.200 kr. i 2014-priser, som det fremgår af nedenstående tabel.

**Tabel 21. Udgiftsstigning ifm. administration i de nye kommuner, 2014-priser**

	Qaasuitsup Kommunia	Tre nye kommuner	Udgifts- difference
Hovedafsnit 11	141.098.847	153.538.047	12.439.200

Kilde: Kommunens regnskaber.

Det skal dog bemærkes, at kommunerne generelt har haft stigende udgifter til administration over en årrække, jf. evalueringen af strukturreformen. Der er således behov for et stort fokus på at holde de administrative udgifter inden for den nuværende ramme, hvis etableringen og driften af tre nye kommuner ikke skal blive dyrere, end beregningerne i analysen forudsætter.

### Udgifter til it

Som et led i analysen af udgifter til administration, er der kigget særskilt på it-udgifter til systemer, services, drift mm. (ikke hardware) samt disses prisfastsættelse (fast abonnement, licenser mm.).

IT skal efter den autoriserede kontoplan konteres enten på hovedafsnit 13 eller på standardkonto 11. Nedenstående tabel viser de it-udgifter, der er konteret i Qaasuitsup Kommunia i 2014. Qaasuitsup Kommunia har i 2014 gennemført en serveromlægning, der har kostet kommunen 3,75 mio. kr. udover almindelig drift.



Kommunen har oplyst, at indkøb af telefoner samt telefonabonnementer konteres på den tværgående standardkonto 11. Alle øvrige udgifter til it konteres på hovedafsnit 13. Anvisningsretten til hovedafsnit 13 ligger centralt.

**Tabel 22. Udgifter til IT, 2014, løbende priser**

	2014	2014 ekskl. serveromlægning
Hovedafsnit 13 i alt	18.759.400	15.004.955
Standardkonto 11	20.386.585	20.386.585

Kilde: Kommunens regnskaber

En andel af kommunens udgifter til it konteres på omkostningssted og fordeles derfor direkte til den af de nye kommuner, det nuværende omkostningssted placeres i. De resterende it-udgifter, der i dag er konteret som fællesudgifter, fordeles efter indbyggertal.

**Tabel 23. Fordeling af udgifter til it pba. regnskab 2014**

	Kommune AKQ	Kommune IQ	Kommune UUQ	Fællesudgifter til fordeling
Hovedafsnit 13 i alt	1.833.198	2.315.123	1.747.495	9.109.139
Standardkonto 11	2.167.644	3.102.786	1.965.666	13.150.490
I alt	4.000.842	5.417.908	3.713.161	22.259.629
<b>I alt med fordeling af fællesudgifter pr. ny kommune</b>	<b>11.346.520</b>	<b>12.897.144</b>	<b>11.147.877</b>	
Udgifter til it opgjort pr. indbygger	2.010	2.239	1.949	

Kilde: Kommunens regnskaber.

Der er gennemført en dialog med KIMIK, der ikke vurderer, at der vil være umiddelbare merudgifter til it-drift. Der vil være transaktionsomkostninger forbundet til etablering af nye Winformatik-servere mv., der behandles i afsnit 6.5. om transaktionsomkostninger.

### 6.3.3 UDGIFTER TIL FAGOMRÅDERNE

Udgifter til fagområderne konteres på hovedområderne 2-6. Udgifterne er nedenfor opdelt i hhv. lønninger og øvrig drift. Det bemærkes, at udgifter til it konteret på den tværgående standardkonto 11 ikke indgår i opgørelserne nedenfor, da disse er behandlet i det forudgående afsnit om udgifter til administration.

Det forudsættes som en nødvendighed for beregningen, at der ikke sker udgiftsstigninger på fagområderne umiddelbart som følge af kommunedelingen. Det er ikke muligt i forbindelse med analysen at estimere eventuelle besparelser eller serviceforøgelser, der vil blive gennemført i tidsperioden mellem nu og kommunedelingen.

Fordeling af den nuværende Qaasuitsup Kommunias udgifter til lønninger på fagområderne er sket således, at hver ny kommune overtager lønudgiften til de ansatte, der har tjenestested i den nye kommune. Fællesomkostninger er fordelt efter indbyggertal i de nye kommuner.

**Tabel 24. Udgifter til lønninger på fagområderne, 2014**

	Kommune AKQ	Kommune IQ	Kommune UUQ	Fælles- udgifter til fordeling
HO2 - teknisk område	6.984.345	7.248.961	7.303.895	414.193
HO3 - arbejdsmarked og erhverv	10.007.604	11.274.751	12.048.216	1.367.859
HO4 - socialområdet	50.972.908	54.855.838	52.754.373	-
HO5 - undervisning og kultur	109.415.347	104.339.272	99.233.991	3.057.160
HO6 - forsyning	4.882.880	6.296.078	4.426.875	-
<b>Samlede udgifter inkl. fordeling af fællesudgifter</b>	<b>183.890.662</b>	<b>185.631.174</b>	<b>177.362.710</b>	
Samlede udgifter opgjort pr. indbygger	32.576	32.233	31.013	

Kilde: Kommunens regnskaber.

Nedenstående tabel viser fordelingen af den nuværende Qaasuitsup Kommunias udgifter på fagområderne, der ikke er løn. På teknisk område vil det bl.a. være dag- og natrenovation, på socialområdet vil det bl.a. være udbetaling af forskellige sociale ydelser, mens det på undervisnings- og kulturområdet eksempelvis vil være drift af skoler og dagtilbud. Fællesomkostninger, herunder fremmede tjenesteydelser, varekøb mv. er fordelt efter indbyggertal i de nye kommuner.

I forhold til udbetaling af sociale ydelser gælder det i fordelingen, at udgiften til ydelsen tilfalder den nye kommune, hvor den relevante borger er bosat.

**Tabel 25. Øvrige driftsudgifter på fagområderne, 2014**

	Kommune AKQ	Kommune IQ	Kommune UUQ	Fælles- udgifter til fordeling
HO2 - teknisk område	11.286.107	13.122.184	11.931.733	11.977.688
HO3 - arbejdsmarked og erhverv	4.501.345	5.371.174	2.927.160	6.876.025
HO4 - socialområdet	89.020.833	105.575.503	99.173.019	108.812.087
HO5 - undervisning og kultur	22.748.426	19.942.254	25.279.891	10.984.243
HO6 - forsyning	-1.050.687	-3.633.854	-5.039.116	2.549.811
<b>Samlede udgifter inkl. fordeling af fællesudgifter</b>	<b>126.506.024</b>	<b>140.377.260</b>	<b>134.272.687</b>	
Samlede udgifter opgjort pr. indbygger	22.410	24.375	23.478	

Kilde: Kommunens regnskaber.

På nogle af fagområderne er opgaveløsningen i forvejen meget decentraliseret. Det gælder bl.a. arbejdsmarkeds- og erhvervsområdet samt undervisnings- og kulturområdet. I dag får de decentrale medarbejdere på begge områder dog en faglig og juridisk sparring fra konsulenter i den centrale kommunalforvaltning.

Socialområdet er det mest udgiftstunge af fagområderne, hvilket bl.a. skyldes udbetaling af offentlige ydelser samt varetagelse af handicapområdet, der sammen med PPR og VSP blev lagt ud til kommunerne i 2011 som et led i implementeringen af Strukturreformen. I aftalen om udlægning er det anført, at Selvstyret ejer handicapinstitutionerne, mens finansieringen til vedligeholdelse af bygningerne overgår til kommunerne. Selvstyret er fortsat ansvarlig for oprettelsen og driften af institutionerne, herunder sikring af det nødvendige antal pladser. Selvstyret er desuden ansvarlig for at fastsætte regler for døgninstitutionerne samt at yde pædagogisk vejledning.

Evalueringen af strukturreformen viste, at de gennemsnitlige udgifter til handicapområdet pr. borger har været stigende årligt, hvilket kan være udtryk for en tendens med flere handicappede borgere og/eller højere udgifter pr. handicappet borger. Såfremt denne udvikling fortsætter, vil det have betydning for den økonomiske stabilitet i de nye, mindre kommuner, der med relativt mindre budgetter vil kunne få udfordringer ift. at løfte opgaven.

Kommunerne påpegede i forbindelse med evalueringen af både handicapområdet og Strukturreformen, at de oplevede en ophobning af arbejdsopgaver og udfordringer ikke kun med ressourcer, men også med at rekruttere de kvalificerede faglige kompetencer til området. Dette vedrører både den faglige ledelse og medarbejderniveauet. Sagsbehandlere er ofte ikke uddannede, og der opleves stor udskiftning i personalet hos flere kommuner. Dette gør sig også gældende for Qaasuitsup Kommunia, der fortsat ser udfordringer med rekruttering af personale til flere byer i kommunen.

Dette forventes særligt at kunne blive en udfordring i forbindelse med en kommunedeling, fordi det muligheden for at etablere faglige fællesskaber for medarbejderne bliver mindre, samtidig med at det kan være svært at rekruttere fagligt kvalificeret personale til administrationsbyer, der ikke på samme måde som de store administrationsbyer kan tilbyde samme niveau ift. eksempelvis boligområdet, uddannelse, fritidsområdet mv.. Samtidig er der på området en vækst i borgere med komplekse problemstillinger og et stigende behov for specialiserede kompetencer hos personalet.

Rekrutteringsudfordringen skal ses i forhold til, at den mindste kommune kommer til at sætte begrænsningerne for de øvrige kommuner ift. både nuværende opgaver og evt. yderligere opgaveoverdragelse til kommunerne. En kommunedeling vil derfor sætte spørgsmålstejn dels ved nye opgaveoverførsler og ved den nuværende opgavefordeling.

På børneområdet ligger også opgaven vedrørende PPR, hvor Qaasuitsup Kommunias har etableret en central enhed hjemmehørende i Ilulissat by, der betjener de 8 byer og 31 mindre bosteder via tjenesterejser. Også på dette område har kommunen oplevet rekrutteringsudfordringer. PPR kan således blive mere sårbart ved en opdeling af kommunen, idet hver af de nye kommuner kun vil blive tildelt én psykologstilling.

#### **6.3.4 UDGIFTER TIL ANLÆGSOMRÅDET**

Udgifter til anlægsområdet konteres på hovedområde 7. Da området kendetegnes ved, at der kan være betydelige udsving i kommunernes udgifter fra år til år, er det valgt, at delingen baseres på et gennemsnit af de tre seneste regnskabsår - det vil sige regnskab for 2012, 2013 og 2014. Konkret betyder det, at delingen sker med udgangspunkt i Qaasuitsup Kommunias gennemsnitsudgift 2012-2014 på anlægsområdet. På den måde sikres et mere generelt billede af den nuværende Qaasuitsup Kommunias udgifter til anlægsområdet.

Ved at tage et gennemsnit over de seneste tre år, bliver der i forhold til udgifterne i regnskab 2014 et positivt restbeløb på 3,4 mio. kr. Der er altså i gennemsnit over de tre år anvendt færre midler til anlægsområdet, end der er i 2014. Dette restbeløb kan enten fordeles mellem de nye kommuner på anlægsområdet efter indbyggertal eller anvendes til at dække nogle af merudgifterne ifm. eksempelvis politisk ledelse og administration.

Nedenstående tabel viser fordelingen af den nuværende Qaasuitsup Kommunias udgifter på anlægsområdet. Fællesomkostninger er fordelt efter indbyggertal i de nye kommuner.

**Tabel 26. Udgifter på anlægsområdet, gennemsnit af årene 2012-2014**

	Kommune AKQ	Kommune IQ	Kommune UUQ	Fælles- udgifter til fordeling
H07 - anlægsområdet	7.997.258	7.878.247	7.332.365	23.087.820
Samlede udgifter inkl. fordeling af fællesudgifter	15.616.239	15.635.755	15.043.697	
Samlede udgifter ved fordeling af restbeløb på 3,4 mio. kr.	16.192.796	16.791.735	16.751.577	
Samlede udgifter opgjort pr. indbygger	2.869	2.916	2.929	

Kilde: Kommunens regnskaber.

Nedenstående tabel viser den estimerede udgiftsdifference mellem den nuværende Qaasuitsup Kommunias udgifter i regnskab 2014 samt de tre nye kommuner. En positiv udgiftsdifference betyder, at tre kommuner vil være billigere end den nuværende Qaasuitsup Kommunia.

**Tabel 27. Udgiftsdifference på anlægsområdet ifm. de nye kommuner, 2014-priser**

	Qaasuitsup Kommunia, 2014	Tre nye kommuner, gennemsnit 2012-2014	Udgifts- difference
Udgifter til anlægsom- rådet inkl. fællesud- gifter	49.736.108	46.295.690	3.440.418
Udgifter til anlægsom- rådet inkl. fællesud- gifter og fordeling af restbeløb	49.736.108	49.736.108	0

Kilde: Kommunens regnskaber.

## 6.4 AKTIVER OG PASSIVER

I forbindelse med en kommunedeling skal der foretages en bodeling ift. den nuværende kommunes aktiver og passiver. Med andre ord skal gæld og formue deles mellem de nye tre kommuner.

Denne deling kan foretages på flere måder, og BDO vil på baggrund af de gennemførte interviews foreslå følgende principper for delingen:

Aktiver, der ikke er flytbare, overtages af den kommune, hvor de er fysisk beliggende. Dette omfatter som udgangspunkt alle kommunale bygninger, fast materiel i form af fx brandbiler, snerydning, renovation mm.

For aktiver, der er flytbare, skal der indgås af tale om, hvilken af kommunerne, der overtager disse. Det drejer sig primært om asfalteret, der i dag er beliggende i Aasiaat. Herefter sker enten økonomisk kompensation til de to andre kommuner eller aftaleindgåelse om muligheder for forsat brug af aktivet.

Passiver, der er bundet op på aktiver, overtages af den kommune, der overtager aktivet. Det drejer sig primært om restgæld vedrørende anlæg (byggekreditter).

Passiver i form af kassekredit fordeles til de tre nye kommuner efter indbyggertal.

Tabellen nedenfor foreslår en fordeling af gælden, hvor konkrete anlægslån (byggekreditter) følger anlægget, dvs. den kommune, der får aktivet, overtager også restgælden.

Det betyder, at Kommune AKQ overtager gæld vedrørende asfalteret i Aasiaat, Kommune IQ overtager gæld vedrørende forbrændingsanlæg, kollegie, hallen samt to byggekreditter, og Kommune UUQ overtager gæld vedrørende STI-skolen, alderdomshjemmet samt idræts- og kulturhus.

Det fremgår, at Kommune IQ overtager en betydeligt større gæld end de øvrige to kommuner. Dette skal dog ses i sammenhæng med, at Kommune IQ også overtager anlæg med en højere værdi.

**Tabel 28. Gæld ultimo 2014 og ultimo 2017 af eksisterende lån**

Kommune	Kommune AKQ	Kommune IQ	Kommune UUQ
Asfaltværk	8.111.051		
STI-skolen og alderdomshjem			422.981
Idræts- og Kulturhus			4.331.638
Forbrændingsanlæg, kollegium, hal mm.		32.300.000	
Kassekredit drift		3.500.000	
Kassekredit drift	19.780.412	20.179.875	20.039.713
<b>I alt kommunal restgæld ultimo 2014</b>	<b>27.891.463</b>	<b>55.979.875</b>	<b>24.794.332</b>
Forventet afdrag 2015-2017	3.255.000	14.950.000	1.258.211
<b>Kommunal restgæld ultimo 2017</b>	<b>24.636.463</b>	<b>41.029.875</b>	<b>23.536.121</b>

Kilde: Oplyst af Qaasuitsup Kommunua

Kassekreditte vedrører et tidligere driftsunderskud, og stammer tilbage fra perioden efter kommunesammenlægningen. Det er forudsat, at kassekreditte på 60 mio. kr. fordeles mellem de tre kommuner efter indbyggertal. Afdragsprofilen for kassekreditte er under genforhandling, men det forudsættes for beregningen, at den er uændret frem mod 2018.

Siden kommunesammenlægningen har Qaasuitsup Kommunua indfriet en række lån optaget af de tidligere kommuner før kommunesammenlægningen. Den nye Qaasuitsup Kommunua har relativt hurtigt efter kommunesammenlægningen optaget nye lån som følge af et strukturelt underskud, det betyder, at såfremt en deling af gæld sker med udgangspunkt i de tidligere kommunernes gæld ved sammenlægningstidspunktet, vil afdragene på de nye lån skulle deles mellem de tre kommuner. Det har ikke været muligt at henvise den nye gæld konkret til, hvilke af de gamle kommuner, der har bidraget til det strukturelle underskud, hvorfor denne metode ikke er valgt.

Qaasuitsup Kommunua har store beløb som tilgodehavender hos kommunens borgere. Bl.a. findes der 37 mio. kr. i form af regningstilgodehavender på renovation, forældrebetaling til daginstitutioner, kommunehusleje mv. Der er registreret tilgodehavender for 27,7 mio. kr. for diverse regningstilgodehavender. Der er registreret tilgodehavender for 102,4 mio. kr. for underholdsbidrag ydet som forskud og 11 mio. kr. for hjælp med tilbagebetalingspligt. Størrelsen på kommunens tilgodehavender hos borgere ændres eller påvirkes ikke af en eventuel kommunedeling. Dog vil det være nødvendigt at opdele tilgodehavender ud på de nye kommuner efter de konkrete borgeres bosted. Dette kan fx ske ved en sammenholdning med folkerregistret. Nogle udgifter vil vedrøre borgere, der ikke længere er bosat i kommunen mv., hvor det kan blive nødvendigt at opdele tilgodehavendet mellem de nye kommuner efter indbyggertal.

## 6.5 TRANSAKTIONSOMKOSTNINGER

I denne analyse defineres transaktionsomkostninger som de ekstra udgifter, der skal afholdes i overgangsperioden 1. maj 2017 - 1. januar 2018.

Det forudsættes, at de centrale stabe, der sidder på rådhuset i den nuværende Qaasuitsup Kommunia, i stort omfang varetager den tekniske deling af kommunen. Dette indebærer at:

- Økonomiafdelingen udarbejder tekniske budgetter for de tre nye kommuner og forestår deling af aktiver og passiver
- Løn og personale forestår den praktiske deling af kommunens medarbejdere til de nye kommuner
- Medarbejdere i ledelsessekretariatet bistår de nye direktionssekretariater med eksempelvis tolkebistand og it-support

Det vil umiddelbart være løn og it-kontrakter, der udgør transaktionsomkostningerne i overgangsperioden, hvor det vil være nødvendigt både at holde den nuværende kommune "kørende" og samtidig forberede de nye kommuner til at være køreklare den 1. januar 2018. Der lægges i tidsplanen op til, at overgangsperioden løber i 7 måneder, dvs. fra 1. maj-31. december 2017.

Qaasuitsup Kommunia har oplyst, at det kan forudsættes, at de tidligere administrationsbygninger kan anvendes af de nye kommuner. I forbindelse med en kommunedeling vil transaktionsomkostningerne således bl.a. omfatte:

- Etablering af overgangsbestyrelser i de nye kommuner
- Ansættelse af nye direktorer
- Sekretariatsbistand til planlægning og implementering af de nye kommuner
- Etablering af fysiske arbejdspladser, hjemmeside, logo, opsætning af it

Estimeringen af transaktionsomkostningerne baserer sig på en række forudsætninger, som er kort beskrevet nedenfor:

1. Der etableres 3 nye kommunalbestyrelser med hver 15 kommunalbestyrelsesmedlemmer, der i perioden maj - december 2017 fungerer som overgangsudvalg. Det forudsættes, at kommunalbestyrelsen i den nuværende kommune fortsætter frem til 31. december 2017, hvorefter den nedlægges.
2. Der ansættes 2 nye direktorer bestående af hhv. en kommunaldirektør, en økonomidirektør samt tre fagdirektører. Den nuværende direktion forudsættes at betjene både den ophørende kommunalbestyrelse og den ene af de 3 nye overgangsbestyrelser i overgangsperioden.
3. Der etableres 2 nye ledelsessekretariater bestående af 5 medarbejdere. Det nuværende sekretariat forudsættes at betjene både den ophørende kommunalbestyrelse og den ene af de nye kommunalbestyrelser i overgangsperioden.
4. Der afsættes et budget til indkøb af diverse materialer og services, som vil være påkrævet i overgangsfasen, fx kontormøbler, kontorartikler, bistand til opsætning af hjemmeside, opsætning af it-systemer, kommunelogo mm.



For at kunne estimere omkostningerne til disse transaktionsomkostninger, er der taget udgangspunkt i kendte lønsatser for kommunalt ansatte medarbejdere og politikere, erfaringer med udgifter til it-omlægning i forbindelse med kommunesammenlægningen samt en ikke-nærmere defineret ramme til diverse udgifter.

**Tabel 29. Prisforudsætninger for transaktionsomkostningerne, 2014-priser**

Overgangsudvalg og administration	Månedlige udgifter kr.
Månedsudgift pr. politiker inkl. vederlag for at sidde i fagudvalg, borgmesterpost samt transportudgifter	30.500
Månedsløn for en kommunaldirektør	75.800
Månedsløn for en økonomidirektør	70.000
Månedsløn for en fagdirektør	67.500
Månedsløn for fem sekretariats-medarbejdere	150.000
Rejseudgifter administration	60.000

Kilde: Estimeret med udgangspunkt i gældende overenskomstaftaler.

Udgiften for en kommunalpolitiker er beregnet med udgangspunkt i nøgletal fra evalueringen af strukturreformen som 1/12 af den gennemsnitlige udgift pr. politiker i Qaasuitsup Kommunia i 2014 inklusiv borgmesterens løn.

Lønningerne for direktionsmedlemmer er anslået med udgangspunkt i lønramme 39 i *Overenskomst for administrative chefer 2012-15*.

Lønningerne til politikere og borgmestre er anslået med udgangspunkt i data fra evalueringen af strukturreformen.

Lønninger til sekretariatsmedarbejdere er anslået ud fra de nuværende gennemsnitlige lønudgifter til sekretariatsmedarbejdere i Qaasuitsup Kommunia. Det er forudsat sammensat af en sekretariatschef, en jurist og tre HK'ere. Lønningerne til disse er anslået med udgangspunkt i gældende overenskomster.

Rejseudgifter til administrationen er skønnet, men det skønnes, at der vil være rejseaktivitet, overnatning og bespisning forbundet med etableringen af de nye kommuner i et vist omfang.

Der er **ikke** indregnet udgifter til rekruttering og evt. flytning/tilrejse for kommende medarbejdere. Der vil blive udgifter hertil, men det har ikke på baggrund af det tilgængelige materiale været muligt at estimere størrelsen af udgifterne. Det understreges således, at der i opgørelsen i tabel 29 og tabel 30 er tale om en absolut minimumsvurdering.

Af øvrige transaktionsomkostninger i forbindelse med etablering af en ny kommune er omlægning af it-systemer til ny kommunestruktur, etablering af ny hjemmeside og intranet, etablering af telefoni og netværk, diverse kontor samt indretning af rådhus og udvikling af nyt kommunelogo, skilte mv.. På baggrund af interviews og erfaringer fra kommunesammenlægningen skønnes dette at medføre omkostninger i omegnen af 2 - 3 mio. kr. pr. ny kommune.

Erfaringsmæssigt vil der være omkostninger forbundet med de omstillinger og den organisatoriske uro, en kommuneopdeling vil medføre. Selv efter de nye kommuner går i drift, vil det tage tid, før alt falder på plads, og de nødvendige organisatoriske strukturer og arbejds gange

er etableret. Dette er et arbejde, der er vanskeligt at påbegynde, før de nye kommuner er etableret, og der vil således være transaktionsomkostninger, der fortsætter ind i en periode efterfølgende og først senere løbende vil fade ud. Dette er dog meget vanskeligt at værdiansætte og er således *ikke* indregnet særskilt i nedenstående opgørelse.

Samlet set giver det følgende (konservative) skøn over transaktionsomkostningerne i forbindelse med en kommunedeling for hver af de to nye kommuner, jf. tabel 30. Beregningen omfatter etablering af nye overgangsudvalg, ansættelse af nye direktioner samt sekretariatsbetjening og øvrige transaktionsomkostninger i 8 måneder, svarende til overgangsperioden.

**Tabel 30. Overslag over transaktionsomkostninger for nye kommuner, 2014-priser**

Udgiftsart	Samlede transaktionsomkostninger
Udgifter ifm. politikere i overgangsudvalg	10.980.000
Udgifter til administrativ ledelse og sekretariat	8.932.800
Øvrige transaktionsomkostninger til omlægning af it-systemer, etablering af hjemmeside, internet, telefoni netværk, kontorindretning, kommunelogo mv.	6.000.000 - 9.000.000
<b>I alt</b>	<b>25.272.800 - 28.272.800</b>

Kilde: Estimeret på baggrund af interviews og erfaringer fra kommunesammenlægningen

## 7 KONKLUSION PÅ ANALYSEN

Analysen har haft til formål at belyse økonomiske og administrative omkostninger og gevinster ved en eventuel opdeling af Qaasuitsup Kommunia. Analysen har vist, at det både i en overgangsperiode fra maj 2017 til januar 2018 og efterfølgende, når de nye kommuner fra 1. januar 2018 går i drift, vil blive dyrere. Det er især udgifter til flere folkevalgte (kommunalbestyrelsesmedlemmer) samt tre direktioner med tilhørende sekretariatsbetjening, der skaber merudgifter ift. den nuværende Qaasuitsup Kommunia.

Erfaringsmæssigt vil der desuden være en række omkostninger forbundet med de omstillinger og den organisatoriske uro, en kommuneopdeling vil medføre. Selv efter de nye kommuner går i drift, vil det tage tid, før alt falder på plads, og de nødvendige organisatoriske strukturer og arbejdsgange er etableret, og der vil således være transaktionsomkostninger, der fortsætter ind i en periode efterfølgende og først senere løbende vil fade ud. Dette er dog meget vanskeligt at værdiansætte og er således ikke indregnet særskilt i analysen.

Analysen viser således væsentlige merudgifter forbundet med etablering og drift af nye, mindre kommuner. Det skal dog bemærkes, at en kommunedeling vil kunne have andre, positive gevinster i forhold til eksempelvis nærdemokrati, som ikke er belyst i denne analyse.

På indtægtsiden vil de tre nye kommuner ifølge beregningerne samlet set have en smule lavere indtægter end den nuværende Qaasuitsup Kommunia. Dette skal dog ses i sammenhæng med de usikkerheder, der er knyttet til beregningen af udligning for de opdeltede kommuner. Kommune IQ vil umiddelbart få det højeste indtægtsgrundlag som følge af en højere indtægt fra personskatter. Kommune UUQ vil umiddelbart få de højeste indtægter fra bloktilskud og udligning blandt de tre kommuner. Kommune AKQ får samlet set det laveste indkomstgrundlag.

Når analysens resultater fortolkes, skal det bemærkes, at der generelt er foretaget konservative skøn over omkostningerne ved en kommunedeling. Der er således tale om en minimumsvurdering af udgiftsstigningen. Endvidere skal det bemærkes, at der ikke kan tages højde for den grundlæggende usikkerhed, der ligger i, at omkostningerne i høj grad afhænger af de politiske og administrative beslutninger, der træffes efter, at en deling er gennemført. Dog er det vurderingen, at det billede, denne rapport tegner, er retvisende i en overordnet ramme ift. etablering og drift af tre nye kommuner.

Tabellen på næste side sammenligner udgifterne i den nuværende Qaasuitsup Kommunia med de forventede udgifter i de tre nye kommuner. Som konklusion på analysen er udgiftsdifferencen mellem den nuværende Qaasuitsup Kommunia og en mere opdelt kommunestruktur indsat.

Tabel 31. Overblik over ændrede udgifter v. etablering af tre nye kommuner, 2014-priser

	Qaasuitsup Kommunia	Kommune AKQ	Kommune IQ	Kommune UUQ	Udgiftsdifference
<b>Indtægter</b>					
Skatteindtægter	-474.721.037	-147.379.308	-194.369.969	-132.971.760,00	0
Bloktilskud	-451.291.000	-148.541.840	-148.253.528	-154.556.632	-61.000
Udligning, FK-skat, selskabsskat*	-257.804.000	-88.676.000	-63.039.000	-104.020.000	2.069.000
Renter og kapitalafkast	-10.358.128	-3.702.091	-4.276.342	-2.379.695	0
Øvrige indtægter	-2.289.901	-639.403	-1.153.581	-496.917	0
<b>I alt indtægter</b>	<b>-1.196.464.066</b>	<b>-388.938.642</b>	<b>-411.092.420</b>	<b>-394.425.004</b>	<b>2.008.000</b>
<b>Nettodriftsudgifter</b>					
Politisk ledelse	14.047.523	7.209.160	7.017.191	9.608.736	- 9.787.561
Administration	141.098.847	54.333.651	40.287.502	58.916.895	- 12.439.200
IT	35.391.540	11.346.520	12.897.144	11.147.877	0
Lønninger på fagområderne	546.884.544	183.890.662	185.631.174	177.362.710	0
Drift af fagområderne	401.155.971	126.506.024	140.377.260	134.272.687	0
<b>I alt nettodriftsudgifter</b>	<b>1.138.578.425</b>	<b>383.286.017</b>	<b>386.210.271</b>	<b>391.308.905</b>	<b>-22.226.761</b>
Anlægsbevillinger	49.736.108	16.192.796	16.791.735	16.751.577	0
<b>Aktiver og passiver</b>					
Kommunal gæld ultimo 2014	108.665.670	27.891.463	55.979.875	24.794.332	0
Kommunal gæld ultimo 2017	89.202.459	24.636.463	41.029.875	23.536.121	0
<b>Transaktionsomkostninger</b>					
Udgifter til overgangsudvalg	0	3.660.000	3.660.000	3.660.000	- 10.980.000
Udgifter til adm. ledelse og sekretariat	0	4.446.400		4.446.400	- 8.932.800
Øvrige transaktionsomkostninger	0	2 - 3.000.000	2 - 3.000.000	2 - 3.000.000	- 6 - 9.000.000
<b>I alt transaktionsomkostninger</b>	<b>0</b>	<b>10.106.400 - 11.106.400</b>	<b>5.660.000 - 6.660.000</b>	<b>10.106.400 - 11.106.400</b>	<b>- 25.872.800 - 28.872.800</b>

\*Note: Det bemærkes, at beregning på baggrund af 90/115-modellen medfører visse usikkerheder. Når en ny udligningsmodel vedtages, må der derfor nødvendigvis foretages en genberegning for at sikre et retvisende billede af kommunernes indtægter fra udligningen. Markeringen med grå indikerer usikkerhed omkring resultaterne.

I forbindelse med analysen er det på en række interviews påpeget, at der ved en kommunedeling må være særlige opmærksomhedspunkter ift. rekruttering på bl.a. socialområdet. Sagsbehandlere er ofte ikke uddannede, og der opleves stor udskiftning i personalet hos flere kommuner. Dette forventes særligt at kunne blive en udfordring i forbindelse med en kommunedeling, fordi det muligheden for at etablere faglige fællesskaber for medarbejderne bliver mindre, samtidig med at det kan være svært at rekruttere til administrationsbyer, der ikke på samme måde som de store administrationsbyer kan tilbyde samme niveau ift. eksempelvis boligområdet, uddannelse, fritidsområdet mv.. Samtidig er der på området en vækst i borgere med komplekse problemstillinger og et stigende behov for specialiserede kompetencer hos personalet.

Det er endvidere væsentligt, at kommunedelinger ikke blot vedrører den kommune, der deles. Der gælder et laveste fællesnævner-princip for, hvilke opgaver kommunerne kan løfte, hvilket vil sige, at den mindste kommune sætter niveauet for, hvilke opgaver der generelt kan håndteres af de øvrige kommuner. Derved vil en opdeling af kommunerne i mindre enheder indebære en risiko i forhold til den faglige bæredygtighed og kvaliteten af opgaveløsningen, hvilket vil have betydning for, hvorvidt yderligere opgaveoverdragelser kan gennemføres.

Analysen har desuden vist, at der ved en eventuel kommunedeling også er økonomiske konsekvenser for samfundets øvrige kommuner, fordi der ændres på de enkelte kommuners tildelelse i bloktilskud og ligeledes, hvor meget de enkelte kommuner skal bidrage ind i udligningsordningen og kompenseres for omkostningsparametrene.

Såfremt der gennemføres kommunedelinger, vil dette også stille nogle øvrige krav til samfundet. Der skal eksempelvis laves ny lovgivning samt ændres i eksisterende lovgivning. Det vurderes, at der skal udarbejdes en ny kommuneinddelingslov, foretages ændringer i styrelsesloven samt udarbejdes en særlov om kommunedelingen, herunder bestemmelser om overgangsudvalgenes kompetencer, kassetømningsregler mm. Det er vurderingen, at den nødvendige lovgivning kan udarbejdes frem mod en kommunedeling pr. 1. januar 2018 med ikrafttræden af overgangsudvalg pr. 1. maj 2017. Det kræver dog, at arbejdet iværksættes senest i efteråret 2015.

Herudover bemærkes, at kommunedelinger vil medføre forandringer i forhandlingssituationer mellem kommunerne og hhv. Selvstyret og de selvstyrejede virksomheder, der fremover vil skulle forhandle med flere parter end i dag.

En sikring af hensigtsmæssig lovgivning, retningslinjer og sagsgange forudsætter et nært samarbejde mellem Selvstyret og kommunerne og KANUKOKA, hvilket er aftalt i den Politiske Koordinationsgruppe den 22. januar 2014 i forbindelse med indgåelsen af budgetsamarbejdsaftalen og Redegørelse for samarbejdsaftale mellem Selvstyret og kommunerne.

## 8 VURDERING PÅ BAGGRUND AF ANALYSEN

De nye kommuners evne til og mulighed for at klare sig som selvstændige kommuner vil afhænge af flere forhold:

- I hvor stort omfang skal der investeres i nye bygninger til at drive de nye kommuner?
- Hvor store udgifter må der forventes til administration i kommunerne?
- Økonomisk bæredygtighed: En vurdering af de økonomiske konsekvenser af kommunedelingen
- Faglig bæredygtighed: Hvilke opgaver, der fremover kan løses af den nye kommune vurderes ud fra:
  - Er viden og kompetencer til stede?
  - Erfaring og rutine med opgaveløsningen
  - Faglige miljøer

Qaasuitsup Kommunian har oplyst, at det kan forudsættes, at de tidligere administrationsbygninger i byerne kan anvendes for de nye kommuner.

For at vurdere, om udgifterne til administration i de nye kommuner er bæredygtige, er det estimerede udgiftsniveau sammenholdt med nøgletal fra evalueringen af strukturreformen. Det fremgår af tabellen nedenfor.

**Tabel 32. Udgifter til administration pr. indbygger, 2014**

	Udgifter til administration (HA11) pr. indbygger
Kommune AKQ	9.625
Kommune IQ	6.996
Kommune UUQ	10.302
Gennemsnit, nuværende kommuner	8.009
Højeste udgiftsniveau, nuværende kommuner	8.557
Laveste udgiftsniveau, nuværende kommuner	7.358

Kilde: Evalueringen af strukturreformen og kommunernes regnskaber.

Det fremgår af tabel 32, at Kommune AKQ og Kommune UUQ vil have højere udgifter til administration pr. indbygger end de nuværende kommuner. Kommune IQ vil have lavere udgifter pr. indbygger. Det betyder, at Kommune IQ vil have færre kr. til administration pr. indbygger end den nuværende Kommune Kujalleq, der er den kommune, som i dag anvender færrest kr. pr. indbygger til administration.

Omvendt kan der stilles spørgsmål ved, om det er økonomisk rentabelt at drive Kommune AKQ og Kommune UUQ med så betydeligt højere udgifter til administration, end de nuværende kommuner har.

Nedenstående tabel viser de nye og de eksisterende kommuner målt på nettodriftsudgifter pr. indbygger.

**Tabel 33. Samlede nettodrifudsgifter pr. indbygger i kommunerne, 2014**

	Nettodriftsudsgifter pr. indbygger
Kommune AKQ	88.856
Kommune IQ	83.256
Kommune UUQ	89.918
Gennemsnit, nuværende kommuner	83.380
Højest blandt nuværende kommuner	87.854
Lavest blandt nuværende kommuner	78.484

Kilde: Kommunernes regnskaber

Analysen har også peget på, at der nogle vigtige opmærksomhedspunkter ift. den faglige bæredygtighed i de nye kommuner. Kommune AKQ og Kommune UUQ vil skulle opbygge centraladministration, herunder fagforvaltninger fra bunden, hvilket betyder, at viden og kompetencer samt erfaring og rutine ikke er givet på forhånd. Dette vil afhænge af, at disse to nye kommuner formår at rekruttere de rette kompetencer ind.

Kommunerne påpegede i forbindelse med evalueringen af strukturreformen, at de oplever udfordringer med at rekruttere til især socialområdet. Sagsbehandlerne er ofte ikke uddannede, og der opleves stor udskiftning i personalet. Dette forventes at blive en udfordring, især for Kommune AKQ og Kommune UUQ, fordi det kan være svært at rekruttere til administrationsbyer, der ikke på samme måde som de store administrationsbyer kan tilbyde samme niveau ift. eksempelvis boligområdet, uddannelse, fritidsområdet mv.. Men det kan også give udfordringer for Kommune IQ, fordi muligheden for at etablere faglige fællesskaber for medarbejderne bliver mindre, samtidig med at der på området ses en vækst i borgere med komplekse problemstillinger og et stigende behov for specialiserede kompetencer hos personalet.

Problemstillingen er dog ikke afgrænset til at gælde for socialområdet. Også på teknisk område kræves faglige kompetencer, ligesom det er tilfældet på skole- og dagtilbudsområdet og arbejdsmarkedsområdet. Også her vil Kommune AKQ og Kommune UUQ skulle bygge nye forvaltninger op fra bunden, herunder sikre rekruttering af kompetente medarbejdere.

En del af oplægget har endvidere været at vurdere de mulige kommunedeling op imod de pejlemærker for den offentlige sektor, der blev opstillet i Strukturudvalgets betænkning:

- En offentlig sagsbehandling, der løses så tæt som muligt på den eller de berørte borgere (opgaveudlægningen)
- En øget grad af selvbetjening via brug af IT-løsninger og digitalisering af den offentlige sagsbehandling
- En forenkling af administrative sagsgange og de lovgivninger, der ligger til grund for disse
- Øgede kompetencer hos de medarbejdere der skal servicere borgerne, med henblik på en mere effektiv og korrekt sagsbehandling
- Etablering af lokale fællesoffentlige servicecentre, hvor borgerne via én indgang, kan betjenes uanset hvilken myndighed der er sagsbehandler

I den forbindelse bemærkes, at kommunerne i forbindelse med evalueringen af strukturreformen gjorde opmærksom på, at kommunerne på mange måder stadig var i gang med at opbygge og udvikle de nye organisationer. Derfor konkluderede evalueringen, at målsætningerne for den offentlige sektor, jf. Strukturudvalgets betænkning, heller ikke var fuldt ud realiserede. Såfremt Qaasuitsup Kommunia deles, vil denne udvikling bremses, og både de nuværende samt de nye kommuner vil skulle starte forfra med realiseringen af Strukturreformens målsætninger.

I den nuværende kommunestruktur har man søgt at imødekomme behovet for at give borgerne lettere adgang til den offentlige sektor via Sullissivik og borgerservicecentre i byerne og kontorerne i de mindre bosteder. Dette blev i evalueringen af strukturreformen vurderet til i høj grad at være lykkedes, selv om særligt nogle fagforvaltningsområder fortsat stort set ikke har udlagt opgaver til borgerservicecentre. Det drejer sig om arbejdsmarkeds- og erhvervsområdet, kultur- og undervisningsområdet samt børne- og ungeområdet samt delvist det tekniske område.

Kommunerne benytter den digitale borgerportal Sullissivik.gl i stadig stigende grad, men dog primært som et internt hjælpeværktøj. I hvilket omfang borgerne benytter portalen er afhængigt af deres adgang til internetforbindelse og det kendskab, borgerne har til portalens eksistens og muligheder. Der er dog i byerne en tendens til, at portalens ydelser benyttes i et stigende omfang. Den digitale udvikling må dog betragtes som en generel trend, der præger samfundet og således ikke er betinget af, hvordan den kommunale struktur ser ud. Den digitale udvikling vil, uanset om der gennemføres kommunedelinger eller ej, også fremadrettet være en opgave for hele det grønlandske samfund.

Ligeledes bør en forenkling af administrative sagsgange være et fokuspunkt for hele den offentlige sektor i Grønland, uanset hvordan den kommunale struktur fastlægges. Der ligger således et stort ansvar i administrationsbyerne i forhold til at sikre retningslinjer og administrative arbejdsgange, der guider og ensretter arbejdet i byerne og i de mindre bosteder på så enkel og hensigtsmæssig en måde som muligt. Det vil være en udfordring for mindre kommuner at realisere de administrative stordriftsfordele, der lå til grund for tanken om en strukturreform, der skulle samle kommunerne i større enheder.

Der er med strukturreformen sat øget fokus på kompetencerne hos de medarbejdere, der skal servicere borgerne. Sagsbehandlingen skal være så effektiv og korrekt som muligt. Borgerne møder primært de ansatte i borgerservicecentre og på kontorerne i de mindre bosteder. Generelt er personalet i servicecentre i byerne HK-uddannede og rådgivningsassistenter. Der er i meget få tilfælde ansatte med uddannelsesmæssige kompetencer på andre fagområder, eller ikke-uddannet personale, bortset fra i de mindre bosteder. Således er der på nuværende tidspunkt allerede etableret et godt grundlag for at fortsætte arbejdet med at give borgerne så kompetent en hjælp som muligt. Det er naturligvis også afgørende, at kommunernes centraladministration bemandes med kompetente medarbejdere med viden på deres fagområde. På baggrund af de gennemførte interviews i forbindelse med analysen, er billedet, at der må forventes rekrutteringsudfordringer til de kommende, nye administrationsbyer. Der er en risiko for, at mindre kommuner vil opleve disse udfordringer som endnu større end for nuværende.