

**Analyser af konsekvenserne ved en opdeling af
Qaasuitsup Kommunia og Kommuneqarfik Sermersooq**

Resumé

INDHOLDSFORTEGNELSE

1	Baggrund og formål	3
2	Overordnet konklusion	4
3	Deling af Qaasuitsup Kommunia.....	5
4	Deling af Kommuneqarfik Sermersooq.....	6
5	Deling af begge kommuner	7

1 BAGGRUND OG FORMÅL

Den politiske koordinationsgruppe har på et møde 11. februar 2015 besluttet at iværksætte en analyse af konsekvenserne af en mulig deling af Qaasuitsup Kommunia og Kommuneqarfik Sermersooq på baggrund af koalitionsaftalen for perioden 2014-2018.

Analysen er udført af henholdsvis BDO Grønland for så vidt angår Qaasuitsup Kommunia og Deloitte for så vidt angår Kommuneqarfik Sermersooq.

De 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 lokaldemokratiske aspekt er den væsentligste baggrund for overvejelserne omkring eventuelle kommunedeling, hvor denne analyses formål altså er at supplere overvejelserne med et grundlag for også at vurdere de økonomiske og administrative konsekvenser.

Der er tale om en indledende analyse, der skal tilvejebringe et grundlag for de fremtidige drøftelser af den kommunale struktur, og herunder drøftelserne om den fremtidige opgavevaretagelse.

De økonomiske og administrative analyser har primært taget udgangspunkt i de data, der lå til grund for evalueringen af strukturreformen, en opdatering af samme data samt årsregnskaberne for 2014. Hertil kommer en række yderligere analyser samt interviews med politiske og administrative nøglepersoner, både i kommunerne og i Selvstyret.

1.1 DE ANALYSEREDE KOMMUNEOPDELINGER

For analysen vedrørende Qaasuitsup Kommunia har det været formålet at afdække omkostninger og gevinster ved en opdeling af kommunen i tre nye kommuner:

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

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

- **Nuuk**, Paamiut (og Ivittuut) (omtales 'Kommune Vest')
- **Tasiilaq** og Ittoqqortoormiit (omtales 'Kommune Øst')

De fremhævede byer er i analyserne forudsat at skulle fungere som administrationsbyer i de nye kommuner.

2 OVERORDNET KONKLUSION

Analyserne har vist, at en opdeling af kommunerne vil medføre såvel en række engangsomkostninger i forbindelse med opdelingen, samt øgede udgifter til den efterfølgende drift af de opdelte kommuner:

- En opdeling af kommunerne vil medføre øgede driftsomkostninger til de nye kommuner - primært udløst af flere udgifter til flere kommunalpolitikere (hver kommune skal have sin egen kommunalbestyrelse) og til ledelse (hver kommune skal have sin egen direktion og administration). De øgede driftsudgifter er opgjort til mellem 20 og 25 mio. kr. (2014-priser) årligt i hver af de 2 nuværende kommuner. Samlet set vil der således fremadrettet være tale om merudgifter på mellem 40 og 50 mio. kr. om året.
- En opdeling af kommunerne vil medføre engangsudgifter i forbindelse med etablering af de nye kommuner (transaktionsomkostninger). Engangsudgifterne vedrører udgifter til overgangsudvalg, nye direktions, sekretariatsbistand til planlægning og implementering af de nye kommuner, herunder hjemmeside, logo, opsætning af it mv.. Disse udgifter er i Qaasuitsup opgjort til mellem 26 og 29 mio. kr., mens de i Sermersooq er opgjort til mellem 15 og 20 mio. kr. Samlet set vil transaktionsomkostningerne således anslået udgøre 41-49 mio. kr. For begge kommuner bemærkes dog, at der er tale om et groft skøn.

Når analysernes 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 de øgede udgifter ved en deling af kommunerne.

Analyserne har desuden vist, at kommunedelinger ikke blot vedrører den kommune, der deles. Der er også økonomiske konsekvenser for samfundets øvrige kommuner, fordi en kommunedeling ændrer på de enkelte kommuners tildeling i bloktilskud, samt hvor meget de enkelte kommuner skal bidrage ind i udligningsordningen og kompenseres for på omkostningsparametrene.

Konsekvenserne for kommunernes indtægtsgrundlag er i analyserne opgjort på baggrund af beregninger fra Skattestyrelsen og Finansdepartementet. Bloktilskudsfordelingen indeholder en række forhandlingsbaserede elementer, som det er vanskeligt at vurdere ændringerne i ved en eventuel kommuneopdeling. På samme måde vil en ny udligningsordning kunne ændre på kommunernes indtægtsgrundlag. Der er således en betydelig usikkerhed knyttet til opgørelsen af de nye kommuners indtægtsgrundlag.

I forhold til faglig bæredygtighed vil der være væsentlige konsekvenser, hvis man gennemfører en kommunedeling. Dette vil også påvirke kommunernes evne til at løfte eksisterende og evt. yderligere kommunale opgaver. Det vil også fremadrettet være sådan, at den mest udfordrede kommune sætter niveauet for, hvilke opgaver der generelt kan håndteres af kommunerne.

Derved vil en kommuneopdeling, der medfører mindre og mere sårbare nye kommuner, indebære en risiko i forhold til den faglige bæredygtighed og kvaliteten af opgaveløsningen, hvilket vil have betydning for, hvorvidt yderligere opgaveoverdragelser kan gennemføres.

3 DELING AF QAASUITSUP KOMMUNIA

Analysen har vist, at det både i en overgangsperiode fra 1. maj 2017 - 1. 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.

Konkret har analysen vist, at en kommuneopdeling vil medføre:

- En årlig merudgift til politisk ledelse (flere kommunalbestyrelsesmedlemmer) 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 de 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..

På indtægtssiden 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 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.

Qaasuitsup Kommunia har tilkendegivet, at kommunen generelt oplever udfordringer med at rekruttere fagligt kvalificeret personale til fagområderne, herunder socialområdet. Dette kan blive en endnu større udfordring efter en opdeling, især for Kommune AKQ og Kommune UUQ, men 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. Også på de øvrige fagområder kræves faglige kompetencer, og her vil Kommune AKQ og Kommune UUQ skulle bygge nye forvaltninger op fra bunden, herunder sikre rekruttering af kompetente medarbejdere. Der er således allerede udfordringer i dag, der påvirker opgavevaretagelsen, og disse kan forventes at vokse ved en kommunedeling.

4 DELING AF KOMMUNEQARFIK SERMERSOOQ

Denne undersøgelse viser, at det også i Kommuneqarfik Sermersooq er især udgifter til flere folkevalgte (kommunalbestyrelsesmedlemmer) samt to direktioner med tilhørende sekretariatsbetjening, samt øgede udgifter til ledere og medarbejdere i økonomi, lønadministration, HR og IT m.v., der skaber merudgifter i forhold til den nuværende Kommuneqarfik Sermersooq.

Med afsæt heri viser analysen, at en opdeling af Kommuneqarfik Sermersooq i Vest og Øst vil medføre:

- En årlig merudgift til administration på mellem 20 og 25 mio. kr. årligt. Heri indgår etableringen af en reduktion af den nuværende Kommunalbestyrelser i Kommuneqarfik Sermersooq Vest fra 19 til 15 medlemmer, udgifter til driften af en ny Kommunalbestyrelse, direktion og administration i Kommuneqarfik Sermersooq Øst.
- En engangsudgift i forbindelse med opdelingen af kommunen på mellem 15 og 20 mio. kr. Heri indgår udgifter til Overgangsudvalg, udgifter til rekruttering og aflønning af ny direktion og sekretariat i overgangsperioden samt udgifter til omlægning af IT, udvikling af nyt design/logo, hjemmeside m.v.

På indtægtssiden viser analysen, at indtægterne for de opdelte kommuner vil være en smule mindre end indtægterne i den ikke opdelte kommune. Der er som tidligere nævnt en betydelig usikkerhed i tilknytning til opgørelsen heraf.

Kommuneqarfik Sermersooq oplever allerede i dag, at det er vanskeligt at rekruttere de nødvendige kompetencer til opgaveløsningen i Tasiilaq og Ittoqqortoormiit.

Det er kommunens vurdering, at dette problem vil blive yderligere forstærket ved en opdeling af kommunen, hvor det anses for tvivlsomt, at en ny Øst kommune vil have tilstrækkelig kritisk masse til at tiltrække og fastholde de nødvendige kompetencer til på alle områder, at leve op til gældende love og regler.

5 DELING AF BEGGE KOMMUNER

Såfremt det besluttes at foretage en opdeling af både Kommuneqarfik Sermersooq og Qaasuitsup Kommunua, vil hele den offentlige sektor stå over for en ny situation. 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 begge kommuner deles, vil denne udvikling bremses, og de nye kommuner vil skulle starte forfra med realiseringen af Strukturreformens målsætninger.

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. Der må forventes rekrutteringsudfordringer til de kommende, nye administrationsbyer, ligesom det med mindre kommuner kan blive en endnu større udfordring at opbygge faglige fællesskaber. Der er en risiko for, at mindre kommuner vil opleve disse udfordringer som endnu større end for nuværende. Mangel på fagligt kompetent personale har betydning for både kvaliteten af det udførte arbejde på alle områder, og vil i sidste ende også have økonomiske konsekvenser.

Ligeledes er det en vigtig pointe, at der gælder et laveste fællesnævner-princip for, hvilke opgaver kommunerne kan løfte. Det vil sige, at den mest udfordrede kommune sætter niveauet for, hvilke opgaver der generelt kan håndteres af kommunerne. En kommunedeling vil derfor sætte spørgsmålstejn dels ved nye opgaveoverførsler og ved den nuværende opgavefordeling.

Såfremt det besluttes at foretage en opdeling af både Kommuneqarfik Sermersooq og Qaasuitsup Kommunua, vil det have betydning for tildelingen af bloktilskud og udligningen mellem kommunerne.

Hvad angår bloktilskuddet, vil der blive behov for nye forhandlinger om fordelingen på områder med konkrete aftaler om fordelingen mellem kommunerne. Hvad angår udligningen, skal det sikres, at en ny udligningsmodel kan tilpasses en offentlig sektor med flere kommuner end i dag.