



Forhandlingsutvalgene - Kommunereform i Nordre Land og Søndre Land - Analyse økonomi og tjenester



05.11.2015



Søndre Land Kommune



Nordre Land Kommune



Innhold

1. Innledning.....	2
3. Overordnet analyse	3
3.1 Befolkning og sysselsetting.....	3
Innbyggere 20-66 år i forhold til eldre innbyggere	4
Andel innbyggere over 67 år	5
Arbeidsmarkedsintegrasjon	5
Næringssammensetning.....	6
Sysselsettingsgrad	7
3.2 Kommunal ressursbruk.....	7
3.3 Konklusjoner fra SWOT-analysene	10
4. Økonomiske forhold.....	11
5. Tjenestekvalitet	15
Innbyggerundersøkelse	15
Kommunebarometeret	16
7. Muligheter for gevinster og besparelser ved sammenslåing	17
7.1 Vurdering av tematikken «gevinster og kostnader»	17
Administrasjonen	19
Pleie og omsorg	20
Grunnskole	20
Barnehage.....	20
Sosialtjenesten	20
Kommnehelse.....	21
Barnevern	21
Oppsummert teoretisk besparelse for et utvalg tjenester.....	21
7.2 Økonomiske statlige bidrag.....	22
8. Avsluttende kommentarer	24



1. Innledning

Dokumentet er ment å være et grunnlag for å berede prosessen videre og et grunnlag for en intensjonsavtale om sammenslåing av Nordre Land kommune og Søndre Land kommune. På bakgrunn av intensjonsavtalen og dens innhold må kommunene ta stilling til om de vil anbefale en evt. sammenslåing. Utredningen har ikke noen ambisjon om å gi alle svar verken av positiv eller negativ karakter tilknyttet en sammenslåing. Ambisjonen med dokumentet er å gi en skjematisk oversikt over nøkkeltall knyttet til økonomiske forhold, ressursinnsats og i noen grad «kvalitetsindikatorer» relatert til kommunens tjenesteproduksjon. Utredningen er først og fremst ment å være et redskap inn i arbeidet mot en potensiell intensjonsavtale. Intensjonsavtaler er nyttige og antagelig nødvendige fordi det i forbindelse med en kommunesammenslåing er mange spørsmål som er av politisk karakter, og som en utredning ikke kan gi et direkte svar på, men må fremforhandles.

Utredningene kan bidra til å skape en bedre forståelse for status og utfordringer som kommunene står overfor på ulike områder, både i dag og framtiden.

Dette kan dreie seg om ulike temaer og problemstillinger knyttet til befolknings- og næringsutvikling, økonomi, tjenesteproduksjon, forvaltning og myndighetsutøvelse, samfunnsutvikling og demokrati. Videre kan utredningene si noen om potensielle fordeler og ulemper en kommunesammenslåing kan gi på ulike områder. Hvordan man velger å håndtere de muligheter en kommunesammenslåing gir, vil imidlertid være avhengig av politiske prioriteringer. Intensjonsavtalene som er inngått har dermed vært viktig for å tydeliggjøre fra politisk hold hvorfor man ønsker sammenslåing og hva man vil oppnå med dette. Intensjonsavtalene har beskrevet hva man vil oppnå med sammenslåingen og det er gjerne definert både hovedmål og delmål. Videre er det bl.a. beskrevet hvor kommunesenteret skal være, hvordan kommunale tjenester skal styrkes, hvordan ulike kommunale funksjoner skal lokaliseres og hvordan ansatte skal håndteres i prosessen. Mao. er ikke disse svarene å finne i dette dokumentet, men det er ment å være en hjelp i arbeidet med å gi dem.

Det spørsmålet som derfor må stilles etter hvert kapittel i dette dokumentet er: «Hva betyr dette for og i en intensjonsavtale»?

Siden Etnedal også er invitert til en samarbeidsprosess fra Nordre Land er også tall i tilknytning til dem nevnt en del plasser i dokumentet, selv om det primært er prosessen i Nordre og Søndre Land som er bakgrunn for utredningen.

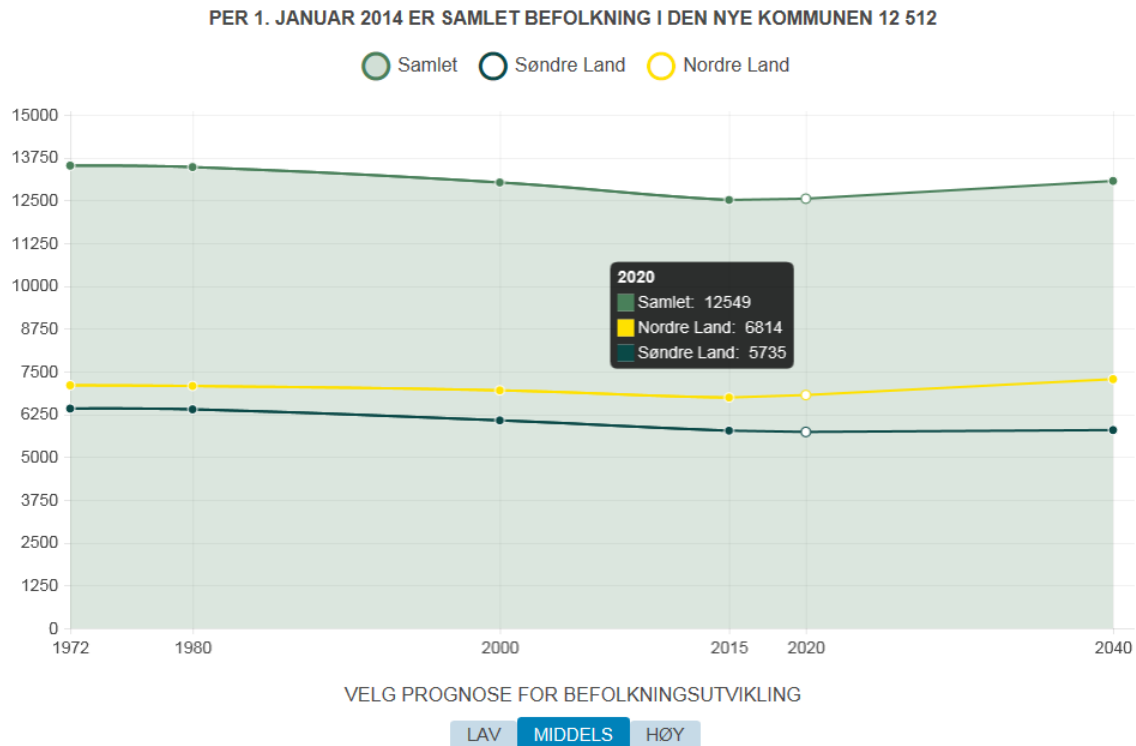


3. Overordnet analyse

3.1 Befolkning og sysselsetting

Befolkningsutviklingen er kanskje den største utfordringen Nordre Land og Søndre Land kommune har. For få mennesker blir født, blir boende eller velger å flytte hit. Denne utfordringen deles med alle kommunene i Oppland og Hedmark hvor ingen kommuner tar ordentlig del i den befolkningsveksten som skjer i Norge.

Tabellen viser befolkningsutviklingen fra 1972 til 2015 og framskriving av befolkningsutviklingen frem mot 2040.





Innbyggere 20-66 år i forhold til eldre innbyggere

Figuren under viser antall personer i arbeidsfør alder i forhold til de på 80 år og over i 2015, 2020 og 2040. En reduksjon i forholdstallet mellom de to aldersgruppene betyr at det er færre innbyggere i yrkesaktiv alder per innbygger i den eldre aldersgruppen.





Andel innbyggere over 67 år

Tabellen under viser andelen over 67 år i dag og i 2030, hvis utviklingen fortsetter som i dag. Nesten 50 % av befolkningen i Nordre Land og Søndre Land vil da være over 67 år.

Eksempler fra Oppland:

	2010	2030.0
0513 Skjåk	31.0	54.7
0511 Dovre	33.6	50.7
0515 Vågå	32.8	48.4
0538 Nordre Land	30.3	47.8
0536 Søndre Land	27.8	47.6
0514 Lom	28.6	47.2
0517 Sel	30.7	47.1
0540 Sør-Aurdal	32.6	46.6
0516 Nord-Fron	27.9	46.4
0543 Vestre Slidre	28.9	46.1
0502 Gjøvik	24.4	33.4
0501 Lillehammer	25.0	34.6
OPPLAND	26.5	39.3

Fremskrivninger basert på SSB statistikk -
Middelalternativet

Arbeidsmarkedsintegrasjon

Et viktig forhold for alle regioner er hvordan arbeidsmarkedet i kommunene er integrert med hverandre og med arbeidsmarkedet utenfor kommunen. Dette kommer til uttrykk gjennom ut- og innpendling til andre kommuner som er innenfor praktisk pendlingsavstand.

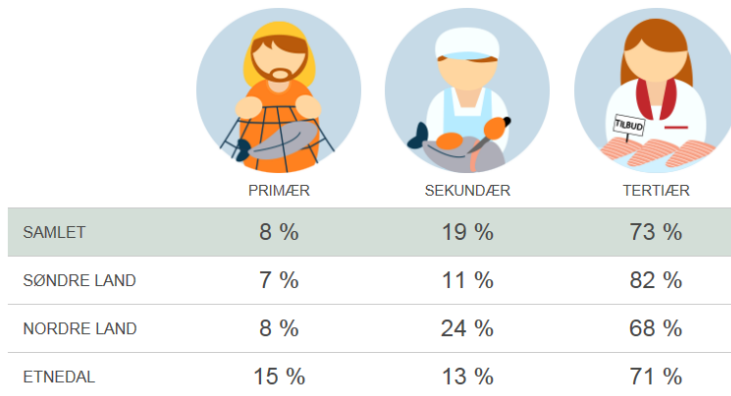
I tabellen under kan vi se hvordan pendlingen er mellom kommunene i Gjøvikregionen. Den viser antall pendlere i forhold til samlet sysselsetting i kommunen (år 2012).

		Arbeidskommune					
		Gjøvik	Nordre Land	Søndre Land	Vestre Toten	Østre Toten	Utenfor
Bostedskommune	Gjøvik	69,3	0,7	0,7	8,0	3,0	18,4
	Nordre Land	8,7	71,4	5,5	0,9	0,5	13,0
	Søndre Land	16,6	10,7	50,7	6,6	1,6	13,8
	Vestre Toten	24,0	0,3	0,6	57,5	6,5	11,1
	Østre Toten	22,6	0,2	0,3	11,7	52,3	13,0
	Utenfor	14,0	7,3	5,8	6,5	11,6	



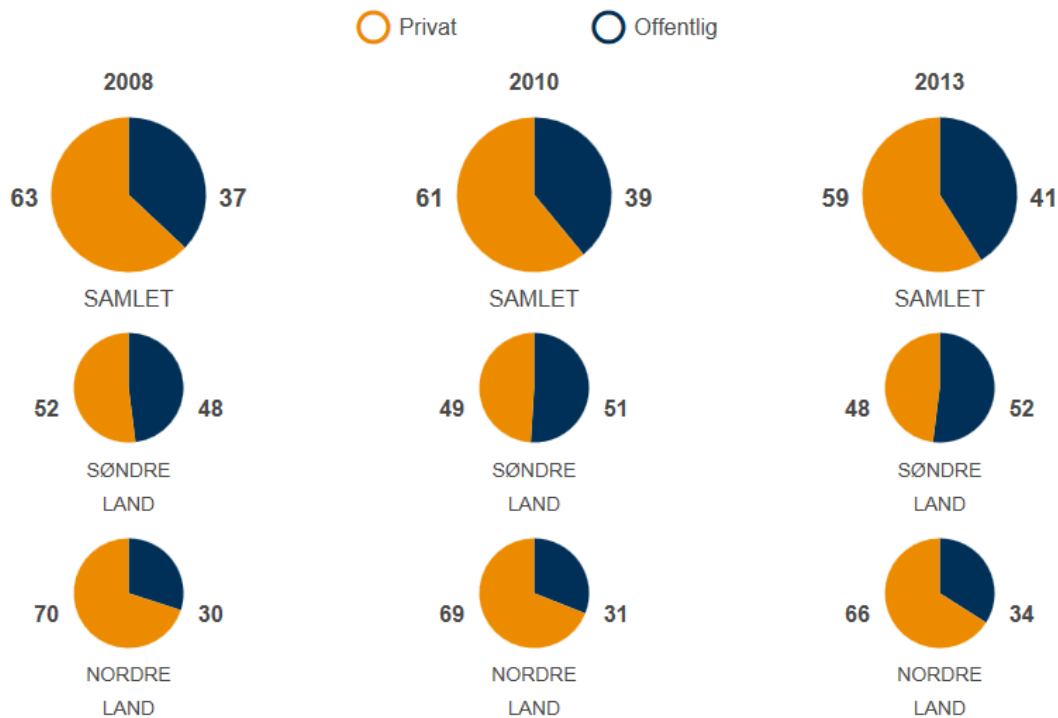
Nærings sammensetning

Tallene viser nærings sammensetningen fordelt på primær, sekundær og tertiær næring i 2013.



Privat og offentlig sysselsetting

Figuren viser andel sysselsatte i offentlig og privat sektor i 2008, 2010 og 2013.



Sårbarhetsindikator

Denne indeksen sier noe om hvor sårbart næringslivet i kommunen er. Næringsmessig sårbarhet er her målt ved å kombinere tre indikatorer – hjørnesteinsfaktor, bransjespesialisering og arbeidsmarkedsintegrasjon. En høyere verdi tilsvarer større sårbarhet (2011 tall).



SØNDRE LAND



NORDRE LAND



Sysselsettingsgrad

Tabellen under viser andelen sysselsatte i prosent av befolkningen sammenliknet med kommunene i Gjøvikregionen, Oppland og hele landet.

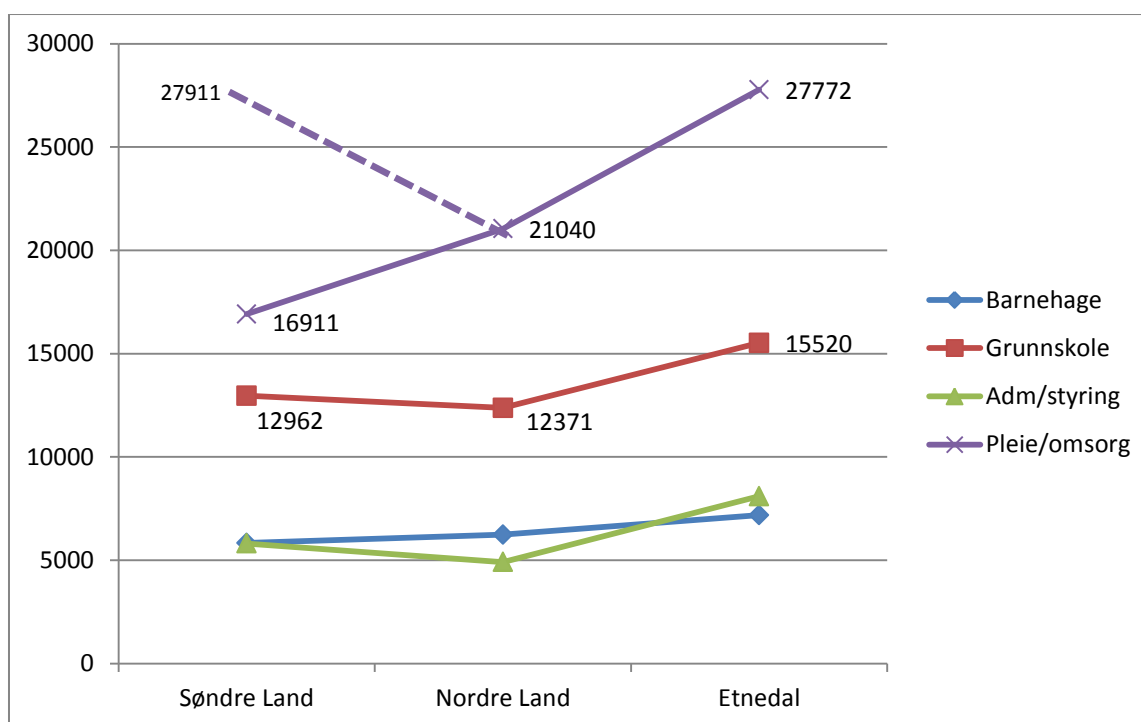
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Nordre Land	67,7	67,4	66,2	65,8	64,8	65,6	64,8
Søndre Land	64,8	64,4	61,9	61,3	61,4	60,7	60,4
Gjøvik	69,9	69,5	67,5	66,9	66,5	65,8	65,7
Østre Toten	71,2	71,1	68,9	68,4	67,8	67,1	66,9
Vestre Toten	69,1	68,3	66,3	65,1	65,4	64,6	64,8
Oppland	71,3	71	68,9	68,5	68,2	67,6	67,5
Landet	71,6	71,5	69,7	69,1	69,1	68,7	68,6

Kilde SSB

Søndre Land kommune har den laveste andelen sysselsatte sammenliknet med kommunene i Gjøvikregionen, Oppland og hele landet. Nordre Land har en noe høyere sysselsettingsgrad enn Søndre Land.

3.2 Kommunal ressursbruk

Ressursbruk på de 4 store områdene (tall pr. innbygger).

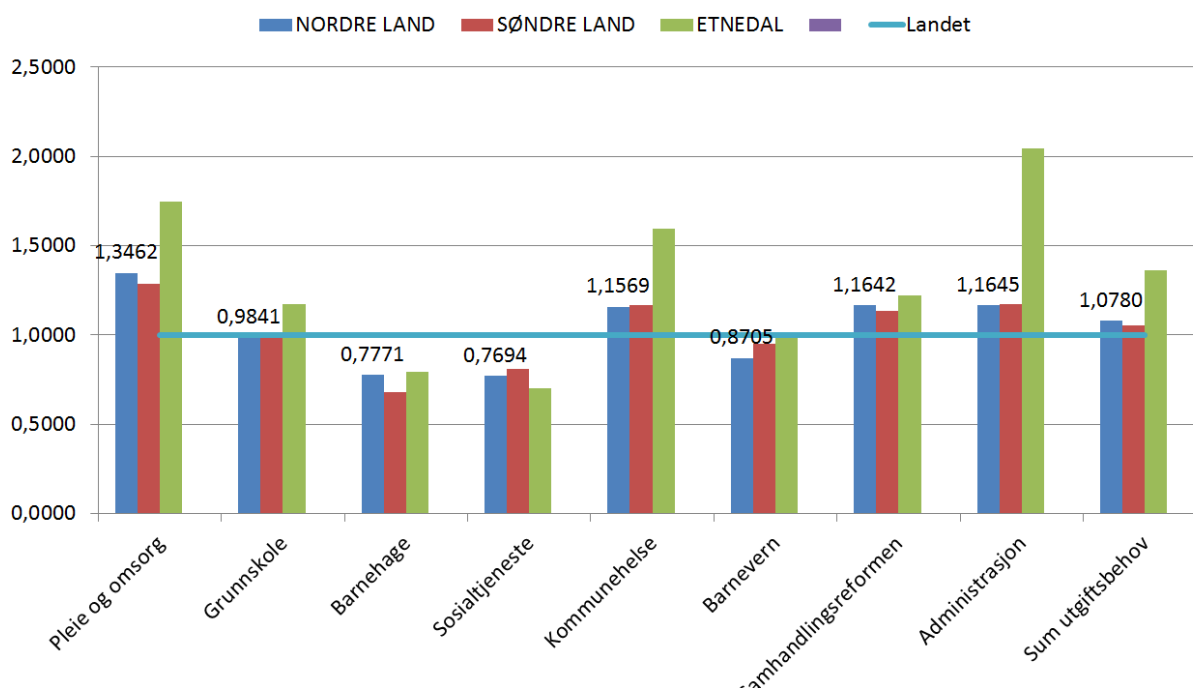


Pleie og omsorg i Søndre Land er justert ned kr. 11.000 da det er hva kommunen bruker per innbygger i forbindelse med vertskommuneansvaret. Den stiplede linjen viser nivået inkludert vertskommunemidlene.

KS har utviklet en modell som synliggjør kommunenes utgiftsbehov innenfor noen tjenesteområder, basert på objektive kriterier som benyttes i kostnadsnøklene for fordeling av rammetilskuddet. Landsgjennomsnittet er 1. Tallene som er gjengitt i grafen er Nordre Land kommunes.



Her er anslaget for kommunens ressursbruk sammenlignet med landsgjennomsnittet (=1) som staten benytter. Kommunen blir kompensert/trukket ut fra dette i rammetilskuddet.



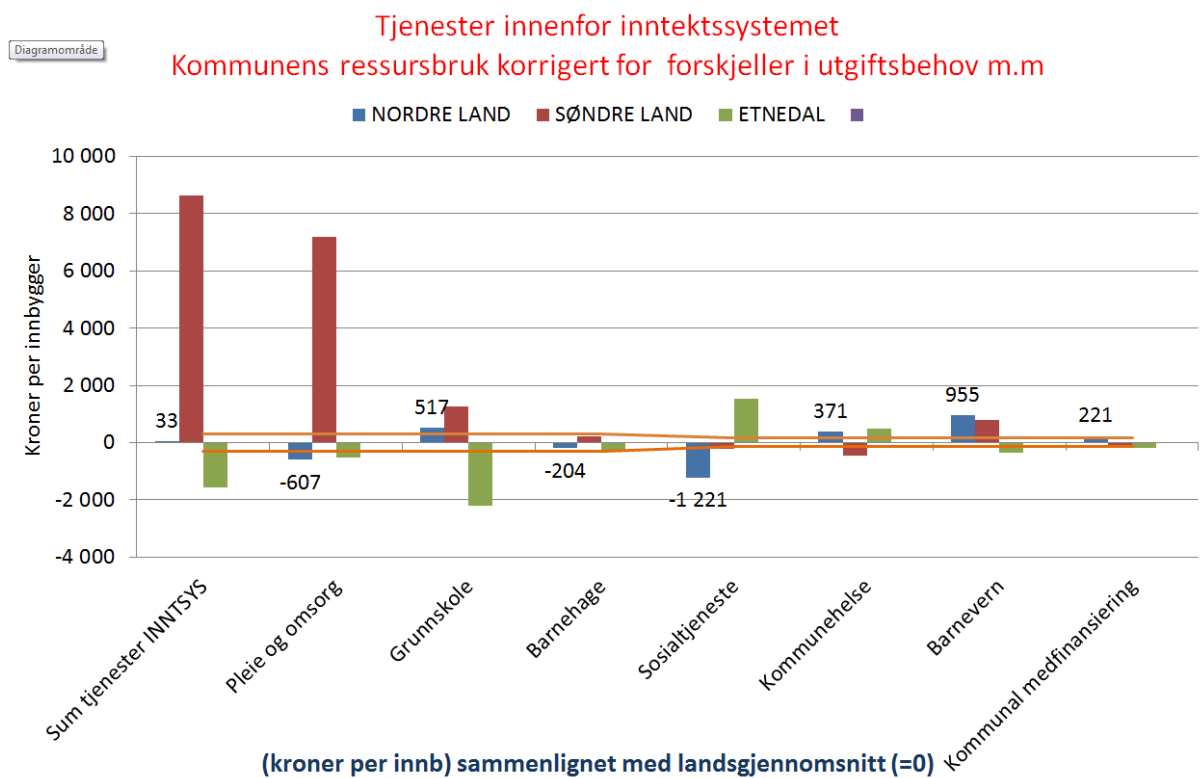
Totalt sett har Nordre Land kommune en beregnet utgiftsindeks som ligger litt over landsgjennomsnittet. Totalt er indeksen 1,078. Det samme har Søndre Land med en indeks på 1,052. Som man ser av grafene ovenfor er både Nordre Land kommune og Søndre Land kommune «billigere» å drifte enn gjennomsnittskommunen, basert på de objektive kriteriene i utgiftsutjevningen, på områdene Grunnskole (0,9937), Barnehage (0,6821), Sosialtjeneste (0,8117) og Barnevern (0,9524). Søndre Lands tall i parentes.

For å finne ut hvorfor kommunene er billigere enn gjennomsnittskommunen, må man se på indeksen på de enkelte kriteriene som ligger i delkostnadsnøklene. Basert på de objektive kriteriene får da Nordre Land kommune og Søndre Land kommune tilført midler fra staten for å kunne tilby tjenester på likt nivå som gjennomsnittskommunen i Norge. På de tjenesteområdene der indeksen er lavere enn 1, blir f.eks Nordre Land kommune «trukket» i rammetilskuddet på grunn av at det ansees som billigere for Nordre Land enn gjennomsnittskommunen å tilby tjenester innenfor disse områdene. Det betyr at Nordre Land også bør kunne ligge lavere i KOSTRA når det gjelder ressursbruk på tjenesteyting innenfor disse områdene.

Når det gjelder Pleie og omsorg (1,2879), Kommunehelse (1,1687), Samhandlingsreformen(1,1326) og Administrasjon (1,1699) er både Nordre Land kommune og Søndre Land kommune mer kostnadskrevende kommuner enn gjennomsnittskommunen (Søndre Lands tall i parentes). Basert på de objektive kriteriene får da f.eks Nordre Land kommune tilført mer midler fra staten for å kunne tilby disse tjenestene på likt nivå som gjennomsnittskommunen i Norge. Det betyr også at Nordre Land, og Søndre Land, normalt sett skal ligge over gjennomsnittskommunen i KOSTRA på disse områdene.



I KS-modellen kan man dykke enda lengre ned, og se på kommunens ressursbruk til tjenestene innenfor utgiftsutjevningen, hvor ressursbruken er korrigert for de forskjellene som fra statens side er ansett som objektive kriterier. Man vil med denne korrigeringen synliggjøre de ekstra ressursene (eller mindre bruk av ressurser sammenlignet med det staten mener kommunen skal bruke) som kommunene benytter. Grafene nedenfor viser hvor mye Nordre Land kommune og Søndre Land kommune bruker på de ulike tjenesteområdene når man korrigerer for utgiftsbehovet som er hentet fra utgiftsutjevningen. Landsgjennomsnittet er 0. I tillegg sammenlignes det her med Etnedal kommune. Kort oppsummert kan man si at det er indikasjoner på at kommunene prioriterer noe ulikt. Innen pleie og omsorg er det store forskjeller i ressursbruk mellom kommunene, men her vil vertskommuneordningen i Søndre Land spille inn og gjør sammenligningene mer kompliserte. Innen grunnskole ligger Søndre Land høyere enn Nordre Land, mens det på barnehageområdet er også er noe forskjell der Nordre Land bruker mindre ressurser på barnehage enn det utgiftsbehovet skulle tilsi, mens Søndre Land bruker mer på barnehage. Når det gjelder sosialtjenesten bruker begge kommunene mindre enn utgiftsbehovet skulle tilsi, Nordre Land vesentlig mindre enn Søndre Land. På kommunehelse er bildet motsatt, der Nordre Land bruker mer ressurser enn utgiftsbehovet skulle tilsi, mens Søndre Land bruker mindre. På barnevern bruker begge kommunene mer enn utgiftsbehovet skulle tilsi, og Nordre Land enda mer enn Søndre. Både Nordre Land og Søndre Land har bofellesskap for enslige mindreårige asylsøkere, noe som medfører økte utgifter på funksjonen for plasseringer foretatt av barnevernet.





3.3 Konklusjoner fra SWOT-analysene

Telemarkforsknings konklusjoner fra SWOT-analysene, dvs. kommunens egenanalyse av styrker, svakheter, trusler og muligheter presentert på felles formannskapsmøte i mai 2015:

- Nordre- og Søndre land er kommuner som er mindre i folketall (enn Gjøvik og Toten kommunene) og synes å ha noe større utfordringer knyttet til små fagmiljøer, kapasitet, kompetanse, sårbarhet, rekruttering og distanse til tjenesteproduksjonen.
- Begge kommunene har utfordringer knyttet til demografisk utvikling og opprettholdelse av folketallet.
- Når det gjelder samfunnsutvikling blir det fra Søndre Land gitt uttrykk for at man har vanskelig geografisk beliggenhet, noe som vanskeliggjør gode løsninger. Krevende med helhetlige areal- og transportløsninger. Det er også lite ressurser til større prosjekter som ønskes igangsatt.
- Nordre Land har utfordringer på samfunnsutviklingsområdet, men det er frykt for at fokuset, nærheten og engasjementet i forhold til dette vil bli svekket ved å bli en del av en storkommune. Ved en sammenslåing med Søndre Land er det også frykt for at blir «to kommuner» også etter en sammenslåing.
- Demokratisk er det i dag utfordringer med rekruttering, valgdeltakelse og litt for stor nærhet. Med en storkommune er det frykt for lav representasjon, lavt engasjement, liten påvirkningskraft og sentralisering.



4. Økonomiske forhold

Eiendomsskatteforskjellen

Søndre Land kommune har ikke innført eiendomsskatt.

Nordre Land kommune innførte eiendomsskatt på 80- tallet, i forbindelse med utbyggingen av Dokka Kraftverk. I den forbindelse ble det også innført eiendomsskatt på boliger i «områder utbygd på bymessig vis», altså Dokka sentrum. Etter at eiendomsskatt noen år kun ble skrevet ut på verker og bruk (industribedrifter og kraftverk) ble det fra 01.01.14 innført eiendomsskatt på all eiendom i hele kommunen. Nordre Land kommune har i dag eiendomsskatteinntekter som fordeler seg slik:

Kraftverk	ca kr. 12,5 mill
Andre Verk og bruk	ca kr. 4,3 mill
Andre eiendommer(herunder boliger/fritidsboliger og ubebygde tomter)	ca. kr. 16,2 mill
SUM	ca. kr. 33,0 mill

Kraftinntekter

Nordre Land har inntekter hentet direkte og indirekte fra det å være en kraftkommune, i tillegg til tidligere nevnte eiendomsskatteinntekter fra kraftverksrelatert næring.

Konsesjonsavgifter	ca kr. 2,2 mill
Konsesjonskraftsalg	ca kr. 7,5 mill
Naturressursskatt	ca kr. 7,8 mill
Utbytte fra Vokks	kr. 4,5 mill
Renteinntekter på ansvarlig lån gitt til Vokks	kr. 4,2 mill
SUM	Ca kr. 26,2 mill.



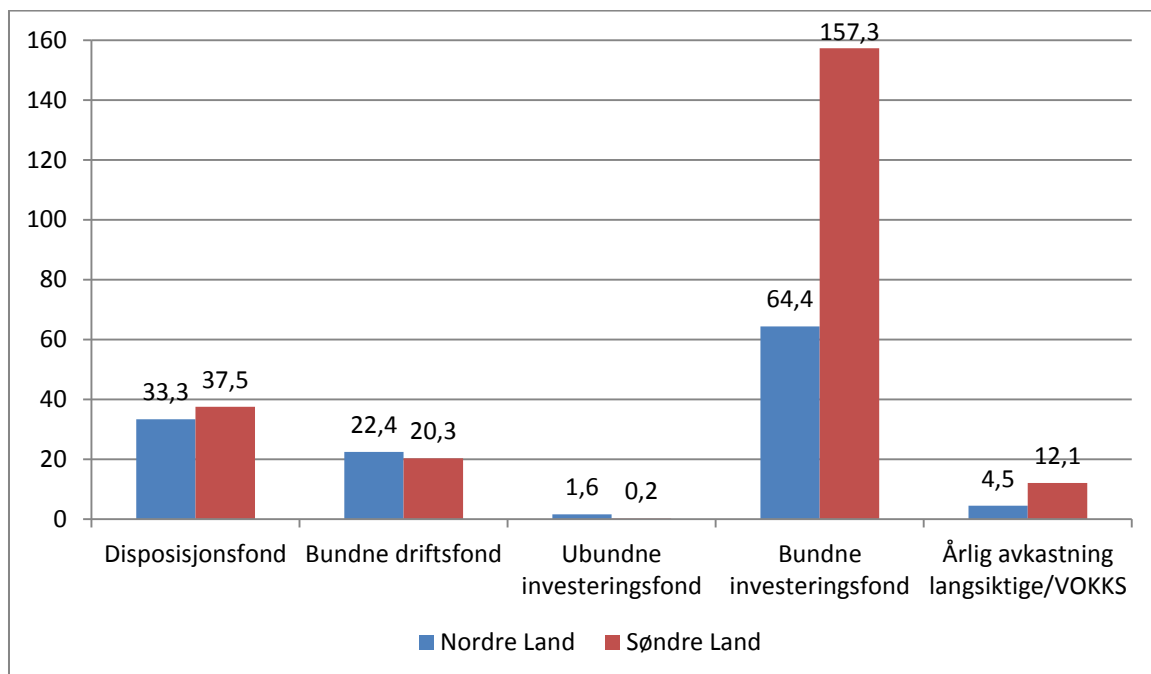
Fond

Nordre Land kommune har kr. 61,8 mill i fondsmidler. Disse fordeler seg på kr. 33,3 mill i disposisjonsfond, kr. 22,4 mill i bundne driftsfond, kr. 1,6 mill i bundne investeringsfond og kr. 4,4 mill i ubundne investeringsfond.

I forbindelse med salg av OE-aksjer i 2001, lånte Nordre Land kommune ut kr. 50 mill til Vokks som ansvarlig lån. Dette lånet er senere utvidet til kr. 60 mill. Disse midlene kommer i tillegg til fondsbeholdningene.

Søndre Land kommune har kr. 215,3 mill i fondsmidler. Disse fordeler seg på 37,5 mill i disposisjonsfond, kr. 20,3 mill i bundne driftsfond, kr. 0,2 mill i bundne investeringsfond og kr. 157,3 mill i ubundne investeringsfond.

Gjennomsnittlig avkastning på langsiktige plasseringer siste 3 år gir Søndre Land kr 12,1 mill i avkastning. Til sammenligning har Nordre Land kr. 4,5 mill i utbytte fra VOKKS.

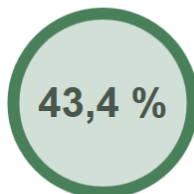




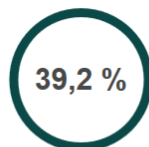
Lånegjeld

Netto lånegjeld er langsiktig gjeld fratrukket utlån og ubrukke lånemidler, i prosent av brutto driftsinntektene.

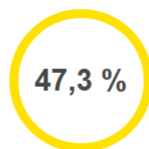
NETTO LÅNEGJELD 2013



SAMLET

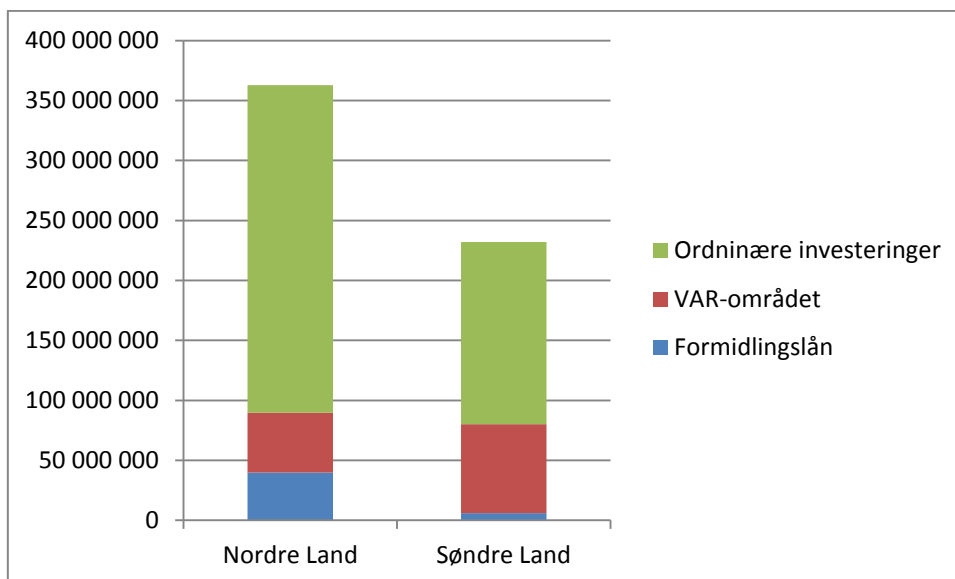


SØNDRE LAND



NORDRE LAND

Søndre Land lånegjeld er på kr. 232 mill og Nordre Lands på kr. 352 mill. Lånegjelden splittet på formidlingslån, selvkostområdet Vann, avløp og renovasjon og «ordinære» investeringer fordeler seg slik for de to kommunene:





Driftsinntekter

Driftsinntektene er summen av skatteinntekter, rammetilskudd, øremerkede tilskudd til løpende drift og gebyrer/salgs- og leieinntekter. Tallene vises i 1000 kroner, som sum for kommunen eller per innbygger.

Tallene er hentet fra KOSTRA 2013.

Kommune	PER INNBYGGER	SUM FOR KOMMUNEN
SAMLET	kr 83	kr 1 027 775
NORDRE LAND	kr 79	kr 529 567
SØNDRE LAND	kr 87	kr 498 208

Kommunale avgifter/selvkost/subsidiering (avgiftsnivå og dekningsgrad vann, renovasjon, avløp og feiing).

Dekningsgrader 2014 (hvis over 100 % skal pengene avsettes eller tilbakeføres og hvis under 100 % er det en subsidiering av tjenesten):

	Nordre Land:	Søndre Land:
Vann	78,9 %	100 %
Renovasjon	100,3 %	99,7 %
Septik (slam)	105,1 %	98,3 %
Kloakk	99,5 %	99,9 %
Feiing	105,3 %	90,7 %
Spredt avløp	117,5 %	

Avgiftene for 2014. Kilde: KOSTRA/SSB, og Smarte Penger:

Kommune	Fylke	Sum	Vann	Avløp	Avfall	Feiing
Nordre Land	Oppland	16 906	5 256	8 213	2 663	775
Søndre Land	Oppland	20 811	7 568	10 013	2 818	414

Innbyggerne i Nordre Land betaler i tillegg eiendomsskatt, jfr. over.

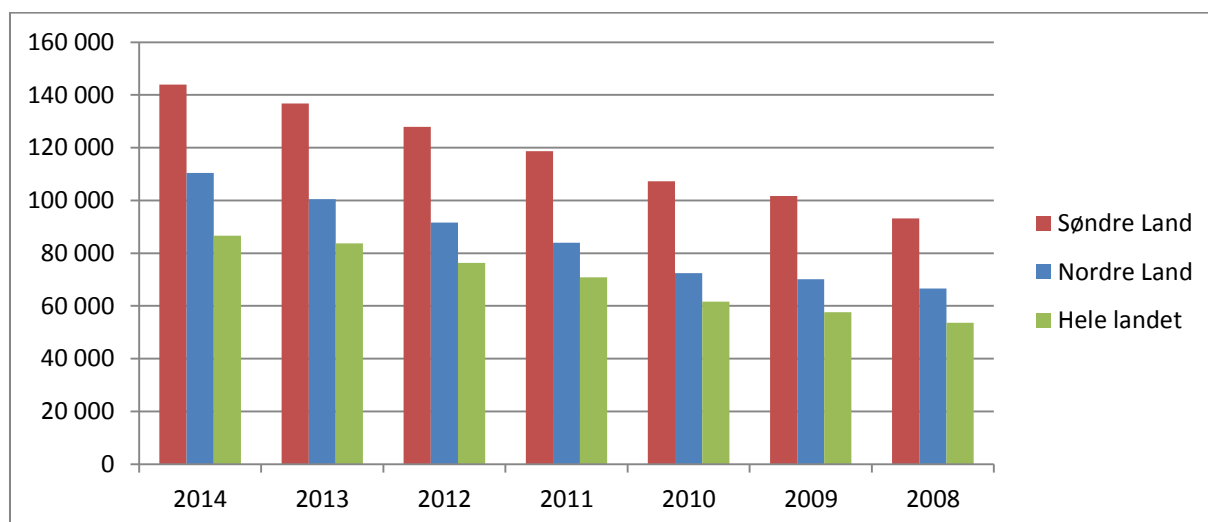
Vertskommuneoppgaven

Søndre Land kommune mottar i dag kr. 65 mill i vertskommunetilskudd og etter prognosene vil den siste vertskommunebrukeren være borte i 2028. Da faller også inntektsposten for denne oppgaven bort og det er derfor nødvendig å nedjusterer driften i takt med at det blir færre vertskommunebrukere.



Pensjonsforpliktelser

Både Nordre Land og Søndre Land amortiserer sine premieavvik årlig, så på dette området ligger det ikke ulikheter (akkumulert gjeld) som skal skape praktiske eller regnskapsmessige utfordringer. Imidlertid er kommunenes samlede framtidige forpliktelser relativt forskjellige og er skjematisk framstilt under. Begge kommunene har forpliktelser som ligger over landsgjennomsnittet. At Søndre Land ligger så vidt høyere en Nordre Land, skyldes i all hovedsak Søndre Lands vertskommuneansvar.

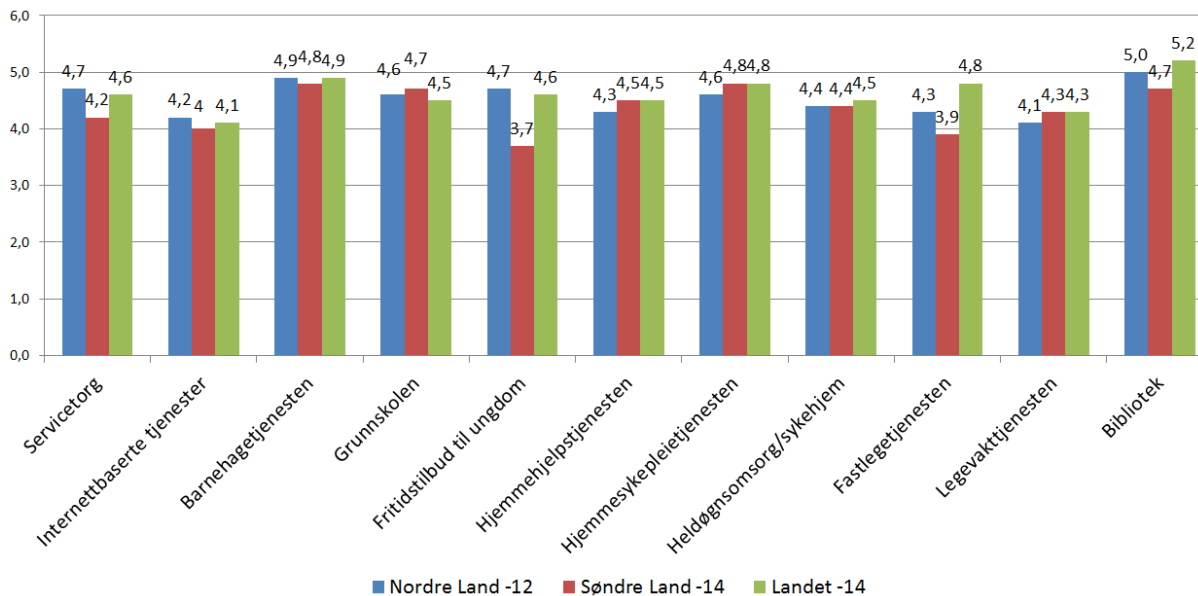


5. Tjenestekvalitet

Innbyggerundersøkelse

Nordre Land gjennomførte innbyggerundersøkelse i 2012, mens Søndre Land gjennomførte den samme undersøkelsen i 2014 (bedrekommune.no).

Tabellen viser tilfredsheten med de kommunale tjenestene blant de som har brukt tjenesten siste 12 måneder og de som ikke har det.



Nordre Land scorer bedre eller som landsnittet på 5 av 11 områder, Søndre Land gjør det samme på 4.

Undersøkelsen er noe forandret fra 2012 til 2014. De spørsmålene som gjelder tilfredshet med kommunene som bosted og hvordan lokaldemokratiet fungerer er derfor forholdsvis tidkrevende å sammenligne. De er derfor ikke omtalt her.

Kommunebarometeret

Barometeret er utarbeidet av Kommunal Rapport og hensikten er å gi et oversiktlig bilde av hvordan kommunens nøkkeltall er, i forhold til resten av Kommune-Norge. Kommunebarometeret er en rangering, ikke en vurdering om tjenesten fortjener stempel god nok eller ei. For en vanlig kommune er det helt naturlig å ha omtrent like mange gode som dårlige plasseringer når Kommune-Norge rangeres. Der man kommer dårlig ut, kan det likevel være naturlig å anta at det kan være noe å hente på å se på hva de beste kommunene gjør.

Hovedtall

Tabellen viser plasseringen kommunen får bare ved å se på nøkkeltallene alene, uavhengig av inntekt, og til slutt plassering hvor det er tatt hensyn til inntektsnivået.

	Gruppe	Korrigert inntekt	Rangering nøkkeltall alene	Rangering justert for inntektsnivå
Søndre Land	G10	96	184	110
Nordre Land	G11	99	297	258

Søndre Lands nøkkeltall er klart bedre enn disponibel inntekt skulle tilsi.

Nordre Lands nøkkeltall er omtrent som forventet ut fra disponibel inntekt.

Sektortabell

Plassering innen hver sektor i forhold til nasjonalt. Fargekodene gir signal om hvor godt eller dårlig kommunen ligger an i sektoren, målt mot alle kommuner. I noen tilfeller har ikke kommunen nok data til å bli plassert innen enkelte sektorer.

Sektortabellen er det ikke justert for kommunens korrigerte inntekt.

Søndre Land:



	Vekt (%)	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Grunnskole	20			342	354	276	157
Eldreomsorg	20	261	258	229	310	277	363
Barnevern	10	351	384	373	277	184	133
Barnehage	10	395	404	380	212	363	267
Helse	7,5	309	264	237	324	313	319
Sosial	7,5	240	192	187	147	77	
Kultur	2,5	357	386	395	390	403	415
Økonomi	10	85	79	98	82	50	54
Kostnadsnivå	5	373	377	373	378	386	368
Miljø og ressurser	2,5	139	293	213	36	124	126
Saksbehandling	2,5					109	
Vann, avløp og renovasjon	2,5	197	77	112	78	111	53

Vedrørende kostnadsnivået: Hva gjelder pleie og omsorg ligger Søndre Land rundt kr. 8.600 kroner høyere i drift per innbygger, når det måles mot kommunene som er rimeligst i drift. Det bør derfor nevnes at Søndre Land per innbygger bruker rundt kr. 11.000 i forbindelse med vertskommuneansvaret.

Nordre Land:

	Vekt (%)	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Grunnskole	20			327	369	397	387
Eldreomsorg	20	168	326	243	193	299	242
Barnevern	10	381	234	119	158	101	190
Barnehage	10	261	313	264	278	173	215
Helse	7,5	277	295	247	247	331	369
Sosial	7,5	66	112	150	119	190	144
Kultur	2,5	168	109	157	63	106	68
Økonomi	10	50	88	112	134	146	73
Kostnadsnivå	5	85	115	153	157	247	190
Miljø og ressurser	2,5	210	351	134	124	287	210
Saksbehandling	2,5			143	232	308	
Vann, avløp og renovasjon	2,5	287	224	121	113	103	

7. Muligheter for gevinster og besparelser ved sammenslåing

7.1 Vurdering av tematikken «gevinster og kostnader»

Muligheter for gevinster og besparelser vil potensielt være tilstede dersom man fester lit til tidligere utredninger. Innsparingspotensialet ved sammenslåing av kommuner ligger i utnyttelse av



stordriftsfordeler. Det vil kunne påregnes «opplagte besparelser» som følge av en sammenslåing f.eks innen sentraladministrative funksjoner og innen enkelte tjenester. Man skal ikke undervurdere innsparingsmulighetene innen tjenesteområdene, men det vil erfaringsmessig være vanskelig å hente ut stordriftsfordeler for en del førstelinjetjenester hvor nærheten til innbyggerne og brukerne er viktig. Historien viser også gjennom de siste frivillige kommunesammenslåingene som er gjennomført, så har skoler, barnehager og sykehjem samme lokalisering som tidligere. Ofte har dette vært en forutsetning som er lagt til grunn for en definert tidsperiode. Hvorvidt stordriftsfordelene kan eller ønskes tatt ut som en gevinst blir dermed et politisk spørsmål. I tillegg står man i et konstant forhold til et samfunn som endrer seg og endrer krav til kommunesektorens ivaretagelse av sine funksjoner.

Telemarkforskning har gjort flere analyser av potensielle innsparinger i kommunestruktur-sammenheng. F.eks i samband med Innerøy og Mosvik peker de på et potensiale for innsparinger på rundt 19 millioner kroner hvorav ca. 5 millioner tilskrives administrative funksjoner. I prosessen med sammenslåing mellom Gran og Lunner ble potensiale for den administrative besparelsen antydnet å ligge på om lag 6 millioner kroner. I Telemarkforskningens utredning «En kommune, Ett Land» i 2006 ble det konkludert med at *«innsparingspotensialet varierer fra 10 til 13 millioner årlig avhengig av hvilken kommune man tror det er realistisk å sammenligne seg med.»*

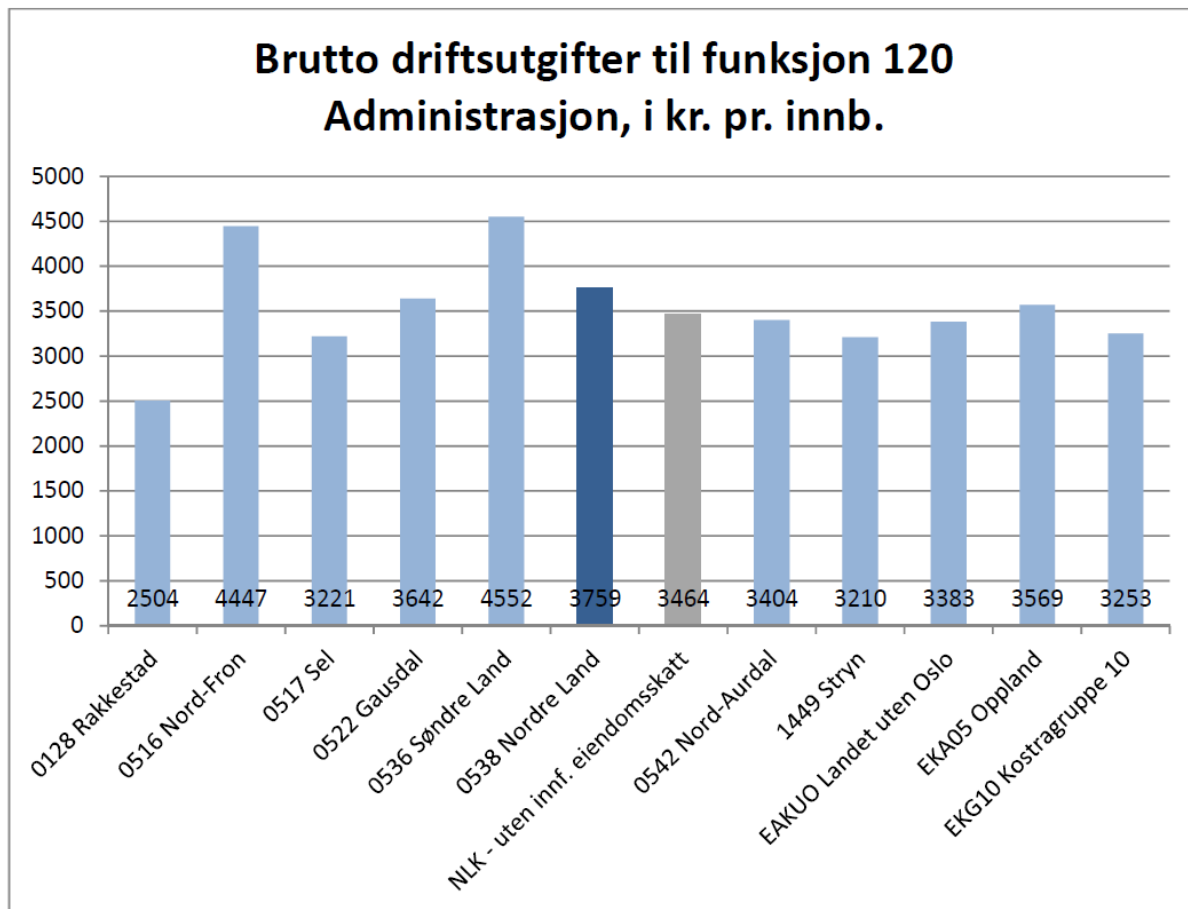
Det blir ikke foretatt noen detaljert vurdering av innsparingsmulighetene innen administrasjon i denne omgang, noe som ville krevd en konkret og relativt omfattende analysejobb der en må inn i den enkelte kommune og vurderte hver enkelt stilling og måten kommunene er organisert på. Nordre Land kommune gjorde imidlertid en relativt detaljert analyse og organisatorisk sammenligning av sin administrasjon i 2014. Tallene som ble brukt var da basert på 2013-tall. Sammenligningskommunene som den gang ble valgt for en organisatorisk analyse var Rakkestad, Nord-Fron, Sel, Nord-Aurdal og Stryn. I tallsammenstillingen ble imidlertid også Søndre Land kommune inkludert.

Det er i de etterfølgende beregningene tatt utgangspunkt i KOSTRA-tallene for 2013 og sett på forskjellene i ressursbruk mellom de to kommunene, og hvilke innsparingspotensial som ligger der ved at begge kommunene bruker ressurser tilsvarende den mest ressurseffektive kommunen innenfor det enkelte området. Det etterfølgende er dermed en svært enkel sammenstilling av potensielle besparelser innen tjenesteproduksjonen dersom man forutsetter at den rimeligst drevne kommunens tall legges til grunn for driften i en ny kommune.

For å beregne mulig innsparing er det lagt til grunn 6.700 innbyggere i Nordre Land og 5.700 innbyggere i Søndre Land.



Administrasjonen



Figur 1 Sammenligning av brutto driftsutgifter til funksjon 120, administrasjon, i kr pr innbygger (SSB 2013).

Vår definisjon av "administrasjonsutgifter" i den nedenforstående analysen er brutto driftsutgifter på følgende KOSTRA-funksjoner:

- 100 – Politisk styring og kontrollorganer
- 120 – Administrasjon
- 130 – Administrasjonslokaler
- 180 – Diverse fellesutgifter

Tabellen under viser administrasjonsutgiftene i de to kommunene i dag og utgiftene i den nye kommunen dersom administrasjonsutgiftene pr innbygger legger seg på det som er dagens nivå i Nordre Land. Begge kommunene ligger noe over gjennomsnittet for sin kommunestørrelse i dag.



	Antall innbyggere pr 31.12.2014	Brutto driftsutgifter pr innbygger i 2014	Brutto driftsutgifter i 1000 2014-kroner
Nordre Land	6 740	(*) 5 574	37 568
Søndre Land	5 772	6 167	35 596
Sum begge kommunene	12 512	5 847	73 164
«Land kommune» med adm. kost pr innbygger som Nordre Land p.t.	12 512	5 574	69 742
Gevinst (brutto) ved adm. kost pr innbygger som Nordre Land			(**) 3 422

(*) I disse tallene er også kostnadene forbundet med innføring av eiendomsskatt med for Nordre Land kommunes del.

(**) Det teoretiske tall vil potensielt være noe høyere hensyntatt virkningen av ekstrakostnadene tilknyttet eiendomsskatteprosessen i Nordre Land.

Hvis den nye kommunen etter hvert klarer å operere med et så lavt nivå på administrasjonsutgiftene, vil den teoretiske gevinsten kunne bli \approx 3 500 000,- kroner årlig sammenlignet med summen for dagens to kommuner.

Pleie og omsorg

Innen pleie og omsorg er det vanskelig enkelt å beregne innsparingspotensialet da KOSTRA-tallene til Søndre Land inneholder vertskommuneordningen. Men med pleie og omsorg som det største området, bør det være innsparingsmuligheter ved en sammenslåing av kommunene.

Grunnskole

Korrigert for utgiftsbehovet bruker Nordre Land kr 517,- pr innbygger mer enn landsgjennomsnittet. Søndre Land bruker kr 1.249,-. Hvis Søndre Land reduserer ressursbruken innen skole-området ned til Nordre Land sitt nivå, vil man kunne spare over 4,1 mill.

Barnehage

Korrigert for utgiftsbehovet bruker Nordre Land kr 204 mindre pr innbygger enn landsgjennomsnittet. Søndre Land kommune bruker kr 200,- mer. Ved at Søndre Land kommune har tilsvarende ressursbruk som Nordre Land, vil man kunne spare kr 2,3 mill.

Sosialtjenesten

Korrigert for utgiftsbehov bruker Nordre Land kr 1.221,- mindre enn landsgjennomsnittet pr innbygger til sosialtjenester. Også Søndre Land bruker mindre enn landsgjennomsnittet, med kr 211,- pr innbygger. Ved at Søndre Land kommunene har tilsvarende ressursbruk som Nordre Land, vil man kunne spare kr 5,7 mill. Sosialtjenesten er et området der Nordre Land har ligget veldig lavt over flere år, men hvor utgiftene siden 2013 har økt vesentlig. Sosialtjenesten er også et område der ytelsene er lovfestet, noe som betyr at en reduksjon i utgiftene er mer utfordrende enn kutt innen annen tjenestestyring. Innsparingspotensialet uten sosialtjenesten vil da være kr 13 mill.



Kommunehelse

Korrigert for utgiftsbehov bruker Nordre Land kr 371,- mer enn landsgjennomsnittet pr innbygger til kommunehelse. Søndre Land bruker mindre enn landsgjennomsnittet, med kr 460,- pr innbygger. Ved at Nordre Land kommune har tilsvarende ressursbruk som Søndre Land, vil man kunne spare kr 5,5 mill.

Barnevern

Korrigert for utgiftsbehov bruker Nordre Land kr 955,- mer enn landsgjennomsnittet pr innbygger til barnevern. Søndre Land bruker også mer enn landsgjennomsnittet, med kr 786,- pr innbygger. Ved at Nordre Land kommune har tilsvarende ressursbruk som Søndre Land, vil man kunne spare kr 1,1 mill.

Oppsummert teoretisk besparelse for et utvalg tjenester

Område	Antatt innsparing
Grunnskole	4,1 mill.
Barnehage	2,3 mill.
Sosialtjeneste	5,7 mill.
Kommunehelse	5,5 mill.
Barnevern	1,1 mill.
Sum	18,7 mill.

I tillegg til de direkte økonomiske vil gevinster være mulig på flere områder, jfr. arbeidet med SWOT-analysene. Generelt ble det vist til styrking av fagmiljøene og redusert sårbarhet, derav potensielt mer attraktiv som arbeidsgiver, muligheter innen samfunns- og arealplanlegging (næringsutvikling, senterstruktur), strukturgevinster hvis politisk vilje til å ta dem ut osv.

En fellesnevner er nettopp dette at det både må være politisk vilje og evne til å ta dem ut og det vil være et omfattende utredningsarbeid for å kunne si noe om de økonomiske størrelser knyttet til dette. Problemstillingen «hva ville skjedd om ingen endring ble gjort» vil også ligge der når slike beregninger skal gjøres.

Uavhengig av reformprosesser vil det bli stilt nye krav til kommunene fremover. Planlegging, byggesak, jordbruk/skogbruk m.m. kan være stikkord her. Kanskje vil en større enhet være bedre rustet til å møte disse?

Det må imidlertid ikke overses at det vil være betydelige kostnader forbundet med å bringe to, relativt sett, velfungerende organisasjoner sammen til en ny og velfungerende enhet. Dette vil være internkostnader på det rent organisatoriske plan, men også knyttet til rene utgifter. Å slå sammen to kommuner betyr en virksomhetsoverdragelse og et sett regler ift. anskaffelser etc. vil slå inn. F.eks vil det bety at samtlige (?) IKT-systemer vil måtte «anskaffes på nytt» for å oppfylle kravene til offentlige anskaffelser. I 2003 ble det gjort en utredning for å se på aktualiteten av å slå sammen IKT-miljøene i Nordre og Søndre Land. Den konkluderte med at det ville koste kr 17 800 000,- å etablere en felles IKT-plattform den gang. Det ble anslått at de to kommunene da hadde rundt 100 forskjellige IT-systemer. Det er grunn til å tro at dette antallet ikke er mindre i 2015. Samtidig har en del ytre og teknologiske forutsetninger fra den gang endret seg, men kjerneproblematikken ligger i at det også er betydelige kostnader og utgifter forbundet med å slå to kommuner sammen. Kompleksiteten gjør



at det er vanskelig å finne en «lønnsomhetsbetraktning med to streker under» uten å nedlegge et betydelig utredningsarbeid. IKT-utredningen som ble nevnt her er bare et eksempel.

Gevinster og besparelser vil måtte tas ut over tid og vil ligge noe inn i framtida. F.eks blir spørsmålet om hvordan man skal forholde seg til overtallighet sentralt. En problemstilling som må tas stilling er om kommunestyrene skal gi garantier for at ingen ansatte skal sies opp som følge av prosessen. KS har utarbeidet en veileder/utredning om «Arbeidsgiverpolitikk ved kommunesammenslåinger» som kan leses ved å klikke [HER](#)

7.2 Økonomiske statlige bidrag

For å legge til rette for overgangen til en ny kommune for kommuner som slår seg sammen, vil regjeringen benytte positive økonomiske virkemidler som kan stimulere til kommunesammenslutning i reformperioden. Departementet vil dekke nødvendige engangskostnader ved sammenslåingen etter en standardisert modell. Kommuner som slår seg sammen vil kunne få reformstøtte for å lette overgangen til en ny kommune, og dagens ordning med inndelingstilskuddet videreføres. Virkemidlene gjøres gjeldende for kommuner som slår seg sammen i reformperioden, det vil si sammenslåinger der det er fattet nasjonale vedtak innen 1.1.2018.

Modell for dekning av engangskostnader i reformperioden (kroner)

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

Modell for reformstøtte i reformperioden (kroner)

Antall innbyggere i sammenslåingen	Reformstøtte
0–14 999 innbyggere	5 000 000
15 000–29 999 innbyggere	20 000 000
30 000–49 999 innbyggere	25 000 000
Over 50 000 innbyggere	30 000 000



Inndelingstilskuddet

Med dagens inndelingstilskudd får den nye sammenslåtte kommunen beholde tilskudd som om den fortsatt var to (eller flere) kommuner i 15 år etter sammenslåingen, før inndelingstilskuddet trappes ned over 5 år. Dette mener departementet er en gunstig og langsiktig ordning for kommunene, som får tid på seg til å tilpasse seg nye rammebetingelser. Departementet vil videreføre dagens ordning for kommuner som slår seg sammen i reformperioden. Etter reformperioden vil ordningen bli strammet inn. Omfang og innretning på ordningen, herunder perioden for inndelingstilskuddet, vil bli vurdert. På felles formannskapsmøte 29.05.15 på Gjøvik opplyste departementet at størrelsen på inndelingstilskuddet ved sammenslåing i reformperioden beregnes ut fra inntektssystemet i 2016. Kommuner som slår seg sammen får et inndelingstilskudd, som tilsvarer basistilskuddene de i dag får som separate kommuner, samt regionalpolitiske tilskudd og småkommunetilskudd. Dette beholder de i 15 år før det trappes ned over 5 år. Dette gir den nye kommunen økonomisk forutsigbarhet.

Regjeringen har tidligere varslet at størrelsen på inndelingstilskuddet ved en sammenslåing i reformperioden beregnes ut fra inntektssystemet i 2016. Som nevnt ble dette bekreftet av KMDs representant på regionens felles formannskapsmøte på Gjøvik 29.05.2015.

Det betyr at eventuelle endringer i inntektssystemet i perioden 2017-2019 ikke vil påvirke størrelsen på inndelingstilskuddet. Det vil heller ikke endringer i kommunenes kriterieverdier som gjør at de i perioden 2017-2019 ikke lenger mottar tilskudd eller kvalifiserer for tilskudd de tidligere ikke hadde. Kommunenes inntektssystem oppdateres jevnlig for å tilpasses endringer i kommunenes kostnader, befolkningsutvikling og andre endringer. Regjeringen har varslet en gjennomgang av kommunenes inntektssystem i kommuneproposisjonen for 2017.

Fylkesmannen uttaler at inndelingstilskuddet er ei kompensasjonsordning for kommuner som slår seg sammen. Ordninga skal sikre at kommuner ikke får reduserte rammeoverføringer som følge av sammenslåing. Inndelingstilskuddet kompenserer for bortfall av basistilskudd (som gis pr kommune) og nedgang eller bortfall i regionalpolitiske tilskudd. Dette er «gulroten» i kommunereformen og bidrar sammen med støtte til engangskostnader og reformstøtte til å gi de nye kommunene økonomi til å rigge den nye kommunen.

Gjennomgangen av inntektssystemet vil ses i sammenheng med kommunereformen. Regjeringen legger også opp til en helhetlig gjennomgang av inntektssystemet for kommunene i løpet av perioden, dvs. forslag til nytt inntektssystem framlegges våren 2016 med virkning for 2017.

Hva som skjer med inndelingstilskuddet etter reformperioden blir en politisk sak.

Differensier arbeidsgiveravgift og distriktspolitisk virkeområde

Dagens grenser videreføres til 2021.

Det er imidlertid **helt sikkert** at den økonomiske situasjonen i de kommuner som velger å fortsette som før også blir endret.



8. Avsluttende kommentarer

Innledningsvis ble det sagt at ambisjonen med dette dokumentet er å gi en skjematisk oversikt over nøkkeltall knyttet til økonomiske forhold, ressursinnsats og i noen grad «kvalitetsindikatorer» relatert til kommunens tjenesteproduksjon. Utredningen er først og fremst ment å være et redskap inn i arbeidet om man skal jobbe videre mot en potensiell intensjonsavtale. Den gir ikke inntrykk av å gi svar eller å være et regnestykke på om det «lønner seg» med en sammenslåing eller ikke. En slik utredning vil måtte betydelig mer omfattende og samtidig ha et så stort antall ukjente faktorer at et reelt svar neppe kan gis.

Andre viktige temaer som er reist bl.a i det gjennomførte SWOT-analyser som ikke er vesentlig berørt eller analysert er temaene sårbarhet/robusthet i fagmiljøene i de to kommuner. Ei heller er temaer som vitalisering og styrking av lokaldemokratiet viet oppmerksomhet. Viktige samfunnsutviklingsområder som næringsutvikling, arealplanlegging, miljø og samferdsel likeså.

Den overordnede utfordringen for begge kommuner – demografiutviklingen - er ei heller viet oppmerksomhet.

Hva med utviklingen av de to kommuners tettsteder og handelssentra Hov og Dokka framover? Hvilken rolle og posisjon bør de få i en potensiell framtidig felles kommune?

Spørsmålene er mange og svarene enda fler og usikre. I sum koker det antagelig ned til om hva man tror Land-regionen blir best tjent med de neste par ti-år og akkurat det svaret kan bare gis av kommunenes folkevalgte representanter.