

ØF-notat 02/2016

Økonomisk innsparingspotensial for

Nord-Fron, Sør-Fron og Ringebu

Utredning

Politisk og administrativ ledelse og styring

av

Per Olav Lund
Katrine Gløtvold-Solbu

Østlandsforskning er et forskningsinstitutt som ble etablert i 1984. Instituttet har siden 2011 vært organisert som et aksjeselskap med Hedmark fylkeskommune, Oppland fylkeskommune, Høgskolen i Lillehammer, Sparebanken Hedmark og Stiftelsen Østlandsforskning som eiere. Østlandsforskning er lokalisert på Lillehammer, men har også et kontor på Hamar.

Instituttet driver anvendt, tverrfaglig forskning og utvikling. Østlandsforskning er orientert mot en bred og sammensatt gruppe brukere. Den faglige virksomheten er konsentrert om to områder:

- Næringsliv og regional utvikling
- Velferd, organisasjon og kommunalforskning

Østlandsforskning viktigste oppdragsgivere er departementer, fylkeskommuner, kommuner, statlige etater, råd og utvalg, Norges forskningsråd, næringslivet og bransjeorganisasjoner.

ØF-notat 02/2016

Økonomisk innsparingspotensial for Nord-Fron, Sør-Fron og Ringeby av

Per Olav Lund
Katrine Gløtvold-Solbu

Tittel: Økonomisk innsparingspotensial for Nord-Fron, Sør-Fron og Ringeby.
Utredning. Politisk og administrativ ledelse og styring.

Forfatter: Per Olav Lund og Katrine Gløtvold-Solbu

ØF-notat nr.: 02/2016

ISSN nr.: 0808-4653

Prosjektnummer: 1281

Prosjektnavn: Innsparingspotensial – politisk og administrativ ledelse og styring i Nord-Fron, Sør-Fron og Ringeby

Oppdragsgiver: Kommunene Nord - Fron, Sør - Fron og Ringeby

Prosjektleder: Per Olav Lund

Referat: I notatet estimeres innsparingspotensialet fra to ulike vinkler. Praktiske konsekvenser som følger med kommunesammenslåing på folkevalgt og administrativt nivå er belyst, og mulige virkninger ved interkommunale samarbeid er drøftet. Notatet konkluderer med et estimert innsparingspotensial i intervallet 7 til 12 mill. kroner.

Emneord: Kommunereform, Innsparing, Ledelse, Styring, Kostra, kommune, kontroll

Dato: Januar 2015

Antall sider: 72

Pris: Kr 140,-

Utgiver: Østlandsforskning
Postboks 223
2601 Lillehammer

Telefon 61 26 57 00
Telefaks 61 25 41 65
epost: post@ostforsk.no
<http://www.ostforsk.no>

Publikasjonen er vernet etter åndsverkloven. Eksemplarframstilling utover til privatbruk, er bare tillatt når det er hjemlet i lov eller avtalt med Kopinor (www.kopinor.no). Utnyttelse i strid med lov eller avtale kan medføre erstatnings- og straffeansvar.

FORORD

Østlandsforskning har på oppdrag fra kommunene Nord-Fron, Sør-Fron og Ringeby utredet mulig innsparingspotensialet innen politisk og administrativ ledelse og styring ved etablering av en kommune i Midt-Gudbrandsdalen. Analysene har tatt utgangspunkt i Kostra, informasjon fra kommunene og materiale fra en rapport Agenda Kaupang der to av kommunene inngår.

Rådmann Per H. Lervåg i Ringeby kommune har vært ansvarlig oppdragsgiver og vår hovedkontakt. Vi vil spesielt takk kontaktpersonene våre i kommunene som har bidratt og supplert intervjuer og underveis i arbeidet. Uten dere hadde ikke dette arbeidet vært gjennomførbart. Forskerne Katrine Gløtvold-Solbu og Per Olav Lund har skrevet rapporten.

Vi takker for et godt samarbeid.

Lillehammer, 2. februar 2016


Merethe Lerfald
Forskningsleder


Per Olav Lund
Prosjektleder

INNHOOLD

Sammendrag	7
1 Kommunene	15
2 Om Kostra	17
2.1 Politisk styring, administrasjon og fellesutgifter.....	18
2.2 Avgrensing av arbeidet.....	20
2.3 Definisjon forkortelser og begreper brukt i dette notatet	21
3 Utgifter til politisk ledelse og administrasjon	23
3.1 Utgiftenes utvikling over tid	25
3.2 Gjennomsnittlige utgifter til administrasjon og styring nasjonalt	26
4 Innsparingspotensialet til ny kommune	29
4.1 Framskrivning med utgangspunkt i dagens kostnadsnivå	29
4.2 Framskrivning basert på kommuner i kommunegruppe.....	31
I dette delkapitlet vil vi drøfte metodisk tilnærming og forutsetninger for modellbyggingen. I det etterfølgende delkapitlet gjennomgås de estimatene modellene gir oss.	31
4.2.1 Metodisk tilnærming	31
4.3 Estimering av innsparingspotensialet basert på Kostra	34
4.3.1 Kommunegruppe 12/ Nord-Fron	34
4.3.2 Kommunegruppe 2/ Sør-Fron og Ringebu.....	35
4.3.3 Kommunegruppe 11	36
4.3.4 Er estimatene robuste?	37
4.4 Oppsummering	38
5 INNSPARING ESTIMERT PÅ BAKGRUNN AV KARTLEGGING	41
5.1 Politisk styring.....	41
5.1.1 Ny kommune	43
5.2 Kontroll og revisjon	46
5.3 Administrasjon	50
5.3.1 Tilnærming 1 - Overordnet administrativ ledelse, fagledelse og politisk sekretær 51	
5.4 Alternativ 2 – Agenda Kaupangs rapport som basis	53
5.5 Drøfting - innsparing i administrativ ledelse og stab/ støttefunksjoner.....	55
5.5.1 Fellesutgifter	57
5.5.2 121 Forvaltningsutgifter i eiendomsforvaltningen.....	58
5.5.3 130 Administrasjonslokaler	58
5.5.4 170-173 Pensjonsrelaterte tjenester	58
5.5.5 180 Diverse fellesutgifter	58
5.6 Oppsummering	59
6 Interkommunale samarbeid / selskaper	61

6.1	Interkommunale samarbeidsområder og -former	61
6.2	Interkommunale selskapet og aksjeselskaper	64
6.2.1	Midt-Gudbrandsdal landbrukskontor	65
6.3	Transportkostnader	68
6.3.1	Kostnader for innbyggerne	68
6.3.2	Kostnader for administrasjonen.....	69
7	Referanseliste	71
8	Vedlegg.....	73

Figurer

Figur 1: Utvikling i antall innbyggere 2008 – 2015. pr 31.12.	16
Figur 2: Brutto og netto driftsutgifter pr. innbygger til administrasjon og styring, Konsern, 2014.	23
Figur 3: Brutto driftsutgifter pr. innbygger til administrasjon, styring og ledelse, Konsern, 2014.	24
Figur 4: Netto driftsutgifter, administrasjon og styring, i kr. pr. innb., konsern. 2008-2014.	25
Figur 5: Netto driftsutgifter til administrasjon og styring i prosent av totale netto driftsutgifter. Kilde: SSB.	26
Figur 6: Gjennomsnittlige netto driftsutgifter pr. innbygger til administrasjon, styring og ledelse, Konsern, 2014 kr. Kommunene er gruppert etter størrelse.	27
Figur 7: Netto driftsutgifter pr. innbygger til politisk og administrativ ledelse og styring, kommuner med 3000 -8 000 innbyggere, Konsern, 2014 kr. Kommunene er gruppert etter størrelse.	27
Figur 8: Netto driftsutgifter pr innbygger til politisk og administrativ ledelse og styring, KG 12, 2014.	32
Figur 9: Netto driftsutgifter til politisk og administrativ ledelse og styring, KG 12, 2014.	35
Figur 10: Netto driftsutgifter til politisk og administrativ ledelse og styring, KG 2, 2014.	36
Figur 11: Netto driftsutgifter til politisk og administrativ ledelse og styring, KG 11, 2014.	37
Figur 12: Antall kommunestyrerepresentanter i kommuner med 6 000 – 20 000 innbyggere, valgperiode , KG 11, 2014.	44
Figur 13 Lovfestede modeller for interkommunale samarbeid. Kilde: KS 2013.	63
Figur 14 Landbruksindeks og netto driftsutgifter til landsbruksforvaltning, 2014. Kilde: SSB, Grønt hefte. Beregninger ved Østlandsforskning	66
Figur 15 Landbruksindeks og netto driftsutgifter til landsbruksforvaltning, 2014. Kilde: SSB, Grønt hefte. Beregninger ved Østlandsforskning	67

Tabeller

Tabell 1: Befolkning pr. 1. januar 2015, areal og tettsted.	15
Tabell 2: Estimert Innsparing politisk og administrativ ledelse og styring, 2013.	30
Tabell 3: Kommunegruppering oppdragskommunene	31
Tabell 4: Kostnadsnøkkel og delkostnadsnøkkel administrasjon for oppdragskommunene, 2014	34
Tabell 5: R^2 for lineær, deterministisk, regresjonsmodell , 2014 tall. Kommunegruppe 2, 11 og 12.	34
Tabell 6: Estimert utgiftsnivå basert på Kostra 2011-2014, 2014 tall. Mill kroner.	38
Tabell 7: R^2 for modellene i denne analysen, 2011 - 2014	38
Tabell 8: Representanter i folkevalgte organer og råd	42
Tabell 9: Aktivitet i sentral folkevalgte organer	42
Tabell 10: Estimert kostnader for ny kommune, KOSTRA funksjon 100	45
Tabell 11: Kostnader kontroll og revisjon, 2014	47
Tabell 12: Estimert innsparing ny kommune Funksjon 110 kontroll og revisjon	50
Tabell 13: Årsverk ledelse og politisk sekretær.	52
Tabell 14: Årsverk ledelse og stabsfunksjoner.	54
Tabell 15: Årsverk ledelse og stabsfunksjoner.	55
Tabell 16: Oppsummering innsparing politisk og administrativ ledelse og styring.	59
Tabell 17: Interkommunale samarbeids temaer/områder i Midt-Gudbrandsdal.	62
Tabell 18: Interkommunale samarbeidsformer i Midt-Gudbrandsdal	64
Tabell 19: Interkommunale selskaper og aksjeselskaper kommunene er medeiere i	65
Tabell 20: Estimert transportkostnader for innbyggere som oppsøker kommuneadministrasjonen	69
Tabell 21: Estimert reisekostnader for kommuneadministrasjonen.	70

SAMMENDRAG

Østlandsforskning har på oppdrag fra kommunene Nord-Fron, Sør-Fron og Ringebru utredet hvilke økonomiske konsekvenser en kommunesammenslåing kan medføre for den politiske og administrative ledelsen i kommunen. Den administrative ledelsen er avgrenset til toppledelsen og stabs-/ støtteapparatet i hver kommune. På tjenestenivå har vi analysert og drøftet mulig økonomisk potensiale ved samordning til ett landbrukskontor i Midt-Gudbrandsdal. Andre tjenester er ikke belyst. Avslutningsvis har vi forsøkt å belyse hvordan hhv. innbyggere og kommunens egen organisasjon påvirkes reisekostnadmessig ved ulike plasseringer av kommuneadministrasjonen. Notatet kan i sin helhet lastes ned fra www.ostforsk.no.

Med innsparingspotensial menes frigjøring av økonomiske og personalmessige ressurser. Dette er ressurser som en ny kommune i Midt-Gudbrandsdalen kan benytte til andre formål, f.eks. eldreomsorg eller flere lærere i skolen. Vi har ikke sett på hvordan overføringene fra staten til kommunene påvirkes av reformen. Ny kommune vil få ca. 13 500 innbyggere.

Hva kan kommunene spare?

Dette notatet konkluderer med at innsparingspotensialet for en ny kommune i Midt-Gudbrandsdalen ligger i området 7 -12 mill. kroner i politisk og administrativ styring og ledelse. Det er brukt fire innfallsvinkler. To ulike innfallsvinkler tar utgangspunkt i kommunenes innrapportering (Kostra – Kommune-Stat rapportering) til SSB. På bakgrunn av intervjuer med nøkkelpersoner i kommunene har vi estimert mulig innsparing, og det er også gjort med bakgrunn i materiale vi har hentet fra en rapport Agenda Kaupang har utarbeidet og der Nord-Fron og Ringebru inngår i rapporten.



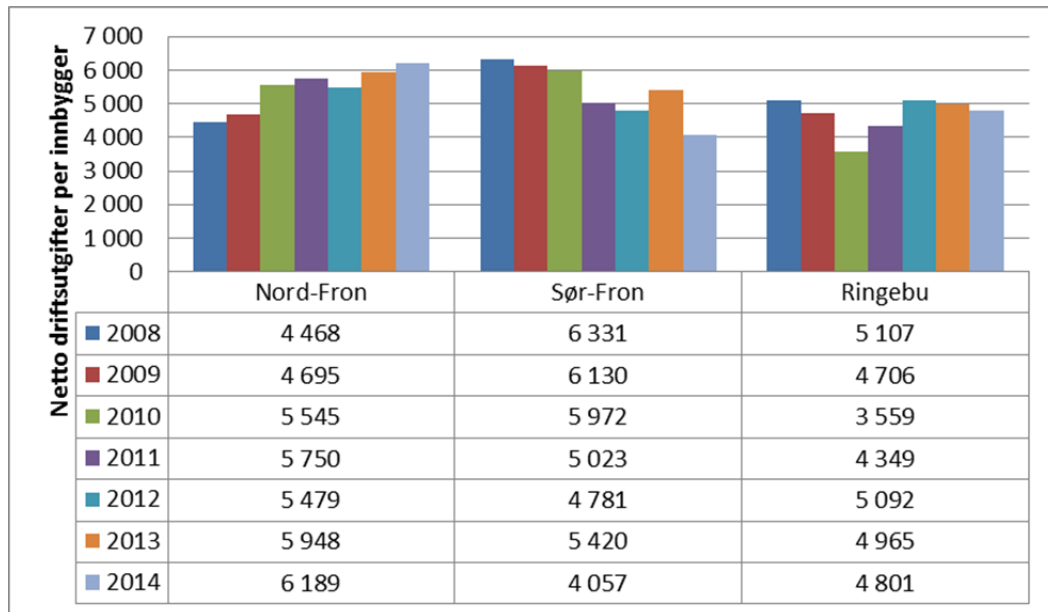
Resultatet fra Agenda Kaupang (AK) er ikke direkte sammenlignbart med de øvrige analysene, da analysen fra AK omfatter noen flere ansatte enn det som inngår i de tre øvrige analysene. Denne må derfor kun leses som et supplement til øvrige estimer. Den tar heller ikke hensyn til innsparing i politisk ledelse og styring, som er estimert til 5,5 mill. kroner.

Kostra - Politisk og administrativ styring og ledelse

I dette arbeidet analyseres Kostra funksjonene 100-110-120-121-130-180. Kostnadmessig omfatter dette godtgjørelse til folkevalgte, møte- og valgkostnader, kostnader til administrasjon på overordnet nivå, kostnader knyttet til stabs- og støtte oppgaver som økonomiforvaltning, eiendomsadministrasjon og administrasjonslokaler. Kostnadene til kontrollutvalg og revisjon inngår også, sammen med kostnadene kommunen har til både lovpålagte og ikke lovpålagte råd (eldreråd, ungdomsråd mv).

Beskrivelse av kostnadene i kommunene – 2014 regnskapet

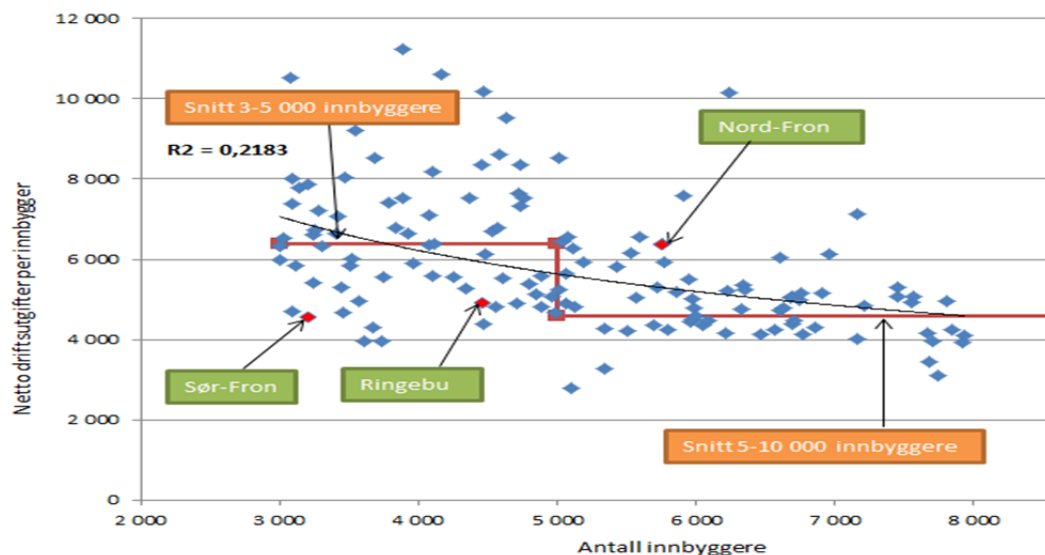
Figuren under viser netto driftsutgifter pr innbygger til politisk og administrativ ledelse og styring for perioden 2008 – 2014.



Kilde: SSB/ Kostra

For Nord-Fron har trenden vært en stadig økning i utgiftene til administrasjon og styring. Fra 2008 og til 2014 økte utgiftene med nesten 40 prosent. I samme periode har innbyggertallet hatt et marginalt fall. I Sør-Fron har trenden vært fallende, med unntak av året 2013, har utgiftene til administrasjon og ledelse falt med 36 prosent. De har i samme periode hatt en liten befolkningsvekst. Nord-Fron går fra å ha de laveste netto driftsutgiftene i 2008 til de høyeste i 2014, mens Sør-Fron som lå høyest i 2008, har de laveste utgiftene pr innbygger i 2014. Ringebus utgifter har vært relativt stabile i perioden. For alle kommunene utgjør utgiftene til administrasjon og styring en stadig mindre andel av kommunens totale utgifter.

Figuren under viser kostnad pr. innbygger for alle kommunene i Norge med innbyggertall mellom 3 000 og 8 000. Det er 137 kommuner med i figuren. Den sorte linjen beskriver tendensen i utviklingen i kostnaden pr. innbygger ved økende innbyggertall. Linjen viser en fallende tendens, der Nord-Fron ligger over linjen, mens de to øvrige kommunene ligger noe under.



Kilde: SSB/ Kostra

Sammenlignet med kommuner av samme størrelse, indikerer dette at Nord-Fron ligger høyere i kostnader mens de to andre kommunene ligger lavere. Når Nord-Fron sammenlignes med sammenlignbare kommuner (Kommunegruppe 12), fremstår kommunen som rimelig kostnadseffektiv. I plottet over inngår alle kommuner.

Innsparingspotensial basert på analyse av Kostra

Fremskriving av dagens utgiftsnivå

Utgangspunktet er utgiftene de tre kommunene har pr innbygger i dag, og vi analyserer alle årene i perioden 2011 – 2014. Utgiftene pr innbygger brukes så til å fremskrive utgiftene for en samlet kommune. Det er vanskelig å vurdere stordriftsfordelen i denne tilnæringsmodellen.

Ved en videreføring av utgiftsnivået i Nord-Fron ville den nye kommunen i 2014 samlet bruke 12,4 mill. kroner mer til politisk og administrativ ledelse og styring enn det de tre kommunene gjør. Dersom en viderefører utgiftsnivået i Sør-Fron blir innsparingspotensialet på 11,9 mill. kroner, og om lag 7,5 mill. kroner om vi bruker utgiftsnivået til Ringebu.

Kommunenes utgifter varier i perioden 2011-2014 og det er av den årsak rimelig å behandle resultatene med forsiktighet. Estimaten tar heller ikke hensyn til kommunale særegenheter eller at alle kommunene har smådriftsulemp, og at disse vil bli mindre ved en større kommune i Midt-Gudbrandsdalen. Vi har konkludert med at et rimelig anslag på innsparingspotensial basert på denne metoden kan ligge opp mot 7 mill. kroner målt i 2014-kroner.

Fremskriving med basis i sammenlignbare kommuner

Utgangspunktet her er en antagelse om at Ny kommune bør ha kostnader som tilsvarende andre sammenlignbare kommuner. Alle kommuner grupperes ut fra størrelse og nivået på hhv. frie inntekter og bundne kostnader. Nord-Fron ligger i kommunegruppe 12, som er mellomstore kommuner med høye frie inntekter og middels bundne kostnader. Sør-Fron og Ringeby ligger i kommunegruppe 2 som er små kommuner med middels frie inntekter og middels bundne kostnader.

Ny kommune blir middels stor, og vi har estimert frie inntekter til denne kommunen til å ligge i grenselandet mellom middels og høye. Vi har derfor analysert Ny kommune ved plassering i både kommunegruppe 12 (som har høye frie inntekter) og kommunegruppe 11 (som har middels frie inntekter), samt basert på kommunegruppe 2.

Sosioøkonomiske og demografiske forskjeller mellom kommunen gir ulike behov, og ulike forutsetninger for politisk og administrativ ledelse og styring. Vi har derfor korrigert regnskapstallene for å gjøre kommunene mer sammenlignbare. Korreksjonene er gjort med delkostnadsnøkkelen for administrasjon fra inntektssystemet til kommunene.

Basert på disse analysene har vi konkludert med et estimert innsparingspotensial på 2,3 mill. kroner. Estimater er lavt, noe som bl.a. skyldes at alle tre kommuner i utgangspunktet ligger lavt i ressursbruk.

Innsparingspotensial basert på kartlegging

Intervjuer og kartlegging

Basert på intervjuer, og en mer detaljert gjennomgang av kommunenes organisering, ble det beregnet et innsparingspotensial på til sammen ca. 10,5 mill. kroner. Innsparingen fordeler seg som vist i tabellen nedenfor:

		Estimat
100	Politisk styring	5
110	Kontroll og revisjon	0,5
120	Administrasjon	5
121	Forvaltnings eiendomsutgifter	0
130	Administrasjonslokaler	0
180	Diverse fellesutgifter	0
Sum		10,5

Estimatene er basert på at den nye kommunen er bygget opp med en politisk og administrativ organisering tilnærmet lik den Nord-Fron har i dag.

Politisk styring

Politisk styring omfatter foruten ordfører, møtegodtgjørelse til kommunestyre, fagutvalg, komitéer og andre kostnader forbundet med gjennomføring av møtene i folkevalgte organer.

Kommunene har mange likhetstrekk, men er også ulike på flere måter. Dette påvirker utgiftene. Vi har tatt utgangspunkt i den politiske organiseringen til Nord-Fron og drøftet ut fra det.

Kommuneloven stiller som minimumskrav at kommunestyret i en kommune med mellom 10 000 og 50 000 innbyggere skal ha minst 27 representanter. Nord-Fron har 25 representanter i inneværende periode. Det vil være opp til ny kommune å beslutte hvor mange representanter det nye kommunestyret skal ha. Vi har derfor tatt utgangspunkt i 27 representanter, og også regnet en mer utvidet modell med 33 representanter i kommunestyret og utvidet formannskap. Basert på våre analyser vil kommunen redusere kostnadene med om lag 5,4 mill. kroner ved 27 representanter og 5 mill. kroner ved den bredere modellen.

Kontroll og revisjon

Vi har estimert utgiftene til kontroll og revisjon i NY kommunen til om lag 1,2 mill. kroner. Det gir et innsparingspotensial på om lag 0,5 mill. kroner. I overkant av 0,1 mill. kroner er redusert godtgjørelse, øvrig innsparing er reduserte utgifter til kjøp av regnskapsrevisjon og sekretariattjenester for kontrollutvalget.

Administrasjon

Kommunene er organisert ulikt administrativt. I Nord-Fron er det rådmann og fire kommunalsjefer. I Sør-Fron og Ringebru har rådmannen to kommunalsjefer. I tillegg har alle tre kommunene stabsfunksjoner.

For å estimere innsparingspotensialet er det tatt utgangspunkt i de stillinger som utfører ledelse/ fellesoppgaver og som en ny kommune vil redusere til en person/ ressursenhet ved organisering av en ny kommune. Stillinger dette gjelder er rådmann, kommunalsjefer, økonomisjef, HR/ personalsjef, teknisk sjef og politisk sekretær. Stillingene har ulike navn i de tre kommunene.

Innsparingspotensialet vil være at de oppgavene som utføres i alle tre kommunene i dag, blir redusert til at de gjøres en gang. Dvs at stillingene til eksempelvis rådmannen blir redusert fra tre i dag til en i en ny kommune.

Vi har identifisert 22 stillinger innen ledelse + politisk sekretær som grunnlag for denne analysen. Disse fordeler seg på 13,8 årsverk på styring/ ledelse, og 8,2 årsverk på saksbehandling. Vi har anslått behovet for 7,6 årsverk til styring/ ledelsen i en Ny kommune. Dvs at 6,2 årsverk kan frigis. Dette tilsvarer et innsparingspotensial i størrelsesorden 5,2 mill. kroner.

Samlet gir disse analysene et innsparingspotensial i størrelsesorden 12,5 mill. kroner.

Rapport fra Agenda Kaupang

Agenda Kaupang har på oppdrag fra et utvalg kommuner sammenliknet kommunenes administrative stillinger i 2015. Nord-Fron og Ringeby er med i denne rapporten, mens Sør-Fron selv har kartlagt administrative stillinger for sammenligning med de to øvrige. Stillingene som inngår i denne rapporten går bredere enn det som er definert som administrasjon i Kostra. Resultatene fra denne analysen er derfor ikke direkte sammenlignbart med de øvrige analysene.

På bakgrunn av 11 kommuner med mellom 10 000 og 14 000 innbygger har vi estimert en norm for administrativ bemanning pr 1 000 innbyggere. Denne normen er så brukt til å estimere bemanning i Ny kommune. Basert på denne metoden kan kommunene redusere med 18,5 årsverk. Omregnet tilsvarer dette om lag 12 mill. kroner.

Felles landbrukskontor

Nord-Fron har per i dag eget landbrukskontor, mens Sør-Fon og Ringeby samarbeider om et felles landbrukskontor; Midt-Gudbrandsdal landbrukskontor. Ved en eventuell sammenslåing vil disse fusjonere til ett felles kontor.

Vi har med bakgrunn i landbruksindeksen og grunnlagsmaterialet i Grønt hefte sammenlignet de 100 største landbrukskommunene i Norge. Landbruket i de tre oppdragskommunene vil gjøre Ny kommune til den nest største landbrukskommunen i landet, nesten like stor som Ringsaker. Basert på våre analyser og drøfting av utgiftsnivået i de kommunene vi har sett på, mener vi kommunene kan spare i størrelsesorden 2 mill. kroner ved å etablere et felles kontor. Det vil bringe ressursbruken i landbruksforvaltningen ned på nivå med Ringsaker.

1 KOMMUNENE

Midt-Gudbrandsdal består i dag av de tre selvstendige kommunene Ringeby, Sør-Fron og Nord-Fron. Ringeby kommune er størst i kraft av sitt landareal, mens Nord-Fron har flest innbyggere.

En eventuell ny kommune i Midt-Gudbrandsdal vil ha et areal på drøyt 3 000 km² og nesten 13 500 innbyggere. Kommunen vil være relativt spredt bebygd da under halvparten av innbyggerne vil bo i et tettsted¹. Samtidig er det relativt korte avstander mellom de opprinnelige kommunesentrene. Den lengste avstanden mellom Vinstra og Ringeby har en reisetid på ca 20 minutter

Midt-Gudbrandsdalen er et integrert bo- og arbeidsmarked, men de respektive kommunene har noe varierende koblinger til hverandre og andre kommuner i form av pendling. I Sør-Fron er det under halvparten som arbeider i bostedskommunen. Og det pendler flest til de to nabokommunene i Midt-Gudbrandsdalen. Begge Frons-kommunene har lange pendler-tradisjoner til Oslo, og det utgjør i dag fortsatt et viktig arbeidsmarked. Mange i Nord-Fron pendler til Sel, mens av de som pendler fra Ringeby, pendler flest til Lillehammer. Det er også netto innpendling fra begge Fronskommunene til Ringeby. Kommunene har i tillegg flere interkommunale samarbeid, som blant annet renovasjon, PP-tjenester, økonomi, landbruk etc.

Tabell 1: Befolkning pr. 1. januar 2015, areal og tettsted.

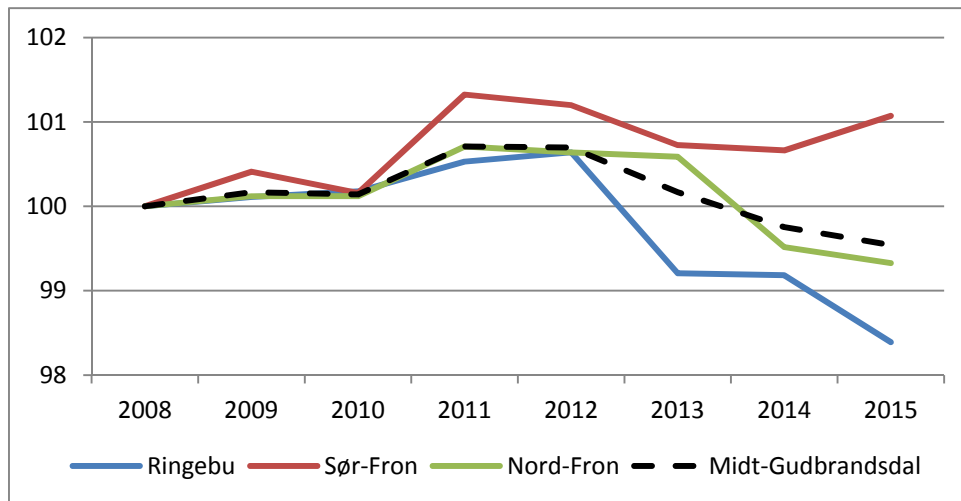
	Befolkning	Landareal (km²)	Befolkningstetthet (befolkning/km²)	Andel bosatt i tettsted	Andel areal i tettsted
Ringeby	4 459	1 221,5	4	44 %	0,2 %
Sør-Fron	3 204	711,6	5	29 %	0,2 %
Nord-Fron	5 754	1 092,3	5	58 %	0,4 %
Ny kommune	13 417	3 025,4	4	46 %	0,3 %

Folketallet i Midt-Gudbrandsdalen har samlet vært relativt stabilt siden 2008 og frem til dag. I perioden fra 2000 til 2008 har det vært et fall på drøyt 3 prosent. Sør-Fron har siden

¹ SSB har definert tettsted som en hussamling der det bor minst 200 personer, og avstanden mellom husene ikke overstiger 50 meter. Det er dog tillatt med et skjønnsmessig avvik utover 50 meter mellom husene i områder som ikke skal eller kan bebygges. Dette kan for eksempel være parker, idrettsanlegg, industriområder eller naturlige hindringer som elver eller dyrkbare områder.

2008 hatt en svak vekst i folketallet, mens Ringeby har hatt et svakt fall og Nord-Fron et marginalt fall.

Figur 1: Utvikling i antall innbyggere 2008 – 2015. pr 31.12.



Kilde: SSB.

I analyser av kostnader til politisk og administrativ ledelse er det en målsetting å gjøre kommuner sammenlignbare. Vi beregner da relative størrelser som kostnader pr. innbygger, kostnad pr. tjenestemottaker osv. Det er derfor viktig å ha med seg at innbyggerutviklingen påvirker de relative størrelsene vi bruker i våre analyser.

Det er gitt en mer detaljert gjennomgang av kommunenes utvikling i ØF-rapport 3/ 2015 «Funksjonelle samfunnsutviklingsområder. Innspill til kommunereformarbeidet i Oppland».

2 OM KOSTRA

Kostra som står for Kommune-Stat-rapportering ble etablert som prosjekt i 1995. Formålet med Kostra var å samordne og effektivisere kommunenes rapportering til staten. På bakgrunn av det innrapporterte materialet etableres et felles informasjonsgrunnlag for måling av ressursinnsats, prioriteringer og hvilke mål som nås. Det rapporteres på fylkeskommune, kommune og bydelsnivå. Fra 2001 har alle fylkeskommuner og kommuner vært med i Kostra.

Fra Kostra kan detaljert informasjon om hver kommune hentes ut. Informasjonen kan kombineres med annen type registerdata som befolkningsdata eller personelldata. Inndelingen i Kostra gjøres i funksjoner. Funksjonene er inndelt ut fra de oppgaver kommunene og fylkeskommunene har ansvar for og ressursene er relatert til dekning av innbyggernes behov.

Det er 428 kommuner i Norge. Utsira er minst med 203 innbyggere, Oslo størst med 659.000 innbyggere. For å kunne gjøre mer reelle sammenstillinger av kommunene, deles kommunene inn i grupper på grunnlag av innbyggertall og økonomiske rammebetingelser. Det er til sammen 16 kommunegrupper.

2.1 Politisk styring, administrasjon og fellesutgifter

Kommunens kostnader til politisk styring, administrasjon og fellesutgifter føres på følgende Kostra-funksjoner:

Funksjon	Kostnadstype
100	Politisk styring
110	Kontroll og revisjon
120	Administrasjon
121	Forvaltningsutgifter i eiendomsforvaltningen
130	Administrasjonslokaler
170	Årets premieavvik
171	Amortisering av tidligere års premieavvik
172	Pensjon
173	Premiefond
180	Diverse fellesutgifter
190	Interne serviceenheter
285	Tjenester utenfor ordinært kommunalt ansvarsområde
290	Interkommunale samarbeid (§§ 27/28a - samarbeid)

100 Politisk styring

Godtgjørelse til folkevalgte og andre påløpte kostnader i forbindelse med gjennomføring av møter føres her. Dvs. møtegodtgjørelse, refusjoner for tappt arbeidsfortjeneste, reisekostnader, utgifter til møteavvikling, valgavvikling og partistøtte.

110 Kontroll og revisjon

Kostnader forbundet med kontrollutvalget føres på 110, dvs. godtgjørelse og andre kostnader til møteavvikling for kontrollutvalget, kostnader til regnskapsrevisjon, og andre kontrolltiltak som forvaltningsrevisjon, samt kostnader til sekretariatsfunksjonen til kontrollutvalget.

120 Administrasjon

Administrasjon er delt i tre områder:

- Administrativ ledelse
- Stab-/ støttefunksjoner
- Fellesfunksjoner og fellesutgifter

Under området Administrativ ledelse skal kostnader for administrative ledere som leder andre administrative ledere føres. Kjennetegnet på en administrativ leder er at vedkommende har både økonomi og personalansvar. Laveste ledernivå vil derfor bli definert som en del av tjenesten og bli ført på funksjonen tjenesten er definert som (f.eks. skole eller barnevern).

Med Stab- og støttefunksjoner menes funksjoner som er knyttet til planlegging, oppfølging og styring av hele kommunen. Dette gjelder funksjoner som økonomiforvaltning, personalforvaltning, informasjonsarbeid og organisasjonsutvikling. Overordnet planarbeid føres også her, med unntak av kommuneplanarbeidet som føres på funksjon 301 (Plansaksbehandling).

Innenfor fellesfunksjoner og fellesutgifter henføres kostnader til faglige- og merkantile tjenester til ledere som føres under 120. Fordeling gjøres på bakgrunn av omfang, og oppgave. Støtte overfor ledere på laveste nivå henføres mot tjenesten ledere henføres mot. Fellestjenester er bl.a. kantine (netto regnskap), sekretariat for politisk ledelse, bedriftshelsetjeneste, frikjøpe av tillitsvalgte, Kontingent til KS, administrasjon av eiendomsskatt og overordnet HMS arbeid.

121 Forvaltningsutgifter i eiendomsforvaltningen

Her føres utgifter knyttet til forvaltning av kommunens bygg og eiendommer, bl.a. eiendomsledelse, administrasjon, forsikringer og skatter/ avgifter til bygg.

130 Administrasjonslokaler

Under administrasjonslokaler føres kostnader til drift og vedlikehold av lokaler (inkludert tekniske anlegg og utendørsanlegg) som er relatert til funksjonene 100, 110, 120 og 121 beskrevet ovenfor. Kostnader til fellesbygg fordeles på de funksjonene de omfatter. Ligger f.eks. NAV kontoret i rådhuset, henføres NAV kontorets andel mot tjeneste 242 (Råd, veiledning og sosialt forebyggende arbeid).

170 Årets premieavvik

Inntektsføring/ utgiftsføring av beregnet premieavvik for året samt beregnet arbeidsgiveravgift av premieavviket.

171 Amortisering av tidligere års premieavvik

Resultatføring (amortisering) av premieavvik fra tidligere år knyttet til denne funksjonen.

172 Pensjon

På denne funksjonen føres tilskudd til pensjonskontoret, tilskudd i henhold til overføringsavtalen, egenkapitaltilskudd og tilbakebetaling til/fra pensjonskassen. Pensjonskostnader fordeles og føres på funksjonene der ressursene anvendes.

173 Premiefond

Kreditert premiefond føres her.

180 Diverse fellesutgifter

Her føres kostnader til eldreråd, ungdomsråd, overformynderi (før overføring til fylkesmannen), forliksråd, sivilforsvar, politi og rettspleie. Erstatninger, forsikringer og regresskrav knyttet til brukere og egne ansatte, så fremt de ikke kan knyttes til en funksjon. Erstatningsordninger for barnehjemsbarn skal føres på funksjon 285 (Tjenester utenfor ordinært kommunalt ansvarsområde).

190 Interne serviceenheter

Denne funksjonen benyttes til samlet føring av utgifter og inntekter til forvaltnings- drift- og vedlikeholdsavdelinger som betjener flere funksjoner i Kostra- kontoplanen. Disse kostnadene og inntektene videreføres til funksjonene. Funksjon 190 skal være 0,- når regnskapsåret er avsluttet.

285 Tjenester utenfor ordinært kommunalt ansvarsområde

Her føres kostnader som ikke inngår i det ordinære kommunale ansvarsområdet. Det omfatter bl.a. kostnader til drift av institusjoner for barnevernet og rusmisbrukere, kommunale erstatninger til tidligere barnevernsbarn, bidrag til innsamlingsaksjoner, tilskudd til opparbeiding av privat vei osv.

290 Interkommunale samarbeid (§§ 27/28a - samarbeid)

Funksjonen anbefales benyttet av vertskommunen for samlet føring av alle utgifter og inntekter knyttet til §§ 27/28a – samarbeid som ikke er egne rettssubjekter og som ikke skal føre særregnskap, men som inngår i vertskommunens regnskap. Den skal ved årets slutt være 0,- på samme måte som funksjon 190 (Interne serviceenheter).

2.2 Avgrensing av arbeidet**Regnskapsår**

Kommunenes innrapporterte regnskaper for 2014 ble publisert 15. juni. Der det ikke står annet, er regnskap for 2014 benyttet.

Kostra funksjonene 170/ 171/ 172/ 173

Pensjonskostnadene henføres til tjenesten de ansatte arbeider ved. Premieavvik, amortisering av tidligere års premieavvik og premiefond er ikke administrative kostnader. De er knyttet til alle ansatte og de pensjonsrettigheter/ forpliktelser kommunen har. Premieavviket vil svinge mellom positive og negative beløp. De vil derfor ikke inngå i analysen andre steder enn det det fremgår klart av teksten.

Feil i Kostra-rapporteringen

Det er en ganske vanlig oppfatning at Kostra inneholder feil og mangler, og at dette svekker resultatene fra analyser basert på Kostra. Kritikerne har selvsagt rett i konklusjonen. Det er derfor en forutsetning for kvaliteten på analyser basert på Kostra at materialet kvalitetssikres. Vi har avklart kvaliteten på Kostra rapporteringene med Ringeby, Sør Fron og Nord - Fron mhp mulige feil i tallgrunnlaget. Det er ikke fremkommet vesentlige feil som det bør korrigeres for.

Kvaliteten på regnskapstall fra kommunene som benyttes for å estimere kostnadene til en ny kommune, vil ha stor innflytelse på modellene vi har beskrevet. Vi har lagt til grunn at kommunene har inngående kunnskap om Kostra rapportering, og ressurser tilgjengelig for at innrapporteringen blir så riktig som mulig. Vi har vurdert kvaliteten på Kostra-tallene med basis i våre egne analyser.

2.3 Definisjon forkortelser og begreper brukt i dette notatet

Administrasjon

Omfatter Kostra funksjonene 120 + 121 + 130. Det omfatter følgelig det området rådmannen har ansvar for. Dvs. administrativ ledelse, stabene, fellestjenester, eiendomsforvaltningen og administrasjonslokaler. Administrasjon er et definert begrep i Kostra.

Administrasjon og styring.

Omfatter Kostra funksjonene 100 + 110 + 120 + 121 + 130. Det omfatter dermed både politisk og administrativ ledelse og styring. I tillegg til administrasjon (se over) inngår politisk møtevirksomhet og kontrollutvalgets ansvarsområder. *Administrasjon og styring* er et definert begrep i Kostra.

Styring og kontrollvirksomhet

Omfatter Kostra funksjonene 100 + 110, dvs politisk ledelse og kontrollutvalgets område. *Styring og kontrollvirksomhet* er et definert begrep i Kostra.

Politisk og administrativ ledelse og styring

I et tilsvarende oppdrag benyttet vi *Politisk og administrativ ledelse og styring* som betegnelse for *administrasjon og styring*, samt Kostra funksjonene 180 og 190. Råd og utvalg er en del av overordnet ledelse. Overformynderiet ble overført til staten 1. juli 2013.

Brutto-/ nettokostnader

Dette er begreper benyttet i Kostra. Med brutto menes alle kostnadene, men med netto er bruttokostnadene fratrukket inntekter/ refusjoner osv.

Konsern

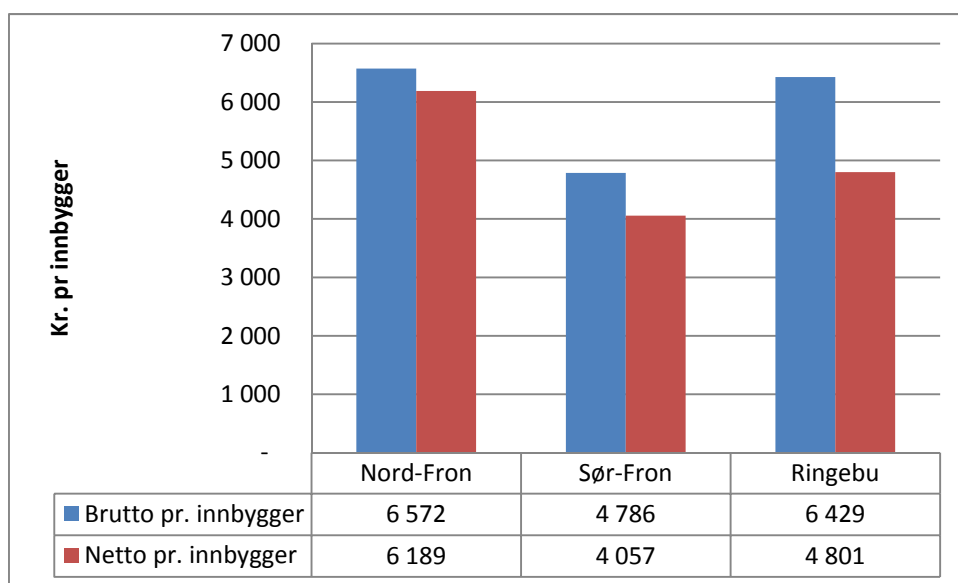
Dette er et definert begrep i Kostra. I konsern er alle kommunens kostnader tatt med, også de som inngår i interkommunale samarbeid som IKS og § 27 som fører særregnskap. Dersom konsernkostnader ikke tas med, er det fare for å utelate kostnader som må med for å kunne sammenligne. Ved utgangen av 2014 var det registrert 256 interkommunale selskaper med om lag 2 000 eierforbindelser på landsbasis.

3 UTGIFTER TIL POLITISK LEDELSE OG ADMINISTRASJON

I dette kapittelet skal vi se nærmere på hvordan driftsutgiftene varierer mellom de tre kommunene i Midt-Gudbrandsdal, hvilke utgiftkomponenter som relativt sett er forskjellig i størrelse og hvordan driftsutgiftene har utviklet seg over tid. Driftsutgifter til administrasjon og styring er kostnader som føres på Kostra-funksjonene 100-130. Pensjonsrelaterte kostnader og diverse felleskostnader er holdt utenom. Mer detaljert om de ulike kostnadene som inngår i driftsutgifter til administrasjon og styring er nærmere beskrevet i kapittel 2.

Det er betydelige forskjeller mellom de tre kommunene i nivået på driftsutgifter jf.Figur 2. I bruttokostnadene inngår blant annet interkommunale samarbeid.

Figur 2: Brutto og netto driftsutgifter pr. innbygger til administrasjon og styring, Konsern, 2014.



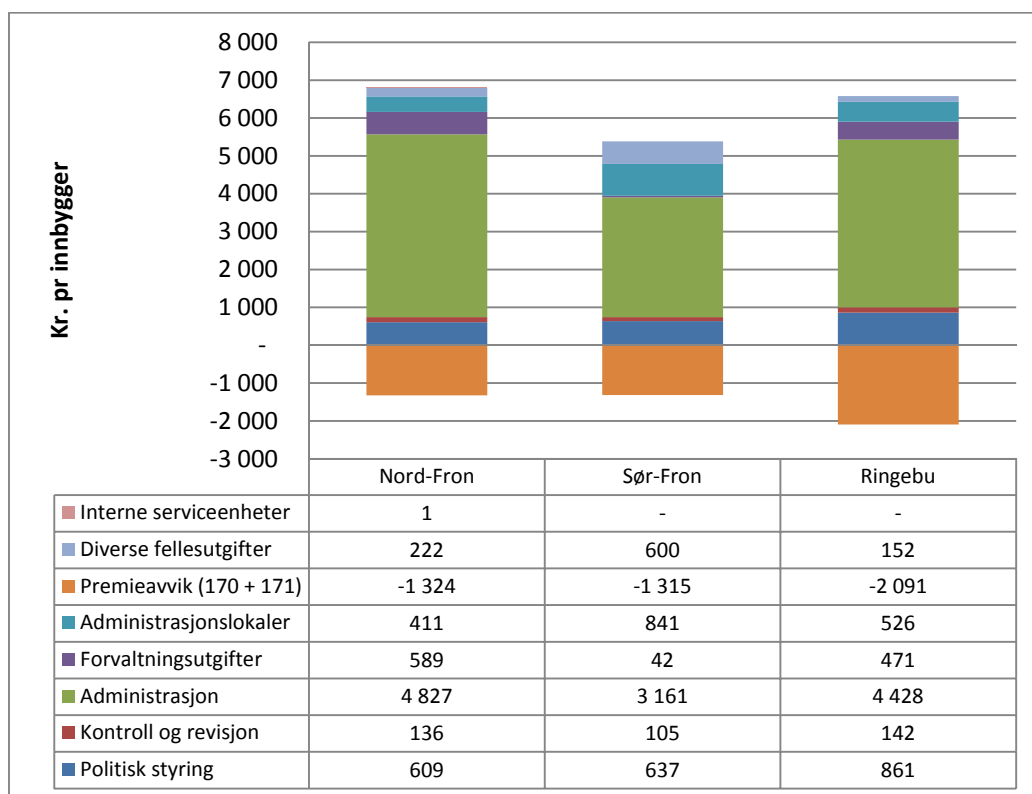
Kilde: SSB/ Kostra.

Driftsutgiftene til administrasjon og styring per innbygger har ikke helt den rangeringen en skulle forvente ut i fra at Sør-Fron er den minste kommune i innbyggertall og dermed har minst stordriftsfordeler. Stordriftsfordeler kommer vi tilbake til senere i rapporten. Nord-Fron og Ringebru har tilnærmet like brutto driftsutgifter per innbygger, til tross for at Nord-Fron er den mest befolkningsrike kommune regionen. Det skyldes blant annet at Ringebru har flere interkommunale samarbeid med Frons-kommunene og da spesielt Sør-Fron. Disse kostnadene blåser opp regnskapet til Ringebru.

I Figur 3 er bruttodriftsutgifter per innbygger fordelt på ulike kostnadskomponenter presentert. I alle tre kommunene utgjør kostnader til administrasjon den største delen. Nord-Fron har de høyeste kostnadene til administrasjon på 4 827 kroner per innbygger, mens Sør-Fron har de laveste på 3 161 kroner per innbygger. Sør-Fron har mer en dobbelt så høye kostnader til administrasjonslokaler som Nord-Fron, som brukte 411 kroner per innbygger i 2014. Sett i forhold til det har Sør-Fron veldig lave kostnader til forvaltning av eiendom, kun 42 kroner per innbygger, mens Nord-Fron har 589 kroner. Ringebru har de høyeste kostnadene til politisk styring på 861 kroner, mens Nord-Fron har de laveste på 609 kroner, marginalt lavere enn Sør-Fron.

Forventning om at den største kommunen har de laveste utgiftene til kontroll og revisjon stemmer heller ikke i Midt-Gudbrandsdalen. Sør-Fron har de laveste, mens Ringebru har de høyeste utgiftene på 142 kroner per innbygger. Sammenligner vi dette med kommunene i Lillehammerregionene er det kun Lillehammer kommune som kan vise til lavere utgifter til kontroll og revisjon per innbyggere. Tatt i betraktning at dette er en betydelig større kommune.

Figur 3: Brutto driftsutgifter pr. innbygger til administrasjon, styring og ledelse, Konsern, 2014.



Kilde: SSB/ Kostra

Det er store forskjeller mellom kommunene i hvor mye som føres på funksjonen diverse fellesutgifter. Her føres blant annet utgifter til råd og utvalg (eldreråd, idrettsråd, forliksråd etc.). Ringebru har de laveste diverse fellesutgifter på 152 kroner per innbygger, mens Sør-Fron har hele 600 kroner per innbygger. Sett i forhold til utgifter til politisk styring bruker

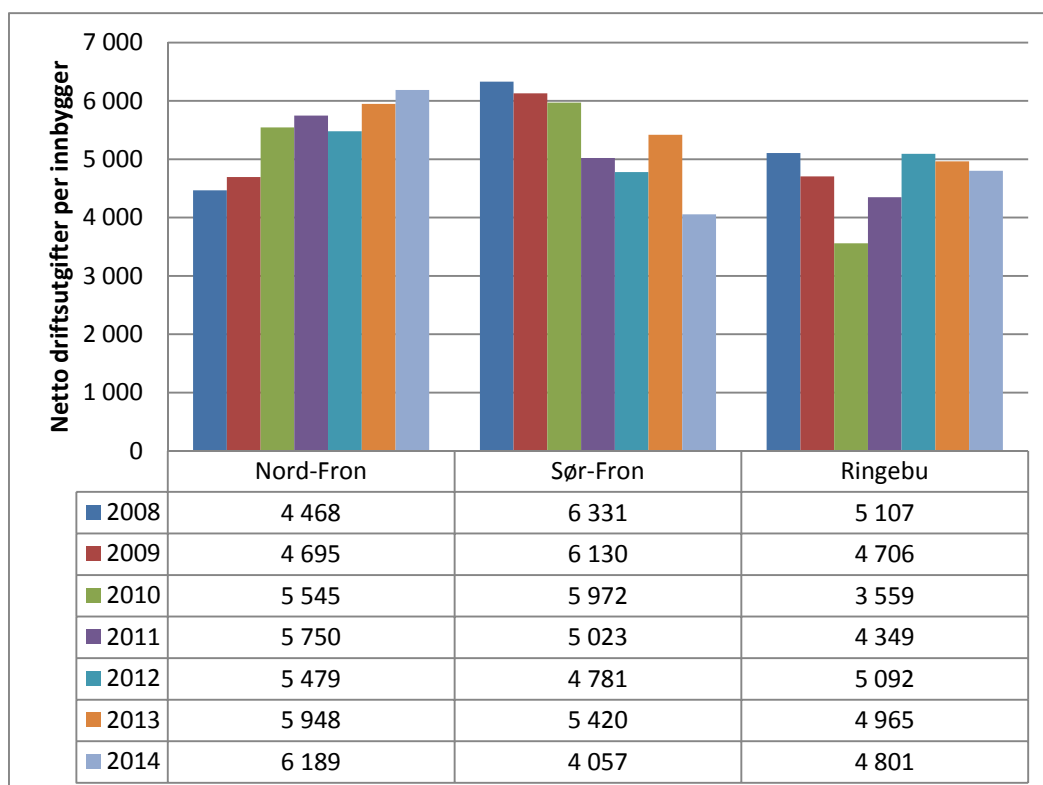
Nord-Fron og Ringeby betydelig mer på det enn på utgifter til råd og utvalg etc. Mens Sør-Fron har marginalt større utgifter til politisk styring kontra utgifter til råd og utvalg.

3.1 Utgiftenes utvikling over tid

Ser vi på hvordan utgiftene til administrasjon og styring har utviklet seg over tid har de tre kommunene veldig ulikt forløp. For Nord-Fron har trenden vært at det har vært en stadig økning i utgiftene til administrasjon og styring. Fra 2008 og til 2014 økte utgiftene med nesten 40 prosent. I samme periode har innbyggertallet hatt et marginalt fall. I Sør-Fron har trenden vært fallende, med unntak av året 2013, har utgiftene til administrasjon og ledelse falt med 36 prosent. De har i samme periode hatt en liten befolkningsvekst. Nord-Fron går fra å ha de laveste netto driftsutgiftene i 2018 til de høyeste i 2014, mens Sør-Fron som lå høyest i 2008, har de laveste utgiftene pr innbygger i 2014.

Ringeby har hatt en litt annen utvikling, uten en helt klar trend, men med en skikkelig dupp i 2010. I utgangsåret 2008 hadde de lavere nettodriftsutgifter enn Sør-Fron, men høyere enn Nord-Fron og i 2014 har de fortsatt i midt-sjiktet.

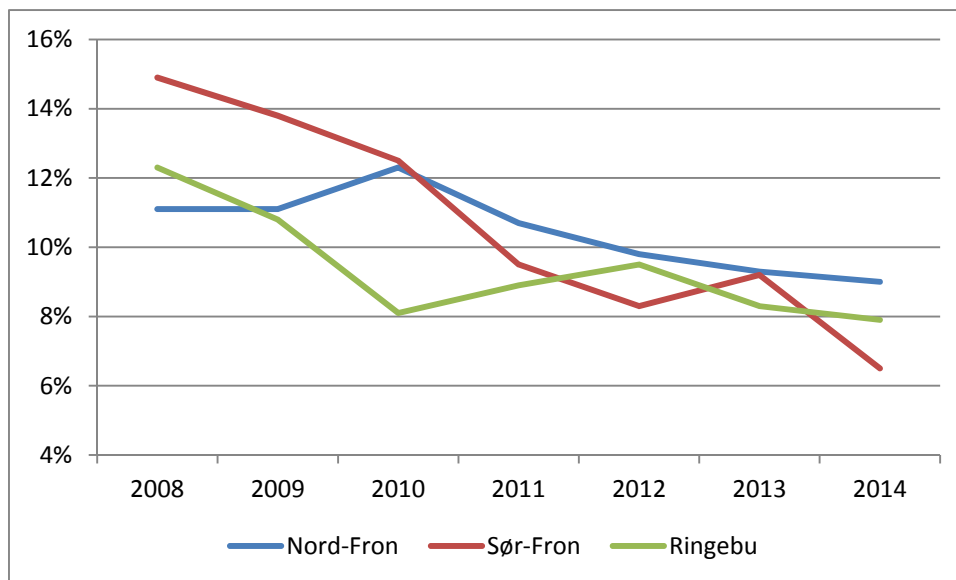
Figur 4: Netto driftsutgifter, administrasjon og styring, i kr. pr. innb., konsern. 2008-2014.



Kilde: SSB/ Kostra

Samtidig ser vi i figuren nedenfor at utgiftene til administrasjon og styring utgjør en stadig mindre andel de totale utgiftene til de respektive kommunene. Bildet av Sør-Fron i den foregående figuren ser vi igjen i figuren under hvor andelen av utgiftene til styring og administrasjon har falt med 8 prosentpoeng i denne perioden.

Figur 5: Netto driftsutgifter til administrasjon og styring i prosent av totale netto driftsutgifter. Kilde: SSB



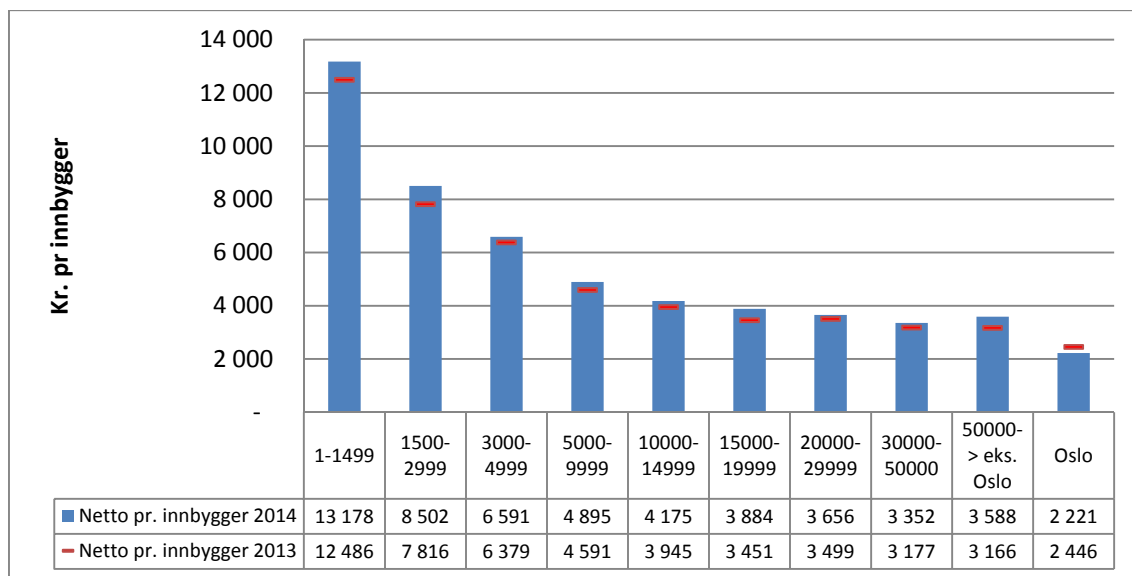
Kilde: SSB/ Kostra

3.2 Gjennomsnittlige utgifter til administrasjon og styring nasjonalt

I figuren under ser en gjennomsnittlige nettokostnader per innbygger i kommunene gruppert ut i fra innbyggertall. Figuren viser en markert fallende tendens i kostnader per innbygger i kommuner med inntil 10 000 innbyggere. Fra 10 000 innbygger opp til 20 000 innbyggere er det fortsatt reduksjon med økende innbyggertall. Kommunene fra 30 – 500 000 har kanskje overraskende omtrent like kostnader. I 2013 var det en økning i kostnader per innbygger i kommunene med mellom 20 – 30 000 innbyggere ift. kommuner med 15 – 20 000 innbyggere, i 2014 er utviklingen som forventet. Mens det i 2014 skjer en økning i gjennomsnittlige kostnader per innbygger i kommuner med 50 000 innbyggere eller flere (eksklusiv Oslo)

Ut i fra en gjennomsnittsbetraktning har både Sør-Fron og Ringebru lavere kostnader til administrasjon og styring enn gjennomsnittskommunen med tilsvarende innbyggertall på mellom 3 000 – 5 000. Nord-Fron har høyere kostnader til administrasjon og styring enn andre kommuner på tilsvarende størrelse det vil si mellom 5 000 og 10 000 innbyggere.

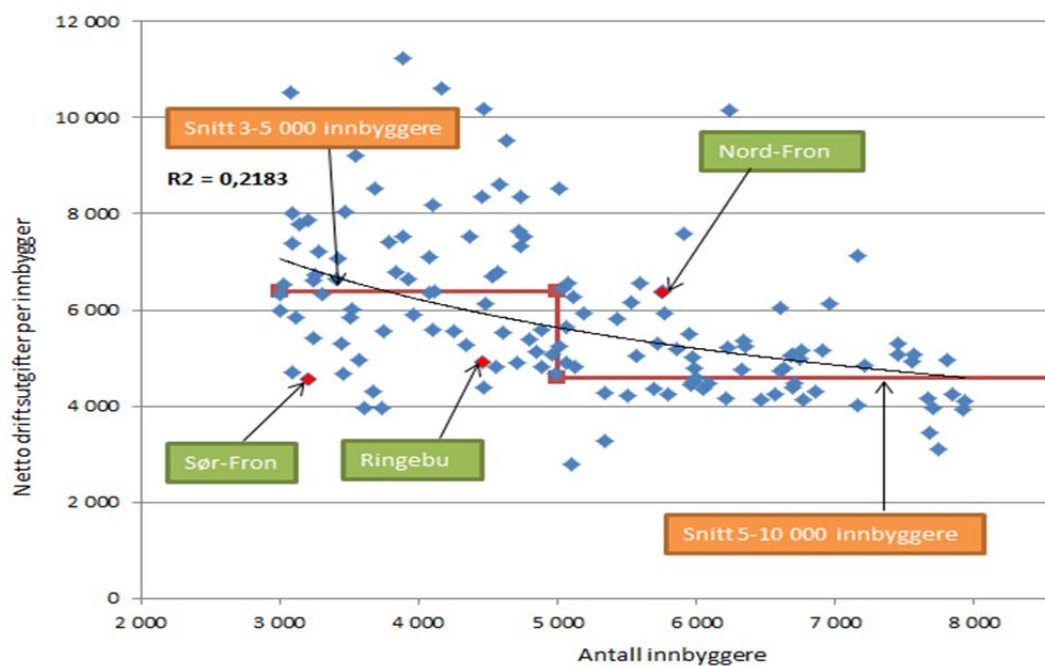
Figur 6: Gjennomsnittlige netto driftsutgifter pr. innbygger til administrasjon, styring og ledelse, Konsern, 2014 kr. Kommunene er gruppert etter størrelse.



Kilde: SSB/ Kostra

Mediankommunene i Norge i 2014 hadde drøyt 4 500 innbyggere, dvs. at Ringeby er en ganske gjennomsnittlig kommune, mens Sør-Fron er noe mindre og Nord-Fron er noe større. I figuren under ser vi hvordan 137 kommunene i Norge som har mellom 3 000 og 8 000 innbyggere fordeler seg i forhold antall innbyggere og netto driftsutgifter per innbygger.

Figur 7: Netto driftsutgifter pr. innbygger til politisk og administrativ ledelse og styring, kommuner med 3 000 - 8 000 innbyggere, Konsern, 2014 kr. Kommunene er gruppert etter størrelse.



Kilde: SSB/ Kostra, bearbeidet av Østlandsforskning

4 INNSPARINGSPOTENSIALET TIL NY KOMMUNE

I kapittel 3 viste vi at det er en sammenheng mellom antall innbyggere og kostnad pr innbygger, og vi drøftet hvordan stordriftsfordelene reduseres ved økende størrelse. Dersom det er mulig å påvise en statistisk sammenheng mellom kommunestørrelse og kostnader, vil den modellen som best forklarer sammenhengen kunne brukes til å estimere kostnadene i ny kommune.

Et vanlig utgangspunkt i denne typen fremskrivninger er å bygge en modell der innbyggertall og netto driftskostnad pr innbygger inngår i modellen. Kommunene er veldig ulike. I tillegg til størrelse, vil kommunens innretning av sin tjenesteyting påvirke utgiftene til administrasjon og ledelse. For å gjøre kommunene mer sammenlignbare korrigerer vi for kostnadsnøkkelen i inntektssystemet. Kostnadsnøkkelen sier noe om kommunen er lett eller tungdreven.

I dette kapittelet vil vi estimere kostnader til administrasjon, styring og ledelse ut fra to tilnærminger:

1. Fremskrivning med utgangspunkt i dagens kostnadsnivå i de tre kommunene.
2. Fremskrivning basert på kommuner i kommunegruppene 2, 11 og 12²

4.1 Framskrivning med utgangspunkt i dagens kostnadsnivå

Tabellen nedenfor viser utgift pr innbygger til politisk og administrativ ledelse og styring for årene 2011 – 2014. Som tabellen viser, er det store forskjeller i hvor mye hver kommune bruker, og hvordan veksten i utgiftene har endret seg i perioden. Ringeby har den sterkeste veksten i utgift pr innbygger med 11 prosent, mens Sør-Fron har redusert utgiftene med 22 prosent. I Nord-Fron er veksten på 7 prosent.

Utgiftene kommunene hadde samlet til politisk og administrativ ledelse og styring ligger i overkant av 73 mill. kroner, og er tilnærmet uendret fra 2011 til 2014. Dette skyldes at utgiftsveksten i Nord-Fron og Ringeby oppveies av kraftig nedgang i ressursbruken i Sør-Fron.

² Kommunene inndeles i kommunegrupper ut fra kommunestørrelse, nivået på frie inntekter og nivå av bundne utgifter.

Tabell 2: Estimert Innsparing politisk og administrativ ledelse og styring, 2014

	Utgift pr innbygger			
	2011	2012	2013	2014
Nord-Fron	5 945	5 858	6 268	6 377
Sør-Fron	5 861	5 239	5 938	4 572
Ringeby	4 423	5 247	5 102	4 897
Utgifter samlet pr år	73,6	74,7	78,2	73,3
Estimat utgift Høy	80,9	79,4	84,5	85,7
Merkostnad	7,2	4,7	6,3	12,4
Estimat utgift Lav	60,1	71,0	68,8	61,4
Innsparingspotensial	13,5	3,6	9,4	11,9

Kilde: SSB/ Kostra, bearbeidet av Østlandsforskning

I tabellen har vi lagt farge på høyest og lavest nivå hvert år. Sør-Fron og Ringeby har vekselvis de laveste utgiftene pr innbygger, mens Nord-Fron ligger høyest i hele perioden. Nord-Fron er større enn de to andre kommunene. Ved å sammenligne disse tre kommunene ser det ikke ut som stordriftsfordeler kan påvises

Ved etablering av en ny kommune må den nye kommunen bygge en ny politisk og administrativ modell. I en byregion ville det være naturlig å videreføre utgiftsnivået pr innbygger for bykommunen, men for kommunene i Midt-Gudbrandsdalen kan det ikke gjøres så enkelt. For å illustrere hvordan videreføringen av ressursbruken i de tre kommunene til en ny kommune blir, er det beregnet utgifter pr år til politisk og administrativ ledelse og styring basert på gjennomsnittsutgiften per innbygger for hhv det høyeste og laveste nivået.

Vi ser at dersom utgiftsnivået i Nord-Fron videreføres i en ny kommune, ville den nye kommunen i 2014 samlet bruke 12,4 mill. kroner mer til politisk og administrativ ledelse og styring enn det de tre kommunene gjør. Dersom en benytter det lave estimatet i 2014, er det et innsparingspotensial på 11,9 mill. kroner. En konsekvens av det siste estimatet vil for Sør-Fron være at det ikke er stordriftsfordeler innen politisk og administrativ ledelse og styring dersom de går inn i en ny storkommune med Nord-Fron og Ringeby³.

Dersom en legger utgiftsnivået pr innbygger i Ringeby til grunn for beregningen, blir innsparingspotensialet om lag 7,5 mill. kroner. Vi ser for øvrig av tabellen over at både merkostnad og innsparingspotensial varierer relativt mye i perioden 2011-2014, og det er

³ Det kan være andre stordriftsfordeler innenfor. bl.a. tjenesteyting eller myndighetsutøvelse som ikke belyses her.

av den årsak rimelig å behandle resultatene med forsiktighet. Estimatene tar heller ikke hensyn til kommunale særegenheter eller at alle kommunene har smådriftsulemper, og at disse vil bli mindre ved en større kommune i Midt-Gudbrandsdalen. Et rimelig anslag på innsparingspotensial basert på denne metoden kan derfor ligge opp mot 7 mill. kroner målt i 2014 kroner.

4.2 Fremskrivning basert på kommuner i kommunegruppe

I dette delkapitlet vil vi drøfte metodisk tilnærming og forutsetninger for modellbyggingen. I det etterfølgende delkapitlet gjennomgås de estimatene modellene gir oss.

4.2.1 Metodisk tilnærming

Vi så i kapittel 3.2 at det er en sammenheng mellom kommunestørrelse og utgifter til politisk og administrativ ledelse og styring. Dersom denne sammenhengen kan beskrives matematisk, kan den brukes til å estimere hvor mye en sammenslått kommune skal bruke på politisk og administrativ ledelse og styring med utgangspunkt i antallet innbyggere. Ved å bruke innbyggertall og regnskapstall fra kommunene kan vi benytte regresjonsanalyse. Men først litt om kommunegrupper.

Kommunegruppe

Kommunene deles inn i kommunegrupper for å tilrettelegge for sammenligning. Inndelingen skjer på bakgrunn av størrelse, nivå på frie inntekter og nivået på bundne utgifter. Tabellen nedenfor viser kommunegrupper for oppdragskommunene, hvor små kommuner har opp til 4 999 innbyggere og mellomstore kommuner har 5 000 – 19 999 innbyggere.

Tabell 3: Kommunegruppering oppdragskommunene

	KG	Størrelse	Frie inntekter (Høye/ middels/ lave)	Bundne kostnader (Høye/ middels/ lave)
Nord-Fron	12	Mellomstore	Høye	Middels
Sør-Fron	2	Små	Middels	Middels
Ringebu	2	Små	Middels	Middels

Kilde: SSB rapport 2015/ 19

Nord-Fron skiller seg fra de to øvrige kommunene med høye frie inntekter. Når vi skal sammenligne modeller, vil vi også se på KG 11 som er mellomstore kommuner med

middels frie inntekter og middels bundne kostnader. Begrunnelsen for dette kommer vi tilbake til.

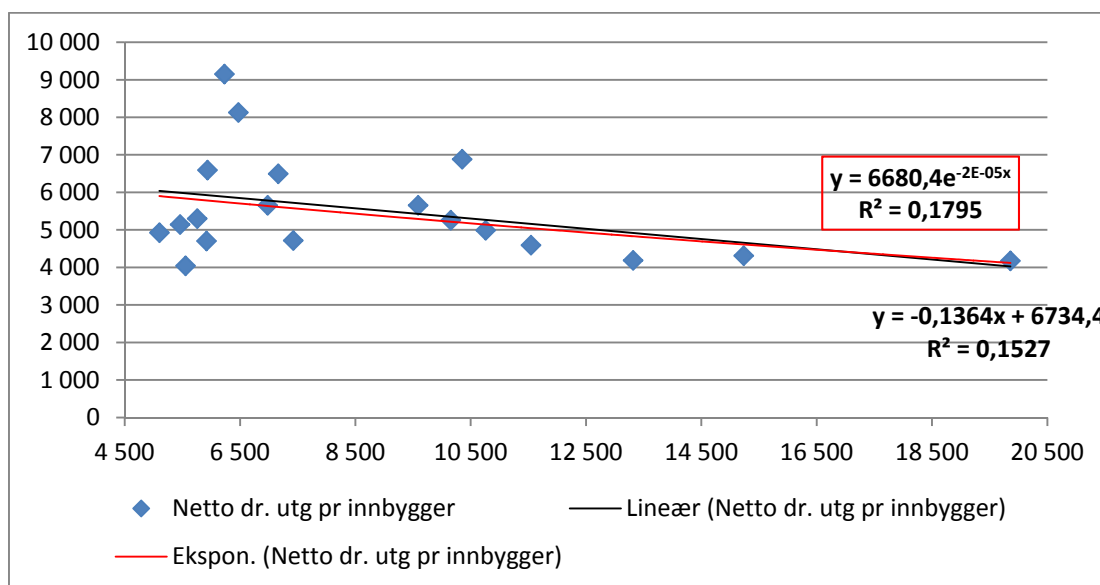
For enkelhets skyld kaller vi delkostnadsnøkkelen for administrasjon, landbruk og miljø for delkostnadsnøkkel administrasjon i resten av notatet.

Regresjonsanalyse

Regresjonsanalyse er en statistisk analyse der vi søker å finne sammenhengen mellom en eller flere uavhengige variable, og det vi ønsker forklart (avhengig variabel). I vår modell er innbyggertallet uavhengig variabel (det som forklarer), og utgiftene avhengig variabel (det som blir forklart).

Det er vanlig å bygge en modell med antall innbyggere som uavhengig variabel og bruke utgift per innbygger som forklart variabel. Plottet nedenfor viser sammenhengen mellom antall innbyggere og netto driftsutgifter til politisk og administrativ ledelse og styring pr innbygger for kommuner i kommunegruppe 12. Som vi ser er det stor variasjoner i utgift pr innbygger.

Figur 8: Netto driftsutgifter pr innbygger til politisk og administrativ ledelse og styring, KG 12, 2014



Kilde: SSB/ Kostra, bearbeidet av Østlandsforskning

Det er et metodeproblem ved å bruke folketall som uavhengig variabel (det som forklarer) og kostnad per innbygger som avhengig variabel (det som blir forklart). Formelen er:

$$\text{Netto utgift pr. innbygger} = \frac{\text{Netto driftsutgifter}}{\text{Antall innbyggere}}$$

Dette gir grunnlag for forventningsskjeve estimater, fordi den uavhengige variabelen i vår modell er en funksjon av den avhengige variabelen, og er dermed egentlig ikke en uavhengig variabel i modellen.

En visuell befarings plottet viser stor spredning mellom kommunene til venstre, og plottet minner om en trakt med åpning mot høyre. Det kompliserer regresjon som metodeverktøy. Det er også tegnet inn to modeller som beskriver sammenhengen mellom innbyggertallet og utgiften pr innbygger. Vi ser at begge modellene har lav forklaringskraft (lav R^2). Det er lite spredning i utgiften pr innbygger for kommuner med mer enn 10 000 innbyggere, men dette skyldes nok tilfeldigheter. Hadde vi tatt med kommunen i KG13 (mer enn 20 000 innbyggere) ville vi sett en betydelig spredning i utgift pr innbygger for kommunene opp til 60 000 innbyggere.

Som vi skal se nedenfor gir en modell der netto driftsutgifter (totalt for kommunen) benyttes, fremfor netto driftsutgifter pr innbygger, bedre forklaringskraft. Vi benytter derfor en slik modell i denne analysen. Dette er for øvrig også i samsvar med erfaringene fra en tilsvarende utredning for kommunene Lillehammer, Gausdal, Øyer og Ringeby (Lund, 2015).

Sammenlignbare regnskapstall

Som vi har vært inne på tidligere har kommunene forskjellige utfordringer, og de foretar ulike prioriteringer. For å korrigere for forskjellene i størrelse bruker vi innbyggertallet. Vi bør i tillegg korrigere for forskjellene i sosioøkonomiske og demografiske forskjeller kommunene mellom.

Kommunenes overføringer fra staten er basert på utjevning av ufrivillige utgiftsbehov. Det beregnes hvert år indekser for utgiftsutjevning. Disse fremgår av Grønt hefte. Indeksen for kommunenes utgiftsbehov bygger på 28 delindekser. En indeks større enn en 1 indikerer at kommunen er mer tungdreven enn gjennomsnittskommunen, en indeks lavere enn 1 at kommunen er mer lettdreven enn gjennomsnittskommunen.

Kostnadsnøkkelen kan dekomponeres i 8 delkostnadsnøkler. Delkostnadsnøkkelen for administrasjon, landbruk og miljøvern er den delkostnadsnøkkelen som er innrettet mot administrasjonen i kommunene, men som navnet tilsier, skal også dekke landbruk og miljøvern. Delkostnadsnøkkelen for Administrasjon, landbruk og miljøvern utgjør 9,37 prosent av kostnadsnøkkelen. Delkostnadsnøkkelen for Administrasjon, landbruk og miljøvern forkortes til Administrasjon i resten av notatet.

Dersom forskjellene i kommunenes utgiftsbehov påvirker behovet for politisk og administrativ ledelse og styring, kan indeksen benyttes for å gjøre kostnadene mer sammenlignbare. I tabellen under har vi satt opp delkostnadsnøkkelen for utgiftsutjevning (Grønt hefte, 2014) og delkostnadsnøkkelen for administrasjon for 2014.

Delkostnadsnøkkelen er beregnet av Østlandsforskning. Av disse tre kommunene, er alle mer tungdrevne enn gjennomsnittskommunen, der Sør – Fron, ut fra kostnadsnøkkelen, er mest tungdreven av de tre. Delkostnadsnøkkelen ligger også høyere enn kostnadsnøkkelen, noe som delvis skyldes at alle de tre kommunene relativt sett er store landbrukskommuner.

Tabell 4: Kostnadsnøkkel og delkostnadsnøkkel administrasjon for oppdragskommunene, 2014

	Kostnadsnøkkel	Delkostnadsnøkkel administrasjon
Nord - Fron	1,0527	1,2026
Sør - Fron	1,0975	1,4379
Ringeby	1,0751	1,3014

Kilde: Grønt hefte 2014, Beregninger ved Østlandsforskning

Sammenlignet med ukorrigert regnskap, styrkes modellens forklaringsevne når regnskapet korrigeres med delkostnadsnøkkelen for administrasjon. R^2 er et uttrykk for en modells styrke. R^2 ligger i intervallet $[0,1]$ og der økende verdi tilsier økt sammenheng:

Tabell 5: R^2 for lineær, deterministisk, regresjonsmodell , 2014 tall. Kommunegruppe 2, 11 og 12.

	Ukorrigert regnskap	Regnskap korrigert med delkostnadsnøkkel administrasjon
KG2	0,48	0,66
KG11	0,80	0,87
KG12	0,59	0,69

Kilde: SSB/ Kostra, Grønt hefte 2014, bearbeidet av Østlandsforskning

Vi har også kjørt logaritmisk og eksponensiell regresjon, men i begge tilfeller er forklaringskraften svakere en ved lineær regresjon.

4.3 Estimering av innsparingspotensialet basert på Kostra

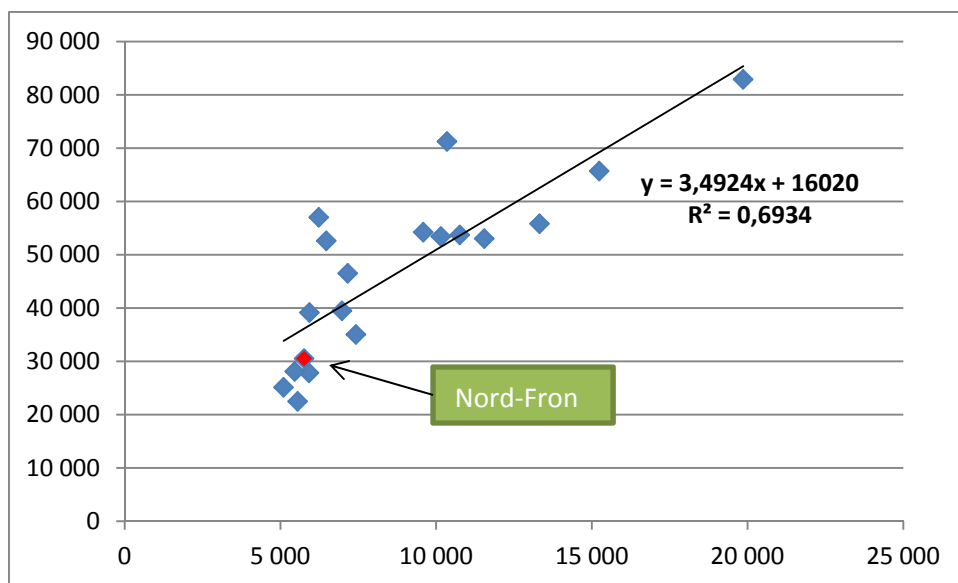
4.3.1 Kommunegruppe 12/ Nord-Fron

Nord-Fron er en middels stor kommune med middels bundne kostnader og høye frie inntekter og er plassert i kommunegruppe (KG) 12. Det er 16 kommuner i kommunegruppe 12.

Plottet i figuren nedenfor viser kommunene i KG 12. Nord-Fron er en av de minste kommunene i denne kommunegruppen. Linjen i plottet er en regresjonslinje. Den viser sammenhengen mellom innbyggertallet og utgiftene som en funksjon av innbyggertallet. R^2 på 0,69 tilsier en relativt klar sammenheng mellom innbyggertallet og utgiftene til

politisk og administrativ ledelse og styring. Nord-Fron ligger under regresjonslinjen, noe som indikerer at kommunen har relativt lave utgifter sammenlignet med hele kommunegruppen. Plottet viser også at det er kommuner med omtrent samme antall innbyggere som har lavere utgifter, og tre kommuner som har høyere. I plottet ser vi også at det er noen kommuner som ligger betydelig over linjen. Dette svekker tilliten til regresjonens forklaringskraft.

Figur 9: Netto driftsutgifter til politisk og administrativ ledelse og styring, KG 12, 2014.



Kilde: SSB/ Kostra, Grønt hefte 2014, bearbejdet av Østlandsforskning

En ny kommune i Midt-Gudbrandsdal ville i 2014 samlet hatt 13 434 innbygger. Dersom vi bruker regresjonslinjen til å fremskrive utgiftene til politisk og administrativ ledelse og styring, blir et normert utgiftsnivå 62,9 mill. kroner. Til sammenligning var estimatet ved å bruke utgift per innbygger i Nord-Fron 85,7 mill. kroner. Faktisk bruk for de tre kommunene var 73,3 mill. kroner i 2014. Differansen mellom 73,3 mill. kroner og 62,9 mill. kroner er et estimat på potensielle stordriftsfordeler for en ny kommune.

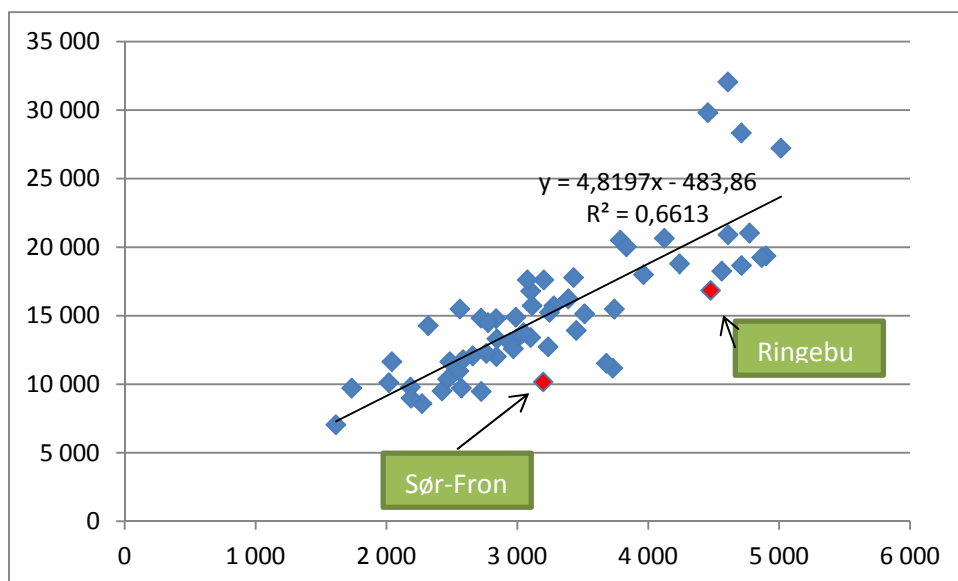
4.3.2 Kommunegruppe 2/ Sør-Fron og Ringeby

Sør-Fron og Ringeby kommuner klassifiseres som små kommuner med middels frie inntekter og middels bundne kostnader, kommunegruppe (KG) 2. I denne gruppen er det 60 kommuner.

Plottet nedenfor viser kommunene i KG 2. Som for KG 12 over, viser også her regresjonslinjen sammenhengen mellom antallet innbyggere og kommunenes utgifter til politisk og administrativ ledelse og styring. Vi ser at både Sør-Fron og Ringeby har

betydelig lavere utgifter til politisk og administrativ ledelse og styring enn kommunene i KG 2.

Figur 10: Netto driftsutgifter til politisk og administrativ ledelse og styring, KG 2, 2014.



Kilde: SSB/ Kostra, Grønt hefte 2014, bearbejdet av Østlandsforskning

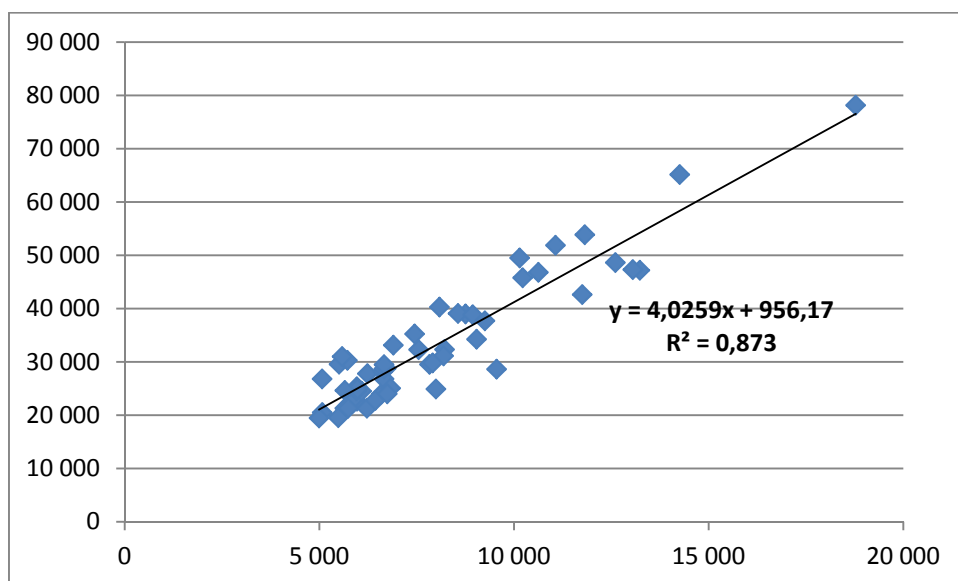
En ny kommune i Midt-Gudbrandsdal får et innbyggertall som ligger utenfor kommunegruppe 2 (inntil 4 999 innbyggere). Felles for kommunegruppe 2 og 12 er kommuner med middels bundne kostnader. Dvs at de til en viss grad er sammenlignbare på utgiftssiden. Men på inntektssiden skiller KG 12 ut ved at kommunene har høye frie inntekter sammenlignet med gjennomsnittskommunen.

Fremskriving av utgiftene til storkommunen basert på regresjonsmodellen fra KG 2 gir et estimert utgiftsnivå på 64,3 mill. kroner. Dette er 1,4 mill. kroner høyere enn estimatet fra KG 12. Dette er forventet at større kommuner skal estimere lavere utgifter, og modellen fra KG12 og KG2 bryter ikke denne forventningen. Differansen er imidlertid relativt liten.

4.3.3 Kommunegruppe 11

Nord-Fron er klassifisert med høye frie inntekter, mens Sør-Fron og Ringeby har middels frie inntekter. Grensen mellom middels og høye frie inntekter ligger på 1,0261. På bakgrunn av Tabell 2A i Langørgen et al (2015) har vi beregnet indeksen for korrigerte inntekter til 1,0264. Dvs. at en Ny kommune med veldig lav margin kommer i gruppen med høye frie inntekter. Vi har av den årsak også estimert utgiftsnivået basert på kommunegruppe (KG 11), som er middel store kommuner med middels bundne utgifter og middels frie inntekter. Det er 53 kommuner i KG 11. Plottet nedenfor viser kommunene og modellen basert på denne kommunegruppen.

Figur 11: Netto driftsutgifter til politisk og administrativ ledelse og styring, KG 11, 2014.



Kilde: SSB/ Kostra, bearbejdet av Østlandsforskning

Vi ser at modellen har en god forklaringskraft ($R^2 = 0,87$). Basert på denne modellen er estimatet på samlede utgifter til politisk og administrativ ledelse og styring i den nye kommunen 55,0 mill. kroner, altså en del lavere enn estimatene basert på både KG 2 og KG 12. Overraskende er det også at det ligger om lag 10 prosent (6 mill. kroner) lavere enn estimatet basert på utgiftsnivået pr innbygger i Sør-Fron, som vi så på i kapittel 4.1.

4.3.4 Er estimatene robuste?

Det er politikerne og administrasjonens ansvar å legge til rette for effektiv drift. Det er ikke overraskende at kommuner med god økonomi bruker mer midler enn kommuner med svak økonomi. Vi så også i kapittel 3 og 4.1 at utgiftene varierer fra år til år, og at det er betydelige forskjeller i ressursbruken pr. innbygger mellom kommuner i samme kommunegruppe. Vi har derfor også estimert utgifter for årene 2011-2013. Estimaten for 2011 til 2013 er omregnet til 2014 kroner med deflatoren⁴. Resultatene fremgår av tabellen nedenfor.

⁴ Tabell 2, s. 23, TBU rapport april 2015.

Tabell 6: Estimert utgiftsnivå basert på Kostra 2011-2014, 2014 tall. Mill. kroner.

	Antall kommuner	2011	2012	2013	2014
KG2	60	66,7	70,4	65,8	64,3
KG11	53	56,4	52,4	55,2	55,0
KG12	16	48,0	59,8	45,3	62,9

Kilde: Egne beregninger.

Vi ser at estimatene for kommunegruppe 2 og 11 gir mindre variasjon mellom år sammenlignet med kommunegruppe 12. Trolig medfører det lave antallet kommuner i KG 12 de store variasjonene i estimatene. Det er ellers interessant å se at for KG2 og KG11 synes utgiftene å gå ned fra 2011 til 2013.

4.4 Oppsummering

I 2014-estimatet er det en differanse mellom laveste og høyeste estimat på 9,3 mill. kroner. Det er også rimelig å legge til grunn at utgiftene i en ny kommune vil være på nivå med tilsvarende kommuner enn små kommuner. Dette taler for å bruke resultatene fra KG11 og KG 12, fremfor KG 2. Det estimerte utgiftsnivået i KG 11 ligger relativt stabilt rundt 55 mill. kroner, mens resultatene fra KG 12 varierer mye.

I våre analyser for er det også KG 11 som gir den modellen med høyest forklaringskraft, se tabellen nedenfor der R^2 for alle modellene fremgår

Tabell 7: R^2 for modellene i denne analysen, 2011 - 2014

	KG 2	KG 11	KG 12
2011	0,58	0,72	0,06
2012	0,54	0,69	0,54
2013	0,65	0,79	0,16
2014	0,66	0,87	0,69

Kilde: SSB/ Kostra, Grønt hefte 2014, bearbeidet av Østlandsforskning

Dette styrker tilliten til estimatene, men har ikke relevans mht. valg av hvilken kommunegruppe som skal brukes som basis.

Våre plott over kommunenes ressursbruk, underbygger at det er de lokale valg og prioriteringer som avgjør nivået. Estimaterne fra denne analysen blir derfor bare veiledende.

Analysene er estimert på korrigerte regnskapstall. Estimaterne må derfor korrigeres «tilbake» med delkostnadsnøkkel for administrasjon. Vi har estimert denne for en sammenslått kommune til 1,2915. Korrigert for dette blir anslaget fra KG 11 på 71 mill.

kroner i 2014 kroner. I 2014 var den samlede utgiften på 73,3 mill. kroner, så anslaget gir et estimert innsparingspotensial på 2,3 mill. kroner. Det tilsvarer et innsparingspotensial på i overkant av 3 prosent. Dette resultatet kan virke overraskende lavt, men årsaken er at kommunene ligger relativt lavt på utgifter i dag når en sammenligner med andre kommuner. Utgiftene pr innbygger i både Sør-Fron og Ringeby er også svært lave sammenlignet med Nord-Fron (Tabell 2), og Nord-Fron er rimelig sammenlignet med sammenlignbare kommuner. En konsekvens av denne analysemodellen er derfor at resultatene bør suppleres med andre analyseformer og vurderinger. Det gjør vi i neste kapittel.

5 INNSPARING ESTIMERT PÅ BAKGRUNN AV KARTLEGGING

I dette arbeidet vil innsparingsberegningene ta utgangspunkt i dagens aktivitet/organisering i hver kommune. Innenfor hvert av områdene vil det bli estimert kostnader som følger med den valgte organiseringen. Innsparingspotensialet vil være differansen mellom det kommunene får estimert som kostnad ved dagens organisering, og estimatet på kostnader den valgte modellen for ny kommune vil gi. Tallgrunnlaget i denne modellen vil ikke være direkte sammenlignbart med tallene fra Kostra analysene tidligere i notatet. Årsaken til det er dels at analysene bygger på en del forutsetninger om aktivitet som ikke nødvendigvis stemmer med aktiviteten i 2014 (som eksempelvis antall møter i formannskapet), og dels at det henføres kostnader til tjenestene som vil være vanskelig beskrive både enkeltvis og i sum. Dette kan f.eks. være at tapt arbeidsfortjeneste kan endre seg fra møte til møte, mens det i en estimatmodell må forutsettes et visst antall erstatninger for å få sammenlignbare tall.

Kostra analysen er nøytral med hensyn til hvordan Ny kommune skal få gjennomført besparelsene, mens resultatet av disse analysene vil peke på mulige, konkrete innsparingstiltak. Det samlede innsparingspotensialet de to ulike tilnærmingene gir, åpner for drøfting av mulighetsrommet for Ny kommune.

Analysene er bygd opp med en kort beskrivelse først. Deretter drøftes mulighetsrommet og en konkretisering av ett eller flere alternative innsparingstiltak.

5.1 Politisk styring

Politisk ledelse omfatter ordfører, varaordfører, kommunestyret, formannskapet, samt ulike utvalg.

Antall medlemmer i kommunenes folkevalgte organer og oppnevnte råd i valgperioden 2015 – 2019 fremgår av tabellen nedenfor.

Tabell 8: Representanter i folkevalgte organer og råd

Styrer / råd	Nord-Fron	Sør-Fron	Ringebu	Sum
Kommunestyret	25	19	21	65
Formannskap	7	7	7	21
Fagutvalg/ komiteer	14		14	28
Planutvalg	9		7	16
Klagenemnd	7	7	7	21
Eldreråd	5	5	5	15
Råd for personer med nedsatt funksjonsevne	5	5	6	16
Ungdomsråd	11	6	7	24
Kontrollutvalg	5	3	5	13
Administrasjon-/ partssammensatt utvalg	5	7	7	19

Kilde: Kommunenes hjemmesider og informasjon fra intervju med nøkkelpersoner.

Nord-Fron og Ringebu har to fagutvalg i tillegg til planutvalg, mens Sør-Fron ikke har faste fagutvalg/ komitéer. Sør-Fron avviklet fagutvalgene i 2013 og la ansvaret til formannskapet. Ved behov kan formannskapet oppnevne ad hoc utvalg. I alle tre kommunene er formannskapet også klagenemnd.

Antallet møter og møtelengde er også ulik i kommunene. I tabellen nedenfor er det oppgitt antall møter og saker som ble behandlet i 2015. Det er antallet saksnummer som her danner grunnlag. Tabellen viser at den politiske aktiviteten er ulik i de tre kommunene, der Sør-Fron har lav aktivitet sammenlignet med de to andre kommunene.

Tabell 9: Aktivitet i sentral folkevalgte organer

Styrer / råd	Nord-Fron		Sør-Fron		Ringebu	
	Ant. møter	Ant. Saker	Ant. møter	Ant. Saker	Ant. møter	Ant. Saker
Kommunestyret	10	158	6	126	13	133
Formannskap	17	176	13	138	18	143
Planutvalg	13	94	0	0	14	122
Hovedutvalg 1 *	11	54			11	53
Hovedutvalg 2 **	11	64				
Administrasjon-/ partssammensatt utvalg	4	22	4	4	1	1

Kilde: Kommunenes hjemmesider og informasjon fra intervju med nøkkelpersoner.

* Utval for helse-, oppvekst- og kultursaker (Nord-Fron), Levekårsutvalget (Ringebu)

** Utval for landbruks-, utmarks- og miljøsaker (Nord-Fron)

Godtgjørelsesreglementene i kommunene er ulikt bygd opp. Alle tre kommunene har ordfører i 100 prosent⁵ stilling. Varaordførerstillingene i Ringebu og Nord-Fron er på henholdsvis 15 og 11 prosent. I Sør-Fron mottar varaordfører en fast årlig godtgjørelse på

⁵ I Ringebu er det midlertidig avtalt at varaordfører dekker 10 prosent av ordførervervet, slik at ordfører har 90 prosent og varaordfører 25 prosent.

NOK 20 000,-. Alle tre kommunene har en modell der faste ledere av utvalg, og faste medlemmer i formannskap, mottar fast godtgjørelse. I Nord-Fron og Ringeby beregnes godtgjørelsen med utgangspunkt i ordførers godtgjørelse, men prosentene er forskjellige i de to kommunene. Møtegodtgjørelse pr møte er også knyttet til ordførers godtgjørelse. I Sør-Fron er det fast definerte beløp i godtgjørelsesreglementet. Felles for alle kommunene er at kommunestyret fastsetter ordførers godtgjørelse årlig i forbindelse med budsjettvedtaket. I Sør-Fron og Ringeby får de faste medlemmene i formannskapet møtegodtgjørelse i tillegg til fast godtgjørelse, noe som ikke er tilfelle i Nord-Fron.

5.1.1 Ny kommune

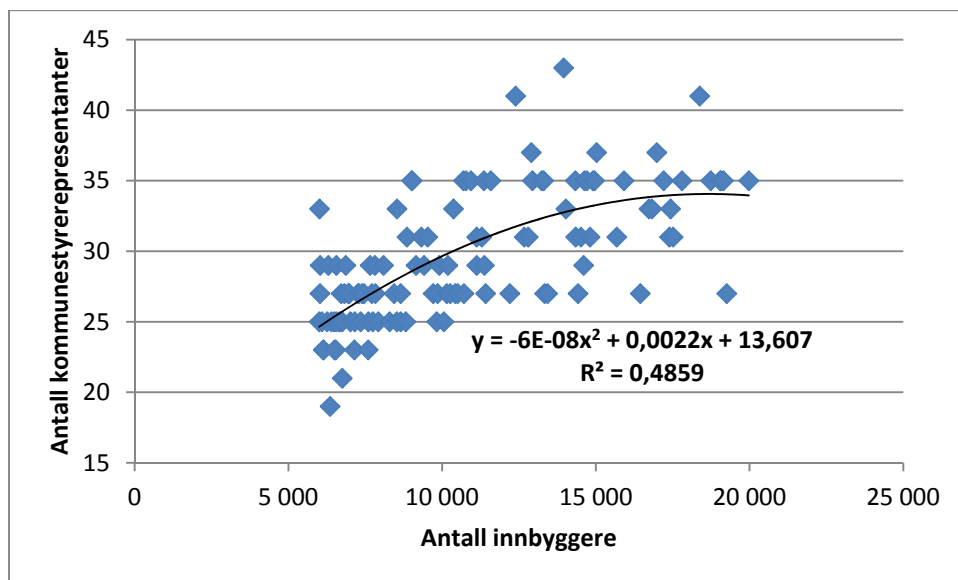
I Ny kommune vil det være et kommunestyre, ett formannskap og minst ett administrasjons-/ partssammensatt utvalg. I tillegg skal det være ett eldreråd og ett råd for personer med nedsatt funksjonsevne, men disse kan slås sammen til et felles råd. Kommunen vil i tillegg oppnevne klagenemnd og planutvalg og fagutvalg/ komiteer for å følge opp respektive fagområder. Det er avklart med oppdragsgiver at estimat på rasjonaliseringsgevinst innenfor Kostra funksjon 100 skal ta utgangspunkt i formannskapsmodell med hovedutvalg.

Representasjon

Kommuneloven stiller som minimumskrav at kommunestyret i en kommune med mellom 10 000 og 50 000 innbyggere skal ha minst 27 representanter. Nord-Fron har 25, Sør-Fron 19 og Ringeby 21 representanter i inneværende periode. I Ny kommune med om lag 13 500 innbyggere må derfor antallet øke til minst 27 representanter. I dagens struktur er det til sammen 65 personer som har sete i kommunestyret. Det vil være opp til ny kommune å beslutte hvor mange representanter det nye kommunestyret skal ha.

I denne rapporten vil vi belyse utgiftene ved to alternative modeller for kommunestyret. Det første alternativet er minimumsalternativet på 27 representanter. Dette alternativet vil kanskje noen oppleve som for få dersom en skal få god representasjon fra alle områder i den nye kommunen. Det innebærer mer enn en halvering av dagens samlede antall representanter i kommunestyrene. Som et alternativ tar vi utgangspunkt i det som kan være et uttrykk for «gjennomsnittlig» representasjon når vi ser på innbyggertall. Figuren nedenfor viser antall innbyggere og antall representanter i kommunestyrene for kommuner med 6 – 20 000 innbyggere. Det er benyttet tall for 2011 da dette er siste tilgjengelig tallgrunnlag fra SSB/ statistikkbanken.

Figur 12: Antall kommunestyrerepresentanter i kommuner med 6 000 – 20 000 innbyggere, valgperiode , KG 11, 2014.



Kilde: SSB

Resultat av regresjonsanalysen fremgår av figuren., og som vi ser er det en positiv, men avtakende, sammenheng mellom antallet innbyggere og medlemmer i kommunestyret. For en ny kommune estimerer denne modellen 33 kommunestyremedlemmer. Vi ser også at R^2 er svakere enn de modellene som ble beregnet i kapittel 4, og årsaken kan vi lese av figuren. Den viser det er stor spredning i antallet representanter. I denne rapporten er det estimert innsparing ut fra to prinsipper på funksjon 100.

1. Videreføring av Nord-Fron modellen med 27 kommunestyrerepresentanter.
2. Videreføring av Nord-Fron modellen med 33 kommunestyrerepresentanter

Nord-Fron er den største av de tre kommunene, og har også den mest omfattende strukturen innen politisk ledelse. Det er derfor naturlig å ta utgangspunkt i denne kommune i denne analysen. Mht. antall medlemmer i formannskap og hovedutvalg, er det naturlig å bruke erfaringstall fra andre kommuner som basis for diskusjonen. I dag er det 7 medlemmer i både formannskap og utvalgene. De fleste kommuner med størrelse 10-20 000 innbyggere har 7 – 11 medlemmer i formannskapet. Det faller derfor naturlig å bruke 9 i denne beregningen, to mer enn i dag. For enkelhetsskyld øker vi også fagutvalgene til 9 (fra 7), mens planutvalget forblir uendret med 9 representanter.

I Nord-Fron var den gjennomsnittlige kompensasjonen for tapt arbeidsfortjeneste ca. 188 000,- pr år i perioden 2013- 2015. Kompensasjon for tapt arbeidsfortjeneste er mest aktuelt i dagmøter. Med representanter som er bosatt over hele den nye kommunen kan også økt reisetid påvirke utbetalingene. Det er derfor lagt til grunn en økning på kr. 100 000 til utvalgene, og en liten økning på kr. 10 000 ekstra for å ta høyde for eventuell økning som

følge av økt antall kommunestyrerepresentanter. Lengre reisevei til møtelokale, og flere folkevalgte, vil utløse økt kjøregodtgjørelse. Også denne økningen må gjøres på anslag. Det er antatt en økning på hhv. kr. 100 000 og 110 000 for de to modellene. Utover dette er det antatt økte utgifter til servering, kurs, eventuelle tidsskrifter, kompensasjon for utlegg osv på hhv. kr. 200 000 og 250 000.

Tabell 10: Estimert kostnader for ny kommune, Kostra funksjon 100, Beløp i 1 000kr

	Kommunestyret 27 representanter	Kommunestyret 33 representanter
Kostnad politisk styring tre kommuner 2014 (Kostra)	9 384	9 384
Nord-Fron kommune i 2014 (Kostra)	3 504	3 504
Økt møtegodtgjørelse flere medlemmer i kommunestyret	16	64
Økt møtegodtgjørelse flere medlemmer i Formannskapet	71	283
Økt møtegodtgjørelse planutvalg og hovedutvalg	34	34
Økt kjøregodtgjørelse folkevalgte	100	110
Økte utgifter til frikjøp/ tappt arbeidsfortjeneste	100	110
Diverse merkostnader utvalgene	200	250
Kostnadsestimat	4 024	4 354
Innsparingspotensial	5 360	5 030

Kilde: SSB/ Kostra, beregninger ved Østlandsforskning.

I 2014 var den samlede kostnaden til politisk ledelse ca. 9,4 mill. kroner for de tre kommunene. Nord- Fron brukte 3,5 mill. kroner. Av tabellen ser vi at kostnadene ved å øke den politiske strukturen i liten grad påvirker de samlede kostnadene for en ny kommune. Årsaken til dette er at det reduseres fra 3 til en ordfører, det blir færre utvalgsledere og formannskapsmedlemmer med faste godtgjørelser. I dette estimatet er det også forsøkt å «ta i» fremfor å beregne lave merkostnader. Likevel viser estimatet at valg av antallet medlemmer i kommunestyret eller antallet medlemmer i hovedutvalgene i liten grad er kostnadsdrivende.

Et anslag på reduserte kostnadene til politisk styring er i størrelsesorden 5 mill. kroner.

Desentralisert beslutningskompetanse/ kommunedelsutvalg

To av kommunene har aktive planutvalg, og kommunene har ulik praksis med hensyn til bruken av de øvrige fag-/ sektorutvalgene. Ny kommune må ha klare retningslinjene for delegering til rådmannen, og kommunestyret kan gjennom planer, forskrifter og delegeringsreglementet styre utviklingen i kommunen. Noen kommuner velger å delegere lite beslutningsmyndighet, andre mye. Dersom ny kommune ønsker å oppnå innsparing i utvalgsstrukturen, må kommunestyret delegere mer beslutningsmyndighet enn det som er

gjort i de tre kommunene i dag. Dvs at ny kommune må mer over på styring gjennom planer, og mindre politisk behandling av enkeltsaker.

Legger en til grunn at det ikke er spesielle forhold som tilsier at ny kommune har så spesielle behov at de må ha desentral beslutningsmyndighet, kan dagens modell videreføres. Men for å sikre lokal beslutningsmyndighet kan desentral beslutningsstruktur bli ivarettatt med kommunedelsutvalg. Kommuneloven åpner for både oppnevning av representanter av kommunestyret, og direkte valgte representanter. I Bodø har de fire kommunedelsutvalg med direkte valgte representanter. Fredrikstad, som ble slått sammen med fire andre kommuner i 1994, opprettet kommunedelsutvalg i de tidligere kommunene. Ordningen ble avvirket i 2001, og i dag har Fredrikstad fokus på utviklingen av lokalsamfunnet.

Hva som vil være den optimale politiske organisasjonsmodellen i Ny kommune må utvikles i en politisk prosess. En god tilnærming til hva kostnadsnivået i ny kommune vil bli ved valg av en desentral modell kan være å videreføre dagens politiske organisering i Nord-Fron med supplement av kommunedelsutvalg i hver av de tre kommunene. Dersom en velger å omgjøre fagutvalgene og planutvalgene til kommunedelsutvalg, vil ordningen være tilnærmet provenynøytral. Kommer kommunedelsutvalgene i tillegg til etablert struktur, blir det to eller tre nye utvalg. Hvorvidt ny kommune velger å hjemle utvalget som kommunedelsutvalg, komite eller sektorutvalg, vil ha liten betydning for kostnadene til politisk ledelse. Det kan imidlertid påvirke de administrative kostnadene. Vi vil drøfte dette på slutten av kapittelet under et eget punkt. Basert på godtgjørelsesmodellen til Nord-Fron kan kostnadene til disse utvalgene bli i størrelsesorden 200 000 – 250 000 pr. utvalg, der om lag halvparten er godtgjørelse og den andre halvparten utgjør tapt arbeidsfortjeneste, reisegodtgjørelse, bevertning, befaringer og andre utgifter som følger med et aktivt folkevalgt organ.

Et rimelig anslag på kostnader knyttet til etablering av kommunedelsutvalg i ny kommune vil ligge i området 0,4 – 0,8 mill. kroner, avhengig av antall utvalg og aktivitet.

5.2 Kontroll og revisjon

Det er kommunestyret som har det overordnede kontrollansvaret for den kommunale virksomheten, og kontrollutvalget er kommunestyrets redskap for å sikre at ansvaret blir fulgt opp. Kontrollutvalgene i kommunene får sekretariatsbistand fra selskapet Kontrollutvalgstjenester Ingrid Selfors. Kontrollutvalget er lovpålagt i kommuneloven § 77, og det skal ha minst 3 medlemmer, hvor minst ett er valgt fra kommunestyret. I Sør-Fron har kontrollutvalget 3 medlemmer. Det er 5 medlemmer i kontrollutvalget i Ringe og Nord-Fron.

Kostandene til kontroll og revisjon i 2014 fremgår av Tabell 7.

Tabell 11: Kostnader kontroll og revisjon, 2014, beløp i kr.

	Nord-Fron	Sør-Fron	Ringebu	Sum
Kontrollutvalgssekretariatet	75 700	60 000	75 000	210 700
Kontrollutvalget selv	90 949	31 000	91 000	212 949
Revisjonstjenester				-
- Regnskapsrevisjon	533 717	246 000	411 000	1 190 717
- Forvaltningsrevisjon	75 240	-	57 000	132 240
Sum	775 606	337 000	634 000	1 746 606

Kilde: Kontrollutvalgssekretær og kommunene.

Samlet sett bruker kommunene ca. 1,75 mill. kroner på kontroll og revisjon. Sekretariattjenesten ligger fra kr. 60 – 76 000,-, et nivå som vurderes å være ganske lavt sammenlignet med andre kommuner vi kjenner til. F.eks. har kommunene i Lillehammerregionen en modell med lik fordeling med en årlig kostnad på kr. 200 000 for hver kommune. I Kongsvinger kommune, som har 18 000 innbyggere, var sekretariattjenestene om lag kr. 350 000 kroner i 2014.

Kostnadene til møtegodtgjørelse og andre møtekostnader er forskjellig i kommunene. Årsaken til dette skyldes godtgjørelsesordningen og antallet medlemmer. Sør-Frons godtgjørelsesreglement har lavere satser, og at kontrollutvalget har 3 medlemmer virker også utgiftsdempende.

Kjøpte kontroll og revisjonstjenester utgjør den største andelen av kostnader til kontroll og revisjon. I Sør-Fron ble det ikke gjennomført forvaltningsrevisjon i 2014. Ringebus lave kostnad til forvaltningsrevisjon skyldes at kommunen har et vedtak om ikke å gjennomføre forvaltningsrevisjoner. I Nord-Fron ble budsjettet for forvaltningsrevisjon redusert med om lag 200 000, og det ble gjennomført en eierskapskontroll.

Kontrollutvalget

Et vanlig møteomfang i et kontrollutvalg er 6-10 møter i året. Det er opp til den politiske ledelsen å vurdere hvilket omfang møteaktiviteten skal ha i ny kommune. Basert på organisering og møteaktivitet i de tre kommunene, kan et rimelig antall medlemmer være 5, 7 eller 9 medlemmer, og 7 - 8 møter i året.

I Nord-Fron har kontrollutvalgsleder 4 prosent av grunnlaget (ordførers godtgjørelse) i fast godtgjørelse, og denne dekker også møtene. Medlemmene får 1 promille av grunnlaget pr møte.

Med 5 medlemmer i kontrollutvalget og dagens godtgjørelsessatser i Nord-Fron, blir innsparingen ved en ny sammenslått kommune i størrelsesorden 135 000 kroner når det sammenlignes med utgiftene i 2014.. Da er det forutsatt at km-godtgjørelse og frikjøp/ tapt arbeidsfortjeneste er som i kontrollutvalget i Nord-Fron i 2014. Samlet var det da omlag 24 000 kroner i mat og kursutgifter. Nord-Fron hadde 7 medlemmer i kontrollutvalget i

kommunestyreperioden 2011-2015, og reduserte til 5 medlemmer i perioden 2015-2019. Med 7 medlemmer blir innsparingen i størrelsesorden 115 000 kroner, mens den blir snaut 100 000 kroner ved 9 medlemmer. Det er her sammenlignet med utgiftsnivået i 2014.

Som for kommunestyret er det ikke antall medlemmer som bestemmer kostnadsnivået til et utvalg.

Sekretariattjenester

Kostnadene til sekretariatet bør gjenspeiles i ressursbruken. Så lenge møteaktiviteten til utvalget ikke øker betydelig, bør sekretariatet i mindre grad bli berørt ved organisering til ny kommune.

Kommunenes utgifter til sekretariatet er lave sammenlignet med andre kommuner. Dersom en tar utgangspunkt i utgiftene i 2014, er det rimelig å legge til grunn at kostnadene til sekretariatet vil bli redusert når antallet kontrollutvalg reduseres fra tre til ett. Et forsiktig anslag kan være innsparing på 40 prosent av den samlede kostnaden, men det bør også være mulig å redusere sekretariattjenestene ned mot dagens nivå, med mindre kontrollutvalgets aktivitet øker vesentlig.

Det kompliserer denne analysen at utgiftene til sekretariattjenesten i dag er relativt lav, og dagens sekretariat ønsker å avslutte oppdraget. Basert på vår kunnskap om andre kommuner, er det rimelig å anta at utgiftene vil øke betydelig med en ny leverandør. Vi har funnet det mest korrekt å bruke 2014 som basis for drøftingen, og regnet med utgiftene dette året som basis.

Med bakgrunn i dagens aktivitets- og kontrollnivå i de tre kommunene, og bruk av det forsiktede anslaget på 40 prosent, blir innsparingen om lag 85 000 kroner.

Regnskapsrevisjon

Kommunerevisjonen fordeler kostnadene ut fra timebruk og budsjettert aktivitet. Ved å slå sammen flere kommuner til en er det betydelige stordriftsfordeler. Blant annet blir det færre særregnskaper å kontrollere/ signere og revisjonsmetodikken kan gjøres på ett isteden for tre kommuneregnskap. Videre reduseres kontroll av mva.-refusjoner, dialogen med økonomi/ regnskapskontoret forenkles og revisjonssjefen kan forholde seg til ett kontrollutvalg.

Det er store forskjeller i revisjonskostnadene mellom kommunene, og noen kommuner mener også de har spart mye på å sette ut revisjonstjenestene til private. I denne vurderingen legges det til grunn at Innlandet revisjon IKS (I-Rev) fortsatt vil være ny kommunes revisor.

Vi har tidligere drøftet spørsmålet om stordriftsfordeler med leder i I-Rev. Revisjonssjefen viser til at erfaringer fra Danmark viser at innsparingspotensialet vurderes å ligge i

området 30 - 50 prosent. Kostnadene til regnskapsrevisjonen er direkte knyttet til medgåtte timer til revisjon. I ny kommune vil det være flere bilag, flere ansatt osv, men det samlede antallet regnskap blir færre. Til sammenligning var regnskapsrevisjonen i Øyer (ca. 5 000 innbyggere) kr. 391 000 og i Gausdal (ca. 6 200 innbyggere) kr. 476 000. Med bakgrunn i de danske erfaringene vil en innsparing på 50 prosent innebære at revisjonskostnaden blir på ca. 0,54 mill. kroner for ny kommune. Det innebærer at et større regnskap ikke blir mer kostbart å revidere enn dagens regnskap i Nord-Fron. Det synes ikke realistisk med mindre det samtidig stilles krav til I-Rev om høyere kostnadseffektivitet eller redusert kontrollnivå. Reduseres innsparingsmålet til 30 prosent, øker revisjonskostnaden til om lag 0,75 mill. kroner. Innsparingsmålet er da omlag 0,325 mill. kroner.

Gitt det samme revisjonsnivået bør et forsiktig innsparingsmål være 0,325 mill. kroner.

Forvaltningsrevisjon

Forvaltningsrevisjon var ikke et satsningsområde i de tre kommunene i 2014, og nivået i hver av kommunene ligger lavt.

Nivået på forvaltningsrevisjon skal baseres på risiko- og vesentlighetsvurderinger, og hva kontrollnivået i en storkommune vil medføre, må basere seg på mye skjønn og løse vurderinger. En ny kommune vil drive sin virksomhet på flere steder. Det åpner for ulik praksis innen de samme tjenestene. Et forsiktig anslag kan være at dagens nivå på forvaltningsrevisjoner videreføres ved å øke ressursbruken den største kommunen har i dag med 50 prosent. Innsparingen vil da bli 20 000 kroner, siden Sør-Fron ikke har forvaltningsrevisjon. På forvaltningsrevisjonsområdet er det derfor naturlig å konkludere med at det ikke er økonomisk gevinst ved sammenslåing, men at tidligere Sør-Fron inkluderes i det som omfattes av forvaltningsrevisjonen, gir en kvalitetssøkning som ikke omregnes i økonomisk verdi ved å slå sammen kommunene. Innsparingspotensialet ved sammenslåing anslås dermed her å være lik null.

Oppsummering innsparing Tjeneste 110 kontroll og revisjon

I tabellen nedenfor oppsummeres drøftingen.

Tabell 12: Estimert innsparing ny kommune Funksjon 110 kontroll og revisjon

	Kostnad 2014	Estimat innsparing	Kostnad Ny kommune
Kontrollutvalgssekretariatet	210 700	85 000	125 700
Kontrollutvalget selv	212 949	100 000	112 949
Revisjonstjenester			
- Regnskapsrevisjon	1 190 717	350 000	840 717
- Forvaltningsrevisjon	132 240	-	132 240
Sum	1 746 606	535 000	1 211 606

Kilde: Kommunene, berginger ved Østlandsforskning.

Samlet innsparing på 110 kontroll og revisjon ligger i størrelsesorden 0,5 mill. kroner.

5.3 Administrasjon

Administrasjon er delt inn i fem områder:

1	Administrativ ledelse	Omfatter administrative ledere som rådmann, kommunalsjef osv
2	Fordeling av andel lederstilling	Benyttes for å henføre delstillinger til tjenesteområder. F.eks. at en kommunalsjef har 25 % av stillingen sin som leder på et sykehjem
3	Stab/ Støttefunksjoner	Økonomi- og personalavdelingen, informasjonsarbeid, kommuneadvokat mv
4	Fellesfunksjoner	Som for punkt 2 henføres andelen veiledning til tjenesteområdet, for eksempel dersom en kommunalsjef utfører veiledning i en skole.
5	Fellesutgifter	Resepsjon, sentralbord, post- og arkivfunksjoner, lønn- og regnskapsfunksjon og IKT som ikke henføres til tjenestested.

En av de store utfordringene er å få henført kostnadene til korrekt Kostra tjeneste. I veilederen er det derfor fastsatt retningslinjer for henføring. Innenfor rammene av veilederen vil også kommunene på ulikt vis tilpasse seg retningslinjene. For en kommune er det f.eks. ikke greit å fremstå som mindre effektiv sammenlignet med andre kommuner på administrasjon. En kommune med høye kostnader til administrasjon kan derfor ha som motiv å redusere kostnadene til administrasjon. Det kan gjøres ved å kutte kostnader, eller henføre mer til tjenestene. For kommunene Nord-Fron, Sør-Fron og Ringeby vil det derfor ikke være helt samsvar mellom hva en oppfatter som administrativ ledelse, og hvilke kostnader som er ført under Kostra funksjon 120. Dette skaper utfordringer både av hensyn til analyser av områdene som er definert som administrasjon, og hvilke mulige stordriftsfordeler en ny kommune vil gi.

For å kunne gi et estimert på innsparingspotensialet innenfor administrasjon har vi derfor basert oss på rasjonaliseringspotensialet på stillinger og øvrige ytelser som faller under administrasjon. Først ser vi på overordnet ledelse, fagledelse i stabsoppgavene og politisk sekretær. Deretter bruker vi Agenda Kaupangs rapport fra 2005 «Sammenlikning av kommunenes administrative stillinger» som basis for en norm for bemanning i en ny kommune i Midt-Gudbrandsdal (Agenda Kaupang, 2015). Samlet gir dette et godt grunnlag for å drøfte mulig innsparingspotensial.

Vi vil presisere at når det omtales konkrete stillinger, er det ikke det samme som å henvise til konkrete personer. Det blir opp til kommunene i samarbeid med organisasjonene å bli enige om hvordan en fusjonsprosess gjennomføres, og hvilke regler som skal gjelde for fristilling, overtallighet og omplassering. Avtaleverket fastsetter at partene skal drøfte virkningene ved omstilling.

5.3.1 Tilnærming 1 - Overordnet administrativ ledelse, fagledelse og politisk sekretær

Kommunene er organisert ulikt administrativt. I Nord-Fron er det rådmann og fire kommunalsjefer. I Sør-Fron og Ringebru har rådmannen to kommunalsjefer. I tillegg har alle tre kommunene stabsfunksjoner.

For å estimere innsparingspotensialet er det tatt utgangspunkt i de stillinger som utfører ledelse/ fellesoppgaver og som en ny kommune vil redusere til en person/ ressursenhet ved organisering av en ny kommune. Stillinger dette gjelder er rådmann, kommunalsjefer, økonomisjef, HR/ personalsjef, teknisk sjef og politisk sekretær. Stillingene har ulike navn i de tre kommunene.

I forbindelse med utarbeiding av underlaget til Agenda Kaupangs rapport har kommunene gjort et betydelig arbeid med å fordele personalressursene på ulike oppgaver. Formålet med denne analysen i dette utredningsarbeidet er å skille ut de personalressursene som ikke videreføres ved etablering av en ny kommune. Materialet utarbeidet for Agenda Kaupangs rapport er derfor ikke direkte overførbart. Sør-Fron har også 9,3 av 17,3 årsverk definert som «fellestjenester». Det er derfor også vanskelig å sammenligne de tre kommunene. Vi har derfor anvendt en enklere spesifisering rettet inn mot overordnet ledelse.

I tabellen under er årsverk oppsummert.

Tabell 13: Årsverk ledelse og politisk sekretær

	Årsverk 2014 (A)	Årsverk styring/ ledelse 2014 (B)	Årsverk saks- behandling 2014 (C)	Årsverk Styring/ ledelse storkommunen (D)	Anslag rasjonalisering Lønnskostnader (mill. kr) (E)
Rådmannen/ administrasjonssjef	3,0	3,0	0,0	1,0	2,4
Kommunalsjefer	8,0	4,7	3,3	3,2	1,4
Økonomisjef/ leder	3,0	1,4	1,6	0,8	0,5
Personal/HR sjef/leder	1,0	0,3	0,7	0,8	-0,5
Plan/ teknisk - ledelse	4,0	1,7	2,3	0,8	0,4
Politisk sekretær	3,0	2,7	0,3	1,0	1
Sum	22	13,8	8,2	7,6	5,2

Kilde: Intervju med nøkkelpersoner og kommunale dokumenter, beregninger ved Østlandsforskning.

I kolonne A er antallet årsverk til respektive oppgaver summert opp. Felles for de fleste stillingene som inngår i oppsummeringen er at stillingsinnehaver både har ledelse/koordinering som en del av sine oppgaver, men at vedkommende også gjør saksbehandling eller andre oppgaver som ikke blir borte ved en kommunesammenslåing. Det er derfor skilt mellom ledelse (som faller bort), og saksbehandlingsoppgaver (som blir uberørt). Årsverk ledelse fremgår i kolonne B, og saksbehandlingsårsverkene fremgår i kolonne C. Vi har innhentet anslag på ledelsesoppgaver fra kommunene på de stillingene som inngår i estimatene.

Metodemessig er det utfordrende å kartlegge hva en administrasjon bruker på ulike oppgaver. Bakgrunnen er at ansatte utfører mange oppgaver, og oppgavene er ikke alltid like enkle å definere. Vi har bedt kommunene definere hvor mye av arbeidstiden som går med til felles/ledelsesoppgaver, og hvor mye som går med til saksbehandling. Anslagene fra en slik tilnærming kan bli ganske springende. Eksempelvis har økonomirådgiverne i Sør-Fron og Ringebu anslått om lag 60 prosent ledelses/fellesoppgaver, mens i Nord-Fron er dette anslått om lag 20 prosent (Avdelingsleder Personal og økonomi). Bakgrunnen for at Nord-Fron har en lavere andel, er at en kommunalsjefen ivaretar økonomisjefsoppgaven og avdelingslederen derfor har færre oppgaver som skal med i dette estimatet. Resultatene fra en slik analyse må derfor behandles som anslag.

For å estimere innsparingspotensialet er det lagt til grunn at Nord-Frons organisasjonsmodell videreføres. Økningen i kommunestørrelse tilsier at toppledelsen i ny kommune har mindre saksbehandlingsoppgaver enn tidligere. Vi har lagt til grunn at rådmannen ikke utfører saksbehandling og at politisk sekretær bruker hele sin tid på oppgaver knyttet til politisk ledelse. De øvrige stillingene bruker 80 prosent på ledelse/fellesoppgaver, og 20 prosent på saksbehandling. Det er lagt inn at organisasjonsendringer innebærer at årsverkene som blir igjen i ny kommune (kolonne D) får en generell

lønnsvest på 10 prosent (fra dagens nivå i Nord-Fron). Alle øvrige berørte beholder lønnsnivået som i dag.

Estimatet på innsparing fremgår av kolonne E. Innsparingen i dette estimatet forutsetter at den politiske ledelsesmodellen ikke avviker vesentlig fra det som fremgår under kapittel 5.1. Basert på denne metoden blir estimert stordriftsfordel 6,2 årsverk/ 5,2 mill. kroner.

Av tabellen ser vi at det er reduksjonen i rådmannsnivået som utgjør den største reduksjonen i utgifter. På kommunalsjefsnivå blir det en mindre reduksjon som følge av Nord-Frons kommunalsjefer i dagens modell bruker 40 – 60 prosent av arbeidstiden på saksbehandlingsoppgaver. Hvis ledelsesoppgavene til kommunalsjef økes til 100 prosent, reduseres innsparingsmålet til 4,3 mill. kroner.

Velger kommunen en modell med kommunedelsutvalg, må sekretariatsfunksjonen økes. Et anslag kan være et halvt årsverk, avhengig av hvordan kommunedelsutvalgenes aktivitet er. Kostnad på et halvt årsverk er i størrelsesorden 0,35 mill. kroner.

Et estimat på innsparingsmål kan være i størrelsesorden 5 mill. kroner på overordnet administrativ ledelse.

5.4 Alternativ 2 – Agenda Kaupangs rapport som basis

Agenda Kaupang har på oppdrag fra et utvalg kommuner sammenliknet kommunenes administrative stillinger (Agenda Kaupang, 2015). Nord-Fron og Ringeby er med i denne rapporten, mens Sør-Fron selv har kartlagt administrative stillinger for sammenligning med de to øvrige. I tabellen nedenfor fremgår resultatet av kartleggingen⁶.

⁶ Det er valgt å holde kantinepersonale, beredskapsstillinger og skjenkebevillinger utenfor oversikten. Årsaken til dette er at de elleve kommunene som benyttes til å estimere normen i varierende grad har rapportert under «Andre stillinger».

Tabell 14: Årsverk ledelse og stabsfunksjoner

	Nord-Fron	Sør-Fron	Ringebu	Sum
Administrativ ledelse	4	3	3	10,0
Merkantil støtte/ sekretariat	1,4	0,9	1,7	4,0
Økonomi, regnskap, skatt/ kommunale avgifter, lønn og personal	9,9	3,8	8,2	21,9
IKT, innkjøp og adm. Av kommunale bestillerenheter	4,6	2,1	2,9	9,6
Post/ arkiv, servicetorg/ resepsjon, hustrykkeri mv	4,05	0	2,2	6,3
Organisasjonsutvikling og informasjon	1,45	0	1,3	2,8
Stabstillinger	0,2	0	0	0,2
Andre stillinger	0	9,3	0,4	9,7
Sum	25,6	19,1	19,7	64,4

Kilde: Agenda Kaupang/ kommunene

Fellestjenesten under Sør-Fron omfatter stillinger til post, arkiv, rådgivning osv. som for de to øvrige kommunene er fordelt ut fra oppgaver. Oversikten viser at kommunene samlet har ca. 64 årsverk til ledelse og stabsfunksjoner.

I rapporten er det innrapportert årsverk fra 11 kommuner med 10 – 14 000 innbyggere. På bakgrunn av innbyggertallet i kommunen, er det for hvert av områdene beregnet årsverk pr 1 000 innbygger. På bakgrunn av denne innrapporteringen kan det estimeres en gjennomsnittlig middelvei for bemanning pr 1 000 årsverk for disse kommunene. Legger en til grunn at de 11 kommunene representerer en gjennomsnittlig bemanning for kommuner med 10 – 14 000 innbyggere, kan vi estimere hvordan en ny kommune kan bemannes. I tabellen nedenfor fremgår dette estimatet:

Tabell 15: Årsverk ledelse og stabsfunksjoner

	Årsverk tre kommuner	Norm	Innsparings- estimat årsverk	Minus ett standard- avvik	Pluss ett standard- avvik
Administrativ ledelse	10,0	6,0	4,0	3,7	8,2
Merkantil støtte/ sekretariat	4,0	1,6	2,4	1,1	2
Økonomi, regnskap, skatt/ kommunale avgifter, lønn og personal	21,9	18,4	3,5	15,4	21,4
IKT, innkjøp og adm. Av kommunale bestillerenheter	9,6	7,3	2,3	5,3	9,4
Post/ arkiv, servicetorg/ resepsjon, hustrykkeri mv	6,3	7,6	-1,4	4,6	10,5
Organisasjonsutvikling og informasjon	2,8	0,4	2,4	-0,1	1
Stabstillinger	0,2	4,4	-4,2	1,4	7,4
Andre stillinger	9,7	0,2	9,5	-0,4	0,8
Sum	64,4	45,9	18,5	31,0	60,7

Kilde: Agenda Kaupang (2015), beregninger ved Østlandsforskning

Denne metoden estimerer et innsparingspotensial på ca 18,5 årsverk. Det utgjør 29 prosent av dagens bemanning. Det er betydelig spredning i bemanningen på de ulike områdene i de 11 kommunene som inngår i estimatet. Ved å beregne hhv pluss/minus ett standardavvik⁷ tydeliggjøres usikkerheten i estimatene. Ved å trekke ut ett standardavvik, halveres ny kommunes bemanning sammenlignet med i dag. Ved å legge til et standardavvik reduseres innsparingsmålet til 3,7 årsverk. Resultatene fra denne analysen må derfor benyttes med forsiktighet. 18,5 årsverk omregnet i kroner blir ved en gjennomsnittlig årslønn på 0,5 mill. kroner om lag 12 mill. kroner når det er tatt hensyn til arbeidsgiveravgift og feriepenger⁸.

5.5 Drøfting - innsparing i administrativ ledelse og stab/ støttefunksjoner

I analysen der vi tok utgangspunkt i toppledelsen og sentrale stabs-/ lederstillinger (kap. 5.3.1), har vi anslått innsparingen til om lag 6,2 årsverk/ 5 mill. kroner. I denne tilnærmingen har vi ikke tatt med andre oppgaver som regnskap, lønn, arkiv, IKT, sentralbord og servicetorg osv. Estimatet må derfor betraktes som et nedre anslag på stordriftsfordeler ved etablering av en ny kommune.

På bakgrunn av Agenda Kaupangs rapport har vi estimert et potensielt innsparingsmål til 18,5 årsverk/ 12 mill. kroner. Dette anslaget kan synes noe høyt sammenlignet med foranliggende.

⁷ Standardavvik er et spredningsmål i statistisk analyse.

⁸ En del av de innsparingsmål er lederstillinger og/ eller stillinger som krever høyskoleutdanning, bl.a. 2 rådmenn. Det er tatt høyde for dette i lønnsanslaget.

Innenfor toppledelsen estimeres innsparingen, basert på Agendarapporten, til 4 årsverk, mens den i kartleggingen i kap 5.3.1 estimeres til ca 3,5 årsverk (rådmenn og kommunalsjefer). Dvs det er kun mindre avvik mellom disse to estimatene, og det bør styrke tillitten til estimatene.

Ringebu samarbeider med Sør-Fron om Midt-Gudbrandsdal regnskap og skattekontor. Nord-Fron kjøper skatteoppkrever og arbeidsgiverkontrolloppgaver fra Øyer kommune. Kommunen har derfor allerede hentet ut noe samordningsgevinst innenfor disse områdene. På den annen side foreligger erfaringer fra nabokommunene i syd. Lillehammer, Øyer og Gausdal samarbeider om økonomi, regnskap, lønn og skatt/innfordring. Ved opprettelsen av felleskontorene ble det satt et rasjonaliseringsmål på 15 prosent. I vårt estimat fra Agendas rapport tilsvarer innsparingsestimatet ca 16 prosent. Dette bør styrke tilliten til dette estimatet.

Manglende fordeling av ressursene til fellestjenestene til Sør-Fron kompliserer drøftingen, da det gjør det vanskelig å drøfte fellesoppgaver som bl.a. arkiv, post, sentralbord, servicemottak. Dette er oppgaver der stordriftsfordeler følger med hvor oppgavene utføres. Ett felles mottak, ett sentralbord osv. er mer effektivt enn tre. På den annen side kan økt transportkjøring med post osv. kreve mer ressurser. Hvordan kommunene vil bruke de gamle administrasjonsbyggene vil også påvirke rasjonaliseringsgevinsten.

Tabell 15 viser for øvrig også at kommunen må styrke stabsoppgavene med 4,2 årsverk. Dette er oppgaver der staben støtter virksomhetene med oppgaver som budsjettering eller personalarbeid. Dette er oppgaver som også utføres i dag, men som blir mer synlige i en større organisasjon, og dermed også enklere å spesifisere.

Innenfor IKT og innkjøp er det estimert et innsparingspotensial på 2,3 årsverk. F.eks. blir drifting av parallelle IKT løsninger redusert til en fellesløsning. I tillegg til de direkte stordriftsfordelene, må det påregnes at en større kommune enklere kan realisere betydelig effektiviseringspotensial ved digitalisering av arbeidsprosesser. Kommunen har i en nylig kartlegging summert opp antallet ulike datasystemer/ versjoner til om lag 120. Kommunen har også ulik teknisk plattform. Det vil følgelig være en svært krevende oppgave å harmonisere og effektivisere IKT området.

Hvor mye effektivisering den nye kommunen klarer å hente ut beror på flere forhold, bl.a. hvordan de organiserer administrasjonen, ikke minst hvordan de vil tilrettelegge og fordele stab- og støttefunksjonene mellom de tre tidligere kommunene. Skal alt ligge samlokalisert, eller skal de fordeles mellom de tre tidligere kommunesentrene. Dette skal det forhandles om. Anslaget på 12 mill. kroner bygger på reell ressursbruk i 11 kommuner. Det er 37 kommuner som har mellom 10 000 og 14 000 innbyggere, så utvalget utgjør om lag en 1/3 av disse kommunene. Vi vet ikke om de 11 kommunene er representative for de 37, eller om de er representative for administrative forutsetninger Ny kommune står ovenfor.

Omstilling og samordning av kommunene i en sammenslåingsprosess innebærer økte utgifter i en periode. Det er også flere forhold som ikke fanges tilstrekkelig opp i grunnlaget analysene bygger på. I inntektssystemet kommer f.eks. ikke kommunenes belastning som reiselivs/ hyttekommuner frem. Telemarksforsking har i en case-studie av kommuner funnet indikasjoner på at hyttebebyggelsen medfører større inntekter enn utgifter (Borg, L E et al, 2015). Dette gjelder bl.a. tjenesteområder vi belyser her. Kommunene har for øvrig også gjennomført noe effektivisering etter 2014.

Vår vurderinger er på bakgrunn av dette at et rimelig anslag for administrasjonen kan ligge i området 6 - 9 mill. kroner.

5.5.1 Fellesutgifter

Sekretariatsfunksjonen til politisk ledelse er tatt med under overordnet administrativ ledelse. Øvrige områder under fellesutgifter er i hovedtrekk kostnader som vil være uberørt eller bli lite berørt ved en kommunesammenslåing. Bedriftshelsetjenesten og frikjøp av tillitsvalgt vil være rettet mot antallet ansatte. Kontingenten i KS er relatert til innbyggerantallet, og ved en større prosess med mange kommunesammenslåinger, kan betalingsmodellen bli endret. Overordnet HMS kan bli noe redusert ved kommunesammenslåing, det samme gjelder kantinedrift. En skjønnsmessig vurdering

tilsier at det under fellesutgifter vil være lite å hente med mindre det gjøres tiltak i fysisk plasseringer av administrative funksjoner. Det kan i så fall øke kostnadene til administrasjonslokaler. Vi har ikke funnet det riktig å antyde et innsparingsmål for dette området.

5.5.2 121 Forvaltningsutgifter i eiendomsforvaltningen

Her føres utgifter knyttet til forvaltning av kommunens eiendommer.

Innsparing er ikke definert med samme begrunnelse som under tjeneste 130
Administrasjonslokaler

5.5.3 130 Administrasjonslokaler

Den samlede ressursbesparelsen i årsverk er beskjeden for kommunene. Vi har av oppdragsgiver forstått det slik at kommunene fortsatt ønsker å bruke kommunens lokaler i hhv Ringeby, Hundorp og på Vinstra. Det er trolig heller ikke plass til å sentralisere alle funksjoner til et av tettstedene. Skulle tjenestene bli sentralisert oppstår det et behov for å leie lokaler, eller selv bygge.

Vi mener en ny kommune ikke kan påregne noe innsparing på administrasjonslokaler som følge av sammenslåingsprosessen. En samordning som gir besparelse, kan like gjerne øke kostnadene til administrasjonslokaler. En fortsatt bruk av dagens lokaliteter vil opprettholde dagens utgiftsnivå.

5.5.4 170-173 Pensjonsrelaterte tjenester

Dette området vurderes ikke, jfr, kapittel 2.

5.5.5 180 Diverse fellesutgifter

Under fellesutgifter føres kostnadene til kommunens ulike råd (eldreråd, ungdomsråd, rådet for personer med nedsatt funksjonsevne), forliksrådet, sivilforsvar og tilfluktsrom, politi og rettspleie, i tillegg erstatninger mv som ikke kan henføres til rett funksjon. Eldrerådet og rådet for personer med nedsatt funksjonsevne er lovpålagt. Alle kommunene har også ungdomsråd. Aktiviteten i rådene er ulik, og kostnadene til rådene er beskjedne.

Kommunene har også en rekke andre organer, eksempelvis skattetakstnemd, regionråd mv. Innsparingsmessig legger vi til grunn at med unntak av rådene som fremgår av tabellen, vil en ny kommune fortsatt bruke tid på saksbehandling av sakene uavhengig av hvordan kommunen er organisert, eller at det vil være vanskelig å hente ut store effektiviseringsgevinster. Antallet klagesaker vil i liten grad bli påvirket av en

kommunesammenslåing (forutsatt likt skattenivå). Oppgaver ordfører gjør (som regionrådet) kan vanskelig omsettes i en kostnadsreduksjon.

5.6 Oppsummering

Tabell 16: Oppsummering innsparing politisk og administrativ ledelse og styring

		Estimat
100	Politisk styring	5
110	Kontroll og revisjon	0,5
120	Administrasjon	7
121	Forvaltnings eiendomsutgifter	0
130	Administrasjonslokaler	0
180	Diverse fellesutgifter	0
Sum		12,5

Oppsummert har vi beregnet at stordriftsfordeler gir en innsparing i størrelsesorden 12,5 mill. kroner innen politisk og administrativ ledelse. Valg kommunen gjør mhp kommunedelsutvalg, fysisk plassering av administrative tjenester mv vil påvirke rasjonaliseringsgevinsten. Vi vil anta at det uansett er rimelig å anslå innsparingspotensialet til å ligge mellom 7 - 12 mill. koner.

6 INTERKOMMUNALE SAMARBEID / SELSKAPER

Det er stor utbredelse av interkommunalt samarbeid i kommune-Norge. I snitt deltar en norsk kommune i 11 formelle interkommunale samarbeid. Av de om lag 850 samarbeidene som finnes i Norge er det omtrent lik fordeling mellom vertskommunesamarbeid, § 27-samarbeid, interkommunale selskaper og interkommunale aksjeselskap. Interkommunalt samarbeid benyttes i liten grad i tjenesteproduksjonen av kommunale kjerneoppgaver som barnehager, grunnskole og pleie og omsorg. I de største kommunene finner man interkommunalt samarbeid innen samferdsel, næringsutvikling og kulturtilbud. I de mindre kommunene dominerer barnevern og legevaktordninger.

Bakgrunnene for å etablere interkommunale samarbeid kan være mange. Det være seg økonomiske besparelser, rimeligere tjenesteproduksjon eller bedre tjenester. Det er ikke noe entydig svar på om interkommunale samarbeid gir økonomisk besparelser, men i noen tilfeller blir kvaliteten på tjenestene bedre, kompetanseinnholdet heves og bredden i tjenestetilbudet øker..

6.1 Interkommunale samarbeidsområder og -former

Det samarbeides innen mange forskjellige områder på tvers av kommunegrensene i Midt-Gudbrandsdal. De respektive kommunene har i snitt ca 40 interkommunale samarbeid. Utgangspunktet for denne oversikten er kartleggingen av interkommunale samarbeid som ble gjort i forbindelse med Byregionprogrammet i Gudbrandsdalen som Nord-Fron, Sør-Fron og Ringeby deltok i høsten 2014. Den er i tillegg blitt oppdatert under dette prosjektet.

I tabellen under ser vi en oversikt over hvilke områder/temaer kommunene har etablert ulike interkommunale samarbeid. Det er etablert mange interkommunale administrative samarbeid i regionen. Det være seg rådmannsutvalg, felles innkjøpsordning og samarbeid om IKT-tjenester. I tillegg løses mange oppgaver innen helse ved bruk av interkommunalt samarbeid. Mange og ganske forskjellige samarbeid faller inn under kategorien reiseliv, natur og kultur, som bl.a. felles svømmehall for Fronskommunene og samarbeid innen reiseliv som dekker hele dalføret. Også politisk er det mange arenaer hvor kommunene møtes på tvers av kommunegrensene.

Tabell 17: Interkommunale samarbeids temaer/områder i Midt-Gudbrandsdal

	Nord-Fron	Sør-Fron	Ringebu
Administrativt samarbeid	8	7	7
Barnevern		1	1
Brannvesen	1	1	1
Energi	2	1	2
Helse	5	6	8
Kompetanse, utdanning og opplæring	5	5	4
Landbruk		1	1
Næringsutvikling	2	4	4
Regionråd og annet politisk samarbeid	5	5	5
Reiseliv, natur og kultur	6	6	4
Renovasjon	2	2	2
Samferdsel		1	1
Ungdom	3	3	3
Totalt	39	43	43

Formålet med det interkommunale samarbeidet er avgjørende for hvilken samarbeidsform som velges. De ulike formene for interkommunalt samarbeid gir kommunene varierende grad av politisk styring. Vertskommunesamarbeid er den samarbeidsformen som gir kommunen størst styringsmulighet. Og er den samarbeidsformen som ofte velges av mindre kommuner. Større kommuner kan tendere til oftere å organisere de interkommunale samarbeidene i IKSer, hvor kommunene kan utøve myndighet i representantskapsmøtene gjennom sine representanter.

Norsk institutt for by og regionforskning (NIBR) har utredet hvordan norske kommuner ivaretar hensynet til god folkevalgt styring for virksomhet som er organisert som egne kommunale selskaper. Rapporten drøfter formål og innholdet i styringen av kommunalt eide selskaper, og hvilke virkemidler kommunen som eier har til å realisere formålene. Vi vil trekke frem noen momenter fra rapporten (Bjørnsen et al, 2015);

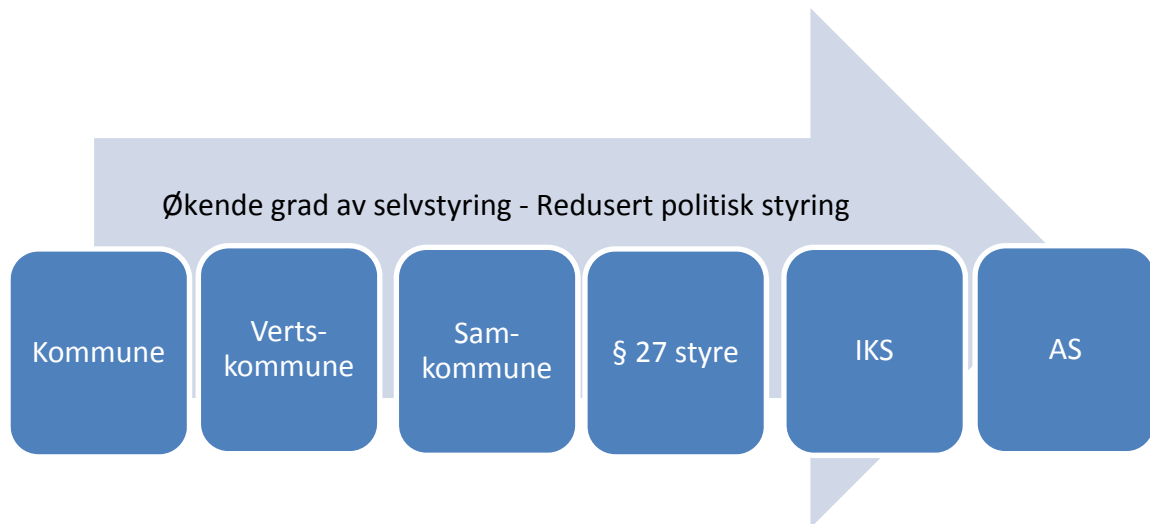
Undersøkelsen viser at ordfører vanligvis representerer kommunen i generalforsamlingen, mens rådmannen og formannskap er viktige kontaktpunkt før og etter møtene. Kommunestyret har en overordnet og strategisk rolle, og er sjelden involvert i selskapsspesifikke strategier eller resultatkrav. Styrene i selskapene er også ofte politisert.

Undersøkelser viser at kontrollutvalgene arbeider planmessig og omfattende, men den samlede vurderingen av politisk kontroll er ganske negativ. Et flertall mener selskapsformen medfører at folkevalgte mister innflytelse.

For å få gjennomgått eierskapspolitikken med hvert kommunestyre anbefaler NIBR bl.a. å inkludere eierskapsmelding og eierstrategier i kommuneplanens samfunnsdel. Det vil

skape en bedre forståelse for eierskap gjennom forankring i brede politiske prosesser med behandling i folkevalgte organer. Eierskapspolitikken blir dermed også tilgjengelig i det offentlige rom. Folkevalgt eierstyring er ikke det samme som at de folkevalgte skal ivareta alle sider selv. Rapporten anbefaler at det utvikles kompetanse i kommuneadministrasjonen for å støtte de folkevalgte.

Figur 13 Lovfestede modeller for interkommunale samarbeid.



Kilde: KS 2013

Nedenfor er de interkommunale samarbeidene i Midt-Gudbrandsdalen systematisert ut i fra samarbeidsform. Rundt 40 prosent av samarbeidene er en form for nettverksamarbeid og ikke direkte tjenesteproduksjon. Den mest utbredte formelle samarbeidsformen i Midt-Gudbrandsdal er organisert under § 28 og er vertskommunesamarbeid. Det kan være samarbeid innen helse, renovasjon og reiseliv. Når det interkommunale samarbeidet med hjemmel i § 27 er det et styre som er øverste organ og kommunen kan utøve sin myndighet gjennom representanter i styret. Det interkommunale innkjøpssamarbeidet (INNOFF) som er en fellesordning for Sør- og Midt-Gudbrandsdalen er organisert med et slikt styre. Midt-Gudbrandsdalen brann og feievesen og Midt-Gudbrandsdal renovasjonsselskap har den samme samarbeidsformen. Mens i andre tilfeller er utfordringer med å tilby en tjeneste løst ved å kjøpe tjenester av nabokommunen, det være seg innen helse, opplæring eller næringsutvikling.

Tabell 18: Interkommunale samarbeidsformer i Midt-Gudbrandsdal

	Nord-Fron	Sør-Fron	Ringebu
Administrativt samarbeid	1	1	1
Administrativt nettverk	6	6	5
Politisk nettverk	5	5	5
Andre nettverk	6	6	6
Kjøp av kommunale tjenester	1	3	2
Kjøp av private tjenester	1	1	1
§ 27	3	4	4
§ 28	8	11	13
IKS	2	1	1
AS	4	3	4
Oppland fylkeskommune	1	1	1
(tom)	1	1	
Totalt	39	43	43

6.2 Interkommunale selskapet og aksjeselskaper

IKS etableres på områder der kommunen selv enten er for liten til å ivareta oppgaven på egen hånd, eller det er behov for å samarbeide med flere for å få til en hensiktsmessig organisering av tjenesten. I interkommunale samarbeid legges gjerne kjerneoppgaver (som renovasjon, brannvesen, barnevern mv), mens det i aksjeselskap kan etableres oppgaver med støttepreg. Leknes (2013) har også påvist at de største kommunene (> 20 000 innbyggere) deltar i flere samarbeid enn mindre kommuner, og at samarbeidene i større grad er innen teknisk sektor.

Det er veldig få samarbeid i Midt-Gudbrandsdalen som er organisert som interkommunale selskap eller aksjeselskap. Ringebu kommune er ikke inne på eiersiden i IKT-bedriften IKOMM AS, men de kjøper tjenester fra dem. Gudbrandsdalen krisesenter er organisert som et interkommunalt selskap som tilbyr tjenester til hele Gudbrandsdalen. Mange kommuner i Oppland er en del av samarbeidet Innlandet Revisjon, mens i Midt-Gudbrandsdalen er det kun Nord-Fron som inngår i samarbeidet. Ellers er aksjeselskap samarbeidsformen innen reiseliv, som Visit Lillehammer og Gudbrandsdalsmusea og innen energiforsyningen.

Tabell 19: Interkommunale selskaper og aksjeselskaper kommunene er medeiere i

	Nord-Fron	Sør-Fron	Ringebu	Samarbeids partnere
Visit Lillehammer AS	x	x	x	4
Gudbrandsdalsmusea AS	x	x	x	7
Gudbrandsdal Energi AS	x	x	x	1
Eidsiva Energi AS	x		x	7
Gudbrandsdal krisesenter IKS	x	x	x	9
Innlandet Revisjon IKS	x			9
	6	4	5	

6.2.1 Midt-Gudbrandsdal landbrukskontor

Oppdragsgiver har bedt om en vurdering av mulige økonomiske innsparingseffekter ved samordning til ett landbrukskontor for de tre oppdragskommunene. Nord-Fron har per i dag eget landbrukskontor, mens Sør-Fon og Ringebu samarbeider om et felles landbrukskontor; Midt-Gudbrandsdal landbrukskontor. Ved en eventuell sammenslåing vil disse fusjonere til ett felles kontor.

En grundig kartlegging må ta utgangspunkt i de oppgavene kontorene utfører, de ansatte ved kontorene og krav og forventninger fra brukerne av kontoret. Samordning av kontorer er en tidkrevende prosess som genererer mye ekstra arbeid både i kartleggingsfasen, og i fusjonsprosessen. Ulike organisasjonskulturer skal omdannes til en felles kultur. I dette prosjektet er det ikke rammet til en grundig kartlegging og analyse, og vi har derfor i stedet valgt en tilnærming basert på en objektiv kartlegging av landbruket i hver kommune. For å gjøre dette brukes grunnlaget til beregningen av landbrukskriteriet som inngår i kommunenes finansering fra staten.

Med utgangspunkt i grønt hefte kan grunnlaget for landbrukskriteriet benyttes til å estimere landbrukskriteriet før innbyggerkomponenten inngår i beregningen. Vi får da en indeks som beskriver den samlede landbruksbelastningen i kommunene. Denne indeksen sier noe om "tyngden" av landbruket i kommunen.

Vi beregner så indeks for en sammenslått kommune i Midt-Gudbrandsdalen. Det er interessant at denne kommunen vil være Norges nest største landbrukskommune gitt den beregningsmetodikken som benyttes. Det er kun Ringsaker som er en større kommune gitt disse kriteriene. Indeksen I beregnes med følgende formel:

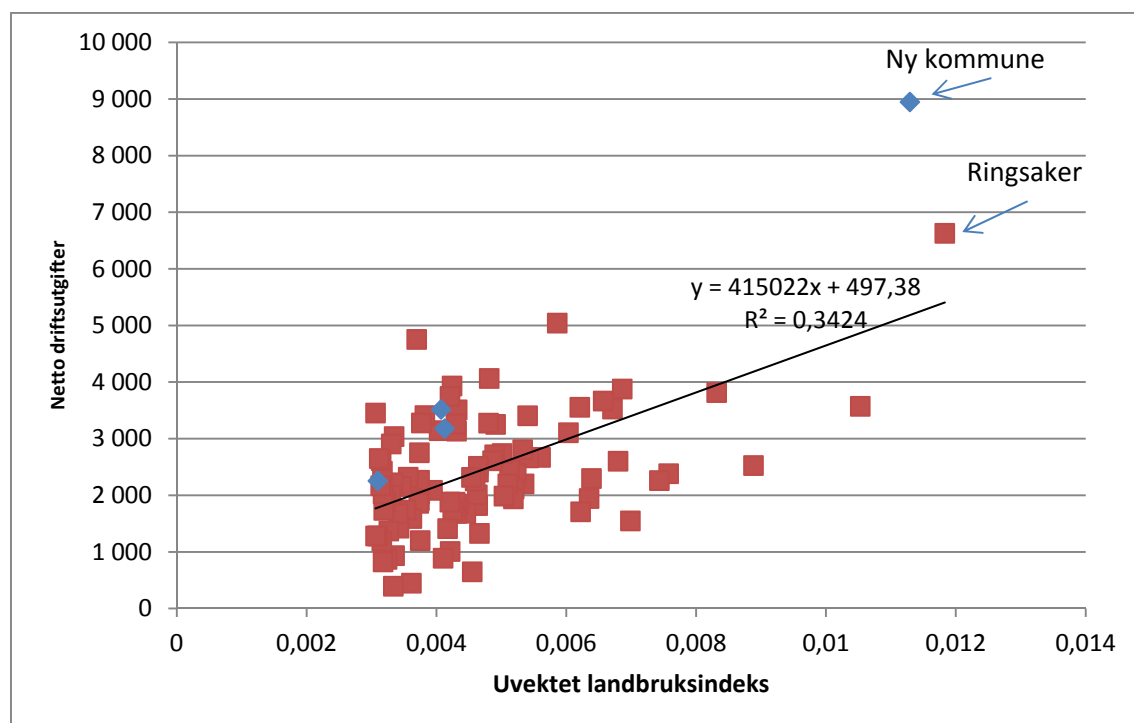
$$I = \left[\frac{\text{Dyrka mark i komm} X * 0,3}{\text{Dyrka mark i landet}} + \frac{\text{Ant. jordbr. bedr. i komm} X * 0,2}{\text{Ant. jordbr. bedr. i landet}} + \frac{\text{Ant. landbr. eiend. i komm} X * 0,4}{\text{Ant. landbr. eiend. i landet}} + \frac{\text{Areal i komm.} X * 0,1}{\text{Areal i landet}} \right]$$

Kilde: Grønt hefte, 2014

I figuren nedenfor har vi sammenstilt nettodriftsutgifter til landbruksforvaltning og landbruksbasert næringsutvikling i de 100 største landbrukskommunene⁹ i Norge, inkludert de respektive enkeltkommunene Nord-Fron, Sør-Fron og Ringeby, samt den sammenslåtte kommunen. Den uvektet landbruksindeksen I forklarer 34 prosent av variasjonen i netto driftsutgiftene til landbruksforvaltningen. Vi ser at alle de tre kommunene ligger relativt høyt i utgifter sammenlignet med kommuner med samme landbruksbelastning. Sammenslått vil et felles landbrukskontor også ligge høyt i kostnader. Figuren viser at det er store variasjoner i hvordan kommunenes utgifter til landbruksforvaltningen er. De store kommunene ved høy uvektet indeks (til høyre i figuren) påvirker også regresjonslinjens retning i stor grad. Den estimerte regresjonsmodellen har lav R^2 , og dermed lav forklaringskraft

Ringsakers indeks er $I = 0,01183$ mens den for Ny kommune er $0,01129$. Dvs at Ringsaker og Ny kommune i inntektssystemet er estimert å ha relativt like behov på landbruksområdet. Et mulig anslag på innsparingsmål kan for Ny kommune være å redusere utgiftene til samme nivå som Ringsaker har. Dvs en innsparingsmålsetting på 2,3 mill. kroner.

Figur 14 Landbruksindeks og netto driftsutgifter til landbruksforvaltning, 2014. Kilde: SSB, Grønt hefte. Beregninger ved Østlandsforskning

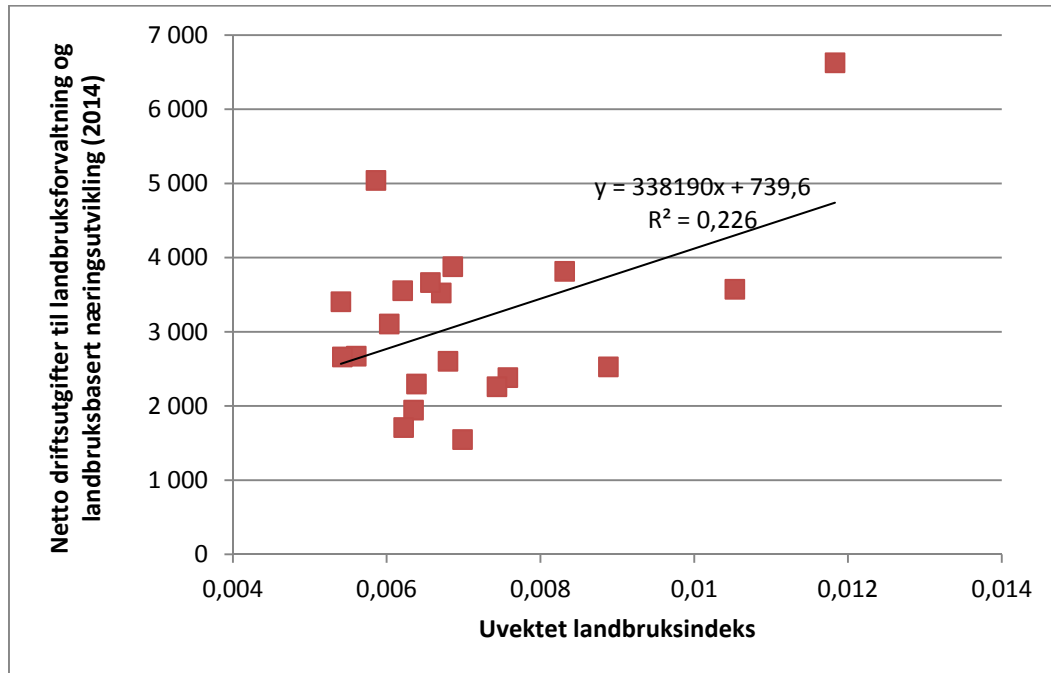


Kilde: SSB/ Kostra, Grønt hefte 2014, beregninger ved Østlandsforskning.

⁹ Målet ved uvektet landbruksindeks 2014.

Dersom vi bruker de 20 største landbrukskommunen til å estimere en modell (figur 15), får vi en modell med $R^2 = 0,23$, dvs enda dårligere forklaringskraft. Figuren nedenfor illustrerer betydelig spredning i ressursbruken til de største landbrukskommunene. Dersom kommunen satte som målsetting å komme ned på regresjonslinjen, krever det innsparing i størrelsesorden 4,3 mill. kroner.

Figur 15 Landbruksindeks og netto driftsutgifter til landsbruksforvaltning, 2014.



Kilde: SSB, Grønt hefte. Beregninger ved Østlandsforskning

Ved etablering av felles landbrukskontor for Våler og Åsnes kommuner var det ikke en målsetting om reduksjoner. Her var målsettingene mer rettet mot ytelse, kvalitet osv. Det vil være stordriftsfordeler ved samordning av flere kontorer. Når vi ser på figur 14 kan det se ut som Midt-Gudbrandsdal landbrukskontor ikke har hentet ut hele stordriftsfordelen. På den annen side er det en betydelig svakhet med denne metoden at vi ikke vet hvordan kommunene har rapportert i Kostra. Dette er årsaken til at vi anvender resultater fra denne analyseteknikken med forsiktighet. Mulig rasjonalisering må drøftes med basis hvem som skal gjøre hvilke oppgaver i et nytt, felles kontor. Men som målsetting for en nærmere kartlegging kan et anslag ned mot Ringsaker utgiftsnivå være et rimelig anslag. Dvs en mulig innsparing i størrelsesorden 2 mill. kroner.

6.3 Transportkostnader

Sentralisering av tjenesteoppgaver i en kommune vil påvirke internlogistikken i kommuneorganisasjonen og innbyggernes tilgjengelighet til kommunehuset. Det vil for Ny kommune være naturlig å samordne stabs- og støttetjenester med fysisk lokalisering ett sted. Et postmottak og felles arkiv medfører økt internpost. Mye av dette kan løses ved elektronisk arkiv, men det vil trolig også være behov for å sende papirutskrifter internt. I tillegg kommer utgifter til fellesmøter, f.eks. ledermøter der alle ledere i kommunen møtes, orienteringsmøter for tillitsvalgte osv. Ansatte kan også ha behov for å møte ansatte i staben (f.eks. lønn), eller at personal reiser ut for bistå i oppfølgingssamtaler med en sykmeldt.

For innbyggerne vil reiseveien til tjenesten øke. Dette gjelder bl.a. kommunekassen, skattoppkrever, byggesaksbehandler og landbrukskontoret. Det kan også være behov for å snakke med kommunalsjef om en klagesak.

Oppdragsgiver ønsker en synliggjøring av transportkostnader som kan følge med etablering av Ny kommune.

6.3.1 Kostnader for innbyggerne

Hvordan en Ny kommune velger å plassere kommuneadministrasjonen vil få betydning for innbyggernes kjøring til og fra kommunehuset. I tabellen nedenfor har vi forsøkt å illustrere reisekostnader for innbyggerne. Vi har tatt utgangspunkt i hvor innbyggerne bor i de tre kommunene på delområdenivå. Det er så antatt at kommuneadministrasjonen i Nord-Fron får innbyggerbesøk 15 ganger hver arbeidsdag. For Sør-Fron og Ringeby har vi antatt at de får 10 besøk. Basert på innbyggertallet i hver kommune kan det da beregnes en besøksindeks¹⁰. Dette er trolig lave anslag på hva kommunene selv opplever er besøksfrekvensen. Fordelen med å legge disse anslagene lavt er at estimatene kan anvendes som anslag på hva det «minst» koster for samfunnet. Disse kostnadene vil kun kommunene se i de tilfeller kommunen dekker reisekostnader, men det gjelder de færreste som oppsøker administrasjonen.

Med besøksindeksen, antallet innbyggere i delområdet og kjørestrekningen fra delområdet til kommunehuset, kan det bygges opp et estimat på transportkostnader ved bruk av egen bil. I tabellen er det estimert 4 alternativer. Vi har brukt kr 4,05 i km-kostnad.

¹⁰ $Besøksindeks = \frac{\text{Antall daglige besøk} \cdot 245 \text{ dager}}{\text{Antall innbyggere i kommunen}}$

Tabell 20: Estimert transportkostnader for innbyggere som oppsøker kommuneadministrasjonen sammenlignet med felles kommuneadministrasjon hhv. Vinstra, Hundorp og Ringeby. Km og Kr.

Delområde	Antall innbyggere	Kommunegrenser som i dag	Vinstra sentrum	Hundorp sentrum	Ringeby Sentrum	Fordelt på tettstedene
Kvikne (Nord-Fron)	666	11 059	11 059	20 418	32 328	21 268
Ruste (Nord-Fron)	1 745	15 603	15 603	31 206	57 954	34 921
Søndorp (Nord-Fron)	2 003	7 676	7 676	25 586	61 406	31 556
Kvam (Nord-Fron)	1 340	20 540	20 540	42 792	63 332	42 221
Solsida (Sør-Fron)	1 964	18 022	21 025	18 022	51 062	30 036
Baksida (Sør-Fron)	1 240	5 689	32 238	5 689	24 653	20 860
Ringeby (Ringeby)	2 390	2 626	65 659	55 154	2 626	41 147
Fåvang (Ringeby)	2 069	22 736	77 303	27 284	22 736	42 441
Sum km		103 952	251 105	226 150	316 097	264 451
Kostnad		421 005	1 016 975	915 906	1 280 194	1 071 025

Kilde: Beregninger ved Østlandsforskning

I det først alternativet som er dagens kommuneorganisering, blir estimatet på kjørte km ca. 104 000 og kostnaden i overkant av 0,4 mill. kroner. Slås kommunene sammen, øker innbyggernes reisekostnader til mer enn det dobbelte (1, 017 mill. kroner) om det forutsettes at behovet for å reise til kommunehuset ikke endres. Det er ikke så overraskende at plassering av kommunehuset i Hundorp blir rimeligst sett fra innbyggernes ståsted (0,9 mill. kroner). Det skyldes den sentrale beliggenheten i Ny kommune. En må imidlertid her huske på at forutsetningene for estimatene er veldig grove, at det ikke er tatt hensyn til om innbyggerne vil endre sin oppsøkende aktivitet ved lengre kjørevei. I tillegg til anslagene kommer den tapte ressursen det innebærer at personer reiser til kommunehuset fremfor å gjøre andre ting, som jobb eller hjemmearbeid. Det samfunnsmessige tapet ved økt reisevei må også ta hensyn til dette. Dersom vi legger til grunn at 1km tar ett minutt å kjøre, tilsvarer ressurstapet i dagens kommunestruktur ca. 72 døgn, som igjen tilsvarer om lag ett årsverk omregnet i arbeidstimer.

6.3.2 Kostnader for administrasjonen

I tabellen nedenfor antar vi at ny kommune har 53 ansatte i administrasjonen (mot 64,4 i dag). Vi antar videre at ansatte i administrasjonen enten får besøk eller reiser ut seks ganger per dag i Nord-Fron, og fire ganger i Sør-Fron og Ringeby. Reisemønsteret antas å følge bosettingsfordelingen som i forrige tabell. Ettersom det her regnes på kommunale ressurser må personalressursene tas med i estimatet. Med dagens kommunegrenser er det brukt 64,4 ansatte som grunnlag. Samlet er da km-godtgjørelse og tapte arbeidsfortjeneste i underkant av 0,4 mill. kroner. Ved etablering av Ny kommune estimeres utgiftene til om lag 0,7 mill. kroner ved sentralisering i Vinstra eller Hundorp, mens utgiften blir om lag 1 mill. kroner dersom kommunehuset lokaliseres til Ringeby. Fordeles tjenestene mellom de tre kommunehusene, blir km-godtgjørelsen og ressurstapet lavere enn ved lokalisering i Ringeby. Årsaken til dette er at reisetiden utgjør 90 prosent av de samlede utgiftene til transport.

Tabell 21: Estimert reisekostnader for kommuneadministrasjonen.

Delområde	Ansatte ny kommune	Kommunegrenser som i dag	Vinstra sentrum	Hundorp sentrum	Ringebu sentrum	Fordelt likt
Kvikne (Nord-Fron)	53	4 424	3 957	7 306	11 568	7 610
Ruste (Nord-Fron)	53	6 241	5 583	11 166	20 738	12 496
Søndorp (Nord-Fron)	53	3 070	2 747	9 155	21 973	11 292
Kvam (Nord-Fron)	53	8 216	7 350	15 312	22 662	15 108
Solsida (Sør-Fron)	53	5 242	4 211	3 610	10 227	6 016
Baksida (Sør-Fron)	53	1 655	6 457	1 139	4 938	4 178
Ringebu (Ringebu)	53	788	17 745	14 906	710	11 120
Fåvang (Ringebu)	53	6 821	20 892	7 374	6 145	11 470
<i>Sum kjørte km</i>		36 457	68 942	69 968	98 960	79 290
<i>Reisetid omregnet i årsverk</i>		0,3	0,6	0,6	0,9	0,7
Kostnad		369 117	698 025	708 415	1 001 947	802 795

Kilde: Beregninger ved Østlandsforskning

Vi gjør leseren oppmerksom på at de beregnede reisekostnadene er estimerer, basert på grove antakelser. Estimaterne illustrerer utfordringene kommunene står overfor når det skal forhandles om lokalisering av ulike tjenester. Estimaterne illustrerer også på en god måte at stordriftsfordeler ved samordning av kontorer kan bli redusert betraktelig dersom en velger uhensiktsmessig organisering og/ eller lokalisering av kontorer og tjenestetilbudet for øvrig.

7 REFERANSELISTE

Agenda Kaupang, (2015), «Et utvalg kommuner, Sammenligning av kommunenes administrative stillinger», Agenda Kaupang rapport 15. oktober 2015, Stabekk

Andersen, Torhild, Alnes, Per Kristian, Gløtvold Solbu, Katrine, Røhnebak, Maria, Hagen, Aksén (2010), *Gode i hop. Samspill og samarbeid mellom Lillehammer og omland. En samfunnsanalyse i byregionprogrammet*, ØF-rapport 10/ 2014, Lillehammer: Østlandsforskning

Bjørnsen, Hild Marte, Klausen, Jan Erling, Winsvold, Marte, (2015), *Kommunale selskap og folkevalgt styring gjennom kommunalt eierskap*, NIBR-rapport 2015:1, Norsk institutt for by- og regionforskning

Borge, Lars Erik, Ellingsen, Winfried, Hjelseth, Anja, Leikvoll, Gunn K, Løyland, Knut, Nyhus, Henning (2015), *Inntekter og utgifter i hyttekommuner*, TF-rapport nr. 349, Bø: Telemarksforskning

Langørgen, A, Løkken, S.A., Aaberge, R (2015), *Gruppering av kommuner etter folkemengde og økonomiske rammebetingelser 2013*, SSB rapport 2015/ 19, Oslo

Leknes, Einar, Gjertsen, Arild, Tennås Holmen, Ann Karin, Lindeløv, Bjarne, Aars, Jacob, Sletnes, Ingun, Røiseland, Asbjørn (2013), *Interkommunalt samarbeid. Konsekvenser, muligheter og utfordringer*. Rapport IRIS -2013/008. Stavanger: International Research Institute of Stavanger as

Lund, P.O. (2015). *Innsparingspotensial – Politisk og administrativ ledelse og styring*. (Østlandsforskning Notat nr. 04/2015). Lillehammer: Østlandsforskning.

Grønt Hefte 2011, Kommunal og regionaldepartementet
Grønt Hefte 2012, Kommunal og regionaldepartementet
Grønt Hefte 2013, Kommunal og regionaldepartementet
Grønt Hefte 2014, Kommunal og moderniseringsdepartementet.

Kommunal- og Regionaldepartementet (2013). *Regnskapsrapporteringen i Kostra. Veiledning. Regnskapsåret 2014*. Kommunal- og Regionaldepartementet.

Riksrevisjonens Dokument 3: 7 (2012-2013). Riksrevisjonens undersøkning av kommunane si styring og kontroll med tenester med nasjonale mål.

TBU (April 2015). *Rapport fra det tekniske beregningsutvalget for kommunal og fylkeskommunal økonomi*. Kommunal og moderniseringsdepartementet.

8 VEDLEGG

Respondenter

Tom Nøvik	Nord-Fron kommune
-----------	-------------------

Torild S. Weikle	Nord-Fron kommune
------------------	-------------------

Astrid Vadet	Nord-Fron kommune
--------------	-------------------

Unn Sissel Stavnhaugen	Sør-Fron kommune
------------------------	------------------

Erik Bakken	Sør-Fron kommune
-------------	------------------

Elisabeth Folland	Ringebu kommune
-------------------	-----------------

Jan Magne Langseth	Ringebu kommune
--------------------	-----------------

Ingvild Selfors	Kontrollutvalgstjenester Ingvild Selfors
-----------------	--

Kontaktperson oppdragsgiver

Per H. Lervåg	Ringebu kommune
---------------	-----------------

**Økonomisk innsparingspotensial for
Nord-Fron, Sør-Fron og Ringebu.
Utredning. Politisk og administrativ ledelse og styring.**

I notatet estimeres innsparingspotensialet fra to ulike vinkler. Praktiske konsekvenser som følger med kommunesammenslåing på folkevalgt og administrativt nivå er belyst, og mulige virkninger ved interkommunale samarbeid er drøftet. Notatet konkluderer med et estimert innsparingspotensial i intervallet 7 til 12 mill. kroner.

ØF-notat 02/2016

ISSN nr: 0808-4653