Kunnskapsgrunnlag - BDO rapport

Heilt nedst kan du lese rådgjevingsselskapet BDO sin rapport i sin heilskap. Om du vil lese han i PDF-format kan du laste ned rapporten her:

Full versjon: Konsekvensutgreiing ved deling av Kinn kommune (BDO-rapport) (PDF, 582 kB)

Vedlegg 1: Anslag sum frie inntekter for Vågsøy og Flora (ODS, 21 kB)

Vedlegg 2: Balanse (ODS, 15 kB)

Kortversjon av rapporten: Fordelane og ulempene ved kommunedeling

Presentasjon av BDO si konsekvensutgreiing av kommunedeling (PDF, 515 kB)

Innhaldsoversikt

1. Sammendrag og samlet vurdering

2. Innledning

3. Økonomiske konsekvenser

4. Konsekvenser for kommunale tjenester

5. Konsekvenser for samfunnsutvikling og lokaldemokrati

6. Fakta og nøkkeltall

1. Sammendrag og samlet vurdering

De to tidligere kommunene Vågsøy og Flora ble 1. januar 2020 sammenslått til Kinn kommune. I februar 2022 vedtok kommunestyret å søke om å utrede deling av kommunen. Etter en anbudskonkurranse ble BDO engasjert av statsforvalteren i Vestland til å gjennomføre utredningen. BDOs oppdrag har vært å utrede konsekvenser ved at Kinn kommune deles tilbake til de to gamle kommunene Vågsøy (ekskludert Bryggja) og Flora.

Basert på økonomiske analyser og en rekke intervjuer er vår samlede vurdering at en kommunedeling vil gi flere utfordringer og økt risiko på kort og mellomlang sikt. Dette begrunnes særlig med at en kommunedeling vil gi:

1. økte kostnader i en allerede presset økonomisk situasjon
2. usikkerhet rundt og mulig stopp i viktige utviklings- og investeringsprosjekter
3. utfordringer i fagmiljøer og kvalitet i tjenestene

Kinn kommune er i en alvorlig økonomisk situasjon. Dersom Kinn skal unngå å bli en ROBEK- kommune, må kommunen redusere driftsutgiftene eller øke driftsinntektene betydelig innen 2025. En deling av Kinn kommune vil ikke bedre den totale kommuneøkonomien, og vil medføre at både nye Vågsøy og nye Flora sannsynligvis må foreta ytterligere reduksjoner i driften enn det som til nå er vedtatt i Kinn. Vår vurdering er at de vedtatte besparelsene i Kinn vil være vanskeligere å realisere i nye Vågsøy og nye Flora, fordi reetablering vil medføre økte kostnader. De økonomiske utfordringene bli sannsynligvis bli størst for nye Vågsøy.

Vi vurderer at transaksjonskostnadene ved en delingsprosess vil bli betydelige, basert på kostnader ved sammenslåing og tilsvarende utredninger fra andre fylkeskommuner eller kommuner. Kinn kommune har brukt 36 millioner kroner av mottatt tilskudd til sammenslåingsprosessen. Beløpet inkluderer ikke alle indirekte administrative kostnader. Andre analyser av delingsprosesser viser at det er grunn til å forvente vesentlige kostnader ved reetablering, og størrelsen på kostnadene vil avhenge av hvordan delingsprosessen gjennomføres.

Et stort flertall av intervjuede kommunale ledere, folkevalgte og næringslivsaktører er bekymret for at kommunedeling vil gi midlertidig stopp i viktige investerings- og utviklingsprosjekter. Flere stiller spørsmål ved om to separate kommuner vil ha økonomisk kapasitet til å gjennomføre nødvendige investeringsprosjekter. Videre uttrykkes bekymring for at en delingsprosess vil kreve svært mye tid og ressurser; tid og ressurser de fleste mener burde bli brukt på kommunens kjerneoppgaver og utvikling. Det vil også oppstå behov for å rekruttere flere nye ledere, og flere uttrykker bekymring for rekrutteringsmulighetene for slike stillinger, særlig for Vågsøy.

På mellomlang sikt vil en deling påvirke kommunens tjenester gjennom oppsplitting av fagmiljøer og redusert kapasitet i tjenestene. Dette omtales av en rekke tjenesteområder og spesielt i stabs- og støttefunksjoner. Ledere innenfor alle tjenesteområder uttrykker at de vil miste fagnettverk og sparringsmuligheter med andre lederkolleger. Mange er bekymret for at fagmiljøene i flere funksjoner vil bli for små til å levere gode tjenester, og at det vil bli utfordrende å rekruttere til mindre fagmiljø. Områder som vurderes særlig utsatt ved deling er plan, bygg, prosjektledelse, eiendomsforvaltning, økonomi, PPT, barnevern og kulturskole.

Intervjuene viser en tydelig omstillingsslitasje i kommuneorganisasjonen, særlig blant tjenesteledere og oppover. Mange uttrykker at de har stått i en kontinuerlig endringsprosess gjennom flere år, og har lagt ned mye tid og

ressurser i kommunesammenslåingen. Flere er bekymret for at en ny omorganisering vil påvirke motivasjonen, og det uttrykkes en risiko for at sentrale nøkkelpersoner vil kunne slutte. For ansatte på lavere stillingsnivå avhenger innstillingen til delingsspørsmålet av hvordan det vil påvirke deres hverdag, men det uttrykkes et sterkt ønske om å bli ferdig med delingsspørsmålet og få arbeidsro i organisasjonen.

På den andre siden vurderer vi at en kommunedeling vil kunne gi positive effekter knyttet til lokaldemokrati og innbyggernes opplevde nærhet til beslutningstakere. På generelt grunnlag vil mindre enheter kunne gi større opplevd nærhet mellom folkevalgte, administrasjon og innbyggere. En kommunedeling vil videre kunne gi en mindre effektiviseringsgevinst ved å redusere reisekostnader og arbeidstid brukt på reising for kommuneansatte. Innenfor enkelte tjenesteområder kan også en deling bety forenkling, ved at alle ansatte er samlet på samme geografiske område og ikke spredt på flere lokasjoner.

2. Innledning

2.1 BAKGRUNN OG MANDAT

Fra 1. januar 2020 slo de tidligere kommunene Flora og Vågsøy seg sammen til Kinn kommune. Kommunestyret i Kinn vedtok i februar 2022 å søke om å utrede deling av kommunen:

> *Kommunestyret viser til brev frå Kommunal- og distriktsdepartementet datert 28.1.22, og vil med dette få søke om utgreiing av deling av Kinn kommune etter inndelingslova § 8, 2. ledd.*
>
> *Grunngjeving, jf. inndelingslova § 8, 4. ledd.*
>
> *Søknaden er grunngjeve med at erfaringene som er gjort i løpet av perioden viser at ein samanslått kommune, gitt reiseavstandar og ulikskap i kultur, samt usemje i viktige sakar ikkje gjev ein optimal framtidig struktur for kommunen. Det er óg ønskjeleg for kommunen at folket skal høyrast gjennom folkerøysting om tilhøva, jf. innledingslova § 10.*
>
> *Kommunestyret vurderer at det er naudsynt med ei utgreiing som omsøkt for å få avklart om det vil vere positivt for innbyggarane å halde fram med ein kommune utan felles grenser.*
>
> *Kinn kommunestyre konstaterer at der er betydelig motstand mot den sammenslåtte kommunen Kinn blant innbyggerne. For å få ro i denne saken ser vi behov for å få utreda om Kinn sin videre framtid. Vi ber difor om at Statsforvalteren gjennomfører slik utgreiing.*
>
> *Vi understreker samtidig at Kinn kommunestyre ikkje med dette har teke endeleg stilling til å Kinn bør delast opp eller ikkje. Det vil vi først ta stilling til etter at slik utgreiing er gjort.*
>
> *Forslag til nye grenser, jf. inndelingslova § 8, 4. ledd.*
>
> *Grensene til eventuelle inndelte kommuner skal være på ein slik måte at det fylgjer dei gamle kommunegrensene. (Dette inneber at den eine delen skal vere den delen av Kinn som er på nordsida av Bremanger, medan den andre skal vere på sørsida.)»*

Statsforvaltaren i Vestland anbefalte i mars 2022 at Kommunal- og distriktsdepartementet skulle innvilge søknaden om å utrede kommunedeling. Departementet ga deretter statsforvalteren i Vestland oppdrag om å konsekvensutrede kommunedeling. Etter en anbudskonkurranse ble BDO engasjert for å bistå statsforvaltaren i Vestland med å gjennomføre konsekvensutredningen.

BDO er bedt om å utrede konsekvenser innenfor tre områder:

- Økonomi
- Tjenester
- Samfunnsutvikling og lokaldemokrati

I tillegg har BDO blitt bedt om å redegjøre for ulike nøkkeltall rundt folketall, geografi, tjenestesteder og lignende for to mulige, nye kommuner.

Det er i samråd med statsforvalteren i Vestland definert delproblemstillinger innenfor de tre hovedområdene, slik det fremgår av kulepunktene under.

Økonomi

- Hvordan vil inntektssystemet påvirkes for de nye kommunene?
- Hvilke transaksjonskostnader vil en utskillelse kunne utløse?
- Hvordan skal balanseverdier deles mellom ny og gjenværende kommune?
- Hvordan skal kommunene lage nye åpningsbalanser?
- Hvordan vil nye kommuner bli påvirket av nytt økonomisk handlingsrom?

Tjenester

- Hvordan vil tjenestestrukturen påvirkes i ny og gjenværende kommune?
- Hvordan påvirkes kapasitet og kompetanse i ny og gjenværende kommune?
- Hvordan påvirkes forholdet til samarbeid med andre kommuner og oppstår eventuelt nye behov?

Samfunnsutvikling og lokaldemokrati

- Hvordan kan samfunnsutviklingen påvirkes ved deling, herunder planer og regionalt samarbeid?
- Hvordan vil næringslivet påvirkes av en eventuell deling?
- Hvilke konsekvenser kan deling gi for lokaldemokrati og politisk organisering?

2.1 METODE, AVGRENSNINGER OG FORBEHOLD

Konsekvensutredningen bygger særlig på tre hovedkilder:

- Økonomiske analyser med særlig oppmerksomhet på fordeling av frie inntekter, netto finansutgifter, budsjetterte avsetninger og planlagte netto driftsutgifter 2022-2025 for tjenesteområdene. Netto driftsutgifter til tjenesteområdene tar utgangspunkt dagens driftsnivå og er fordelt etter andelen netto driftsrammer i 2019.
- Intervjuer med ledere i kommunen, tillitsvalgte, folkevalgte og næringslivsrepresentanter
- Dokumentgjennomgang av styrende dokumenter, tidligere utredninger, økonomirapporter og lignende

Økonomiske analyser

Alle beregninger knyttet til økonomiske konsekvenser tar utgangspunkt i Kinn kommunes vedtatte budsjett og økonomiplan for 2022-2025[1] og kommunens nylig vedtatte tertialrapport for første tertial 2022[2].

- De økonomiske oversiktene er satt opp og delt inn slik Kinn kommune har fremstilt budsjett og økonomiplan.
- Rammetilskudd og skatteinntekter er fordelt etter inntektssystemets ulike kriterier[3]. Vi har brukt KS-modellen for skatt og rammetilskudd, og gjort de endringer i prognosemodellen som Kinn kommune har innarbeidet i tertialrapporten per 30.04.2022. Beregningsteknisk er det lagt til grunn at utskillelsen skjer med virkning fra 2022. Ettersom det er flere kriterier i inntektssystemet som ikke foreligger for gamle Vågsøy eller Flora etter 2020 (grunnet sammenslåingen til Kinn kommune) har vi brukt kriteriedata fra 2019

og justert endringene prosentvis likt for de to kommunene tilsvarende endringene for Kinn kommune fra 2020-2022. Merk også at antall innbyggere i nye Vågsøy kommune el lavere enn det var i 2019, innbyggerne i kommunedelen Bryggja er overført Stad kommune 01.01.2020. Færre innbyggere gir selvsagt lavere inntekter for Vågsøy.

- Det er forutsatt at eiendomsskatt videreføres med dagens eiendomsskattenivå og med de endringer som Kinn kommune har vedtatt. Fordelingen av eiendomsskatt er fordelt geografisk etter utskrevet eiendomsskatt.
- Andre statlige overføringer (vertskommunetilskudd, integreringstilskudd, rentekompensasjon og andre tilskudd (f.eks. ekstra skjønn og Havbruksfondet), er fordelt til kommunene etter faktisk tildeling.
- Renteinntekter er fordelt etter kommunenes prosentvise andel av omløpsmidler ved etableringen av Kinn kommune.
- Utbytter er fordelt etter eierandeler i de respektive kommunene.
- Rente- og avdragsutgifter fordeles etter andelen langsiktig gjeld kommunene hadde ved inngangen til 2020, i tillegg er gjennomførte og planlagte investeringer fordelt mellom hhv. nye Vågsøy og Flora der investeringen er gjennomført i 2020/2021 eller planlegges gjennomført i 2022 til 2025.
- Administrasjonen i Kinn kommune har bistått med fordeling av budsjettrammer mellom nye Vågsøy og nye Flora kommune, slik at vedtatte budsjettrammer er fordelt geografisk så langt det har vært mulig. Kommunen opplyser at flere av tjenesteområdene ikke skiller på geografi i budsjettet, fordi en rekke tjenester ytes i hele Kinn kommune. For disse tjenesteområdene er andelen netto driftsrammer som Vågsøy og Flora hadde i 2019 bruk som fordelingsnøkkel.
- Transaksjonskostnader er beregnet med utgangspunkt i kommunens kostnader ved sammenslåing i perioden fra 2017 til 2020.
- Balanseverdier fordeles etter kontinuitetsprinsippet slik GKRS anbefaler ved sammenslåing av kommuner.

Vi har ikke gjennomgått kommunens forutsetninger som ligger til grunn for vedtatt budsjett og økonomiplan, utover rene rimelighetshensyn.

Intervjuer

> Det er gjennomført intervjuer med omtrent 50 personer. Dette er i hovedsak ledere i kommunen, men også tillitsvalgte, folkevalgte og representanter for næringslivet. BDO har videre hatt flere arbeidsmøter med økonomiavdelingen.

Det er gjennomført intervju med representanter fra følgende områder og staber:

- Kommunedirektør
- Oppvekst og undervisning
- Helse og velferd
- Økonomi
- Samfunn, kultur og miljø
- Innovasjon og utvikling
- Informasjon og service
- Controller
- Innkjøp
- Fag og utvikling

- Kommuneadvokat

Representanter fra Delta, Fagforbundet, Utdanningsforbundet og Sykepleierforbundet er intervjuet. Videre er ordfører og varaordfører intervjuet. Alle gruppelederne har også vært invitert til et gruppeintervju. Videre har vi intervjuet flere representanter fra næringslivet i kommunen, herunder Aksello og virksomheter valgt ut av Måløy Vekst.

I intervjuene var fokuset på konsekvenser ved kommunedeling på kort og mellomlang sikt.

Dokumentstudier

Vi har fått oversendt en rekke dokumenter i forbindelse med konsekvensutredningen. Dette har blant annet inkludert:

- Tidligere utredninger fra kommunesammenslåingen
- Styrende dokumenter
- Års- og tertialrapporter, herunder økonomirapporter
- Organisasjonskart

Befolkningsframskrivingene bygger på SSBs MMMM-alternativ (middelalternativet) fra 2020, inndelt per plansone.

Avgrensninger og forbehold

Oppdraget har vært begrenset til å undersøke mulige konsekvenser ved å dele Kinn kommune. Oppdraget er ikke en evaluering av dagens Kinn kommune. Vi har ikke vurdert i hvilken grad tildeling av tjenester vil bli berørt, eksempelvis hvorvidt det må tildeles tjenester på nytt eller om vedtak kan videreføres.

Vi presiserer at eventuelle nye kommunenavn ikke er avklart, og at vi i rapporten bruker «nye Flora kommune» og «nye Vågsøy kommune» uten å ta stilling til fremtidig navnevalg.

Fremtidig utvikling i folketall og demografi vil ha stor påvirkning på både økonomi, tjenesteyting, kapasitet og kompetanse. Oppdraget er gjennomført innenfor en kort tidsramme, som har lagt begrensninger på detaljnivået i og omfanget av våre undersøkelser. Blant annet har det ikke vært anledning til å utarbeide detaljerte folketallsframskrivninger for nye Vågsøy og Flora kommuner.

Vi understreker at våre økonomiske beregninger er et scenario basert på tilgengelig informasjon og forutsetninger slik disse fremkommer i kapittel 2.2 og kapittel 3.

BDO finner det riktig å presisere at vi ikke kan påta oss ansvar for fullstendigheten eller riktigheten i det grunnlagsmaterialet som har vært utgangspunkt for våre faktabeskrivelser og vurderinger. Dersom vi har mottatt uriktige eller ufullstendige opplysninger, har vi ikke hatt anledning til å avdekke dette ut over våre overordnede rimelighetsvurderinger og kommunens tilbakemelding på utkast til rapport.

Vi har basert våre økonomiske beregninger på kommunestyrets vedtatte budsjett- og økonomiplan.

3. Økonomiske konsekvenser

3.1 ØKONOMISK STATUS OG GJELDENDE DRIFTSRAMMER I KINN KOMMUNE 2022 TIL 2025

Kommunedirektøren viser i sin tertialrapport og forslag til revidert kommunebudsjett for 2022[4] en krevende og forverret driftssituasjon sammenlignet med opprinnelig vedtatt budsjett.

Arbeidet med gjennomføring av kommunestyrets vedtatte innsparingstiltak er igangsatt, men det reviderte budsjettet viser en økt bruk av disposisjonsfond der budsjettet salderes med bruk av disposisjonsfond på til sammen 36 millioner kroner. Dersom denne prognosen viser resultatet for 2022, er kommunens disposisjonsfond nær brukt opp i løpet av 2022.

T1-rapporten viser at kommunens korrigerte bevilgninger til drift i tjenesteområdene økte utgifter med om lag 39 millioner kroner sammenlignet med regnskapet for 2021 og 53 millioner kroner mer enn det opprinnelige budsjettet for 2022. Økte netto driftsutgifter er sammensatt av lavere driftsutgifter til tjenesteområdene pleie- og omsorg, barnehage, grunnskole, kultur, kommunehelse, politisk ledelse, sentraladministrasjon, plan og byggesak og brann- og ulykkesvern og betydelig økte felleskostnader til premieavvik og avsetninger til fellesutgifter og i tillegg øker kommunens utgifter til barnevern sosialtjeneste, boliger og næring. Til tross for netto økte driftsutgifter i 2022 viser kommunedirektøren at det er funnet innsparinger på i alt 16 millioner kroner og det pekes på i alt 85 årsverk som kan reduseres frem mot 2025 og som dermed vil redusere driftsutgiftene.

I kommunens vedtatte økonomiplan (2023-2025) planlegges det betydelige investeringer, og vedtatt økonomiplan inneholder betydelige innsparinger i tjenesteområdenes driftsrammer[5] og kommunens forutsetter noe økte inntekter gjennom eiendomsskatt.

De vedtatte reduksjonene i driften er nødvendig for å oppnå et driftsnivå som er tilpasset kommunens inntekter og for å unngå at kommunen havner i ROBEK[6]. Kommunedirektøren har identifisert betydelige muligheter for reduksjoner i kommunens driftsnivå og påbegynt effektiviseringen, samtidig er det vurdert at innsparingene vil ta tid og at det i 2022 ikke lar seg gjennomføre de innsparinger som opprinnelig ble vedtatt, det er dermed en risiko for gjennomføring.

Tabellen under viser Kinn kommunes generelle driftsinntekter, netto finansutgifter og netto driftsresultat for perioden 2022 til 2025. Utgangspunktet for våre beregninger er §5-4 Bevilgningsoversikt – drift (1A) og §5-4 Sum bevilgninger, drift (1B)[7]. Tabellen viser også indeksjusterte regnskapstall for 2020 og 2021 for å illustrere utviklingen i kommunens inntekts- og utgiftsnivå.

Bevilgningsoversikt drift (1A)	Regnskap 2020 (inf.just)	Regnskap 2021 (inf.just)	Revidert budsjett etter T1/2022	Økonomi-plan 2023	Økonomi-plan 2024	Økonomi-plan 2025
A) Sum generelle driftsinntekter	-1 291 604	-1 301 095	-1 291 698	-1 271 603	-1 297 665	- 1 275 603
B) Sum netto driftsutgifter	1 303 519	1 257 667	1 303 914	1 259 124	1 235 694	1 228 060
C) Motpost avskrivninger	-106 840	-112 440	-117 617	-126 402	-126 402	-126 402
D) Netto finansutgifter	130 563	128 887	145 147	166 602	183 046	192 451
Netto driftsresultat (A+B+C+D)	36 241	-25 936	39 612	27 587	-5 461	18 372

*Tabell 1: Sum generelle driftsinntekter, netto finansutgifter, sum bevilgninger til drift til tjenesteområdene, netto driftsresultat for perioden 2022 til 2025. Tabellen er laget med utgangspunkt i kommunens salderte budsjett etter T1/2022. *Korrigert for avsetninger og renter som ligger i tjenesteområdene. Tall i 1000 kroner. Kilde: Kinn kommune. Beregninger: BDO*

Kinn kommune sine generelle driftsinntekter m.m.

I økonomiplanperioden som tabellen over viser, har kommunen estimert synkende generelle driftsinntekter 2022 til 2025. I økonomiplanperioden øker kommunens netto finansutgifter med om lag 47 millioner kroner, som konsekvenser av økte investeringer og forventinger knyttet til økt rentenivå. Vedtatte innsparinger reduserer de samlede sum netto driftsutgifter med om lag 76 millioner kroner fra 2022 til 2025. Kommunen budsjetterer med bruk av disposisjonsfond i både 2022 og 2023, og disposisjonsfondet er tømt ved utgangen av 2022, slik at kommunen fra og med 2023 ytterligere må redusere sine driftsutgifter eller øke sine driftsinntekter for å unngå å bli en ROBEK-kommune.

Kostnader knyttet til en eventuell deling av kommunene er ikke med i våre beregninger og må finansieres over dagens driftsbudsjetter.

3.2 KONSEKVENSER FOR KOMMUNENES GENERELLE DRIFTSINNTEKTER

Metode som grunnlag for beregning av netto driftsrammer til de nye kommunene

Inntektssystemet skal bidra til å utjevne forskjeller mellom kommunene og legge til rette for at kommunene kan gi et likeverdig tjenestetilbud til sine innbyggere. Inntektssystemet er dokumentert i Grønt hefte. Ved fordeling av rammetilskuddet tas det hensyn til kommunenes strukturelle kostnadsforskjeller (utgiftsutjevningen) og forskjeller i kommunenes skatteinntekter (skatteutjamning). Inntektssystemet inneholder i tillegg flere tilskudd knyttet til ulike regionalpolitiske mål, eksempelvis regionsentertilskudd.

For å vise hvilke økonomiske effekter en deling av Kinn kommune kan gi, har BDO i tett dialog med kommunens administrasjon, tatt utgangspunkt i Kinn kommunes vedtatte årsbudsjett og økonomiplan for 2022-2025, samt Grønt hefte for 2022. Selv om en eventuell deling av Kinn kommune tidligst kan skje i/fra 2024, mener vi det gir et bedre bilde og mer sikre anslag for kommunens inntekter og driftsnivå å gjøre beregningene med utgangspunkt i gjeldende økonomiplanperiode (2022 til 2025), enn å lage vurderinger som starter i 2024. Grunnen til dette er at det er knyttet vesentlig mer usikkerhet til estimater lengre frem i tid.

Generelle driftsinntekter i nye kommuner fra 2022

I tabellen under har vi synliggjort fordeling av kommunens generelle driftsinntekter for dagens Kinn kommune i 2022. Tabellen viser også fordelingen av de frie inntektene mellom de to nye kommunene i 2022.

Revidert budsjett etter T1/2022	Kinn	Nye Vågsøy	Nye Flora	Andel nye Vågsøy
Rammetilskudd	-518 857	-177 360	-341 497	34,2 %
Inntekts- og formueskatt	-632 888	-198 929	-433 959	31,4 %
Eiendomsskatt	-80 500	-21 500	-59 000	26,7 %
Andre generelle driftsinntekter	-59 453	-11 395	-48 058	19,2 %
A) Sum generelle driftsinntekter	**-1 291 698**	**-409 184**	**-882 513**	**31,7 %**

Tabell 1: Fordeling av kommunens generelle driftsinntekter for dagens Kinn kommune i 2022. Tabellen viser også fordelingen av de frie inntektene mellom de to nye kommunene i 2022. Kinn kommune, SSB og KS-prognosemodell for skatt- og rammetilskudd. Tall i 1000 kroner. Beregninger: BDO.

Revidert budsjett etter T1/2022

Det kommer frem i tabellen over at de generelle driftsinntektene i sum fordeles med 31,7 prosent til Vågsøy, men at prosentandelen av de enkelte inntektselementene varierer fra 34,2 prosent (for rammetilskudd) til 19,2 prosent (andre generelle driftsinntekter). Det er dette inntektsnivået, fratrukket netto finanskostnader som legger premissene for de samlede netto driftsrammene til tjenesteområdene i de eventuelt to nye kommunene.

Fordeling av netto driftsrammer

For å beregne de nye kommunenes netto driftsrammer, er det i tillegg til de generelle driftsinntektene også fordelt renteinntekter og utbytter, avkastning på finansielle omløpsmidler, renteutgifter og avdrag.

Tabellen under viser fordelingen av vedtatt budsjett for 2022 mellom de to kommunene.

Fordeling 2022	Kinn	Nye Vågsøy	Nye Flora	Andel nye Vågsøy
A) Sum generelle driftsinntekter	**-1 291 698**	**-409 184**	**-882 513**	**31,7 %**
Renteinntekter og utbytte	-18 666	-2 679	-15 987	14,4 %
Renteutgifter	57 437	17 667	39 770	30,8 %
Avdrag på lån	106 376	32 720	73 656	30,8 %
B) Netto finansutgifter	**145 147**	**47 708**	**97 439**	**32,9 %**
C) Korrigert sum bevilgninger drift, netto	**1 186 297**	**377 725**	**790 747**	**31,8 %**

Tabell 2: Viser fordelingen av generelle driftsinntekter, budsjetterte renteinntekter og utbytter, rente- og avdragsutgifter. Utgangspunktet er det reviderte budsjettet til dagens Kinn kommune og hvordan fordelingen er mellom de to nye kommunene dersom delingen hadde skjedd fra og med 2022. Tall i 1000 kroner. Kilde: Kinn kommune, SSB og KS-prognosemodell for skatt- og rammetilskudd. Beregninger: BDO.

Fordeling av vedtatt budsjett for 2022

I tabellen over har vi fordelt de budsjetterte netto finansutgiftene mellom nye Vågsøy og nye Flora kommune, fordelingen viser hvordan renteinntekter, utbytter og kommunens finanskostnader vil fordeles mellom nye Vågsøy og nye Flora. Vi har fordelt renter- og avdrag etter kommunenes andel av gjelden ved inngangen til 2020 og i hvilken kommunedel investeringer i 2020-2025 er gjennomført (2020-2021) eller planlagt (2022-2025).

Ved å ta kommunens generelle driftsinntekter og trekke ut netto finansutgifter vises hvor mye driftsmidler kommunen har til fordeling på drift av sine tjenesteområder.

3.3 ØKONOMISK HANDLINGSROM

Metode som grunnlag for beregning og fordeling av driftsrammer

Fordeling av tilgjengelige driftsrammer er utfordrende, og avhenger av innbyggernes tjenestebehov, etablert tjenestenivå, kommunens organisering, befolkningsutvikling og politiske prioriteringer. Vi har derfor ikke vurdert hvordan de to nye kommunene kan/bør fordele de tilgjengelige driftsrammene. Ideelt sett bør de vedtatte driftsrammene for Kinn kommune fordeles etter der tjenestene tilbys og der innbyggerne er bosatt. Per i dag er det ikke vedtatt deling av kommunen og heller ikke hvordan de to delte kommunene skal organiseres.

For å illustrere mulige konsekvenser, er «Korrigert sum bevilgninger drift, netto» til tjenesteområdene fordelt til mellom nye Vågsøy og Flora, basert på mottatte data fra kommunen. Så langt det er mulig er de stedsvise tjenestene tilhørende tjenesteområdene (skole, barnehager, pleie- og omsorgsinstitusjoner, boliger mv.) fordelt der dette lar seg gjøre. Det er en rekke tjenester med felles driftsrammer som ikke lar seg fordele geografisk i dagens budsjett, disse er fordelt etter den andelen Vågsøy og Flora hadde av samlede netto driftsrammer i 2019.

For sammenligningens del er regnskapet for 2019 indeksjustert med kommunal deflator 1,7 prosent i 2020 og 2,7 prosent i 2021.

Beregnet netto driftsresultat for nye Vågsøy kommune 2022 til 2025

Med utgangspunkt i forutsetningene beskrevet over har vi beregnet følgende generelle driftsinntekter og andel av netto finansutgifter og andelen driftsrammer for nye Vågsøy kommune.

Økonomisk oversikt nye Vågsøy	2019 prisjustert til 2022	2022	2023	2024	2025
A) Sum generelle driftsinntekter	-440 591	-409 184	-405 103	-410 249	-406 171
B) Korrigert sum bevilgninger drift, netto	399 035	377 725	365 594	357 911	355 407
C) Netto finansutgifter	33 979	47 708	53 518	54 753	62 374
Netto driftsresultat (A+B+C)	**-7 577**	**16 249**	**14 009**	**2 415**	**11 610**

Tabell 3: Viser beregnede generelle driftsinntekter, korrigerte bevilgninger til drift på tjenesteområdene, netto finansutgifter og et beregnet netto driftsresultat. Tabellen viser beregninger for nye Vågsøy kommune for årene 2019 (prisjustert til 2022) og 2022-25. Vær oppmerksom på at nye Vågsøy i 2022-2025 har betydelig færre innbyggere enn i 2019, dette følger av overføring av Bryggja til Stad kommune. Tall i 1000 kroner. Kilde: Kinn kommune, SSB og KS-prognosemodell for skatt- og rammetilskudd. Beregninger: BDO

Økonomisk oversikt nye Vågsøy

Beregningene over viser at nye Vågsøy i perioden 2022-2025 vil få generelle driftsinntekter på mellom 409 millioner kroner i 2022 synkende til 406 millioner kroner i 2025. Inntektene er lavere enn i 2019 og henger først og fremst sammen med færre innbyggere i Vågsøy, fordi grunnkretsen Bryggja er overført til Stad kommune i 2020.

Gitt de planlagte investeringene, øker Vågsøys andel av netto finansutgifter fra om lag 47 millioner kroner i 2022 til 62 millioner kroner i 2025. Økte kapitalutgifter følger av økt gjeld knyttet til investeringer som er eller planlegges gjennomført i Vågsøy, i tillegg kommer kommunens forventing om et høyere rentenivå fremover.

I Kinn kommune er det vedtatt omfattende reduksjoner i tjenesteområdenes driftsrammer, disse reduksjonene må nye Vågsøy ta sin forholdsmessige andel av, og våre beregninger viser at disse reduksjonene i tjenesteområdenes driftsrammer minst må reduseres fra om lag 377 millioner kroner i 2022 til 355 millioner kroner i 2025.

Selv med denne reduksjonen er det beregnet at nye Vågsøy vil få et negativt netto driftsresultat i 2022 til 2025. Ved inngangen til 2022 er nye Vågsøy kommunes andel av disposisjonsfondet 13 millioner kroner, og nye Vågsøy må dekke inn driftsunderskuddet med ytterligere reduksjoner i driften eller økte inntekter for å unngå å bli en ROBEK-kommune.

Vi gjør også oppmerksom på at kostander knyttet til en eventuell delingsprosess ikke er med i tabellen over.

Beregnet netto driftsresultat for nye Flora kommune 2022-2025

Med utgangspunkt i forutsetningene beskrevet over har vi beregnet følgende generelle driftsinntekter og andel av netto finansutgifter og andelene driftsrammer for nye Flora kommune.

Økonomisk oversikt nye Flora	2019 prisjustert til 2022	2022	2023	2024	2025
A) Generelle driftsinntekter	-858 487	-882 513	-864 515	-885 431	-867 446
B) Korrigert sum bevilgninger drift, netto	802 808	790 747	767 126	751 380	746 249
C) Netto finansutgifter	71 246	97 439	113 084	128 293	130 077
Netto driftsresultat (A+B+C)	**15 567**	**5 672**	**15 696**	**-5 758**	**8 880**

Tabell 4: Viser beregnede generelle driftsinntekter, korrigerte bevilgninger til drift på tjenesteområdene, netto finansutgifter og et beregnet netto driftsresultat. Tabellen viser beregninger for nye Flora kommune for årene 2019 (prisjustert til 2022) og 2022-25. Tall i 1000 kroner. Kilde: Kinn kommune, SSB og KS-prognosemodell for skatt- og rammetilskudd. Beregninger: BDO

Økonomisk oversikt nye Flora

Beregningene over viser at nye Flora i perioden 2022-2025 vil få generelle driftsinntekter fra 882 millioner kroner i 2022 synkende til 867 millioner kroner i 2025. De generelle driftsinntektene er høyere enn i 2019, fordi nye Flora ikke har hatt den betydelige befolkningsnedgangen som nye Vågsøy har hatt i samme periode. Overføringen av grunnkretsen Bryggja gir ved en kommunedeling kun effekt i nye Vågsøy kommune.

Netto finansutgifter vil øke fra om lag 97 millioner kroner i 2022 til 130 millioner kroner i 2025, og det henger sammen med nye Floras andel av økt gjeld knyttet til investeringer og et høyere rentenivå fremover.

De vedtatte reduksjonene i tjenesteområdenes driftsrammer i dagens Kinn, må videreføres også i nye Flora og kommunen får sin forholdsmessige andel av de vedtatte reduksjonene i driftsrammene. I nye Flora reduseres driftsrammene i tjenesteområdenes fra om lag 791 millioner kroner i 2022 til 746 millioner kroner i 2025. Selv med denne reduksjonen er det beregnet at nye Flora vil få et negativt netto driftsresultat i 2022, 2023 og 2025.

Dette driftsresultatet vil i 2022 finansieres med bruk av disposisjonsfond, ettersom nye Floras andel av disposisjonsfondet er beregnet til å være om lag 16 millioner kroner ved inngangen til 2022. Fra 2023 må driftsunderskuddene delvis finansieres ved ytterligere bruk av disposisjonsfond og reduksjoner i driften eller økte inntekter.

Kostnader knyttet til deling av kommunen er ikke med i beregningene over.

3.4 TRANSAKSJONSKOSTNADER VED OPPSPLITTING AV KOMMUNEN

Kommunene Vågsøy og Flora mottok 41 millioner kroner i tilskudd til dekning av engangskostnader i forbindelse med kommunereformen. For årene 2017-2019 ble det rapportert brukt 36 millioner kroner og 6 millioner av mottatt tilskudd er avsatt til disposisjonsfond.

Regnskapet for sammenslåingen viser imidlertid ikke det totale regnestykket. Kommunen opplyser at det ble lagt ned et betydelig arbeid i de to kommuneadministrasjonene i årene fra kommunesammenslåingen ble vedtatt til kommunen ble etablert. Denne ressursbruken fremkommer ikke i kommunens prosjektregnskap, men kommunen har selv estimert slike tilleggskostnader til mellom 10 og 20 millioner. Ressursbruken det her er snakk om, er knyttet til etablering, samkjøring og harmonisering i den nye kommunen. Vi får oppgitt at denne arbeidsinnsatsen har vært, og fremdeles er, betydelig. Kommuneadministrasjonen opplyser at kommunens sentrale staber er betydelig redusert siden sammenslåingen. Disse ressursene ville normalt vært benyttet til ordinær drift av de to kommunene. I tillegg opplyser kommunen om IKT-investeringer på 18 millioner kroner som en del av sammenslåingen.

Kostnader knyttet til kommunedeling er vanskelig å forutse. Det er mangel på gode sammenligningsgrunnlag da Kinn, Kristiansand, Holmestrand og Ålesund kommune, per juli 2022 er de eneste kommunene som utreder, eller i prosess for, en mulig deling. Videre vil kostnader ved en deling for eksempel avhenge av hvordan en eventuell delingsprosess organiseres, bruk av interne og eksterne ressurser, IKT-kostnader, osv.

Tre fylkeskommuner er i en vurderingsfase for mulig deling, Viken fylkeskommune og Vestfold og Telemark fylkeskommune er to av disse. Disse to fylkeskommunene har i egne utredninger antydet at kostnader forbundet med deling fort kan bli like store som sammenslåingskostnadene, men at kostnadene er avhengig av blant annet organisering av prosjektet/prosjektene og fremtidig digitalisering. Viken har antydet et intervall mellom 90 og 130 prosent av sammenslåingskostnaden (estimert til mellom 310 og 440 millioner kroner). For Vestfold og Telemark fylkeskommune er det antydet kostnader i størrelsesorden 80 til 100 millioner kroner. Dette er også et usikkert anslag som tar utgangspunkt i sammenslåingskostnadene.

Dersom engangsstøtte og reformstøtte fra støtteordningen til kommunesammenslåingen og kommunenes sammenslåingskostnader legges til grunn som et anslag for framtidig deling av Kinn kommune, estimeres kostnadene til minimum 43,9 millioner kroner (2022-kroner)[8]. Gjennom media gir regjeringen uttrykk for at kommuner som ble tvangssammenslått skal få dekket kostnader for oppløsning av kommuner som vedtar dette. Kommunesammenslåingen mellom gamle Flora og Vågsøy var frivillig. Det er ingen indikasjoner på at regjeringen kompenserer kostnader ved kommunedelingen[9].

3.5 METODE FOR FORDELING AV BALANSEVERDIER VED UTSKILLING AV

Foreningen for god kommunal regnskapsskikk (GKRS) har drøftet prinsipielle regnskapsspørsmål knyttet til gjennomføring av kommunesammenslåing.[10] Grunnet manglende regelverk og presedens for oppsplitting av kommuner behandles en eventuell delingsprosess av Kinn kommune etter tilsvarende metode.

Med utgangspunkt i GKRS' notat om sammenslåing kan det utledes at utgangspunktet for oppsplitting av dagens kommune vil måtte være et vedtak som sikrer at balanseverdiene i dagens kommune fordeles etter kontinuitetsprinsippet. I forbindelse med deling av Kinn kommune vil det bli gjennomført kommunedeling og avtalen som utarbeides, regulerer forholdet mellom de to nye kommunene. Det økonomiske oppgjøret skal regnskapsføres i samsvar med det reelle innholdet i avtalen. Det betyr at eiendeler, gjeld og egenkapital deles mellom nye Vågsøy og Flora og kommunenes andel overføres til, og blir de nye kommunes åpningsbalanse.

Det økonomiske oppgjøret dekomponeres i enkelte bestanddeler.

- Anleggsmidler som overdras mellom kommunene bokføres som kjøp av anleggsmidler i overtakende kommunes investeringsregnskap og aktiveres som anleggsmiddel i balansen. I overdragende kommune bokføres overdragelsen som salg av anleggsmidler i investeringsregnskapet. Bokføringen skjer til vederlagets størrelse.
- Langsiktig gjeld knyttet til anleggsmidlene, bokføres som opptak av lån. Lånet inntektsføres i investeringsregnskapet som finansiering av de overtatte anleggsmidlene. I overdragende kommune bokføres overdragelsen av gjelden som en avdragsutgift i investeringsregnskapet. Avdragsutgiften finansieres med salg av de overdratte anleggsmidlene.
- I overtakende kommune bokføres overdragelse av omløpsmidler, for eksempel omløpsaksjer, kortsiktige fordringer o.l., kun i balansen. Tilsvarende, men motsatt, bokføres overdragelsen i overdragende kommune. Eventuell gevinst eller tap regnskapsføres som inntekt eller utgift i overdragende kommunens driftsregnskap.
- I note til årsregnskapene, både i overdragende og overtakende kommune for overdragelsesåret, skal det opplyses om de regnskapsmessige konsekvensene av grensejusteringen.

Inntekter og utgifter knyttet til grensejusteringer må anses kjent i henhold til anordningsprinsippet på det tidspunktet grensejusteringen skal skje. Grensejusteringen med tilhørende økonomisk oppgjør bokføres i kommunenes regnskap første år.

Med utgangspunkt i andelen av bokførte eiendeler, gjeld og egenkapital i gamle Vågsøy og Flora kommuner pr. 31. desember 2019 beregnes andelen av de verdier som nye Vågsøy og Flora får med seg ved utskilling. Samtidig er det fra sammenslåingen 1. januar 2020 frem til eventuell utskilling skjer foretatt transaksjoner som påvirker de nye kommunens eiendeler, gjeld og egenkapital og som vil påvirke balanseverdiene per utskillelsestidspunktet. Både nye Vågsøy og nye Flora kommuner skal ha sin respektive andel av dette, uansett om det er eiendeler, gjeld eller egenkapital. Det vises til vedlagt tabell for fordeling av balanseverdier.

Andel av inngangsverdiene legges til grunn, samtidig bør det være mulig å skille hovedtyngden av gjennomførte investeringer, nedbetaling av gjeld, bruk av/avsetning til fond eller eiendeler fra kommunesammenslåingen frem til eventuell splitting etter tjenesteområde/geografi/brukssted.

Investeringer knyttet til felles bruk (eksempelvis i IKT-systemer) som ikke kan fordeles etter tjenesteområde/geografi/brukssted, må være gjenstand for nærmere fordeling gjennom en eventuell delingsprosess.

Praktisk gjennomføring for deling av balanseverdier gjøres ved at hver enkelt balansekonto må gjennomgås med tanke på å skille ut de bokførte verdiene som skal overføres til henholdsvis nye Vågsøy og Flora kommuner, og tilnærmingen kan deles slik:

1. Utgangspunktet er kommunenes andel av inngangsverdi 01.01.2020, korrigert for endringer etter 1. januar 2020 og frem til delingstidspunktet. Dersom det ikke er mulig å skille verdier basert på faktiske transaksjoner, kan fordelingen gjøres etter folketall per 31. desember 2023.
2. Bokført verdi per oppløsingstidspunktet fordeles etter kommunenes andel av inngangsverdi, korrigert for endringer etter 1. januar 2020 og frem til oppløsingstidspunktet. Dersom det ikke er mulig å skille verdier basert på faktiske transaksjoner, kan fordelingen gjøres etter brukergruppe per delingstidspunkt.
3. Premieavvik, pensjonsforpliktelser og pensjonsmidler bør fordeles etter nye aktuarberegninger ved delingstidspunktet, slik at balanseverdiene foreldes etter de to nye kommunenes ansatte. Aktuarberegninger bestilles fra KLP og SPK.

Det vises til vedlegg: Metode for fordeling av balanseverdier.

Endringer i interkommunalt samarbeid, selskaper og foretak

I det avlagte regnskapet for 2021 er det opplyst at Kinn samlede virksomhet er organisert innenfor kommunens ordinære organisasjon og at kommunen eier de kommunale foretakene Florø Hamn Kinn kommune KF, Havhesten Kinn kommune KF, Kinn utdannings- og ressurssenter KF og Borgleder Kinn kommune KF.

Ved en eventuell deling av Kinn kommune, må verdiene som er organisert i de ulike kommunale foretakene splittes mellom de to nye kommunene og utgangspunktet for fordelingen vil være dels være eiersitsen ved etableringen av Kinn kommune i 2020 og eventuelle endringer som har skjedd i 2020 til en eventuell deling. Kommunene må vurdere hvorvidt dagens selskaper skal fortsette som kommunale foretak, men med ny eier og det må etableres (eller endre) foretakenes vedtekter og velge nytt styre. Balanseverdier i de kommunale foretakene gjennomgås og fordeles etter samme metode som øvrige balanseverdier og overføres til den kommunen som skal «overta» eierskapet. Dette betyr at begge kommunene får med seg sin andel av henholdsvis eiendeler, gjeld og egenkapital.

Kinn kommune er deltaker i noen interkommunale samarbeid som er egne rettssubjekt, vertskommunesamarbeid og interkommunale selskaper. Endringer i interkommunalt samarbeid, vertskommunesamarbeid og interkommunale selskaper følger regnskapsstandardene for interkommunale samarbeid og engasjement i selskaper. Kommunene må enes om fremtidig samarbeid og eventuelt eierskap.

Ved deling av Kinn kommune kan de to nye kommunene inngå i interkommunalt samarbeid/vertskommunesamarbeid/interkommunalt eller kommunalt foretak få én ny deltaker/eier i tillegg til den/de kommunene som allerede er deltakere/eiere. Det innebærer at samarbeidet eller selskapet må splittes etter reglene i regnskapsstandardene. Balanseposter i den gamle kommunen knyttet til deltakelsen i samarbeidet eller selskapet overføres til de to nye kommunenes åpningsbalanse etter kontinuitetsprinsippet og bokføres i de nye kommunenes regnskaper første år.

3.6 SAMLET VURDERING FOR ØKONOMI

Kinn kommunes økonomi er etter våre vurderinger under press. De fremtidige økonomiske utfordringene er betydelige, og krever stram styring og tydelige prioriteringer. En kommunedeling vil medføre betydelige økonomiske utfordringer for både nye Vågsøy og Flora kommuner, og en deling vil etter våre vurderinger ikke bidra til å lette kommunen(es) økonomiske situasjon.

Våre beregninger og analyser viser at både nye Vågsøy og nye Flora vil måtte redusere driftsutgiftene etter en kommunedeling, men at nye Vågsøy vil få de største utfordringene ettersom kommunen er minst og vil få færre innbyggere enn tidligere Vågsøy kommune.

Transaksjonskostnadene vil medføre økte utgifter, det må sannsynligvis reetableres administrative funksjoner og gjennomføringen av de vedtatte kostnadsreduksjoner vil sannsynligvis være mer utfordrende i en delingsprosess.

Kinn kommune er i en utfordrende økonomisk situasjon og en kommunedeling vil ikke forandre på dette

Vedtatt budsjett og økonomiplan for 2022 til 2025 peker på store økonomiske utfordringer. Kommunedirektøren har i første tertialrapport for 2022 vist en forverret økonomisk situasjon for Kinn kommune. Ved utgangen av første tertial (T1-rapporten) forventes det et driftsunderskudd på 39 millioner kroner i 2022, som delvis finansieres med bruk av kommunens disposisjonsfond. Dersom prognosen for 2022 blir det endelige resultatet for 2022, er kommunens disposisjonsfond brukt opp i 2022. Dersom det ikke skapes balanse mellom driftsinntekter og -utgifter, vil Kinn kunne komme inn i ROBEK. Kommunen har vedtatt betydelige innsparinger i økonomiplanperioden og vurderer også mulighetene for økte driftsinntekter og utsette investeringer, det er vår vurdering at kraftige tiltak må gjennomføres for å oppnå balanse i driften.

Arbeidet med reduksjoner i kommunens driftsutgifter er i gang og det gjennomføres tiltak i de fleste tjenesteområdene og på flere administrative nivå. Ved en kommunedeling er det vår vurdering at arbeidet ikke vil kunne gjennomføres som planlagt og det må sannsynligvis reetableres en rekke administrative støttetjenester– og dette vil nødvendigvis få betydning for begge de nye kommunene. Uten at vi har detaljkunnskap om hvilke funksjoner eller hvor mange årsverk dette gjelder, er det fra kommuneadministrasjonens side vist til at kommunedirektør, kommunalsjef for de ulike programområdene, og en rekke administrative funksjoner vil måtte splittes og bygges opp i en ny kommune. Videre vil det få konsekvenser for stillinger/ressurser knyttet til IKT, HR, lønns- og regnskapstjenester, plan- byggesak og landbruk, VAR-tjenester og ulike administrative tjenester og nøkkelstillinger knyttet til helse og velferd samt oppvekst.

Uansett omfang og behov, er dette tiltak som vil kreve ressurser og må finansieres innenfor kommunenes budsjettrammer. Det er vår vurdering at dette vil stresse kommunenes økonomiske situasjon ytterligere, og gitt våre beregninger (se kapittel 3.3.2 og 3.3.3) vil kommunene ytterligere måtte redusere andre driftsutgifter eller øke sine inntekter ettersom disposisjonsfondet sannsynligvis er brukt opp i 2022.

Dagens kommune har eiendomsskatt og både nye Vågsøy og nye Flora må videreføre eiendomsskatt etter en eventuell kommunedeling. Ved en kommunedeling må det også vurderes hvilke inntektsmuligheter det ligger i ny taksering av eiendommene og hvilke muligheter som finnes i høyere eiendomsskattesatser.

I vedtatt budsjett- og økonomiplan er det beskrevet en rekke investeringer som gir betydelig økte drifts- og kapitalutgifter. Kommunedirektøren har foreslått at kommunen bør gjennomgå vedtatt investeringsplan for å vurdere hvilke endringer som kan gjøres for å redusere fremtidig økte drifts- og kapitalutgifter. Dette vil også måtte gjøres ved en kommunedeling, slik at det samlede driftsnivået i begge kommuner i større grad er i samsvar med de løpende driftsinntektene.

Våre beregninger viser at både nye Vågsøy og nye Flora kommune vil ha økonomiske utfordringer, det er illustrert ved negative netto driftsresultater i begge kommuner, se tabell fire og fem. Det må gjennomføres betydelige tiltak som reduserer nye Vågsøy og nye Floras driftsutgifter og kommunene må, slik som forutsatt i Kinn kommunes økonomiplan, vurdere økte inntekter gjennom eiendomsskatt. De planlagte investeringene må

også gjennomgås for å vurdere omfang og behov, slik at kommunene ikke får høyere drifts- og kapitalkostnader enn det kommuneøkonomien kan bære.

Transaksjonskostnadene ved en oppsplitting vil være betydelige

Det foreligger ikke et klart beregningsgrunnlag for å utarbeide eksakte kostnadsanslag for utrednings- og etableringsutgifter for en eventuell delingsprosess. Den sammenslåtte kommunen brukte i perioden 2017 til 2019 minst 15 millioner med utgangspunkt i tilgjengelige data, intervjuer og sammenligning av andre pågående prosesser.

Prosjektet/prosjektene som skal arbeide med deling vil sannsynligvis ikke bli like store som ved sammenslåingsprosessen, men vil kreve betydelig innsats frem til delingen finner sted. Som tidligere vil det påløpe utgifter til politisk styring, prosjektledelse og øvrige administrative prosjektutgifter. Selv om kommunen eventuelt vil motta tilskudd til delingsprosessen er det etter vårt syn usikkert om tilskuddet vil dekke alle de faktiske kostnadene.

Med de gjennomførte og planlagte reduksjonene i kommunens administrative enheter er kapasiteten til å legge til rette for god styring parallelt med en delingsprosess etter vårt syn betydelig redusert. Dette, i kombinasjon med omstillings- og endringstrøtthet, kan gjøre organisasjonen ekstra utsatt og medfører ytterligere økt risiko i prosjektarbeidet frem mot en eventuell deling. Dette kan etter vårt syn utfordre gjennomføringsevnen for de planlagte effektiviseringsgevinstene som er vedtatt i gjeldende økonomiplan.

Det er etter vårt syn ikke klart hvordan kostnadene knyttet til en deling skal fordeles. Konsekvensene for hver av de to eventuelle kommunene vil avhenge av hvordan kostnadene skal deles. Her finnes det etter vårt syn ingen klare retningslinjer fra regjeringen og en kostnadsfordeling må etter vårt syn avklares politisk i Kinn kommune.

Balanseverdien må gjennomgås særskilt ved en oppsplitting

Det er vår vurdering at alle balanseverdier må gjennomgås særskilt. Det må etter vårt syn vurderes hvilken av de tre tilnærmingene beskrevet over som skal benyttes for de ulike balanseverdiene. I økonomivedlegg (Tabell for fordeling av balanseverdier) er det gitt en nærmere opplisting av hvordan vi vurderer fordelingen kan gjøres.

Vi har tatt utgangspunkt i at verdiene kommunene hadde bokført per 31. desember 2019 danner utgangspunktet for de verdiene de to nye kommunene får med seg ved deling. Den prosentvise andelen av eiendeler, gjeld og egenkapital ved inngangen til 1. januar 2020 danner utgangspunktet for splitting av balanseverdiene. Det er vår vurdering at det må korrigeres for transaksjoner foretatt i perioden Kinn kommune har eksistert. Det betyr at gjennomførte investeringer, avskrivninger, bruk av eller avsetning til fond, låneopptak mv. må skilles etter hvilken del av dagens kommune transaksjonen tilhører.

4. Konsekvenser for kommunale tjenester

I dette kapittelet omtaler vi hvilke konsekvenser en kommunedeling vil ha for kommunale tjenester. Basert på gjennomførte intervjuer beskriver vi i delkapitlene under kvalitative konsekvenser knyttet til følgende tema:

- Tjenestestruktur
- Kapasitet og kompetanse
- Interkommunale selskap

Hvert tema fordeles mellom områdene oppvekst og undervisning, helse og velferd, samfunn, kultur og miljø samt stabs- og støttetjenester.

I intervjuene var fokuset på konsekvenser på kort og mellomlang sikt. På lang sikt vil de faktiske konsekvensene for tjenesteområdene i stor grad avhenge av politiske prioriteringer innenfor de to nye kommunenes økonomiske rammer.

4.1 KONSEKVENSER FOR TJENESTESTRUKTUR

Oppvekst og undervisning

Innenfor **oppvekst og undervisning** er det på barnehage- og skoleområdet ikke gjort endringer i den fysiske tjenestestrukturen som vil ha konsekvenser ved en kommunedeling. I Florø er en skole lagt ned og innlemmet i en annen, mens Skram skole på Måløy-siden er under rehabilitering og elevene går på en provisorisk brakkeskole. Utover det er barnehage- og skolestrukturen lik som før kommunesammenslåingen, og i intervjuene uttrykkes det at en eventuell kommunedeling ikke vil påvirke hvor barn og unge går i barnehage og skole. Videre er ikke BDO informert om større organisatoriske endringer innenfor barnehage- og skoleområdet som vil måtte hensyntas i forbindelse med en eventuell kommunedeling.

Videre inngår tjenestene kulturskole, pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT), barnevern og helsestasjon i kommunalområdet oppvekst og undervisning. Disse tjenestene gis med utgangspunkt i fysiske kontorer i begge de gamle kommunene, slik det var også før kommunesammenslåingen. I forkant av kommunesammenslåingen hadde begge kommunene egne ledere for hver av disse tjenestene, eksempelvis en tjenesteleder for kulturskolen i hver kommune, mens det i etterkant av kommuneslåingen er én tjenesteleder for begge lokasjonene. I intervjuene uttrykkes det at en kommunedeling vil innebære at begge kommunene igjen vil måtte ansette hver sin tjenesteleder for de ulike tjenestene.

Gamle Vågsøy kommune hadde ikke egen kommunal PPT, men kjøpte tjenesten fra et fylkeskommunalt kontor. I dagens Kinn kommune leveres tjenesten fra egne kommunale ressurser i både Florø og Måløy. I intervjuene uttrykkes det at nye Vågsøy kommune vil måtte ta stilling til hvordan PPT skal leveres i kommunen; om det er mulig å levere tjenesten med interne ressurser eller om den må kjøpes eksternt.

Gamle Vågsøy og Flora hadde begge hver sin kommunalsjef for oppvekst og undervisning, mens det etter sammenslåingen er én kommunalsjef for dette området. I intervjuene uttrykkes det at en eventuell kommunedeling vil innebære at begge de to nye kommunene igjen vil måtte ansette hver sin kommunalsjef.

Helse og velferd

Innenfor **helse og velferd** er det i liten grad gjort endringer i den fysiske tjenestestrukturen etter kommunesammenslåingen. Samtidig har det vært organisatoriske endringer i deler av tjenestene. BDO er informert om at den viktigste endringen er nedleggelsen av kjøkkentjenesten i Måløy-delen av kommunen. Utover det ytes tjenestene fra samme fysiske utgangspunkt som før kommunesammenslåingen, og i intervjuene uttrykkes det at en kommunedeling rent praktisk vil innebære få endringer i tjenestestrukturen. Gjennom intervjuene er BDO informert om at Måløy nylig har fått økt antall institusjonsplasser i forbindelse med ferdigstilling av et institusjonsbygg. Det uttrykkes at dette vil kunne gi en fleksibilitet til å betjene personer på korttidsopphold fra Florø-siden, og at den muligheten eventuelt bortfaller ved en kommunedeling fordi det da vil være to separate kommuner.

Rus og psykiatri, NAV og helsetjenesten (som inkluderer fysio-/ergoterapi og legetjenesten) er i dag lokalisert i begge de gamle kommunene, og ledes av hver sin tjenesteleder. I intervjuene uttrykkes det at en kommunedeling vil innebære at det må rekrutteres nye ledere for hver av disse tjenestene i begge de nye kommunene. Det vil også være behov for å etablere en ny tildelingsfunksjon ved en eventuell kommunedeling.

Legevakta i Florø er kommunal, mens Måløy-siden betjenes av en interkommunal legevakt lokalisert på Nordfjordeid. I intervjuene uttrykkes det at en kommunedeling ikke vil innebære vesentlige endringer for tjenestestrukturen rundt legevaktsordningen.

Gamle Vågsøy og Flora hadde begge hver sin kommunalsjef for helse og velferd, mens det etter sammenslåingen er én kommunalsjef for dette området. I intervjuene uttrykkes det at en eventuell kommunedeling vil innebære at begge de to nye kommunene igjen vil måtte ansette hver sin kommunalsjef.

Samfunn, kultur og miljø

Innenfor **samfunn, kultur og miljø** er de fysiske tjenestestedene bevart som før sammenslåingen, men fagmiljøene er organisatorisk integrert på tvers av de gamle kommunegrensene. Også på dette kommunalområdet hadde hver av de to gamle kommunene egne tjenesteledere, mens det etter kommunesammenslåingen er en felles tjenesteleder for hvert av tjenesteområdene.

Innenfor dette kommunalområdet er det behov for vaktordninger, eksempelvis innenfor brann og VA, som gjør det nødvendig med fysisk tilstedeværelse på flere lokasjoner i begge de gamle kommunene.

BDO er informert om at verken gamle Vågsøy kommune eller Flora kommune hadde en egen kommunalsjef dedikert til dette tjenesteområdet før sammenslåingen.. Vi har ikke grunnlag for å vurdere om de nye kommunene vil organiseres med hver sin kommunalsjef for fagområdet, eller om denne rollen vil falle bort i en eller to nye kommuner.

Stabs- og støttetjenester

Stabs- og støttetjenester er i Kinn kommune todelt:

- Sentrale stabs- og støttefunksjoner under kommunedirektøren
- Stabs- og støttefunksjoner knyttet til hver kommunalsjef

Mens et stort flertall av tjenesteområdene omtalt over er stedbundne, er stabs- og støttetjenestene i Kinn kommune i hovedsak ikke-stedbundne. Fagmiljøene innenfor de ulike stabs- og støtteområdene i de to gamle kommunene er i dag sammenslått og integrert. Gamle Flora kommune tok også med seg noen stab- og støttefunksjoner inn i kommunesammenslåingen som Vågsøy ikke hadde internt, eksempelvis kommuneadvokat og controller. Kinn kommune har videre etter kommunesammenslåing bygget opp et prosjektmiljø innenfor investeringsprosjekter som de to gamle kommunene ikke hadde.

Videre er BDO informert om at stabs- og støttefunksjoner tilknyttet kommunalsjefene er en nyvinning som de to gamle kommunene ikke hadde.

Ved en eventuell deling vil de to nye kommunene måtte ta stilling til hvordan de ønsker å organisere og dimensjonere sine stabs- og støttetjenester. Dette vil ha konsekvenser for stabs- og støttetilbudet, samt bemanningsbehovet i disse tjenestene.

4.2 KONSEKVENSER FOR KAPASITET OG KOMPETANSE

Oppvekst og undervisning

Innenfor **skole og oppvekst** opplyses det i intervjuene at en eventuell deling trolig vil ha liten påvirkning på selve driften av skoler og barnehager. Intervjupersonene trekker likevel frem en rekke mulige negative konsekvenser knyttet til fagmiljø og kompetanse, særlig på tjenesteledernivå. Det oppleves som positivt at kommunesammenslåingen har gitt lederne et større fagmiljø med flere kolleger å spille på, mer kunnskapsutveksling og flere positive effekter på faglig miljø og kultur. Ved en eventuell deling frykter intervjupersonene at disse fordelene forsvinner. Det gis også eksempler på faglige fordeler med å beholde Kinn kommune, eksempelvis at deltagelse i det kommunale nettverket i Kinn kommune er mer forpliktende og givende enn å delta i større interkommunale nettverk, og dermed kan føre til bedre kvalitet i tjenestene til innbyggerne.

Også innenfor **kulturskole, PPT, helsestasjon** og barnevern oppleves stordriftsfordeler og bedre fagmiljø ved å bevare Kinn kommune. For **kulturskolen** fremheves høyere kvalitet, bedre IT- systemer, bedre økonomisk drift og bedre tilbud til innbyggerne som konsekvenser av sammenslåingen. Fordelene med sammenslåing og risikoen ved deling beskrives som særlig stor for gamle Vågsøy, som hadde et vesentlig mindre tilbud fra kulturskolen før sammenslåing. **PPT** uttrykker at en kommunedeling kan føre til dårligere faglig tjeneste, gjennom at fagmiljøet blir mindre og mer oppstykket enn i dag. Her fremheves det også at forutsetningene for samarbeid med andre kommuner er endret seg siden før sammenslåingen, og at tidligere samarbeid ikke nødvendigvis kan reetableres. Eksempelvis nevnes samarbeidet gamle Vågsøy kommune hadde med Eid kommune før sammenslåingen. Tidligere Eid kommune (nå Stad kommune) har ikke lenger egen PPT, men kjøper tjenesten fra Vestland fylkeskommune. Intervjupersonene uttrykker bekymring for at nye Vågsøy vil få for lite fagmiljø til å levere faglig forsvarlige tjenester ved en kommunedeling, og at en så liten kommune vil ha lite forhandlingsmakt og dermed mindre utbytte av et større interkommunalt samarbeid.

For **helsestasjonene** forteller intervjupersonene at det trolig er få endringer på kort sikt, men at de på lang sikt vil få et mindre fagmiljø, som kan gi negative konsekvenser for rekruttering og fagkompetanse. Dette kan videre føre til at tjenestene oppleves som mindre tilgjengelige og av lavere kvalitet for innbyggerne. Dette trekkes særlig frem som en utfordring for Vågsøy, som har mindre tilgang på nødvendig kompetanse. På sikt uttrykkes bekymring for at flere tjenester må kjøpes, noe intervjupersonene mener er utfordrende fordi det fordyrer

prosessen og fordi manglende arbeidsgiveransvar gir mindre kontroll og påvirkningskraft. For både PPT og helsestasjonen trekkes det frem at manglende kapasitet og kompetanse vil være til hinder for tidlig innsats, som igjen kan føre til at utfordringene blir større på et senere tidspunkt. Med tidlig innsats menes at barn og unges læringsutfordringer avdekkes på et så tidlig tidspunkt som mulig, og at treffende tiltak gjennomføres så raskt som mulig for å motvirke at barna blir hengende etter utviklingsmessig.

Intervjupersoner innenfor **alle tjenestene under oppvekst og undervisning** trekker frem utfordringer knyttet til å rekruttere og beholde kompetanse. Konsekvensene omtales som størst for Vågsøy, som har mindre tilgang på relevant kompetanse. Dette gjelder både fordi nye Vågsøy har vesentlig færre innbyggere og fordi de fleste lederstillingene som må fylles ved en kommunedeling per dags dato har tilknytning til Flora. I tillegg vil flere av stillingene som trolig vil måtte utlyses ved kommunedeling være deltidsstillinger. Intervjupersonene forteller at dette er særlig utfordrende å rekruttere til, siden kompetent arbeidskraft fra andre kommuner sjeldent ønsker å forflytte seg for en deltidsstilling.

Videre uttrykkes det i alle intervjuene en usikkerhet rundt om de nye kommunenes evne til å beholde ansatte dersom en reverseringsprosess vedtas. Særlig blant ledere og administrativt ansatte har sammenslåingsprosessen ført til økt arbeidsbelastning. Det beskrives som demotiverende å skulle reversere arbeid som har krevd mye ressurser og innsats, når man først nå begynner å høste fruktene fra ekstraarbeidet som er nedlagt. Flere utrykker at de selv eller ansatte i deres tjenester vil vurdere å slutte i jobben dersom en kommunedeling vedtas, eller dersom saken ikke blir avklart.

I nesten alle intervjuer trekkes støy fra samfunnsdebatten opp som et uromoment som fører til økt belastning for nåværende ansatte og økte utfordringer med å rekruttere nye ansatte til kommunen. Flere peker på at offentlig diskusjon mellom politikerne og negativ omtale i media gjør arbeidsplassene i kommunen mindre attraktive.

Et siste moment som trekkes frem i intervjuene, er at en kommunedeling så snarlig etter kommunesammenslåing vil føre til utfordringer knyttet til utvikling av tjenester og intern kompetanseheving, og at dersom det skal legges nødvendig arbeid for å dele kommunene vil de nye kommunene risikere å bli hengende bak både nabokommuner og nasjonale krav og føringer til kvalitet i tjenestene.

Helse og velferd

Innenfor **institusjonene og hjemmetjenesten** trekkes administrativ byrde gjennom delingsprosessen som en særlig negativ konsekvens ved deling av Kinn kommune. Gjennom sammenslåingen av gamle Vågsøy og Flora er det gjort et omfattende arbeid på systemsiden, eksempelvis nevnes felles lønnssystem, turnussystem og journalsystem. Dette må bygges på nytt ved en kommunedeling, som vil medføre vesentlig ekstraarbeid for administrativt ansatte.

Driftsmessig beskrives endringene ved en eventuell deling som små.

Intervjupersonene ser både fordeler og ulemper med sammenslåingen av Kinn kommune. Eksempelvis nevnes det som positivt at kreftkoordinatoren som var ansatt i gamle Flora nå også har faste dager i Vågsøy, som oppleves som bedre enn det tidligere samarbeidet mellom gamle Vågsøy og Eid kommune. Større fagnettverk innenfor samme tjeneste fremheves som en positiv konsekvens av sammenslåingen. På motsatt side trekkes det frem at en større kommune har ført til mindre samarbeid på tvers av tjenestene innen helse og velferd, eksempelvis gjennomføres i mindre grad fellesmøter med alle tjenesteledere/avdelingsledere. Intervjupersonene har delte meninger om hvor vidt det var fordelaktig å samle de gamle kommunene til Kinn kommune, men det er

enighet rundt at ingen av intervjupersonene ønsker å gjennomføre en ny omorganisering så kort tid etter sammenslåingen. Dette forklares av økt administrativ byrde og manglende motivasjon til å starte de samme endringsprosessene på nytt.

Flere intervjupersoner uttrykker bekymring rundt budsjettet til helse og velferd dersom Kinn kommune deles, og hvorvidt de vil ha nok ressurser til å levere lovpålagte tjenester med tilstrekkelig kvalitet. Det er også fokus på utfordringer med å rekruttere riktig kompetanse, særlig sykepleiere, men disse utfordringene mener intervjupersonene er like om kommunen deles eller ikke. Det trekkes frem at arbeidsoppgavene og arbeidsmengden for de ansatte i tjenestene vil være like, men at støy og negativ debatt rundt delingsprosessen fører til at flere har tatt eller vurderer å ta nye stillinger i nabokommunene.

Miljøtjenesten har sett positive konsekvenser av sammenslåingen, med godt samarbeid mellom kommunedelene og forbedring av tjenestene gjennom å dra nytte av hverandres kompetanse. Det er brukt mye tid på samkjøring av prosesser og overgang til nytt journalsystem. Videre beskrives en stor vilje til å jobbe med videreutvikling av tjenestene i en felles kommune. Kinn kommune fremheves også som en fordel i vanskelige saker, hvor det i en mindre kommune finnes flere personlige relasjoner. I en større kommune beskrives det derfor som enklere å håndtere slike saker, som omtales som veldig positivt for miljøtjenesten.

Innenfor **psykisk helse og rus** beskrives et faglig løft etter sammenslåing, hvor de to tidligere tjenestene har utviklet seg ved å hente det beste fra hver kommune og funnet felles satsningsområder. De to kommunedelene driver noe ulikt, men forteller at de har god kommunikasjon og flere felles plattformer for samarbeid. Dersom det blir reversering, mener intervjupersonene at tjenesten vil havne på et lavere nivå og at det er demotiverende for ansatte å skulle gå tilbake til tidligere organisering.

Innenfor **helsetjenestene** (legetjenesten, fysio- og ergoterapitjenesten, kommunepsykolog, friskliv og mestring) vil ansvarsområder og oppgaver være som før. Intervjupersonene mener at det faglige miljøet vil bli svakere, og at særlig nye Vågsøy vil få store utfordringer med å rekruttere spisskompetanse. Det uttrykkes bekymring knyttet til rekruttering fordi folketallet i nye Vågsøy tilsier at flere stillinger må utlyses som deltidsstillinger.

NAV må også dele opp datasystemet i to deler dersom kommunen skal deles. Dette beskrives som en omfattende oppgave som ikke er ønskelig, som NAV må gjøre selv som eneste bruker av systemet. Fagmiljøet trekkes også frem som positivt i Kinn, ved at flere ansatte muliggjør spesialisering innenfor ulike områder og dermed øke kvaliteten. Samtidig opplyses det om gode samarbeid med NAV-regionene Sunnfjord og Nordfjord før sammenslåingen, og at det vil være mulig å gå tilbake til disse. Det nevnes også utfordringer med dagens organisering, knyttet til ressursfordeling og likeverdige tjenester samt utstrakt pendling for enkelte ansatte. Det poengteres likevel at nåværende organisering kan fungere godt under en forutsetning om fleksibilitet og bruk av digitale løsninger.

I noen av intervjuene innenfor **helse og velferd** diskuteres gjennomføringen av delt kommunesenter, hvor flere mener at dette ikke er gjennomført som forespeilet. Enkelte mener at det er en stor utfordring at flere lederstillinger og kompetansearbeidsplasser er lokalisert i gamle Flora, og at dette er i strid med en av forutsetningene for sammenslåingen. Noen mener at dette isolert sett er negativt og skaper sårbarhet for nye Vågsøy, andre mener at dette ville vært en utfordring dersom det ikke ble lovet et delt kommunesenter. De som mener at lokasjon har lite å si, begrunner dette med at digitale samarbeidsformer muliggjør god kommunikasjon uavhengig av lokasjon. Noen mener at nye Vågsøy er dårligere stilt av at flere kompetansestillinger arbeider fra nye Flora, andre mener at nye Vågsøy har fordeler fordi de nå har tilgang til kompetanse de ikke ville hatt uten kommunesammenslåing.

Samfunn, kultur og miljø

Innenfor **teknisk drift** trekkes større fagmiljø og mer utfyllende kompetanse frem som en fordel med Kinn kommune. Det presiseres at effektene av sammenslåingen oppleves positivt internt, selv om det kanskje ikke er så fremtredende utad. Videre påpekes det at sammenslåingen har gitt kommunen større gjennomslagskraft, og at de har klart å realisere mer enn de ville gjort som to mindre kommuner. Eksempelvis trekkes vann og avløp frem som et område som har fått et løft sammenlignet med i gamle Vågsøy kommune, med et større fagmiljø og økt tilgang på prosjektkompetanse. Oppsummert forteller intervjupersonene at innenfor teknisk drift vil kommunedeling medføre betydelig dårligere kvalitet. Sammenslåingsprosessen beskrives som krevende, og det uttrykkes at mange ansatte er i tvil eller har uttalt at de ikke blir med videre dersom deling vedtas. Intervjupersonene stiller også spørsmål ved om kommunedeling kan medføre økte gebyrer for innbyggere i Vågsøy, siden kommunen trolig vil overta gjelden for investeringer som er gjort de siste årene.

Innenfor **plan** uttrykkes det også at flere fagpersoner er en klar styrke ved Kinn kommune. Det er bred enighet i intervjuene om at planavdelingen i gamle Vågsøy kommune var underbemannet, og at den delen av kommunen har fått et vesentlig bedre tjenestetilbud på planområdet i dagens Kinn. Planavdelingen står nå i en prosess for å kutte stillinger og realisere gevinster etter sammenslåingen, noe som de forteller at vil falle bort og gå i motsatt retning dersom kommunene skal splittes og avdelingen må oppbemanne. Planleggingsområdet trekkes frem gjennom flere intervjuet som et område som vil bli særlig utsatt ved en kommunedeling, særlig innenfor samfunnsutvikling. Det trekkes frem at en mindre kommune må fokusere på å løse løpende forvaltningsoppgaver, og får lite kapasitet til å håndtere mer utviklingsrettede oppgaver som arealplaner, dialog med næringsliv, samferdsel og lignende.

Innenfor **kultur** trekkes muligheten for spesialisering frem som en særlig positiv konsekvens av Kinn kommune. I en større kommune kan det opprettes større stillinger som kan jobbe mer spesifikt med enkelte tema, enn det som er mulig i mindre kommuner. Fagmiljøet har også gjort at flere kan jobbe sammen, og tjenestene oppleves som mindre sårbare. Avstanden mellom kommunedelene beskrives som et hinder for å hente ut større gevinster på tjenestenivå, men at gevinstene oppleves som klare på ledernivå.

Innenfor **bustad** (kommunale utleieboliger) uttrykkes bekymring for videre fremgang og drift ved en eventuell kommunedeling. Det er brukt mye tid på å bygge opp et fagteam på tvers av de gamle kommunene, og tilbudet uttrykkes å bli svekket ved en deling fordi dem samme kompetansen ikke er tilgjengelig i begge kommunedeler. Videre uttrykkes bekymring for rekruttering til stillinger som er vanskelig å finne riktig kompetanse til, og at en delingsprosess kan medføre at flere ansatte slutter.

Intervjupersonene innenfor **samfunn, kultur og miljø** uttrykker bekymring for at mange viktige prosesser vil stoppe opp ved en reorganisering. Dette gjelder særlig politiske prosesser, som trolig vil måtte gjenopptas i de nye kommunene. I tillegg mener intervjupersonene at Kinn kommune vil ha bedre gjennomføringskraft og påvirkningskraft ut i regionen enn nye Flora og Vågsøy vil ha hver for seg.

Flere innenfor samfunn, kultur og miljø beskriver at det vil være mindre attraktivt for spesialister og andre kompetente ansatte å jobbe i nye Vågsøy og/eller Flora enn i nåværende Kinn kommune. Dette forklares ved at en større kommune gir flere faglig interessante problemstillinger, bedre fagmiljø å støtte seg på, muligheter for å spisse og utvikle egen kompetanse med mer. Dette beskrives som særlig viktig, siden kommunen opplever utfordringer med å rekruttere i dag og intervjupersonene tror det vil være vesentlig mer utfordrende ved deling. Utfordringene beskrives som klart størst for Vågsøy.

Gjennom intervjuene uttrykker flere bekymring for at kompetansearbeidsplasser gradvis vil flyttes til nye Flora, siden flertallet av søkere til ulike stillinger bor i denne kommunedelen.

Intervjupersonene er enige i at diskusjonen rundt deling av kommunen har vært belastende og ført til stor usikkerhet for ansatte. De forteller at deres ansatte i hovedsak er imot deling, men at det også finnes ansatte som ønsker å dele kommunen.

Stabs- og støttetjenester

Som nevnt i kapittel 4.1, er stabs- og støttetjenester sammenslått og integrert for de to kommunedelene, og det er opprettet nye stabsfunksjoner under kommunedirektøren. Særlig Vågsøy-delen av kommunen beskrives å ha tilgang på stab- og støttefunksjoner de ikke hadde tidligere.

Flere uttrykker i intervjuene at stabs- og støttetjenester vil bli negativt påvirket av en eventuell kommunedeling. Gjennomgående tema er at tjenesten blir mer sårbar, at det blir færre ansatte å dele oppgavene på, fare for å tape kompetanse, at mindre fagmiljø og mindre interessante oppgaver vil gjøre det vanskeligere å rekruttere med mer. Andre ulemper som trekkes frem ved deling er at redusert fleksibilitet kan gi dårligere kvalitet på tjenestene.

På motsatt side uttrykker også flere at dagens organisering av stabs- og støttetjenester har forbedringspotensial. Noen arbeidsprosesser beskrives som kompliserte, flere trekker frem at de er usikre på hvem de skal kontakte i staben og hvordan de kan bistå, og noen nevner at kommunikasjonen mellom stab og linje burde vært bedre. Samtidig uttrykkes det at en deling trolig ikke vil føre til bedre stabs- og støttetjenester. Enkelte i stabs- og støttefunksjoner uttrykker at arbeidsbelastningen har blitt større i den nye kommunen, ved at antallet «kunder» har blitt økt uten at det nødvendigvis har blitt flere til å håndtere disse, og at en kommunedeling kunne bidratt til å redusere arbeidstrykket.

Flere trekker frem at nye Vågsøy vil ha langt større utfordringer enn nye Flora ved en eventuell kommunedeling. Det uttrykkes bekymring for at Vågsøydelen av kommunen vil få kompetanse- og rekrutteringsutfordringer, og at de vil miste tilgang på flere stabs- og støttefunksjoner de har i Kinn kommune.

Eksempelvis er det opprettet en egen prosjektavdeling i Kinn kommune, for å profesjonalisere prosjektarbeidet. Dette beskrives som viktig for å unngå feilinvesteringer og unødige kostnader ved å ikke kunne følge opp prosjektene godt nok. Prosjektmiljøet beskrives som nytt for begge kommunedelene, og som mulig på grunn av størrelsen på Kinn kommunes prosjektportefølje. Ved en eventuell deling uttrykker intervjupersonene frykt for at dette vil forvitre helt, og at det vil bli mindre attraktivt for ansatte med prosjektkompetanse å arbeide i de nye kommunene.

4.3 SAMARBEID OM TJENESTEPRODUKSJON

Oppvekst og undervisning

Som nevnt gjennom kapittel 4.1 og 4.2 vil det ved kommunedeling kunne bli behov for samarbeid og/eller kjøp av tjenester innenfor tjenester som PPT, helsestasjon og kulturskole. Behovet anses ifølge intervjuene som størst for Vågsøy-delen av kommunen.

Helse og velferd

Innenfor **helse og velferd** har Kinn kommune flere formelle samarbeid med andre kommuner. Legekontoret i Måløy samarbeidet med Stad og Stryn. Samarbeidet omfatter KAD-senger og lokalsykehus. Leger fra Vågsøy, Stad og Stryn deler på vaktene, og innbyggerne i Vågsøy-delen av Kinn må reise til Stad (Nordfjordeid) for å besøke legevakt. Legekontoret i Flora-delen av kommunen har egen legevakt og egne KAD-senger. Kinn kommune kjøper videre telefontjenestekrav SYS IKL, som setter opp timeavtaler på vegne av legene. Kinn er i tillegg vertskommune for krisesenteret på vegne av kommunene i gamle Sogn og Fjordane, og Flora-delen av kommunen er vertskommune for legevakten i Bremanger. Intervjupersonene opplyser at de tror samarbeidene innenfor helse og velferd generelt vil fortsette som i dag uavhengig av om Kinn kommune deles eller ikke.

Samfunn, kultur og miljø

Innenfor **samfunn, kultur og miljø** finnes tre IKSer: Nordfjord Miljøverk IKS (NOMIL), Nordfjord Havn IKS og Alarmsentralen i Sogn og Fjordane IKS. Dette er henholdsvis et interkommunalt renovasjonsselskap, et interkommunalt havneselskap og et interkommunalt selskap for mottak og formidling av meldinger om brann og ulykker. I tillegg finnes fire kommunale foretak, knyttet til svømmehallanlegg, kjøkken, havn og flyktningsadministrasjon. Videre nevnes de interkommunale samarbeidene Fjordane interkommunale friluftsråd og Visit Fjordkysten.

Ved en eventuell kommunedeling antar intervjupersonene at det må lages nye selskapsavtaler og/eller vedtekter for samarbeidene, men at det ellers ikke blir større konsekvenser for drift ved deling.

I tillegg utrykkes det at særlig nye Vågsøy vil få behov for samarbeid på flere områder, eksempelvis planområdet, prosjektledelse og lignende, ved en eventuell kommunedeling, enten med nye Flora kommune eller andre nærliggende kommuner/regioner.

Stabs- og støttetjenester

Stab og støtte administrer et vertskommunesamarbeid innenfor innkjøp, som beskrives å ville fungere uavhengig av Kinn kommune. I tillegg nevnes folkehelseavdelingen, som betjener ni kommuner, men også denne vil fungere videre ved en eventuell deling.

4.4 VÅR SAMLEDE VURDERING FOR TJENESTER

Den fysiske tjenestestrukturen påvirkes i liten grad, men store endringer organisatorisk og funksjonsmessig

Den fysiske tjenestestrukturen er i liten grad forandret etter kommunesammenslåingen. Det vil si at tjenestene i all hovedsak fortsatt ytes fra de samme stedene som før kommunesammenslåingen, og vil kunne bli gitt videre fra samme lokasjon etter en eventuell kommunedeling. Det er heller ikke gjort endringer i skolekretser, helse- og omsorgssoner og lignende som vil påvirke innbyggerne ved en eventuell kommunedeling. Det indikerer at en kommunedeling ikke vil ha vesentlige konsekvenser for den fysiske tjenestestrukturen.

På den andre siden vil en kommunedeling ha store konsekvenser for den organisatoriske og funksjonsmessige tjenestestrukturen. Flere fagmiljøer er slått sammen på tvers av de gamle kommunegrensene, og disse vil bli splittet opp igjen ved en kommunedeling. I tillegg er det gjort flere endringer i lederstrukturen, som vil resultere i at to nye kommuner vil ha behov for å ansette en rekke ledere. Dagens Kinn kommune har også funksjoner som enten en av eller begge de to gamle kommunene ikke hadde, særlig innenfor stab- og støtteområdet. De to nye

kommunene vil dermed måtte gjøre en rekke organisatoriske og stillingsmessige tilpasninger for å dekke nye behov.

Vi vurderer at tjenestestrukturen i størst grad vil påvirkes på stabs- og støtteområdet. På dette området er det urealistisk at begge de to nye kommunene vil kunne ha et tilsvarende tilbud som i dagens Kinn kommune. Det begrunner vi særlig med at to mindre kommuner vil ha mindre økonomiske rammer, samt at det vil være utfordrende å rekruttere tilsvarende kompetanse i to separate kommuner. Dette vil igjen påvirke de tjenesteytende områdenes tilgang på stabs- og støttetjenester i to eventuelle nye kommuner.

Kapasitet og kompetanse vil påvirkes negativt særlig på ledernivå og i ikke-stedbundne tjenester

Samlet sett er det flere forhold som gir risiko for redusert kvalitet i tjenestene ved en eventuell kommunedeling. Intervjupersonene fokuserer særlig på utfordringer knyttet til redusert faglig nettverk, redusert fokus på utvikling av tjenester, utfordringer med rekruttering og utfordringer med gjennomtrekk.

På tvers av de ulike tjenesteområdene er det enighet i at Kinn kommune gir store faglige fordeler på ledernivå og for ikke-stedbundne tjenester. Positive sider som fremheves er større og bedre fagmiljø, bedre utnyttelse av kompetanse, mer erfaringsutveksling, mer interessante oppgaver og problemstillinger, og dermed økt kompetanse og bredde. Dette oppleves å gi fordeler med rekruttering gjennom mer attraktive stillinger for spesialister og andre høyt kompetente personer.

Videre vil en eventuell delingsprosess kreve mye tid og ressurser, som intervjupersonene frykter vil gå på bekostning av videreutvikling av tjenestene i kommunen. Flere uttrykker at omstillingsprosessen ved sammenslåing har fått mye fokus de siste årene, og at det nå er behov for å fokusere på å utvikle tjenestene og hente ut gevinster fra sammenslåingen heller enn å starte på en ny omfattende prosess. Intervjupersonene fremhever at delingsprosessen av Kinn og opprettelsesprosessen av to nye kommuner kan skape en altoppslukende prosess som vil gjøre at det tar lang tid før to nye kommuner igjen kan fokusere på tjenesteutvikling og investeringer.

Kompetanse og rekruttering omtales som en stor utfordring på tvers av tjenestene. Dersom kommunen skal deles, vil flere roller og fagmiljøer måtte dupliseres. I intervjuene uttrykkes stor bekymring for om det vil være mulig å rekruttere til disse rollene. Utfordringen gjelder særlig for leder og fagspesialister, som tiltrekkes av større fagmiljøer og problemstillinger. Flere intervjupersoner uttrykker bekymring for at prosesser vil stoppe opp og/eller forringes i lengre perioder på grunn av langvarige rekrutteringsprosesser og udekkede kompetansebehov.

Utfordringene beskrives som klart størst for Vågsøydelen av kommunen. Utfordringer med kompetanse gjelder også for stab- og støttetjenester, men siden organiseringen av disse tjenestene i eventuelle nye kommuner ikke er avklart, kan vi ikke vurdere behovet for kompetanse og rekruttering i eventuelle nye kommuner.

Gjennom intervjuene har vi fått tilbakemelding på at omstillingsprosessen ledere og ansatte har stått i over tid har vært svært krevende. Det er et pågående omstillingsarbeid for å levere best mulig tjenester for innbyggerne, samtidig som det arbeides med å realisere økonomiske gevinster av sammenslåingsprosessen. Flere beskriver det som svært demotiverende at den ekstra innsatsen deres de siste årene kan ha vært forgjeves, og at de frykter å måtte gjøre de omfattende arbeidsoppgavene som kommer med endring av kommunestruktur på nytt. Flere intervjupersoner sier at de har fått tilbakemelding fra flere ansatte som vi si opp dersom ny omstillingsprosess vedtas, og enkelte sier også at de selv trolig ikke blir med på en ny omorganisering så snart etter forrige prosess. En intervjuperson påpeker at det også finnes ansatte i tjenestene som ikke vil bli værende

dersom det ikke blir kommunedeling. Påvirkningen på ansattes motivasjon har ikke vært mulig å konkretisere i oppdrag, men basert på intervjuene vurderer vi at det er en betydelig risiko for at enkelte nøkkelpersoner i kommunen sier opp sin stilling hvis det skulle bli en kommunedeling.

I tillegg til selve omstillingsprosessen ved sammenslåing, er intervjupersonene generelt samstemte i at den offentlige debatten rundt kommunedeling har ført til ekstra belastning og mye usikkerhet i tjenestene, samt at slik negativ omtale om kommunen kan ha negative konsekvenser på kommunens attraktivitet som bosted og arbeidsgiver.

Nåværende interkommunale samarbeid vil i liten grad påvirkes av deling, men det kan bli behov for nye samarbeid

Intervjupersonene er generelt enige i at dagens interkommunale samarbeid i liten grad vil påvirkes av en eventuell kommunedeling. Enkelte avtaler må trolig reforhandles for de nye kommunene, men dette vurderes ikke som en større utfordring for tjenestene.

Intervjupersonene trekker likevel frem at det kan oppstå nye behov for samarbeid, særlig for nye Vågsøy kommune. Behovet avgjøres av organisering og tilgang på kompetanse i de nye kommunene, om nye Vågsøy og nye Flora fortsetter med nåværende samarbeid eller ønsker å samarbeide med Nordfjord/Sunnfjord eller andre mulige samarbeidspartnere. Vi har ikke grunnlag for å vurdere mulighetene eller konsekvensene av dette på nåværende tidspunkt.

5. Konsekvenser for samfunnsutvikling og lokaldemokrati

5.1 KONSEKVENSER FOR NÆRINGSLIV OG SAMFUNNSUTVIKLING

Det er gjennomført intervjuer med representanter for næringslivet i Kinn kommune, der næring i både gamle Vågsøy og Flora har vært representert. Næringsliv og samfunnsutvikling har også vært tema i samtaler med folkevalgte og kommuneansatte. De viktigste poengene fra disse intervjuene oppsummeres under.

På tvers av intervjuene er det store flertallet samstemte i å uttrykke en bekymring for mulige konsekvenser ved en kommunedeling. I intervjuene er det særlig fire risikoområder som trekkes frem:

- Mulig stans i utviklings- og investeringsprosjekter
- Tid og ressurser, som kunne vært brukt på kjerneoppgaver, vil gå med til kommunedelingsprosessen
- Redusert kompetanse og kapasitet på planområdet, særlig for nye Vågsøy kommune
- Redusert gjennomslagskraft på regionalt nivå

Mulig stans i utviklings- og investeringsprosjekter

I mange av intervjuene uttrykkes en bekymring for at viktige utviklings- og investeringsprosjekter vil bli satt på pause ved en kommunedeling. Eksempelvis nevnes Skram skole, basseng og interne utviklingsprosjekter i kommunen som prosjekter som vil kunne bli satt på pause. I flere av intervjuene uttrykkes en bekymring for at dette vil kunne påvirke områdets attraktivitet negativt, noe som igjen vil påvirke næringslivets muligheter til å rekruttere nødvendig kompetanse.

Mye tid og ressurser, som kunne vært brukt på kjerneoppgaver, vil måtte brukes på kommunedelingen

I forlengelsen av forrige avsnitt, uttrykker også flere i intervjuene at en delingsprosess vil kreve mye tid og ressurser fra kommunens ansatte, både i forkant og etterkant av en deling. Flere uttrykker en bekymring for at det vil gå på bekostning av tid og ressurser som kunne vært brukt på kommunens kjerneoppgaver.

Redusert kompetanse og kapasitet på planområdet, særlig for nye Vågsøy

Videre trekker mange frem en velfungerende planavdeling som viktig. Særlig de næringsdrivende som er lokalisert i tidligere Vågsøy kommune uttrykker at dagens Kinn kommune har vesentlig bedre kompetanse og kapasitet på planområdet enn hva tidligere Vågsøy kommune hadde. I intervjuene uttrykkes en bekymring for at særlig en nye Vågsøy kommune vil ha utfordringer med å skaffe tilstrekkelig kompetanse og kapasitet til å bemanne opp en velfungerende planavdeling. Konsekvensen av dette oppgis å være redusert saksbehandlingskapasitet, noe som vil påvirke både næringsliv og innbyggere.

Redusert gjennomslagskraft på regionalt nivå

I intervjuene uttrykker også flere at en kommunedeling vil kunne gi redusert gjennomslagskraft på regionalt nivå. Flere uttrykker at dagens Kinn kommune, med sin størrelse, har større mulighet til å påvirke regionale prosesser og beslutninger enn hva to selvstendige kommuner vil ha.

Enkelte andre mener at gamle Vågsøy og Flora hadde sine naturlige samarbeidspartnere i henholdsvis Sunnfjord og Nordfjord, og at to nye kommuner etter en deling kan fortsette samarbeid om regionsbygging med disse.

5.2 KONSEKVENSER FOR LOKALDEMOKRATIET OG POLITISK ORGANISERING

Det er gjennomført intervjuer med ordfører, varaordfører og gruppeledere. Nedenfor oppsummeres de viktigste poengene fra intervjuene med politiske representanter.

Kommunedeling kan gi mer nærhet til de folkevalgte, men ulike oppfatninger om avstanden i dag er for stor

Flere folkevalgte uttrykker at en kommunedeling vil skape to mindre geografiske enheter, der innbyggerne i større grad har nærhet til sine folkevalgte. Det uttrykkes også at Florø-delen av Kinn kommune har mange flere innbyggere enn Måløy-delen, og at flertallet av kommunestyrerepresentanter er fra Florø-delen. Noen folkevalgte opplever dermed at Måløy- delen er underrepresentert i dagens kommunestyre, og at en kommunedeling vil endre dette.

Andre folkevalgte uttrykker at avstandene i mange andre kommuner også er store, og at det ikke er uvanlig at noen, mer folkerike deler av en kommune er sterkere representert enn andre, mindre folkerike deler. Enkelte uttrykker også at det er vedtatt flere større investeringer på Måløy-delen, noe de mener illustrerer at den delen ikke nedprioriteres.

Flere partier et bekymret for muligheten til å stille valglister ved kommunedeling

I intervjuene kommer det frem at flere partier, både små og store, er bekymret for om de vil klare å stille valglister i begge kommunene ved en deling. Flere uttrykker at det også er en utfordring i dagens Kinn kommune.

Enkelte andre uttrykker at reiseavstand og stor politisk uro, særlig rundt kommunedelingsspørsmålet, kan være en årsak til dagens rekrutteringsutfordringer, og at det vil kunne bedres ved en kommunedeling.

Ny politisk organisering og sekretariatsfunksjon må etableres i to nye kommuner

Ved en kommunedeling vil to nye kommuner måtte etablere en ny politisk organisering, med en tilhørende sekretariatsfunksjon for å fasilitere og avvikle politiske møter. Kommunene vil måtte ta stilling til hvordan den politiske beslutningsstrukturen skal se ut, herunder kommunestyrets oppbygning, delegasjon av myndighet, valg av politisk modell, sammensetning av underliggende politiske organ og lignende.

Oppbygging av sekretariatsfunksjon i to nye kommuner vil innebære en dublering av funksjoner sammenlignet med dagens Kinn kommune.

5.3 VÅR SAMLEDE VURDERING FOR SAMFUNNSUTVIKLING OG LOKALDEMOKRATI

De intervjuede representantene for næringslivet er samstemte i å påpeke flere potensielle ulemper ved en kommunedeling. For næringslivet vurderer vi at en kommunedeling vil få negative konsekvenser på kort sikt, særlig med hensyn til usikkerhet rundt rammebetingelser, planarbeid som utsettes, redusert kapasitet hos kommunen til oppfølging av næringsaktører og lignende.

Videre er det vår vurdering at kommunens mulighet og evne til å jobbe med samfunnsutvikling i en overgangsperiode vil bli redusert, på grunn av at en kommunedelingsprosess vil kreve mye tid og ressurser fra kommuneadministrasjonen. Det betyr at en rekke oppgaver vil måtte prioriteres bort til fordel for oppgaver knyttet til kommunedelingen.

For nye Vågsøy kommune vil det også være behov for å øke kapasiteten i planavdelingen sammenlignet med før sammenslåingen.

Vi har ikke vurdert om konkrete investering- og utviklingsprosjekter vil påvirkes direkte av en kommunedeling, men på generelt grunnlag vurderer vi at gjennomføringskraften til dagens Kinn kommune vil være større enn for to separate kommuner. Det begrunner vi særlig med at investeringskraften til én større kommune vil være større enn for to mindre, samt at dagens Kinn kommune har etablert et solid prosjektmiljø som trolig ikke vil kunne komme hver av de to eventuelle nye kommunene til gode.

Det er vår vurdering at lokaldemokratiet, på generelt grunnlag, vil kunne styrkes ved at mindre geografiske enheter kan gi større opplevd nærhet mellom folkevalgte, administrasjon og innbyggere. På den måten kan en kommunedeling ha en positiv effekt på lokaldemokratiet. Samtidig har vi ikke tilstrekkelig grunnlag for å vurdere hvor mange som mener at avstanden er for stor i dag, eller i hvilken grad det er et reelt problem. At Kinn kommune består av to, ikke- sammenhengende områder er unikt i norsk sammenheng, men kommuner med til dels store avstander mellom ulike sentra er ikke uvanlig.

For politisk organisering er det vår vurdering at en deling vil gi få vesentlige konsekvenser. Samlet sett vurderer vi at det vil være mindre ressurseffektivt å drifte to politiske organisasjoner, sammenlignet med én som i dag.

6. Fakta og nøkkeltall

Tabellen under viser utvalgte fakta og nøkkeltall for hvordan to eventuelle nye kommuner vil se ut, basert på tilgjengelig data pr. juni 2022.

Indikator	Nye Vågsøy (ekskl. Bryggja)	Nye Flora
Folketall	Ca. 5 380	Ca. 11 750
Areal (km2)	119	693
Antall barnehager	4	11
Antall barneskoler	3	7
Antall ungdomsskoler	1	2
Antall sykehjemsplasser	51 (pluss 48 heldøgns omsorgsboliger)	93 (pluss 32 heldøgns omsorgsboliger)
Antall omsorgsboliger	42	133 (pluss 12 psykiatriboliger)

Tabell 5: Utvalgte nøkkeltall for to nye kommuner. (Kilde: Kinn kommune)

Fakta og nøkkeltall