



# PRESENTASJON AV RAPPORT

KONSEKVENsutREDNING VED DELING AV KINN  
KOMMUNE

ØISTEIN HARSEM, THOMAS AXELSEN OG BENDIK RØD KARLSSON  
14. JULI 2022

Alt innhold i denne presentasjonen tilhører BDO AS eller BDO  
Advokater AS og skal ikke kopieres eller distribueres uten vårt  
skriftlige samtykke.

# Presentasjonens innhold

1. Sammendrag
2. Bakgrunn og metode
3. Viktigste funn

# Utredningen peker på flere utfordringer og risikoområder ved en eventuell kommunedeling

Krevende kommuneøkonomi i dag, en eventuell deling bedrer ikke situasjonen



Kinn kommune er i en alvorlig økonomisk situasjon. En deling vil ikke bedre den totale kommuneøkonomien. De nye kommunene må sannsynligvis foreta ytterligere reduksjoner i driften enn det som til nå er vedtatt i Kinn.

Vedtatte besparelser i Kinn vil være vanskeligere å realisere i nye Vågsøy og nye Flora, fordi reetablering vil medføre økte kostnader, og transaksjonskostnadene vil bli betydelige.

Få konsekvenser for fysisk tjenestestruktur, men mange på organisering



Den fysiske tjenestestrukturen er i liten grad forandret etter kommunesammenslåingen. Tjenester vil kunne bli gitt videre fra samme lokasjon etter en eventuell kommunedeling.

På den andre siden vil en kommunedeling ha store konsekvenser for den organisatoriske og funksjonsmessige tjenestestrukturen.

Mange fagmiljøer vil bli splittet og kapasitet redusert, særlig i sentraliserte funksjoner



Deling vil gi oppsplitting av fagmiljøer og redusert kapasitet, både i en rekke tjenesteområder og spesielt i stabs- og støttefunksjoner.

Mange er bekymret for å få marginale fagmiljøer i flere funksjoner, samt at det innenfor flere fagområder vil kunne bli utfordrende å få en «kritisk masse» med kompetente medarbeidere i to nye kommuner.

Bekymring for brems i samfunnsutvikling, men deling kan være positivt for lokaldemokrati



Mange er bekymret for at en kommunedeling vil gi midlertidig stopp i viktige investerings- og utviklingsprosjekter, og at delingsprosessen vil kreve svært mye ressurser og ta fokus bort fra kjerneoppgaver.

Samtidig kan en deling gi positive effekter knyttet til lokaldemokrati og innbyggernes opplevde nærhet til beslutningstakere.

# Intervjuer og økonomiske analyser viser noen fordeler og en rekke ulemper ved en kommunedeling

## Fordeler ved kommunedeling

- Økt nærhet til folkevalgte og administrasjon gjennom mer begrenset geografisk område
- Reduksjon i reisetid og -kostnader for kommuneansatte
- I noen tilfeller en forenklet organisering ved at ansatte ikke sitter på ulike lokasjoner

## Ulemper ved kommunedeling

- Oppsplitting av fagmiljøer i alle tjenesteområder, og risiko for marginale fagmiljø i flere tjenester
- Redusert kapasitet innenfor flere områder
- Vil kreve mye tid og ressurser av kommuneadministrasjonen; tid som kunne vært brukt på andre oppgaver
- Risiko for midlertidig stopp i investerings- og utviklingsprosjekter
- Risiko for at nøkkelpersoner slutter
- Behov for å rekruttere en rekke nye ledere

# Presentasjonens innhold

1. Sammendrag
2. Bakgrunn og metode
3. Viktigste funn

# Utredningen bygger på intervjuer, dokumentgjennomgang og økonomiske analyser

## Bakgrunn for utredningen

- 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 og i nye Vågsøy (ekskludert Bryggja) og nye Flora.

## Vår metode

Informasjonsinnhenting



Intervjuer med ca. 50 personer



Dokumentgjennomgang



Økonomiske analyser

BDOs vurderinger



Vurdering av fakta

# Forutsetninger for vurderinger på økonomiområdet

- Vi bygger på Kinn kommunes vedtatte budsjett, revisjonen etter T1/2022 og økonomiplanen 2022-25:
  - Rammetilskudd og skatteinntekter er fordelt etter inntektssystemets kriterier.
  - Eiendomsskatt er forutsatt videreført med dagens nivå.
  - Andre statlige overføringer er fordelt etter faktisk tildeling.
  - Renteinntekter og utbytte er fordelt etter andel omløpsmidler og hvilken kommune som mottok utbytte da Kinn kommune ble etablert.
  - Rente- og avdragsutgifter fordeles etter andelen langsiktig gjeld kommunene hadde ved inngangen til 2020 og hvor investeringer 2020-2025 er gjennomført eller planlagt gjennomført.
- Administrasjonen i Kinn kommune har bistått med fordeling av budsjetttrammer mellom nye Vågsøy og nye Flora kommune, og vedtatte budsjetttrammer 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.
- Vi har ikke gjennomgått kommunens forutsetninger som ligger til grunn for vedtatt revisjon av budsjett og økonomiplan, utover rene rimelighetshensyn.
- Transaksjonskostnader baseres på sammenslåingskostnader.
- Balanseverdier fordeles etter kontinuitetsprinsippet i tråd med GKRS' anbefaling for kommunesammenslåing.

# Presentasjonens innhold

1. Sammendrag
2. Bakgrunn og metode
3. Viktigste funn





# KONSEKVENSER FOR ØKONOMI

# Generelle driftsinntekter fordelt på nye kommuner fra 2022

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 %

Rapportens tabell 4. 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.

- Kinn kommunes generelle driftsinntekter i 2022 er 1,29 mrd. kr.
  - Nye Vågsøys andel av dette er beregnet til å være 409,2 mill. kr.
  - Nye Floras andel er beregnet til 882,5 mill. kr.
- Revidert budsjett for 2022 viser netto finansutgifter på 145,1 mill. kr.
  - Nye Vågsøys andel er beregnet til 47,7 mill. kr.
  - Nye Floras andel er beregnet til 97,4 mill. kr.
- Korrigerte bevilgninger til drift (netto) er budsjettert til 1,186 mrd. kr.
  - Nye Vågsøys andel er beregnet å være 377,7 mill. kr.
  - Nye Floras andel er beregnet til 790,7 mill. kr.

# En deling vil få konsekvenser for aktivitetsnivået

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
<b>Netto driftsresultat (A+B+C)</b>	<b>-7 577</b>	<b>16 249</b>	<b>14 009</b>	<b>2 415</b>	<b>11 610</b>

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
<b>Netto driftsresultat (A+B+C)</b>	<b>15 567</b>	<b>5 672</b>	<b>15 696</b>	<b>-5 758</b>	<b>8 880</b>

- Nye Vågsøy
  - Generelle driftsinntekter vil ligge på mellom 409 og 406 millioner kroner. Årsaken er færre innbyggere.
  - Må redusere driftsrammene som forutsatt i Kinn
  - Netto finansutgifter vil øke
  - Vi vurderer at vedtatte driftsrammer må reduseres ytterligere enn det som er vedtatt per i dag.
- Nye Flora
  - Må ta sin del av de vedtatte kuttene i driftsrammene i Kinn
  - Få betydelig økte netto finansutgifter
  - Må ytterligere redusere driftsutgiftene eller øke inntektene
- Transaksjonskostnader som vil påløpe ved en kommunedeling er ikke innarbeidet netto driftsrammer for de to nye kommunene

# Det er foreslått en metode for fordeling av balanseverdier

- Balanseverdiene fordeles etter kontinuitetsprinsippet.
  - Eiendeler, gjeld og egenkapital deles og kommunenes andel blir de nye kommunenes åpningsbalanse.
  - Andel av inngangsverdiene legges til grunn, og korrigeres for gjennomførte investeringer, nedbetaling av gjeld, bruk av/avsetning til fond eller eiendeler fra kommunesammenslåingen.
  - Størrelsen på eiendeler, gjeld og egenkapital avhenger av bokførte verdier i Kinn kommune det året kommunen eventuelt skal deles.
- Balanseverdiene i de kommunale foretakene må fordeles etter samme metode som øvrige balanseverdier. Begge kommunene får med seg sin andel av hhv. eiendeler, gjeld og egenkapital tilknyttet den kommunale eiendomsmassen.

# Utskillelse vil medføre betydelige transaksjonskostnader

- Det foreligger ikke presedens for slike prosesser. Utfallsrommet er derfor høyst usikkert.
  - Regjeringen har ikke formulert tydelige kompensasjonsordninger og modeller for kostnadsdeling
- Økonomiske transaksjonskostnader
  - Fylkeskommuner har antydnet at kostnader ved deling kan tilsvare sammenslåingskostnadene.
  - Vi mener et forsiktig anslag tilsvarende kostandene ved sammenslåingen
- Andre transaksjonskostnader
  - En strukturprosess krever mye av ledere og ansatte. Tidsbruk vises ikke i regnskap. Alternativkostnaden synliggjøres heller ikke: Drift, utvikling, styring og kontroll, effekter forutsatt i økonomiplanen.
  - Kommunens sentrale staber er redusert etter sammenslåingen. Dette kan medføre ytterligere press på ledere og andre nøkkelressurser.
  - Kinn kommune har også investert betydelige summer i IKT/digitalisering som må avklares hvordan løsninger kan deles

# Våre samlede vurderinger av konsekvenser for økonomi

- Kommunen er i en utfordrende økonomisk situasjon og etablering av to nye kommuner vil ikke forandre på dette
- Transaksjonskostnadene ved en oppsplitting vil være betydelige
- Alle balanseverdier må gjennomgå særskilt og andelen av verdien 31.12.2019 danner utgangspunktet ved utskillelse.



# KONSEKVENSER FOR TJENESTER

# Faktabeskrivelser: Få konsekvenser for fysisk struktur, men store organisatoriske konsekvenser

## Oppvekst og undervisning

- På kort sikt ingen fysiske endringer i barnehage- og skolestruktur som får konsekvenser ved deling
- Kulturskole, PPT, barnevern og helsestasjon er fagmiljøer som er slått sammen, men tjenestene gis fortsatt fra to lokasjoner
- Flere organisatoriske endringer på ledernivå etter sammenslåingen

## Helse og velferd

- Liten grad av endringer for institusjoner og omsorgsboliger på kort sikt ved deling
- Rus og psykiatri, NAV og helsetjenesten er fagmiljøer som er slått sammen, med tjenestene gis fortsatt fra to lokasjoner
- Flere organisatoriske endringer på ledernivå etter sammenslåingen

## Samfunn, kultur og miljø

- De fysiske tjenestestedene er bevart som før, men fagmiljøene er organisatorisk integrert på tvers av de gamle kommunegrensene
- Vaktordninger gjør fysisk tilstedeværelse på begge lokasjoner nødvendig
- Flere organisatoriske endringer på ledernivå etter sammenslåingen

## Stabs- og støttefunksjoner

- Fagmiljøene innenfor stabs- og støtteområdene i de to gamle kommunene er i dag sammenslått og integrert
- Gamle Flora kommune tok med seg noen stab- og støttefunksjoner inn i sammenslåingen som Vågsøy ikke hadde internt, f.eks. kommuneadvokat og controller
- Kinn kommune har etter sammenslåing bygget opp et prosjektmiljø innenfor investeringsprosjekter som de to gamle kommunene ikke hadde



# Faktabeskrivelser: Bred enighet om negative konsekvenser for kompetanse og kapasitet

## Oppvekst og undervisning

### Konsekvenser av omstilling:

- Tid/ressurser brukes på omstilling heller enn utvikling
- Økt arbeidsbelastning og omstillingstrøtthet gir risiko for gjennomtrekk

### Konsekvenser av deling:

- Redusert fagmiljø og kunnskapsutveksling
- Utfordringer med å rekruttere riktig kompetanse
- Risiko for dårligere tjenester innen kulturskole, PPT og helsetasjon

## Helse og velferd

### Konsekvenser av omstilling:

- Omfattende systemendringer og administrativ byrde
- Omstillingstrøtthet og manglende motivasjon

### Konsekvenser av deling:

- Redusert fagmiljø og kunnskapsutveksling
- Utfordringer med å rekruttere riktig kompetanse
- Risiko for dårligere tjenester, eksempelvis innen psykisk helse og rus samt helsetjenestene

## Samfunn, kultur og miljø

### Konsekvenser av omstilling:

- Prosesser vil stoppe opp i påvente av avklaringer og ansettelser
- Omstillingstrøtthet og manglende motivasjon

### Konsekvenser av deling:

- Redusert fagmiljø og kunnskapsutveksling
- Utfordringer med å rekruttere riktig kompetanse
- Mindre attraktiv arbeidsgiver
- Redusert påvirkningskraft for kommunen utad
- Risiko for dårligere tjenester, eksempelvis innenfor teknisk drift, plan og bolig

## Stabs- og støttefunksjoner

### Konsekvenser av omstilling

- Omfattende systemendringer og administrativ byrde
- Redusert kapasitet til å yte stab- og støttetjenester

### Konsekvenser av deling:

- Større sårbarhet i tjenesten
- Færre støttefunksjoner, særlig for Vågsøy
- Færre ansatte å dele oppgaver på, økt gjennomtrekk, mindre fagmiljø og utfordringer med rekruttering
- Redusert prosjektkompetanse
- Mindre arbeidsbelastning for enkelte

# Våre vurderinger: Kommunedeling vil gi vesentlige negative konsekvenser for kapasitet og kompetanse

## Tjenestestruktur

- Vår vurdering er at den fysiske tjenestestrukturen i liten grad er forandret etter sammenslåingen, og vil kunne fortsette etter en kommunedeling uten vesentlige konsekvenser
- På den andre siden vil en deling gi store konsekvenser organisatorisk og funksjonsmessig, der to nye kommuner må gjøre en rekke tilpasninger
- Vi vurderer at det trolig ikke er realistisk å videreføre dagens stab- og støttetilbud i to mindre kommuner, på grunn av økonomiske rammer og rekrutteringsutfordringer

## Kapasitet og kompetanse

- Vår vurdering er kommunedeling gir stor risiko for redusert kvalitet i tjenestene, på grunn av:
- Reduserte faglig nettverk og erfaringsdeling
- Økt administrativ byrde som følge av kommunedeling vil kreve mye tid og ressurser, noe som gir redusert mulighet til å jobbe med utvikling av tjenester
- Økte utfordringer med rekruttering, særlig til spesialiststillinger og lederstillinger
- Omstillingstrøtthet og risiko for oppsigelser blant nøkkelpersoner



# KONSEKVENSER FOR SAMFUNNSUTVIKLING OG LOKALDEMOKRATI

# Faktabeskrivelser: Bred enighet blant de intervjuede om at deling gir kortsiktig risiko for samfunnsutvikling

## Samfunnsutvikling

- På tvers av intervjuer med folkevalgte, kommuneansatte og representanter fra næringslivet er det særlig fire risikoområder ved en kommunedeling 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 en eventuell ny Vågsøy kommune
  - Redusert gjennomslagskraft på regionalt nivå

## Lokaldemokrati

- Basert på intervjuene med folkevalgte peker vi særlig på tre hovedfunn:
  - Kommunedeling kan gi mer nærhet til de folkevalgte, men ulike oppfatninger om avstanden er for stor i dag
  - Flere partier er bekymret for muligheten til å stille valglister ved kommunedeling
  - Ny politisk organisering og sekretariatsfunksjon må etableres i to nye kommuner

# Våre vurderinger: Kortsiktige negative konsekvenser for samfunnsutvikling, positivt for lokaldemokrati

## Samfunnsutvikling

- 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 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.

## Lokaldemokrati

- På generelt grunnlag vil en kommunedeling kunne styrke lokaldemokratiet ved at mindre geografiske enheter kan gi større opplevd nærhet mellom folkevalgte, administrasjon og innbyggere.
- 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 vil deling gi få konsekvenser. Samlet sett vurderer vi at det vil være mindre ressurseffektivt å drifte to politiske organisasjoner, sammenlignet med én som i dag.



**BDO**

**tett på**