



# Økonomiske effekter av to ulike alternativer for kommunesammenslåing i Grenland

AUDUN THORSTENSEN

TF-notat nr. 3/2011

# TF-notat

<b>Tittel:</b>	Økonomiske effekter av to ulike alternativer for kommunesammenslåing i Grenland
<b>TF-notat nr:</b>	3/2011
<b>Forfatter(e):</b>	Audun Thorstensen
<b>Dato:</b>	21022011
<b>Gradering:</b>	Ingen
<b>Antall sider:</b>	16
<b>Framsidedfoto:</b>	Puslespill
<b>ISBN:</b>	978-82-7401-429-9
<b>ISSN:</b>	1891-053X
<b>Pris:</b>	150,-
	Kan lastes ned gratis som pdf fra <a href="http://telemarksforsking.no">telemarksforsking.no</a>

<b>Prosjekt:</b>	GB - medieoppdrag
<b>Prosjektnr.:</b>	20110057
<b>Prosjektleder:</b>	Audun Thorstensen
<b>Oppdragsgiver(e):</b>	Telemarksforsking

**Resymé:** I dette notatet har vi beregnet økonomiske effekter av to ulike alternativer for kommunesammenslåing i Grenland. Vi har også sett på hva kommunene kan spare av administrative utgifter ved å slå seg sammen.

Telemarksforsking, Boks 4, 3833 Bø i Telemark. Org. nr. 948 639 238 MVA

# Forord

Som følge av interesse fra media, har Telemarksforsking på egen kostnad beregnet økonomiske konsekvenser av to ulike alternativer for kommunesammenslåing i Grenland. Det er beregnet økonomiske effekter på overføringene fra inntektssystemet, samt mulig innsparingspotensial innen administrasjon.

Bø, 21.2.2011

Audun Thorstensen

Prosjektleder



# Innhold

<b>Sammendrag .....</b>	<b>6</b>
<b>1. Økonomiske konsekvenser generelt .....</b>	<b>7</b>
1.1 Endringer i rammetilskuddet som følge av en mulig sammenslåing .....	7
1.2 Mulig innsparingspotensial innen administrasjon .....	11
<b>2. Effekter på overføringene fra inntektssystemet .....</b>	<b>13</b>
2.1 "Skien-Porsgrunn kommune" .....	13
2.2 "Stor-Grenland kommune" .....	15
<b>3. Mulig innsparingspotensial innen administrasjon .....</b>	<b>18</b>
3.1 "Skien-Porsgrunn kommune" .....	18
3.2 "Stor-Grenland kommune" .....	18

# Sammendrag

I dette notatet har vi beregnet økonomiske effekter av to ulike alternativer for kommunesammenslåing i Grenland. Vi har også sett på hva kommunene kan spare av administrative utgifter ved å slå seg sammen.

Vi har gjort beregninger som viser konsekvensene på inntektssystemet ved en eventuell kommunesammenslåing i Grenland.

”Skien-Porsgrunn kommune”, vil få i overkant av 1 million kroner mer i statlige rammeoverføringer per år. Etter 10 år vil effekten gradvis avta, og etter 15 år vil rammeoverføringene ligge rundt 9,5 millioner kroner lavere enn dagens tilskudd for de to kommunene.

”Stor-Grenland kommune”, som også inkluderer Siljan og Bamble, vil få mer enn 10 millioner kroner mer i statlige rammeoverføringer per år. Etter 10 år vil effekten gradvis avta, og etter 15 år vil rammeoverføringene ligge nær 28 millioner kroner lavere enn dagens tilskudd for de fire kommunene.

Innsparingspotensialet ved sammenslåing av kommuner ligger i utnyttelse av stor-driftsfordeler innen det enkelte tjenesteområde, og kanskje spesielt innen administrasjon. Beregningene viser et mulig innsparingspotensial innen administrasjon for:

”Skien-Porsgrunn kommune” på om lag 48 millioner kroner pr år sammenlignet med dagens nivå for de to kommunene.

”Stor-Grenland kommune” på nær 76 millioner kroner pr år sammenlignet med dagens nivå for de fire kommunene.

---

# 1. Økonomiske konsekvenser generelt

## 1.1 Endringer i rammetilskuddet som følge av en mulig sammenslåing

---

Slik inntektssystemet er utformet, vil ikke rammetilskuddet for en ny sammenslått kommune være lik summen av rammeoverføringene for de ”gamle” kommunene. Hvordan rammetilskuddet – og dermed de frie inntektene – blir påvirket ved en kommunesammenslåing, vil være forskjellig, avhengig av hvilke kommuner som slår seg sammen.

For å stimulere til frivillige kommunesammenslutninger, ble det fra og med budsjettåret 2002 innført et såkalt ”inndelingstilskudd” som en del av inntektssystemet. Denne ordningen skal sikre at kommuner ikke får reduserte rammeoverføringer som følge av en sammenslåing. Inndelingstilskuddet kompenserer for bortfall av basistilskudd (basistillegget) og en eventuell nedgang i regionalpolitiske tilskudd.

Denne ordningen gjør at en sammensluttet kommune blir overkompensert i en periode på 15 år, hvorav 10 av årene er med full kompensasjon. Den påfølgende 5-årsperioden innebærer en nedtrapping av inndelingstilskuddet. Etter 15 år er så rammetilskuddet nede på det nivået som skal gjelde på lang sikt.<sup>1</sup>

Ved en sammenslåing vil utgiftsutjevningdelen i kommunenes inntektssystem påvirkes av følgende fem kriterier i dagens kostnadsnøkkel:<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Ved behandlingen av kommuneproposisjonen for 2011 gav et flertall i kommunal- og forvaltningskomitéen mandat til Regjeringen om å vurdere en forlengelse av perioden for inndelingstilskuddet til 15+5 år i stedet for 10+5 år. Det fremgår bl.a. av innstillingen til komitéen at ”Flertallet ønsker derfor å komme tilbake til denne problemstillingen senere i perioden.”

<sup>2</sup> I tillegg påvirkes tillegg/trekk for elever i statlige/private skoler.

- Reiseavstand innen sone
- Reiseavstand til nærmeste nabokrets
- Urbanitetskriteriet
- Opphopningsindeksen
- Basistillegget

Bortfall av basistillegget kompenseres fullt ut over inndelingstilskuddet. De fire andre kriteriene som er listet opp, slår direkte ut på rammetilskuddet til den sammenslåtte kommunen – og omfattes ikke av noen overgangsordninger.

Grunnlagsdata knyttet til bosettingskriteriene ”sone” og ”nabo” er beregnet av Statistisk sentralbyrå. Ny verdi på urbanitetskriteriet vil være kurant å beregne siden dette kriteriet er definert som innbyggertall opphøyd i 1,2. Opphopningsindeksen består av kriteriene skilte/separerte, arbeidsledige, fattige og innbyggertall per 1. januar 2010.<sup>3</sup>

Inntektsutjevningen vil bli påvirket av en kommunesammenslåing hvis de involverte kommunene har ligget i ulike ”skatteinntektsklasser”, dvs. hatt forskjellig kompensasjonsgrad. Siden innføringen av mer symmetrisk inntektsutjevning i 2005, har det vært to slike ”skatteinntektsklasser”; skatteinntekt per innbygger som utgjør mer eller mindre enn 90 % av landsgjennomsnittlig nivå. Modellen for inntektsutjevning har igjen blitt justert noe med virkning f.o.m. 2009, men fortsatt gjelder en grense på 90 %. Skien og Siljan har begge et skatteinntektsnivå under 90 % av landsgjennomsnittet. En eventuell sammenslåing som involverer disse kommunene vil derfor påvirke inntektsutjevningen over rammetilskuddet.

Regionaltilskuddene i inntektssystemet som tildeles som et gitt beløp til den enkelte kommune, kompenseres over inndelingstilskuddet. Siljan mottar i dag småkommunetilskudd.

---

<sup>3</sup> Indeksen beregnes ved å multiplisere grunnlagstallene fra de tre kriteriene og dele på innbyggertall multiplisert med innbyggertall.



Beregningene er gjennomført i prognosemodellen til KS, versjon ”prok1008alternativ”<sup>4</sup>, ved å opprette nye, ”konstruerte” kommuner og legge inn nye verdier for følgende kriterier:

- Alle kriteriene i kostnadsnøkkelen for utgiftsutjevning.<sup>5</sup>
- Nytt antall kommuner i landet for beregning av basistilskuddet.
- Anslag på skatteinntekter som foreslått i KS-modellen
- Inndelingstilskudd.<sup>6</sup>

Med disse dataene kjøres det partielle beregninger ved hjelp av KS sin prognosemodell både med og uten sammenslåing. De direkte økonomiske effektene av en sammenslåing slår bare ut på rammetilskuddet, men siden rammetilskuddet også inneholder et element koblet til skatt – nemlig inntektsutjevningen – går vi veien om ”frie inntekter” (= skatt + rammetilskudd) for å finne fram til differansene mellom dagens nivå, nivået de 10 årene man har fullt inndelingstilskudd og nivået etter 15 år når inndelingstilskuddet er borte.

Et problem med å lage en slik fremstilling, er at kommunenes inntektssystem ikke er en statisk størrelse. Våre beregninger er dermed kun gyldige for den situasjonen vi kjenner per i dag. For de nye kommunekonstellasjonene er summene og differansene satt opp i tabell lik det eksempelet som er vist under.

*Tabell 1 Frie inntekter pr år i millioner 2010-kr. Eksempelkommune*

	<b>Eksempelkommune</b>
Sum frie inntekter pr år før sammenslåing (A)	300
Frie inntekter pr år i 10 år etter sammenslåing (B)	330
Frie inntekter pr år fra og med år 15 etter sammenslåing (C)	280
<b>Årlig effekt av sammenslåing de første 10 årene (B-A)</b>	<b>+30</b>
<b>Årlig effekt av sammenslåing fra og med år 15 (C-A)</b>	<b>-20</b>

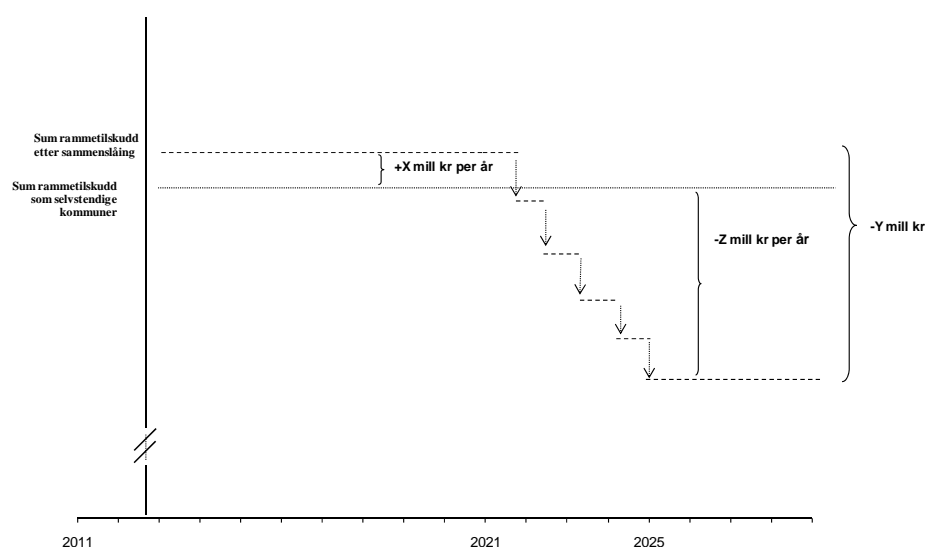
<sup>4</sup> Datert 29.10.2010. Modellen bygger på forslaget til statsbudsjett som ble lagt frem 5.10.2010.

<sup>5</sup> Nye verdier for bosettingskriteriene ”sone” og ”nabo” er beregnet av SSB. Kriteriet for urbanitet, opphopningsindeks og netto tilskudd/trekk for elever i statlige og private skoler er beregnet av oss. Verdiene for de øvrige kriteriene ble konstruert ved å summere tilsvarende verdier for enkeltkommunene. Det samme gjorde vi for skatteinntektene.

<sup>6</sup> Verdien av et basistilskudd er satt til 10,676 mill. kroner i beregningene av inndelingstilskudd.

Figuren under illustrerer skjematisk et typisk utviklingsforløp for rammetilskuddet ved en sammenslåing i Grenland

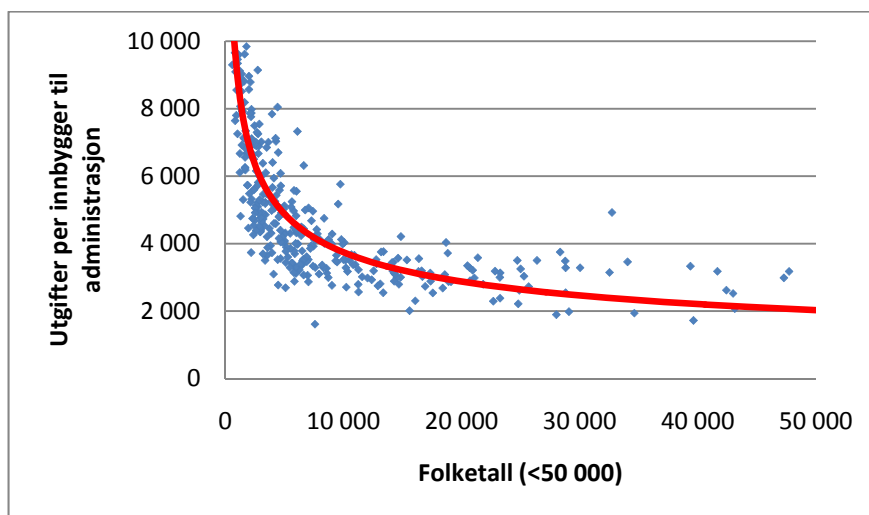
Figur 1 Skjematisk utviklingsforløp for rammetilskuddet ved sammenslåing



## 1.2 Mulig innsparingspotensial innen administrasjon

Innsparingspotensialet ved sammenslåing av kommuner ligger i utnyttelse av stordriftsfordeler innen det enkelte tjenesteområde, og kanskje spesielt innen administrasjon. Man skal ikke undervurdere innsparingsmulighetene innen tjenesteområdene, men erfaringsmessig kan det være vanskelig å hente ut stordriftsfordeler for en del førstelinjetjenester hvor nærheten til innbyggerne og brukerne er viktig. Erfaringene fra de siste frivillige kommunesammenslåingene som er gjennomført, viser at større førstelinjetjenester som skoler, barnehager og sykehjem er lokalisert som tidligere. For innbyggerne er det viktig med lett tilgjengelighet til disse tjenestene, og mulighetene til å hente ut stordriftsfordeler som følge av sammenslåing er derfor begrenset.

Figuren under viser sammenhengen mellom administrasjonsutgifter pr. innbygger og kommunestørrelse for hele landet. De minste kommunene har klart høyere utgifter pr. innbygger, noe som viser at det er et klart innsparingspotensial i forhold til å slå sammen små kommuner.



Figur 2 Utgifter pr innbygger til administrasjon. Alle kommuner under 50 000 innbyggere. Kilde: KOSTRA 2009

Vi har ikke foretatt noen detaljert vurdering av innsparingsmulighetene innen administrasjon, noe som ville krevd at vi konkret gikk inn i den enkelte kommune og vurderte hver enkelt stilling og måten kommunene er organisert på. Vi har derfor

heller forsøkt å finne fram til mulige innsparingspotensial ved å analysere Kostra-data fra 2009. Dette vil være en metode som gir et bilde av et mulig innsparingspotensial. Vår definisjon av ”administrasjonsutgifter” i denne analysen er netto driftsutgifter på følgende Kostra-funksjoner:

- 100 – Politisk styring og kontrollorganer
- 120 – Administrasjon
- 130 – Administrasjonslokaler
- 180 – Diverse fellesutgifter<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Fra den typiske KOSTRA-definisjonen av administrasjon har vi valgt å fjerne funksjonene 121 forvaltningsutgifter i eiendomsforvaltningen, 170 og 171 premieavvik og 190 interne serviceenheter.

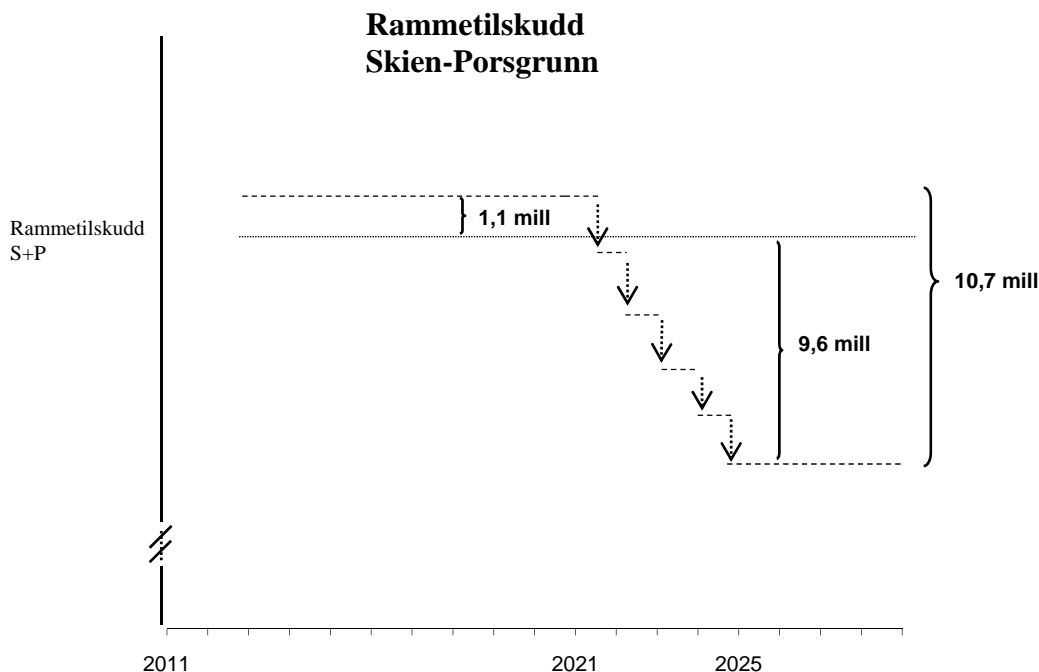
## 2. Effekter på overføringene fra inntektssystemet

### 2.1 ”Skien-Porsgrunn kommune”

Under vises hvilke kortsiktige og langsiktige effekter det vil være snakk om ved en eventuell sammenslåing av Skien og Porsgrunn fra 2011.

Tabell 2 Frie inntekter pr år i mill 2011-kr. ”Skien-Porsgrunn kommune”

	”Skien-Porsgrunn kommune”
Sum frie inntekter pr år før sammenslåing (A)	3 387,9
Frie inntekter pr år i 10 år etter sammenslåing (B)	3 389,0
Frie inntekter pr år fra og med år 15 etter sammenslåing (C)	3 378,3
Årlig effekt av sammenslåing de første 10 årene (B-A)	+1,1
Årlig effekt av sammenslåing fra og med år 15 (C-A)	-9,6



*Figur 1 Rammetilskuddsutvikling med og uten sammenslåing. "Skien-Porsgrunn kommune"*

Som tabellen og figuren viser, vil "Skien-Porsgrunn" få økt sitt rammetilskudd med 1,1 mill kr hvert år de 10 første årene etter en sammenslåing. Dette utgjør + 0,02 % i forhold til dagens brutto driftsinntekter.<sup>8</sup>

Når inndelingstilskuddet er ferdig trappet ned, vil kommunen være nede på et langsiktige tilskuddsnivå som ligger 9,6 mill kr pr år under det man mottok som enkeltkommuner. Dette utgjør -0,2 % i forhold til dagens brutto driftsinntekter. I perioden 2011-2020 vil den nye kommunen ha mottatt 11,2 mill kr mer enn de selvstendige kommunene vil få i sum.<sup>9</sup>

Hvordan endringen i rammetilskuddet fordeler seg på de ulike elementene er vist i tabellen under.

*Tabell 3 Endring i ulike tilskuddselementer 2011-kr. "Skien-Porsgrunn kommune"*

Tilskuddselement	Endring i 1000 kr
Sone	-477
Nabo	54
Opphopningsindeks	-307
Urbanitetskriterium	7 544
Nto. virkn. statl/priv. skoler	-20
Basistillegg	-10 676
Nto inntektsutjevning	-5 670
Inndelingstilskudd	10 676
Sum:	1 124

"Skien-Porsgrunn kommune" vil få en økning i den delen av rammetilskuddet som skriver seg fra kriteriene nabo (54 tusen) og urbanitet (7,544 mill) på 7,598 mill kr. Kriteriet sone (-0,477 mill), opphopningsindeks (-0,377 mill), netto virkning av elever i statlige/private skoler (-20 tusen) og netto inntektsutjevning (-5,670 mill)

<sup>8</sup> KOSTRA 2009

<sup>9</sup> Beregnet som 10 år à 1,124 mill. kr. Inndelingstilskuddet trappes deretter ned med 2,135 mill. kr per år i en femårsperiode.

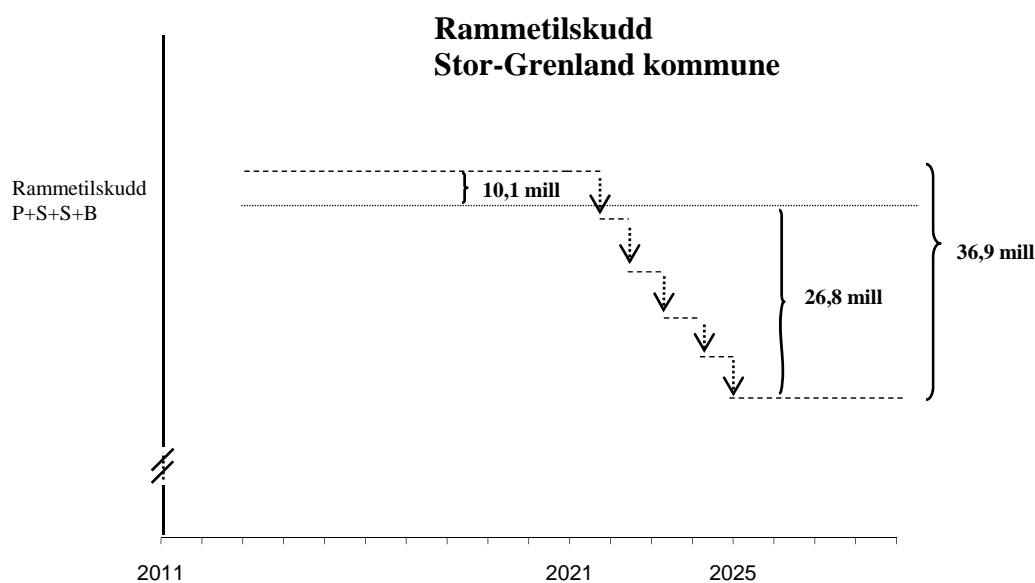
slår negativt ut på rammetilskuddet for den nye kommunen. Inndelingstilskuddet er på 10,676 mill kr (bestående av et basistilskudd).

## 2.2 ”Stor-Grenland kommune”

Under vises hvilke kortsiktige og langsiktige effekter det vil være snakk om ved en eventuell sammenslåing av Porsgrunn, Skien, Siljan og Bamble fra 2011.

Tabell 4 Frie inntekter pr år i mill 2011-kr. ”Stor-Grenland kommune”

	”Stor-Grenland kommune”
Sum frie inntekter pr år før sammenslåing (A)	4 035,6
Frie inntekter pr år i 10 år etter sammenslåing (B)	4 045,7
Frie inntekter pr år fra og med år 15 etter sammenslåing (C)	4 008,8
Årlig effekt av sammenslåing de første 10 årene (B-A)	+10,1
Årlig effekt av sammenslåing fra og med år 15 (C-A)	-26,8



Figur 3 Rammetilskuddsutvikling med og uten sammenslåing. ”Stor-Grenland kommune”

Som tabellen og figuren viser, vil "Stor-Grenland" få økt sitt rammetilskudd med 10,1 mill kr hvert år de 10 første årene etter en sammenslåing. Dette utgjør + 0,2 % i forhold til dagens brutto driftsinntekter.<sup>10</sup>

Når inndelingstilskuddet er ferdig trappet ned, vil kommunen være nede på et langsiktige tilskuddsnivå som ligger 26,8 mill kr pr år under det man mottok som enkeltkommuner. Dette utgjør -0,5 % i forhold til dagens brutto driftsinntekter. I perioden 2011-2020 vil den nye kommunen ha mottatt 103,9 mill kr mer enn de selvstendige kommunene vil få i sum.<sup>11</sup>

Hvordan endringen i rammetilskuddet fordeler seg på de ulike elementene er vist i tabellen under.

*Tabell 5 Endring i ulike tilskuddselementer 2011-kr. "Stor-Grenland kommune"*

Tilskuddselement	Endring i 1000 kr
Sone	-2 676
Nabo	6 890
Opphopningsindeks	-1 028
Urbanitetskriterium	13 882
Nto. virkn. statl/priv. skoler	-77
Basistillegg	-32 028
Nto inntektsutjevning	-6 876
Småkommunetilskudd	-4 839
<b>Inndelingstilskudd</b>	<b>36 867</b>
<b>Sum:</b>	<b>10 115</b>

"Stor-Grenland kommune" vil få en økning i den delen av rammetilskuddet som skriver seg fra kriteriene nabo (6,890 mill), og urbanitet (13,882 mill) på 20,772 mill kr. Kriteriene sone (-2,676 mill), opphopningsindeks (-1,028 mill) og netto virkning av elever i statlige/private skoler (-77 tusen) slår negativt ut på rammetilskuddet for den nye kommunen. Inndelingstilskuddet er på 36,867 mill kr (bestående av tre basistilskudd og et småkommunetilskudd).

<sup>10</sup> KOSTRA 2009

<sup>11</sup> Beregnet som 10 år à 10,115 mill. og et år til (det 11. året etter en eventuell sammenslåing) med en økning på 2,741 mill. kr. Inndelingstilskuddet trappes ned med 7,373 mill. kr per år i en femårsperiode.





# 3. Mulig innsparingspotensial innen administrasjon

## 3.1 ”Skien-Porsgrunn kommune”

Tabellen under viser administrasjonsutgiftene i dag og mulig innsparingspotensial for Skien og Porsgrunn.

Porsgrunn er den kommunen som administreres billigst av de to. Hvis den nye kommunen etter hvert klarer å operere med et tilsvarende nivå på administrasjonsutgiftene som Porsgrunn, vil gevinsten kunne bli nær 48 millioner kroner årlig sammenlignet med summen for dagens to kommuner.

*Tabell 6 Administrasjonsutgifter. Kilde: KOSTRA 2009*

	Innbyggere (1.1.2010)	Netto driftsutgifter pr innb. 2009	Netto driftsutgifter 1000 2009-kr
0805 Porsgrunn	34 623	1 938	67 107
0806 Skien	51 668	2 866	148 101
<b>Sum</b>	<b>86 291</b>	<b>2 494</b>	<b>215 208</b>
<b>Gevinst ved nivå som Porsgrunn</b>			<b>47 957</b>

I tillegg vil kommunen kunne hente ut et innsparingspotensiale ved å se tjenestetilbudet i sammenheng og eventuelt lage større enheter.

## 3.2 ”Stor-Grenland kommune”

Tabellen under viser administrasjonsutgiftene i dag og mulig innsparingspotensial for Porsgrunn, Skien, Siljan og Bamble.

Hvis den nye kommunen etter hvert klarer å operere med et tilsvarende nivå på administrasjonsutgiftene som Porsgrunn, vil gevinsten kunne bli nær 76 millioner kroner årlig sammenlignet med summen for dagens fire kommuner. Dersom Siljan og Bamble tilpasser administrasjonsutgiftene til dagens nivå i Skien, vil gevinsten kunne bli mer enn 12 millioner kroner årlig.

*Tabell 7 Administrasjon. Kilde: KOSTRA 2009*

	Innbyggere (1.1.2010)	Netto driftsutgifter pr innb. 2009	Netto driftsutgifter 1000 2009-kr
0805 Porsgrunn	34 623	1 938	67 107
0806 Skien	51 668	2 866	148 101
0811 Siljan	2 412	5 594	13 493
0814 Bamble	14 107	3 279	46 262
<b>Sum</b>	<b>102 810</b>	<b>2 674</b>	<b>274 963</b>
<b>Gevinst ved nivå som Porsgrunn</b>			<b>75 695</b>
<b>Gevinst ved nivå Ski- en (Siljan/Bamble)</b>			<b>12 405</b>

I tillegg vil kommunen kunne hente ut et innsparingspotensiale ved å se tjenestetilbudet i sammenheng og eventuelt lage større enheter.