

Nannestad og Ullensaker kommuner

Kommunesammenslutning mellom Nannestad og Ullensaker?

Nannestad og Ullensaker kommuner

Kommunesammenslutning mellom Nannestad og Ullensaker?

AGENDA Utredning & Utvikling AS
Malmskrivervn 35 • Postboks 542 • 1302 Sandvika
Tlf 67 57 57 00 • Fax 67 57 57 01
Ref: 5298

AGENDA Utredning & Utvikling AS

Postboks 542 • 1301 Sandvika • Tlf 67 57 57 00 • Fax 67 57 57 01

Oppdragsgiver: Nannestad og Ullensaker kommuner

Rapportnr.:

Rapportens tittel: Kommunesammenslutning mellom Nannestad og Ullensaker?

Spesifikasjon:

Tidsfrist:

iflg

Ansvarlig: Tor Dølvik

Kvalitetssikring:

Verifisert:

(dato) (sign)

Forord

AGENDA legger med dette fram en konsekvensutredning av en mulig kommunesammenslutning mellom Ullensaker og Nannestad kommuner. Arbeidet er utført i perioden desember 2005 – mars 2006.

Utredningen konsentrerer seg om analyser av de økonomiske utfordringene for de to kommunene, som følge av den spesielle situasjonen som vertskommuner for landets hovedflyplass. Det sentrale spørsmålet er hvordan en kommunesammenslutning vil kunne endre de økonomiske forholdene. I rapporten vurderes dette spørsmålet i sammenheng med muligheten til å styre utbyggingsmønsteret i flyplassregionen. Videre drøftes rollene som tjenesteproduzent og demokratisk institusjon.

Arbeidet har vært fulgt av en styringsgruppe som har bestått av ordfører, varaordfører og rådmann i de to kommunene. En referansegruppe med begge formannskapene har fulgt arbeidet og er blitt orientert på to møter. Ved AGENDA er arbeidet utført av en prosjektgruppe med Tor Dølvik som prosjektleder og Per Schanche som medarbeider.

Sandvika, 20. mars 2006

AGENDA Utredning & Utvikling AS

Innhold

SAMMENDRAG	7		
1	INNLEDNING	11	
	1.1	Bakgrunn og formål	11
	1.2	Hovedproblemstillinger	12
	1.3	Tilnærming og metode	13
2	SENTRALE UTVIKLINGSTREKK	14	
	2.1	Demografi	14
	2.2	Næringsutvikling og pendling	20
	2.3	Utbyggingsmønster	24
3	ØKONOMISKE UTFORDRINGER	27	
	3.1	Innledning	27
	3.2	Kommunenes økonomiske situasjon	27
	3.3	Skatteinntekter og kommunenes driftsutgifter 1990-2025	30
	3.4	Investeringer 1990-2009	34
	3.5	Investeringer 2005-2025	41
	3.6	Fremskriving av driftsinntekter og -utgifter	45
	3.7	Oppsummering av økonomiske utfordringer	49
4	ADMINISTRASJON OG SMALE TJENESTER	53	
	4.1	Innledning	53
	4.2	Sammenligning av administrasjonskostnader	54
	4.3	Stordrift, kvalitet, kompetanse for utvalgte funksjoner	57
	4.4	Oppsummering	64
5	ØKONOMISK KONSEKVENSER AV EN EVENTUELL SAMMENSLUTNING	66	
	5.1	Innledning	66
	5.2	Konsekvenser for det statlige rammetilskuddet	66
	5.3	Redusert behov for investeringer?	67
	5.4	Omfordelingseffekter	68

5.5	Oppsummering	70
6	INTERKOMMUNALT SAMARBEID	71
6.1	Oversikt og omfang	71
6.2	Vurderinger basert på intervjuer	73
6.3	Sammenfatning	74
7	SAMFUNNSUTBYGGING	75
7.1	Innledning og problemstillinger	75
7.2	Sentrale utfordringer	76
7.3	Senterstruktur og utbyggingsmønster	76
7.4	Arealforvaltning rundt flyplassen	78
7.5	Teknisk infrastruktur	80
7.6	Oppsummering	80
8	LOKALPOLITISK STYRING OG NÆRDEMOKRATI	83
8.1	Innledning	83
8.2	Sentrale demokrativerdier	83
8.3	Felles kommunal identitet?	85
8.4	Valgdeltakelse og representativitet	86
9	PROSESSBESKRIVELSE FRA UTREDNING TIL EVENTUELL SAMMENSLUTNING	90
9.1	Formelle krav	90
9.2	Aktører og faser	91

Sammendrag

Hovedtemaet for denne utredningen er mulige virkninger av en sammenslutning mellom Ullensaker og Nannestad kommuner. Hensikten er å bringe fram beskrivelser og analyser som kan bidra til beslutningsgrunnlaget for den videre prosessen i kommunene.

Hovedspørsmålet er hvordan en sammenslutning vil kunne påvirke kommunenes økonomiske situasjon, kommunenes rolle som ansvarlige for samfunnsutbygging og virkningene for lokaldemokratiet. I utredningen er det lagt stor vekt på å beskrive kommunenes økonomiske situasjon og utfordringer framover, som utgangspunkt for å belyse virkningene av en eventuell sammenslutning.

Sentrale utviklingstrekk

Sentrale utfordringer for de to kommunene springer ut av den sterke befolkningsveksten som følge av stor innflytting. De siste 20 årene har folketallet i de to kommunene til sammen økt med mer enn 10 000 innbyggere. Det er anslått en vekst de neste 19 årene på 17 600 nye innbyggere, fordelt med 3 400 i Nannestad og 14 200 i Ullensaker. Fordelingen mellom kommunene vil avhenge av hvordan kommunene påvirker veksten gjennom tilrettelegging for boligbygging. Den sterke veksten stiller kommunene overfor store oppgaver med å utvide tjenestetilbudene, bygge nye lokaler og anlegg samt å planlegge et hensiktsmessig utbyggingsmønster.

Hovedflyplassen på Gardermoen framstår som motor i et regionalt arbeidsmarked med Ullensaker som sentrum med betydelig innpendling, mens Nannestad er en utpendlingskommune, der de største strømmene går til de øvrige kommunene på Øvre Romerike.

Økonomiske utfordringer og virkninger av sammenslutning

I 2006 utgjør de samlede inntektene for kommunene 1,4 milliarder kroner, fordelt med ca 400 millioner i Nannestad og 1 milliard i Ullensaker. Den økonomiske situasjonen er stram i begge kommunene. Begge kommunene har måttet gjennomføre innstramminger for å sikre balanse i kommuneøkonomien.

I perioden 1990 til 2005 investerte kommunene for til sammen 2,8 milliarder kroner. For å finansiere investeringene har kommunene tatt opp store lån, og de har i dag en gjeld som er betydelig høyere enn landsgjennomsnittet. Gjeldsbelastningen innebærer at kommunene må sette av en relativt stor del av inntektene til å betale renter og avdrag, og at midler som kan brukes på driften må reduseres tilsvarende.

Kommunene har mottatt en særskilt statlig finansieringsbistand for å håndtere vekstutfordringene som har fulgt etableringen av hovedflyplassen. Nannestad kommune har årlig mottatt 21 millioner kroner mens Ullensaker har mottatt 30 millioner kroner årlig. I perioden 2005-2009 trappes den statlige bistanden gradvis ned, og det er lagt opp til at gjeldsdelen av bistanden skal betales tilbake over 20 år etter 2009. Dette fører til at begge kommunene må tilpasse driftsnivået til lavere inntektsrammer i årene som kommer.

Omfanget av investeringer i perioden 1990-2005 har vært høyere i Nannestad enn i Ullensaker, målt i forhold til veksten i befolkningen og i forhold til inntektsnivået i de to kommunene.

Det er beregnet et samlet behov for kommunale investeringer de neste 20 årene på rundt 2 600 millioner kroner, fordelt med 561 millioner kroner i Nannestad og 2 035 millioner kroner i Ullensaker. Det er anslått at Ullensaker får de største utfordringene med å tilpasse et slikt investeringsnivå innenfor kommunens økonomiske rammer. Det er imidlertid mulig at en større del av veksten i befolkningen kommer i Nannestad, noe som i så fall vil endre fordelingen av de økonomiske belastningene mellom kommunene.

Det er anslått at en eventuell kommunesammenslutning vil gi en samlet økonomisk gevinst som kan utgjøre mellom 15 og 65 millioner kroner, knyttet til følgende faktorer:

- Det statlige rammetilskuddet vil bli redusert med rundt 1 million kroner de første 10 årene. Etter 15 år vil rammetilskuddet bli redusert med 8 millioner kroner.
- Det er anslått mulige stordriftsfordeler for administrasjon som utgjør mellom 8 og 24 millioner kroner.
- Det er anslått mulige stordriftsfordeler for smale tjenester som utgjør mellom 5 og 20 millioner kroner.
- Gevinster som følge av muligheten for å se behovet for investeringer i sammenheng, kan gi reduserte renter og avdrag i 2025 på mellom 10 og 29 millioner kroner.

En eventuell sammenslutning vil bety økonomiske omfordelinger som er til fordel for befolkningen i Nannestad. Skattegrunnlaget øker og gebyrene blir redusert, noe som tilsvarer en årlig "gevinst" på rundt 6 000 kroner for en husholdning på 2,5 personer. For en tilsvarende husholdning i Ullensaker vil omfordelingene tilsvare et årlig "tap" på 2 500 kroner. I tillegg innebærer forskjellene i gjeld mellom kommunene at en sammenslutning fører til lavere kommunal gjeld per innbygger i Nannestad og økt gjeld per innbygger i Ullensaker.

Administrasjon og smale tjenester

En eventuell kommunesammenslutning åpner for å organisere den kommunale virksomheten på nye måter. Det kan gi effekter i flere retninger. I rapporten har vi lagt vekt på å kartlegge mulige stordriftsfordeler og kvalitets- og kompetansegevinster. Gjennom intervjuer med sentrale ledere innenfor kommunenes stabs- og støttefunksjoner samt en del smale tjenesteområder, kom det fram følgende vurderinger:

- For snaut halvparten av til sammen 594 kartlagte stillinger mente lederne at det foreligger potensial for stordriftsgevinster ved etablering av en felles kommuneadministrasjon.
- I nesten alle samtaler kom det fram positive vurderinger av en mulig sammenslutning for eget fagmiljø, og vurderingene er sammenfallende i Ullensaker og Nannestad.
- Kompetansesituasjonen innenfor eget ansvarsområde vurderes gjennomgående som god, men mange uttrykker at de ikke har kapasitet eller mulighet til å organisere virksomheten slik at egne medarbeidere kan spesialisere seg og utvikle spisskompetanse.
- Noen av lederne ga også uttrykk for at eget fagområde er sårbart for situasjoner med turn-over, sykefravær eller permisjoner.

Virkninger for samfunnsutbygging

Hovedperspektivet i utredningen er at samfunnsutbyggingsoppgavene i regionen rundt Gardermoen reiser spesielle utfordringer for vertskommunene Ullensaker og Nannestad. Det dreier seg om å planlegge utbyggingsmønsteret for en fortsatt sterk befolkningsvekst. Videre skal det foretas betydelige kommunale investeringer i skoler, barnehager, anlegg osv som også er den del av kommunenes samlede politikk for utbygging. Styringen av utbyggingsmønsteret vil kunne påvirke størrelsen på kommunale investeringsbehov og dermed for den langsiktige muligheten til å levere tjenester innenfor bærekraftige kommunaløkonomiske rammer.

Utviklingen fram til i dag har ikke vært kjennetegnet av sterk politisk eller faglig koordinering av utbyggingspolitikk og tjenester mellom Ullensaker og Nannestad. Det er avdekket en forskjell i tettstedsutvikling mellom de to kommunene, som kan forstås som resultat av ulik vilje til å styre utbyggingsmønsteret.

Mulige gevinster ved en felles kommune knytter seg til følgende forhold:

- Muligheten til å utvikle en helhetlig utbyggingspolitikk i en situasjon der begge kommunene stilles overfor de samme drivkreftene og vil måtte håndtere og avklare mange av de samme
-

utfordringene, innenfor et geografisk område som blir stadig tettere integrert gjennom befolkningsvekst og et felles bolig- og arbeidsmarked.

- Styrket fagmiljø og kapasitet til å analysere, utrede og planlegge for å håndtere samfunnsmessige endringer som følge av veksten de kommende 20 årene.
- Muligheten til å styre utbyggingsmønsteret på lang sikt, slik at framtidige kommunale investeringer i infrastruktur kan gjøres på en mest mulig effektiv måte.
- Styrke kommunens rolle som tilrettelegger for næringsutvikling og redusere eventuell forekomst av uheldig konkurranse mellom kommunene om å tiltrekke seg næringsetableringer
- Muligheten til styrket regional påvirkningskraft overfor statlige aktører, OSL, sterke etableringsinteresser og andre regionale aktører.

Lokaldemokrati

Det er ikke entydig hvordan en eventuell kommunesammenslutning vil påvirke lokaldemokratiet i Ullensaker og Nannestad.

Muligheten til nærhet og kontakt vil endres gjennom en sammenslutning ved at det blir færre folkevalgte per innbygger og folk kan oppleve økt avstand til de folkevalgte. Erfaringene fra andre sammenslutningskommuner peker imidlertid ikke entydig i retning av økt opplevelse av avstand. Kommunens organisering og tilrettelegging for deltakelse vil ha betydning for om innbyggerne opplever dette som vesentlige endringer.

I en felles kommune kan de folkevalgte få større påvirkningskraft og styringsevne overfor de felles drivkreftene som preger regionen omkring Gardermoen, ved at kommunen disponerer større samlede ressurser og kan få en mer helhetlig kontroll over virkemidler som har betydning for utvikling og utbygging i regionen.

En viktig betingelse for lokaldemokratiet er knyttet til muligheten for å bygge en felles identitet til en felles kommune. Integrasjonen mellom Ullensaker og Nannestad i form av bla. felles bolig-, arbeids- og tjenestemarked, kan legge til rette for at det utvikles en slik felleskommunal identitet. Dette spørsmålet har det imidlertid ikke vært mulig å undersøke nærmere innenfor rammene av denne utredningen.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn og formål

Nannestad og Ullensaker kommuner har eksistert som selvstendige kommuner siden formannskapslovene ble innført i 1837. Andre steder i Akershus og i landet for øvrig har det skjedd store endringer i den kommunale inndelingen, mens inndelingen på Øvre Romerike i all hovedsak har ligget fast gjennom nærmere 170 år.

Hovedspørsmålet i denne utredningen er hva som kan være virkningene av å slå sammen Ullensaker og Nannestad kommuner, noe som både vil kunne føre til endringer i kommunene som samfunn og lokalt felleskap for innbyggerne, og endringer i kommunene som organisasjoner.

Hovedinnholdet i prosjektet dreier seg om å analysere hvordan sentrale sider ved den kommunale virksomheten vil kunne bli endret som følge av en sammenslutning. Det handler om å skissere hvilke endringer en kommunesammenslutning vil kunne åpne for å organisere driften av kommunene på andre måter og hvordan tilgjengelige menneskelige og økonomiske ressurser kan anvendes på en annen måte innenfor to kommuneorganisasjoner.

Også viktige sider ved kommunen som samfunn vil kunne bli endret som følge av en sammenslutning, siden kommunen spiller viktige roller i å legge til rette for og styre grunnleggende utviklingstrekk innenfor eget territorium. Disse endringene må forstås i lys av viktige samfunnsmessige endringer og drivkrefter som preger Ullensaker og Nannestad. Begge kommunene er nå inne i en periode med stor endringstakt, særlig som følge av flyplassutbyggingen på Gardermoen, men også som følge av den sterke veksten som preger Oslo og regionen omkring. Begge kommunene har måttet håndtere betydelige samfunnsmessige omstillinger som følge av sterk aktivitetsvekst, befolkningsvekst og tilhørende krav til omstilling og utbygging av kommunenes tjenester. Disse endrings- og vekstimpulsene vil fortsatt prege de to kommunene, og det sentrale spørsmålet er hvordan forutsetningene for å håndtere disse utfordringene vil være innenfor hver av kommunene, sammenlignet med en situasjon der de danner en felles kommune.

Etter Stortingsvalget høsten 2005 har den nye regjeringen understreket frivillighetslinjen i spørsmålet om kommuneinndeling. Det betyr at det er kommunenes egne vurderinger av fordeler og ulemper som skal avgjøre spørsmålet om kommunesammenslutning. Denne utredningen vil inngå som noe av grunnlaget for de prosessene som Ullensaker og Nannestad skal gjennomføre for å avklare dette spørsmålet.

1.2 Hovedproblemstillinger

I bestillingen fra kommunene er det lagt vekt på utredningen skal ha hovedfokus på hvordan en sammenslutning vil påvirke den økonomiske situasjonen i kommunen. Videre nevnes følgende temaer spesielt:

- Økonomiske konsekvenser knyttet til statlige overføringer
- Gjeldssituasjonen/Gardermomidlene
- Konsekvensene som Gardermoutbyggingen har hatt på den kommunale tjenesteytingen
- Arealforvaltning rundt flyplassen
- Teknisk infrastruktur
- Administrasjonskostnader
- Spesialisttjenester
- Senterstruktur, handel og kultur
- Lokalpolitisk styring og nærdemokrati
- Prosessbeskrivelse fra utredning til eventuell sammenslåing, herunder hvordan engasjere og inkludere innbyggerne. Oppdragsgiver legger til grunn at tilbyder vil benytte seg av veiledere og lignende som er under utarbeidelse i KRD.

I rapporten har vi valgt å gruppere disse spørsmålene i følgende hovedtemaer:

- (1) *Tjenesteproduksjon og økonomi*, som omfatter direkte tjenesteyting, men også muligheten til endret intern organisering av sentrale nøkkelfunksjoner eller spesialiserte oppgaver, med mulige virkninger for ressursutnyttelse, kapasitet, kompetanse og kvalitet i disse funksjonene. Sammenslutningen vil påvirke tjenesteproduksjonen gjennom virkninger på kommunens inntektsside og på kostnadsforhold i tjenesteproduksjon.
 - (2) *Samfunnsutbygging*, som berører grunnleggende infrastrukturfunksjoner, men framfor alt arealdisponering, strategi for langsiktig utbyggingsmønster og tilrettelegging for næringsutvikling, i tillegg til landbruksforvaltning og miljøvern.
 - (3) *Demokratirollen*, som omfatter innbyggernes deltakelse i og tilhørighet til kommunen som demokratisk institusjon, med kommunestyret som borgernes fremste styringsorgan i lokalsamfunnet. Videre omfatter demokratirollen kommunens styringsevne og regionale påvirkningskraft. Innbyggernes påvirkningsmulighet overfor de kommunale beslutningsprosessene og deres opplevelse av nærhet og identifikasjon er sentrale sider ved kommunens demokratirolle.
-

1.3 Tilnærming og metode

Diskusjonen om kommunesammenslutninger har ofte vært basert på generelle drøftinger av sammenhenger mellom kommunestørrelse og kommunal oppgaveløsning. I denne konsekvensutredningen baserer vi oss på mest mulig konkrete beskrivelse og analyse av situasjonen i Ullensaker og Nannestad kommuner, som grunnlag for å identifisere sentrale virkninger av en sammenslutning. Hensikten er å vise mulige gevinster og ulemper.

Spørsmålene som reises er store og komplekse. Ved hjelp av ulike kilder har vi beskrevet sentrale faktiske forhold i de to kommunene, med vekt på utviklingen etter at hovedflyplassen åpnet. Dette danner grunnlag for å identifisere viktige utfordringer for de to kommunene i årene framover, særlig som følge av en ventet sterk vekst i flyplassregionen.

En sammenslutning innebærer på kort sikt at to store kommunale organisasjoner skal smeltes sammen til én, noe som er en betydelig organisatoriske omstillingsprosess som vil kreve tid og stiller krav til ledelse, medvirkning og åpenhet i omstillingsprosessen. Sammenslutningen berører både ansatte, politikere og ikke minst innbyggere som er brukere og borgere i kommunen. Vårt hovedperspektiv er at en sammenslutning bør vurderes i lys av de oppgavene og utfordringene som kommunene står overfor på lengre sikt. I et langsiktig perspektiv står Ullensaker og Nannestad kommuner overfor unike utfordringer i nasjonal sammenheng, som følge av den sterke og vedvarende vekstimpulsen som hovedflyplassen på Gardermoen representerer.

Vi har basert oss på følgende informasjonsgrunnlag og metoder:

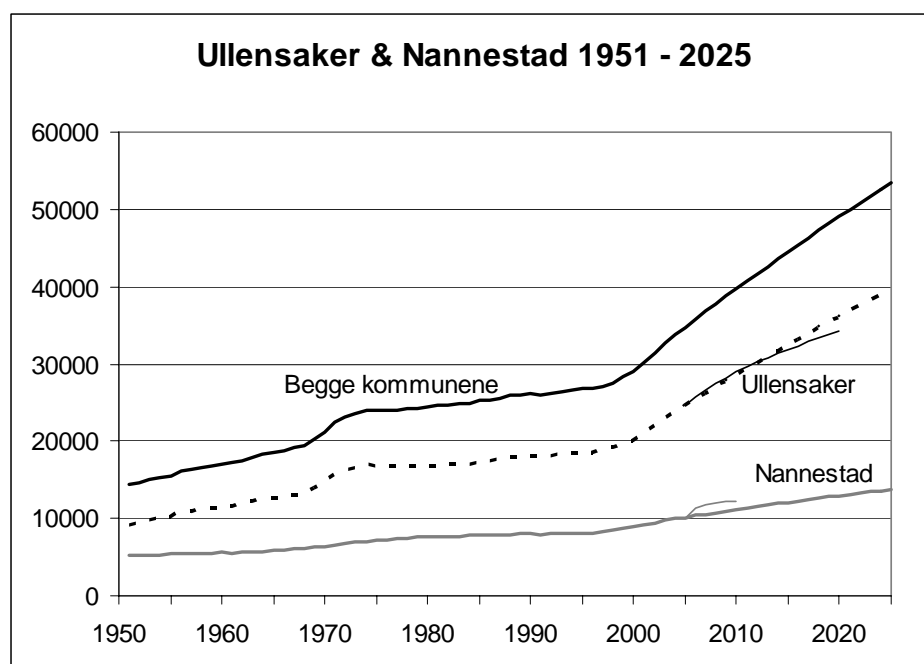
- Sammenstilling og analyse av nøkkelinformasjon om økonomi, tjenester, befolkning og utbyggingsmønster, basert på offentlig statistikk og kommunens egne rapporter.
- Intervjuer med nøkkelpersoner i hver av kommunene, for å kartlegge konkret dagens organisering, bemanning og utfordringer innenfor sentrale områder av kommunenes virkeområde. Vi har gjennomført intervjuer og samtaler med følgende
 - Administrativ ledelse i hver av kommunene
 - Ledere for resultatenheter i hver av kommunene
- Gjennomgang av sentrale dokumenter og rapporter som beskriver og analyserer situasjonen i de to kommunene

2 Sentrale utviklingstrekk

Som et utgangspunkt for diskusjonen beskriver vi i dette kapitlet noen sentrale utviklingstrekk som har preget de to kommunene de siste 10-15 årene, og som vil fortsette å kjennetegne situasjonen de kommende 20-25 årene. Det grunnleggende spørsmålet er om en kommunesammenslutning vil endre mulighetene til å håndtere de oppgavene som følger av disse utviklingstrekkene, og hva som eventuelt er forutsetningene for å få det til.

2.1 Demografi

Kommunene Ullensaker og Nannestad har vært gjennom en sterk vekstperiode, og framskrivningene tyder på at veksten vil fortsette, jf fig 2.1. Det ser ut til at de to kommunene vil kunne ha et samlet folketall på om lag 53 000 i 2025, noe som tilsvarer en befolkningsøkning på 19 000 innbyggere fra folketallet i 2005.

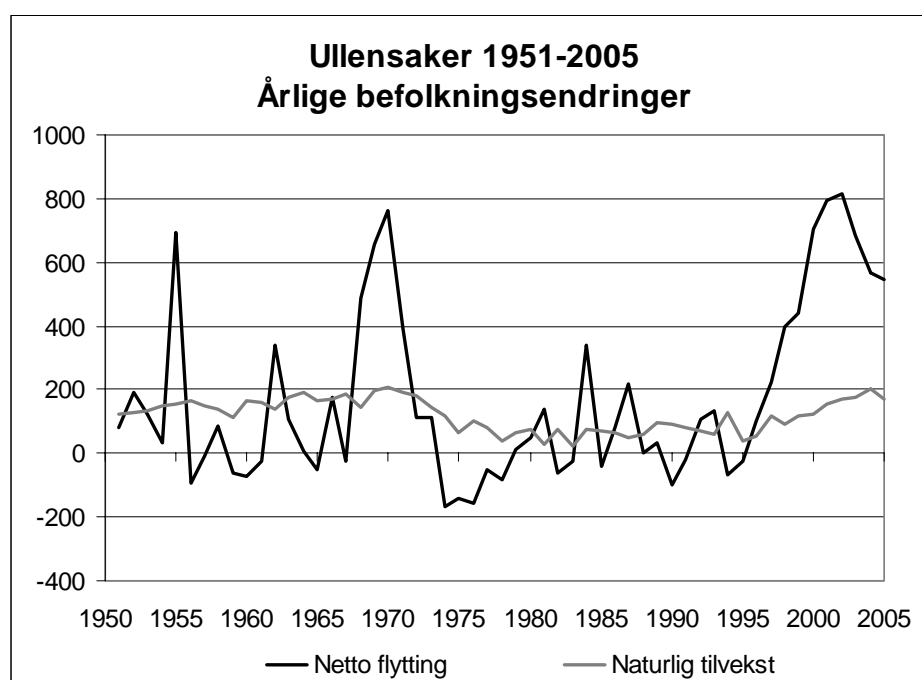


Figur 2.1 Registrert og framskrevet folkemengde i Ullensaker og Nannestad. Kilde: SSB middelalternativet for de to kommunene. Kommunenes egne framskrivninger vist som korte kurver fra 2005.

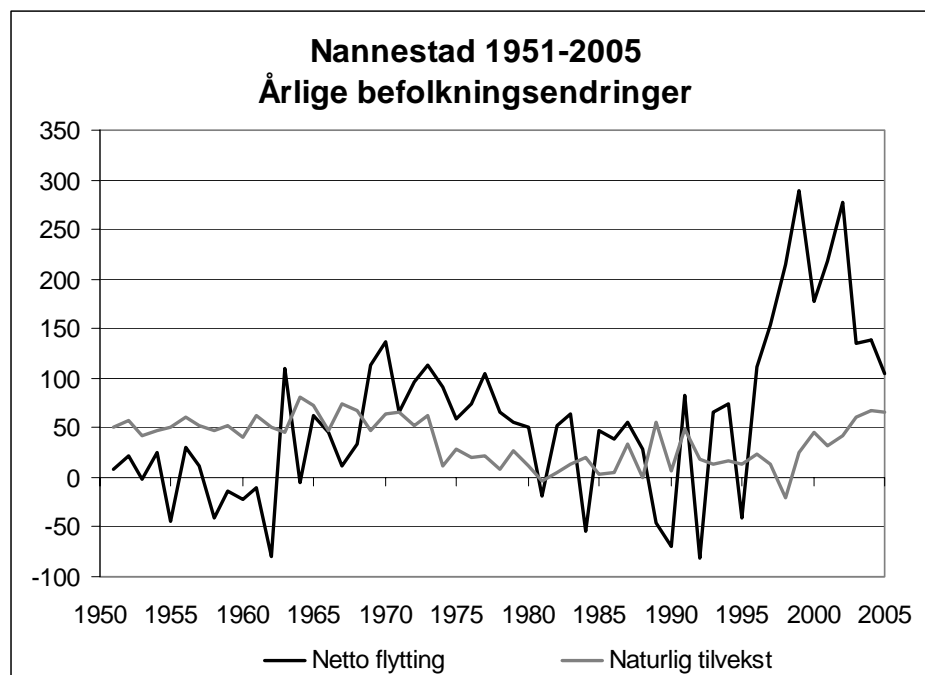
Kommunenes egne framskrivninger avviker noe fra de langsiktige banene som er beregnet av SBB, noe som indikeres med de tynne kurvene i figuren. Nannestad kommunes beregning indikerer en noe

sterkere vekst enn det SSB's framskrivning viser, og vi tror derfor at den langsiktige veksten i Nannestad kan bli noe sterkere enn det som er fanget opp i SSBs modell. Tilsvarende kan Ullensakers beregning indikere en noe mindre sterk vekst på lengre sikt, enn det SSBs modell fanger opp. Vi har i våre økonomiske beregninger likevel lagt SSBs framskrivning til grunn, siden den viser en lengre framskrivningsbane, som dermed også kan illustrere de langsiktige utfordringene bedre. I drøftingen av resultatene er vi opptatt av å framheve konsekvensene av at utviklingen kan bli annerledes, og særlig hva som blir virkningen av en eventuell sterkere vekst i Nannestad.

Det er særlig den sterke innflyttingen som forklarer befolkningsveksten i de to kommunene, jf i figur 2.2 og 2.3. Innflyttingen tiltok betydelig i begge kommunene etter at flyplassen åpnet.

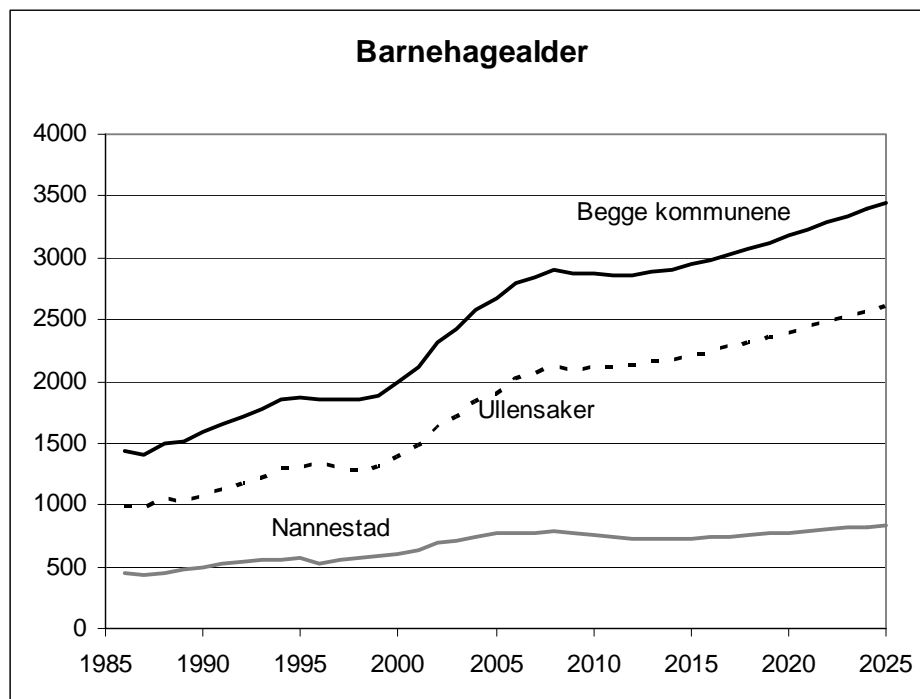


Figur 2.2: Årlig befolkningsendring i Ullensaker 1951–2005. Netto flytting (innflytting minus utflytting) og naturlig tilvekst (fødte minus døde). Kilde SSB



Figur 2.3. Årlig befolkningsvekst Nannestad 1951–2005. Netto flytting (innflytting minus utflytting) og naturlig tilvekst (fødte minus døde). Kilde SSB

Befolkningsutviklingen i de to kommunene innebærer betydelige endringer i de ulike aldersgruppenes størrelse. De langsiktige utfordringene henger nøye sammen med hvordan aldersgruppene utvikler seg, siden det er en direkte sammenheng mellom behov for ulike kommunale tjenester og størrelsen på de enkelte aldersgruppene. Også kommunenes inntektsside påvirkes av alderssammensetningen i kommunene. Nedenfor vises derfor registrert og framskrevet folkemengde i noe sentrale brukergrupper av kommunale tjenester.

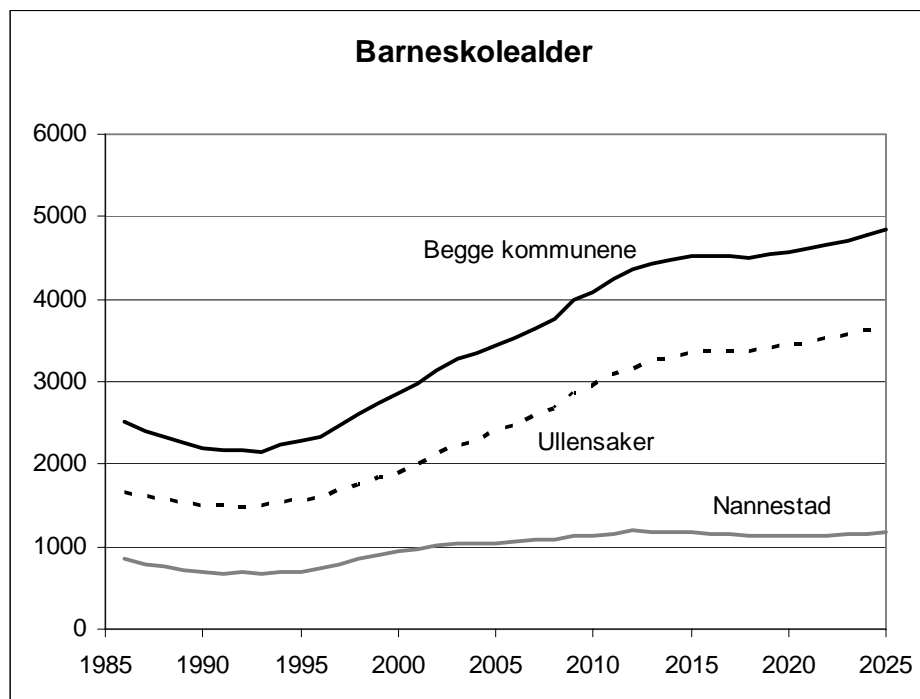


Figur 2.4 Antall barn i barnehagealder 1986-2025.

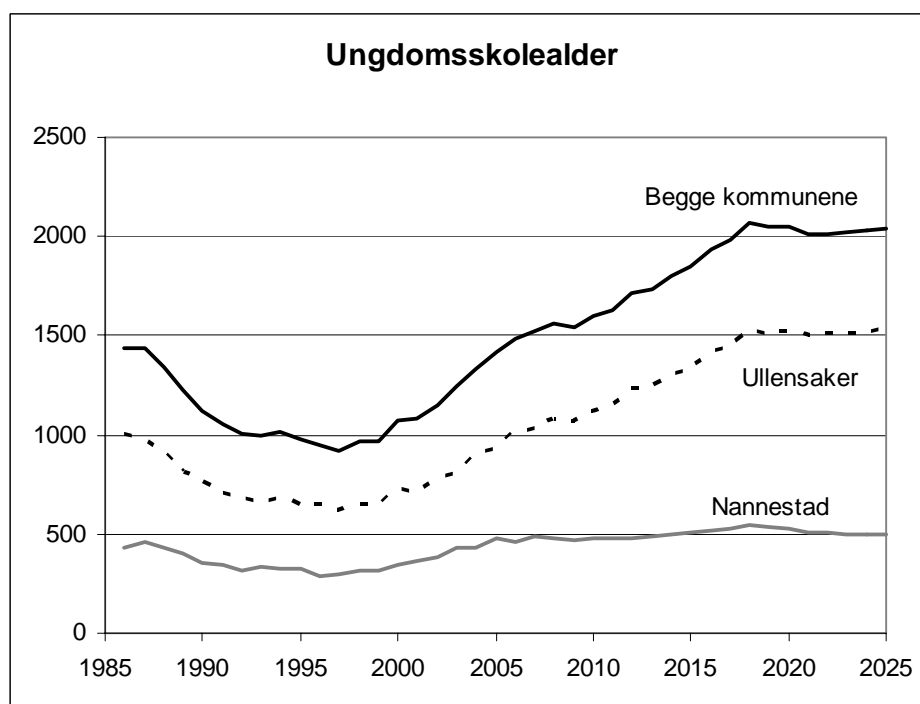
I begge kommunene økte barnetallet i tiårsperioden etter 1986, mens det midt på 1990-tallet var en kortvarig nedgang. Deretter har det vært en særlig sterk økning i antall barn i Ullensaker. Økningen ser ut til å flate ut fram mot 2010, men deretter ser det ut til å bli en jevn økning fram mot 2025. I Nannestad ser det ikke ut til at barnetallet øker særlig fram mot 2025, men en større innflytting vil kunne føre til sterkere vekst.

Begge kommunene har opplevd en økning i antall barn i barneskolealder siden første halvdel av 1990-tallet, jf figur 2.5. I Nannestad ser det ut til at økningen blir moderat fra 2005, mens den i Ullensaker ser ut til å fortsette fram mot 2013, for deretter å flate noe mer ut.

Etter en merkbar nedgang i antall ungdommer i ungdomsskolealder i begge kommunene, begynte antallet å øke i begge kommunen fra siste halvdel av 1990-tallet og ligger i 2006 litt over nivået for 20 år siden. Også for denne aldersgruppen indikerer SSB's framskrivning en vesentlig sterkere vekst i Ullensaker enn i Nannestad videre framover.

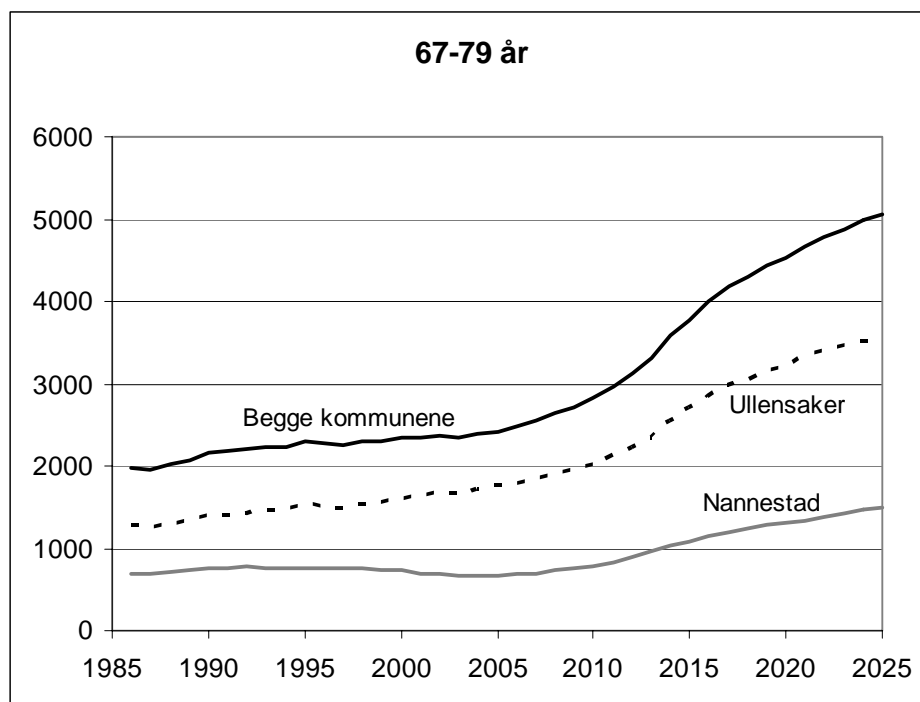


Figur 2.5 Antall barn i barneskolealder 1986-2025. Kilde: SSB.



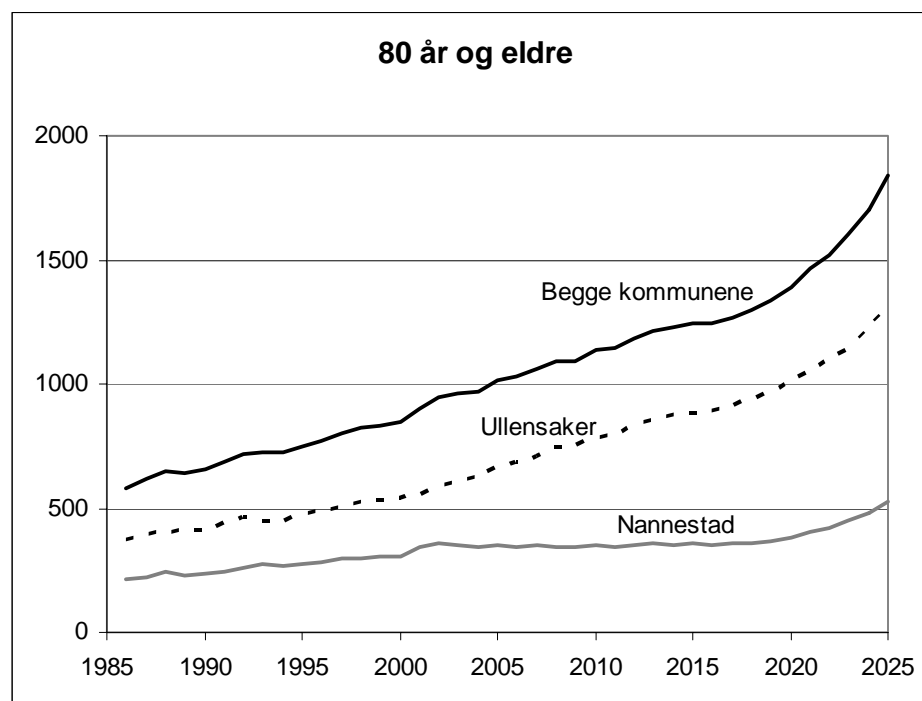
Figur 2.6 Antall barn i ungdomsskolealder 1986-2025. Kilde: SSB.

For de eldre aldersgruppene vil den såkalte eldrebølgen melde seg etter hvert. I første omgang blir det en betydelig økning i antall innbyggere i aldersgruppen 67-79 år. I begge kommunene ser det ut til å bli mer enn en fordobling i denne aldersgruppen i løpet av 20-årsperioden 2005 til 2025, jf figur 2.7.



Figur 2.7 Antall innbyggere 67-79 år 1986-2025. Kilde SSB.

For de eldste eldre (80 år og eldre) vil det bli en jevn økning i Ullensaker fram mot ca 2020, deretter blir det en tiltakende økning i antallet. I Nannestad øker ikke antall over 80 år særlig før mot slutten av perioden.



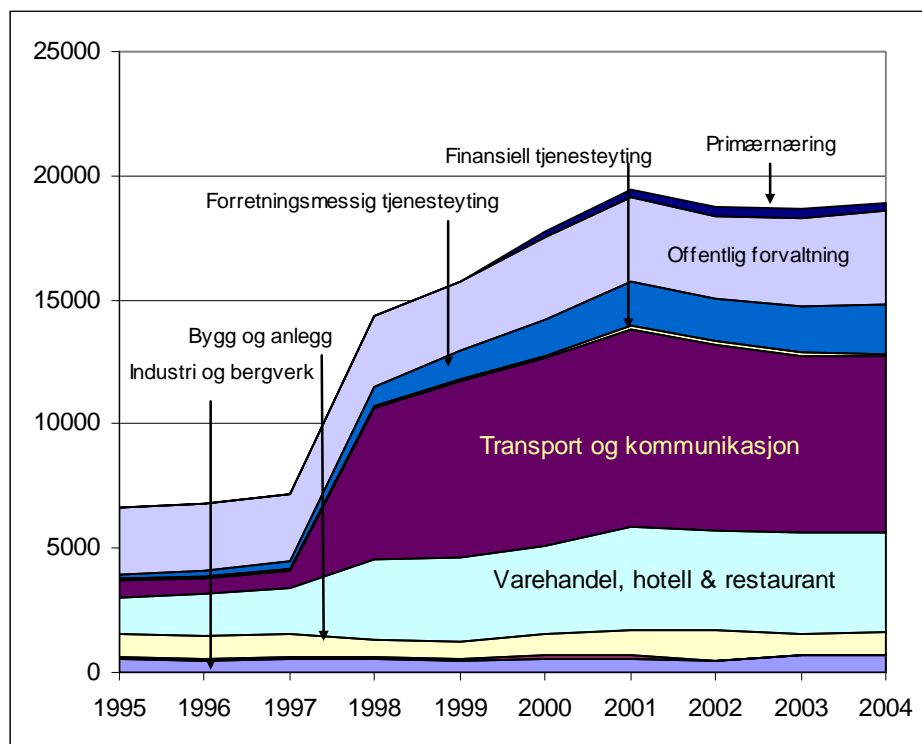
Figur 2.8 Antall innbygger 80 år og eldre 1986-2025. Kilde SSB.

2.2 Næringsutvikling og pendling

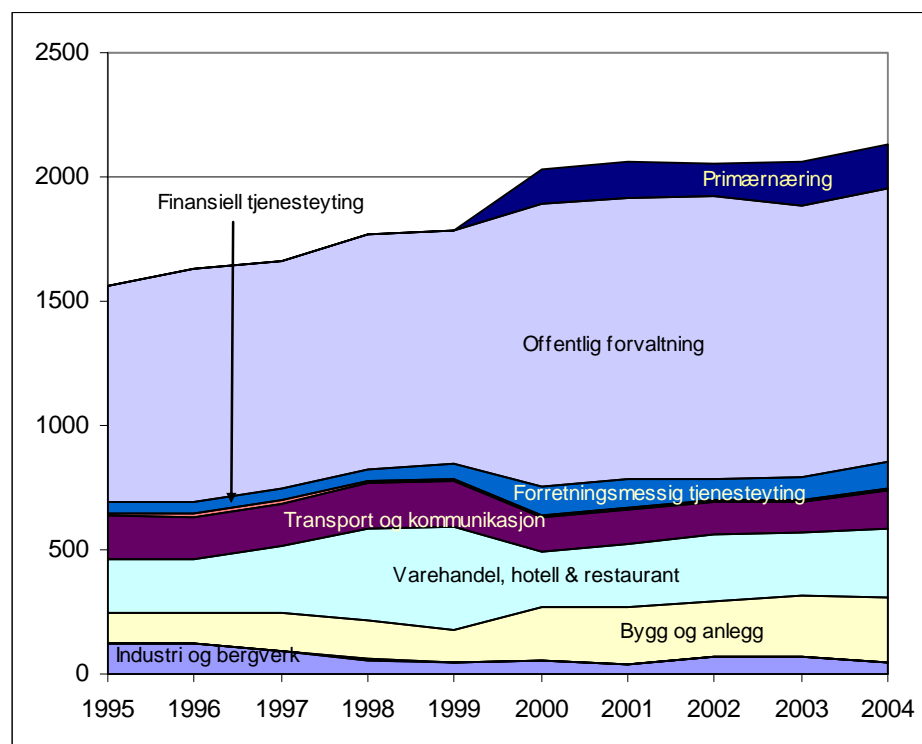
Etableringen av hovedflyplassen har medført en sterk økning i antall arbeidsplasser, først og fremst på selve flyplassen, men også i tilknyttede virksomheter som leverer varer og tjenester til flyplassen. Utviklingen i sysselsetting i Ullensaker kommune viser dette svært tydelig, der antall sysselsatte med arbeidssted i Ullensaker var omkring 7700 i 1995, mens det har økt til nær 19 000 i 2004. Den sterkeste økningen skjedde i årene rundt åpningen av flyplassen fram til 2001, med en svak nedgang i årene etter. Økningen har vært særlig sterk innenfor transport, varehandel, hotell og restaurantvirksomhet, men også til en viss grad innenfor forretningsmessig tjenesteyting.

I Nannestad har det ikke vært en tilsvarende vekst i antall arbeidsplasser, fra et nivå på snaut 2000 i 1995 til drøyt 2000 i 2004. Under byggeperioden på Gardermoen var det en viss økning i varehandel, hotell og restaurantvirksomhet, men deretter en nedgang. Etter flyplassåpningen har det vært en mer varig økning i antall sysselsatte innenfor bygg og anlegg i Nannestad. Andelen sysselsatt innenfor primærnæringene er høyere i Nannestad enn Ullensaker, men totalt sett er det flere sysselsatte innenfor primærnæringene i Ullensaker enn i Nannestad (360 mot 170 i 2004).

Næringsstrukturen mellom de to kommunene er svært forskjellig. Andelen av sysselsatte innenfor offentlig forvaltning er betydelig større i Nannestad enn Ullensaker, mens Ullensaker har en betydelig større andel sysselsatt innenfor transport og kommunikasjon, som følge av aktiviteten på flyplassen.



Figur 2.9 Sysselsatte etter arbeidssted i Ullensaker 1995-2004. Data for primærnæringene ikke med før 2000. Kilde: SSB.



Figur 2.10 Sysselsatte etter arbeidssted 1995-2004. Nannestad kommune. Data for jordbruk og skogbruk ikke med før 2000. Kilde SSB.

Ullensaker er en betydelig innpendlingskommune, og flyplassen etablerer et regionalt arbeidsmarked som sysselsetter en stor del av de yrkesaktive som bor på Øvre Romerike. Egendekningen¹ av arbeidsplasser i Ullensaker er på ca 150 prosent, og har vært noenlunde stabil de siste fem årene, mens egendekningen i Nannestad er på drøyt 40 prosent.

Ullensaker er en innpendlingskommune, der ca 1/3 av de sysselsatte som hadde arbeidssted i Ullensaker i 2004 var bosatt i kommunen. Av de sysselsatte i Ullensaker var 65 prosent bosatt på Romerike, men det var også betydelig innpendling fra Oslo (13 %) og Asker og Bærum (5 %). Fra alle de øvrige fylkene på Østlandet var det også en viss innpendling til Ullensaker.

¹ Antall arbeidsplasser som er lokalisert til kommunen i forhold til antall yrkesaktive som er bosatt i kommunen

Tabell 2.1 Bosted for sysselsatte med arbeidssted i Ullensaker.

Bostedskommune	2000	2004	Andel		Endring 2000-04	
			2004	Prosent	Antall	Prosent
Ullensaker	5919	6380	33,6	461	7,8	41,3
Nannestad	1191	1291	6,8	100	8,4	9,0
Øvre Romerike ellers	2683	3107	16,4	424	15,8	38,0
Nedre Romerike	1300	1590	8,4	290	22,3	26,0
Oslo	2399	2445	12,9	46	1,9	4,1
Asker & Bærum	1186	920	4,8	-266	-22,4	-23,8
Follo	269	225	1,2	-44	-16,4	-3,9
Østfold	205	262	1,4	57	27,8	5,1
Hedmark	856	837	4,4	-19	-2,2	-1,7
Oppland	335	388	2,0	53	15,8	4,7
Buskerud	582	503	2,6	-79	-13,6	-7,1
Vestfold	174	160	0,8	-14	-8,0	-1,3
Sum	17866	18983	100,0	1117	6,3	100,0

Kilde: SSB

Samlet sysselsetting i Ullensaker økte med drøyt 6 prosent fra 2000 til 2004 (1117 sysselsatte). Økningen har skjedd i form av økt sysselsetting fra bosatte på Romerike, mens det har vært en betydelig nedgang i innpendlingen fra Asker og Bærum.

Nannestad er i motsetning til Ullensaker ikke en innpendlingskommune, $\frac{3}{4}$ av de sysselsatte med arbeidssted i kommunen er bosatt i Nannestad, og ni av ti er bosatt på Øvre Romerike, med dobbelt så høy innpendling fra de andre fire kommunene som fra Ullensaker, jf. tabell 2.2.

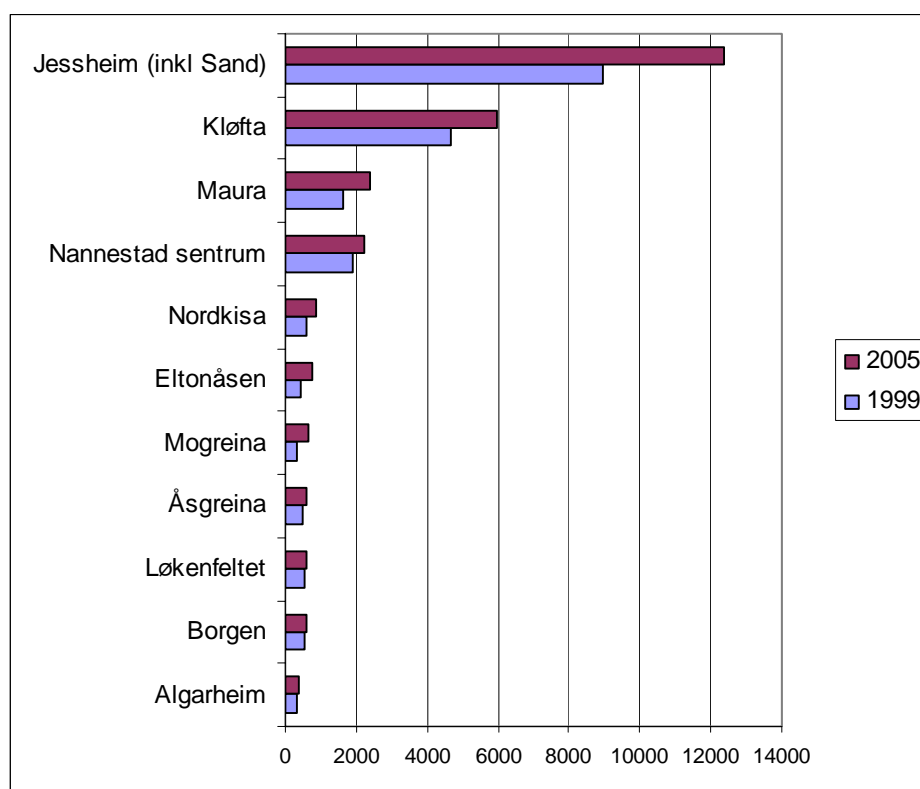
Tabell 2.2 Bosted for sysselsatte med arbeidssted i Nannestad.

Bostedskommune	2000	2004	Andel		Endring 2000-04	
			2004	Prosent	Antall	Prosent
Ullensaker	106	128	6,0	22	20,8	25,0
Nannestad	1556	1572	73,3	16	1,0	18,2
Øvre Romerike ellers	213	239	11,1	26	12,2	29,5
Nedre Romerike	65	64	3,0	-1	-1,5	-1,1
Oslo	44	32	1,5	-12	-27,3	-13,6
Asker & Bærum	9	12	0,6	3	33,3	3,4
Østfold	7	3	0,1	-4	-57,1	-4,5
Hedmark	26	21	1,0	-5	-19,2	-5,7
Oppland	14	29	1,4	15	107,1	17,0
Buskerud	3	10	0,5	7	233,3	8,0
Vestfold	3	11	0,5	8	266,7	9,1
Sysselsatte	2058	2146	100,0	88	4,3	100,0

2.3 Utbyggingsmønster

Veksten i Ullensaker og Nannestad har ført til at begge kommunene har fått betydelig økt antall innbyggere i tettstedene. Ut fra formelle geografiske definisjoner er det 11 tettsteder i de to kommunene.

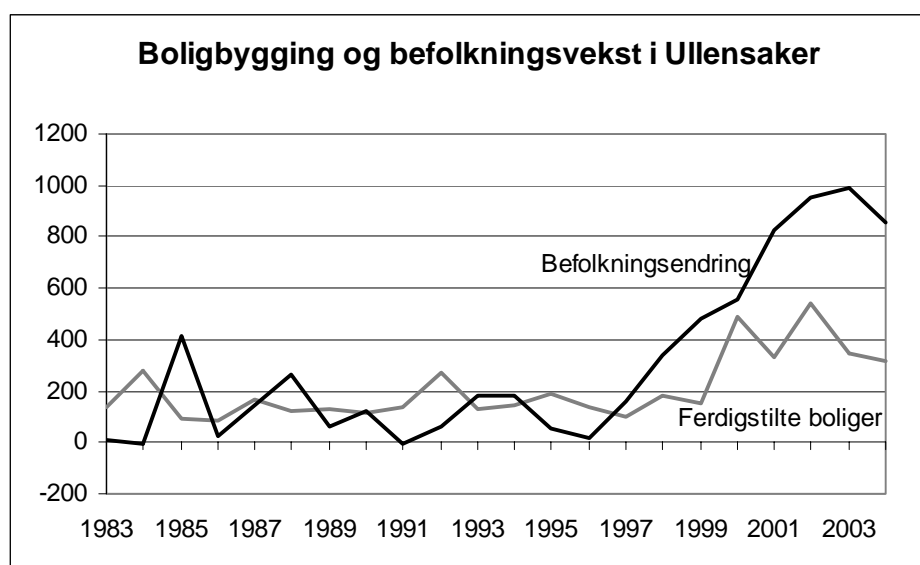
I Ullensaker er det to store tettsteder, Kløfta og Ullensaker, med til sammen over 18 000 innbyggere, og fire mindre tettsteder med innbyggetall fra snaut 400 til opp mot 900. I Nannestad er det to jevnstore tettsteder på 2200 og 2400 innbyggere, hhv kommunesenteret Nannestad og Maura nord i kommunen. De øvrige tre tettstedene er på 400-600 innbyggere, hvorav to (Eltonåsen og Løkenfeltet) ligger geografisk nært hverandre og oppfattes som samme sted i kommunen.



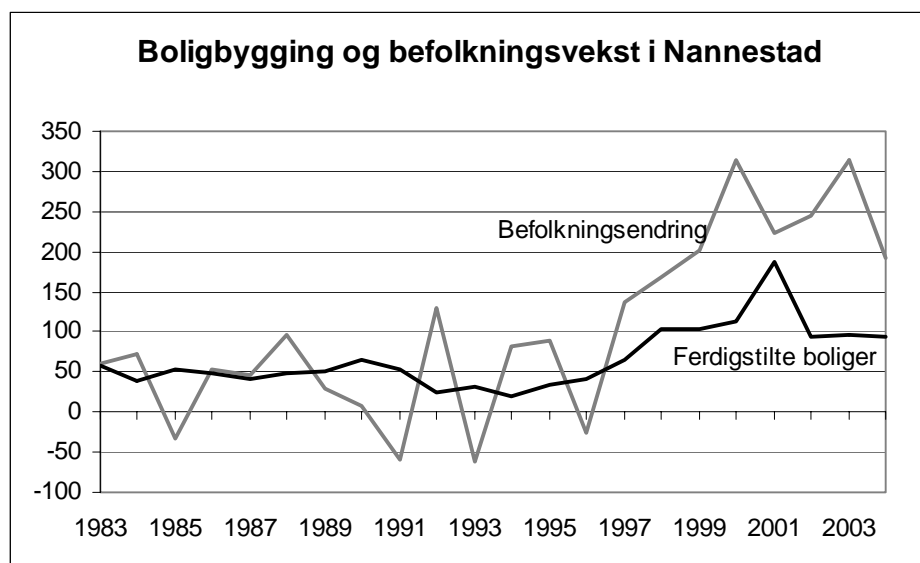
Figur 2.11 Befolkning i tettsteder i Ullensaker og Nannestad 1999 og 2005. Kilde SSB.

Tettstedsarealet i Ullensaker har økt med 16 prosent i perioden 2000 – 2005, noe som utgjør en økning arealforbruket på 1,8 km². Veksten i tettstedene har skjedd i form av økt randbebyggelse. I Nannestad har arealforbruket i tettstedene økt med nesten 10 prosent i samme perioden, på til sammen 0,46 km².

Til slutt vises det to figurer som illustrerer forholdet mellom boligbygging og befolkningsvekst i de to kommunene. Figuren viser årlig nivå på ferdigstilte boliger sammenlignet med årlige økninger i befolkningmengden. I Nannestad har boligbyggingen tatt seg opp fra et nivå på 50 boliger per år til rundt 100 nye boliger, mens i Ullensaker har økningen vært fra rundt 200 til mer enn 500 i enkelte år. Figuren illustrerer at det ikke er en umiddelbar sammenheng mellom antall nye boliger og antall nye innbyggere, noe som henger sammen med at både eksisterende og ny boligmasse er fleksibel for ulike typer utnyttelse samt at husholdningenes størrelse varierer med ulike typer boliger. Men hovedmønsteret er likevel tydelig, - økt befolkning forutsetter selvsagt økt boligbygging, og tilrettelegging for boliger ulike steder vil følgelig lede til økt befolkning de samme stedene.



Figur 2.12 Antall ferdigstilte boliger per år og årlig endring i folketall i Ullensaker 1983-2004. Kilde SSB.



Figur 2.13 Antall ferdigstilte boliger per år og årlig endring i folketall i Nannestad 1983-2004. Kilde SSB.

3 Økonomiske utfordringer

3.1 Innledning

Mandatet for denne utredningen slår fast at hovedfokuset skal være hvordan en sammenslutning kan påvirke den økonomiske situasjonen i kommunene. Videre har oppdragsgiver bedt om en særskilt analyse av hvordan utbyggingen av Gardermoen har påvirket den økonomiske situasjonen i de to kommunene. Bakgrunnen for det er en krevende utfordring for kommunene med å bygge ut tilbudet av tjenester til en økende befolkning, noe som gjør det nødvendig med omfattende investeringer i sosial og teknisk infrastruktur. Lånene som tas opp for å finansiere investeringene fører igjen til renter og avdrag som preger den kommunale økonomien i lang tid fremover. Det grunnleggende spørsmålet som stilles, er om det vil være mulig å få mer igjen for de samlede ressursene som kommunene har til rådighet dersom de anvendes i én kommune framfor to.

For å få et bedre grunnlag å svare på dette spørsmålet, beskriver vi i dette kapitlet hvordan kommunene har møtt utfordringene i perioden etter 1990. Et viktig siktemål er å avdekke eventuelle forskjeller i kommunenes tilpasning. Slike forskjeller vil kunne gi informasjon om friheten kommunen faktisk har til å velge ulike løsninger. En klargjøring av det kommunale handlingsrommet vil igjen bli brukt som grunnlag for å drøfte eventuelle muligheter som åpner seg ved en sammenslutning.

I kapitlet er det analysert hvordan de to kommunene har tilpasset seg endringene i befolkningen etter 1990. Analysene danner grunnlag for å fremskrive inntekter og utgifter i perioden til 2025. Fremskrivningen danner grunnlag for å drøfte hvordan kommunene kan sikre balanse i sin økonomi og om en eventuell sammenslutning vil kunne endre forutsetningene for å håndtere disse utfordringene.

3.2 Kommunenes økonomiske situasjon

Noen nøkkeltall

For 2006 utgjør de samlede budsjetterte inntektene rundt 400 millioner kroner i Nannestad og 1 milliard kroner i Ullensaker, se tabell 3.1. Andelen inntekter fra skatt er på 50 prosent i Ullensaker og 44 prosent i Nannestad.

Tabell 3.1: Driftsbudsjett for Nannestad og Ullensaker 2006. Millioner kroner.
Kilde: Rådmannens forslag til budsjett i de to kommunene.

Budsjettposter	Nannestad	Ullensaker	I alt
Skatteinntekter	179	501	680
+ andre inntekter	226	500	725
- bruttoutgifter	-374	-948	-1 323
= brutto driftsresultat	30	52	83
- avdrag	-29	-20	-49
- renter	-24	-43	-67
- tekniske korreksjoner	25	21	46
= netto driftsresultat	2	10	13
- egenkapital lån	-2	-10	-12
Til disposisjon	0	0	1

I forhold til størrelsen på budsjettet er gjelden vesentlig høyere i Nannestad enn i Ullensaker, noe som fører til at Nannestad må sette av en større del av midlene til å betale renter og avdrag. I 2006 utgjør disse utgiftene 14 prosent av inntektene i Nannestad og 6 prosent av inntektene i Ullensaker.

Netto driftsresultat utgjør 0,5 prosent av de samlede inntektene i Nannestad og 1 prosent i Ullensaker. Dette kan sies å være relativt svake resultater, og fører til at investeringene i stor grad må lånefinansieres.

Nannestad har en netto lånegjeld på 60.000 kroner per innbygger, se tabell 3.2. Netto lånegjeld er definert langsiktig gjeld (eksklusive pensjonsforpliktelser) fratrukket formidlingslån, utlån av egne midler og ubrukte lånemidler. Kommunen er blant kommunene i landet med høyest lånegjeld med et nivå som er mer en 2,5 ganger høyere enn gjennomsnittet. Gjelden for Ullensaker er på rundt 43.000 kroner per innbygger, et nivå som tilsvarer omtrent det dobbelte av landet som helhet.

Tabell 3.2: Netto lånegjeld 2004 i kroner per innbygger og indekser sett i forhold til landet og Akershus. Kilde: Kommuneproposisjonen 2006.

	Netto låne- gjeld per innbygger	Indeks	
		Landet=100	Akerhus=100
Nannestad	60 200	269	206
Ullensaker	42 927	192	146

Det kan også være relevant å se nivået på gjelden i lys av ulike disposisjoner som de to kommunene har foretatt. Etter salget av kommunens kraftverk har Nannestad en formue på 109 millioner kroner (Gjermåmidlene). I Ullensaker er tilsvarende midler brukt til å nedbetale lån. Det

er også av betydning at Ullensaker har valgt å leie sykehjemsplasser fremfor å bygge dem selv. Det er anslått at en tilsvarende utbygging av kapasiteten ville økt kommunens gjeld med rundt 200 millioner kroner.

Statlige bidrag

Utbyggingen av Gardermoen har gitt grunnlag for en betydelig vekst i befolkningen i de to kommunene. For å kunne gi tilbud om kommunale tjenester til den nye befolkningen har det vært nødvendig med omfattende investeringer i skoler, barnehager og andre deler av infrastrukturen.

For å klare disse utfordringene, har vertskommunene Ullensaker og Nannestad siden 1993 mottatt særskilt finansieringsbistand fra staten, dels som tilskudd og dels som lån. Til sammen har kommunene mottatt knapt 700 millioner kroner og av dette er drøyt halvparten gitt som lån, jf tabell 3.3. Nannestad har mottatt 38 prosent av den samlede bistanden og av dette er halvparten gitt som tilskudd som ikke skal betales tilbake. Ullensaker har mottatt 62 prosent av bistanden og av dette er 44 prosent gitt som tilskudd.

Tabell 3.3: Statlige lån og tilskudd som kommunene har mottatt i perioden 1993-2005. Millioner kroner. Kilde: Informasjon fra kommunene

	I alt	Nannestad	Ullensaker
I alt	685	261	424
Styrkingsmidler	109	42	67
Tilskudd (ordinært skjønn)	111	49	62
Tilskudd til renseanlegg	96	39	57
Lån	369	131	238

De statlige bidragene er under nedtrapping. I brev av 4. februar 2002 fra fylkesmannen i Oslo og Akershus til KRD fremgår det at ”tilbakebetaling av lånedelen av finansieringsbistanden starter i 2009/2010. Tilbakebetalingen skjer med et likt beløp pr år over 20 år i samme nominelle verdier som utbetalte tilskudd uten tillegg av renter.”

Tilpasninger nødvendig

I begge kommunene har deler av den statlige bistanden vært brukt til å øke driftsutgiftene. Det innebærer at nedtrappingen av bistanden fører til et behov for reduksjon av driftsutgiftene. Samtidig står kommunene foran avdrag som skal betales fra og med 2010. For å klare disse og andre forpliktelser er det i begge kommunene blitt vedtatt reduksjoner av driftsutgiftene. Dette kom blant annet fram i forbindelse med framleggelsen av budsjettet for *Nannestad kommune* for 2006. Det er foreslått en omfattende sparepakke, og rådmannen karakteriserte budsjettet som ”det

tøffeste budsjettet noen gang for Nannestad” (Eidsvoll og Ullensaker blad 08.11.05). Innsparingene tilsvarer om lag 5 prosent av driftsnivået. Behovet for reduksjoner er begrunnet med følgende forhold:

- En gradvis nedgang av den statlige finansieringsbistanden som er gitt i tilknytning til utbyggingen av Gardermoen.
- Videre vekst i renter og avdrag som kommunen må betale som følge av store låneopptak til investeringer i kommunal infrastruktur.
- Tilbakebetaling av lån fra staten til utbyggingen av Gardermoen som starter i år 2009.
- Forslag til ny modell for fordeling av selskapsskatt.
- Finansieringsordningen for ressurskrevende brukere.

Ullensaker kommune har tilsvarende utfordringer. Disse er analysert i et prosjekt som AGENDA utførte på oppdrag av kommunen i 2004 og som er dokumentert i rapporten ”Ullensaker kommune. Økonomien på sikt”. Det ble foretatt en analyse av utviklingen for inntekter og utgifter i årene fram til år 2015 i to alternativer basert på to framskrivninger av befolkningen. I begge alternativene er det beregnet en økende og betydelig ubalanse mellom utgifter og inntekter. I 2015 vil ubalansen i de to alternativene være på hele 80 og 100 millioner kroner. Beregningen antyder et behov for å redusere aktivitetsnivået med mer enn 10 prosent. Forklaringen til ubalansen i Ullensaker er knyttet til redusert statlig støtte og økte renter og avdrag, noe som også er en sentral del av begrunnelsen for de skisserte reduksjonene i Nannestads budsjett.

3.3 Skatteinntekter og kommunenes driftsutgifter 1990-2025

Tilnærming

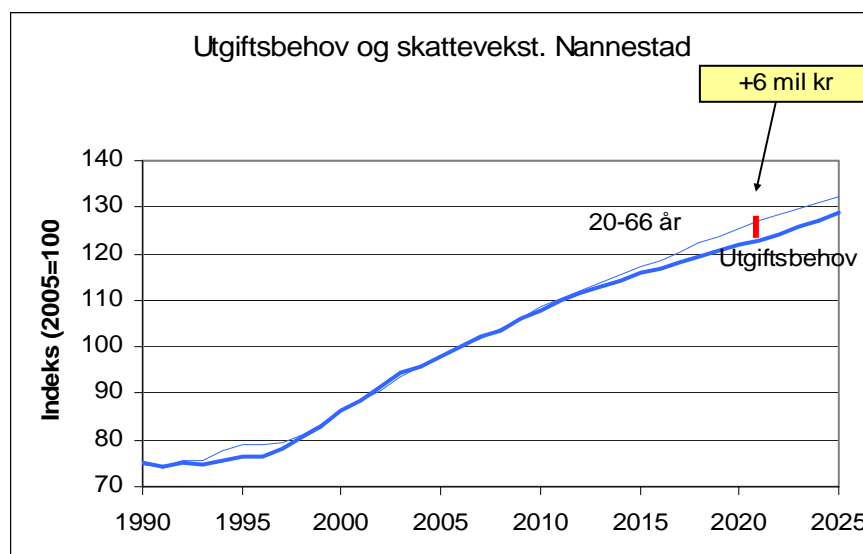
Vi vil her analysere betydningen en økende befolkning har for skatteinntang og driftsutgiftene. Det sentrale spørsmålet er om økningen i kommunenes skatteinntang har vært tilstrekkelig til å dekke de økte driftsutgiftene og hvordan dette forholdet vil utvikle seg i årene som kommer. Det er foretatt beregninger for hele perioden fra 1990 til 2025. Beregningene er basert på de demografiske utviklingsbanene som er beskrevet i kapittel to.

I prinsippet kan *skatteinntangen* fra personlige skattytere være påvirket av antall personer i yrkesaktiv alder, hvor stor del av befolkningen som er i arbeid og betaler skatt og hvor mye skatt hver person betaler. Et uttrykk for utviklingen av antall personer i yrkesaktiv alder er antall personer i aldersgruppen 20-66 år.

Demografiske effekter

Videre har vi studert effekten av den demografiske utviklingen for *driftsutgiftene* ved å ta utgangspunkt i kostnadsnøkklene i det statlige inntekts-systemet. Beregningene bygger på de demografiske kriteriene som forteller hvor stor del av driftsutgiftene i en gjennomsnittskommune som kan knyttes til ulike aldersgrupper (0-5 år, 6-15 år, osv). En slik metode gir grunnlag for å fange opp den rene demografiske effekten. En tilsvarende metode er brukt av det tekniske beregningsutvalget for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU)² som grunnlag for å beregne hvordan kommunesektorens utgifter påvirkes av den demografiske utviklingen. Metoden fanger ikke opp effekten av endringer i standarder, dekningsgrader eller om det har vært endringer i produktivitet.

Det er beregnet et utgiftsbehov i *Nannestad* for 1990 som har en indeksverdi på omtrent 75, se figur 3.1, noe som innebærer at utgiftsbehovet dette året var 25 prosent lavere enn nivået fra 2005. Det er videre beregnet at utgiftsbehovet vil vokse med 30 prosent fra 2005 til 2025.



Figur 3.1: Utgiftsbehov og skatteutvikling 1990-2025 Nannestad. Indekser hvor 2005 =100.

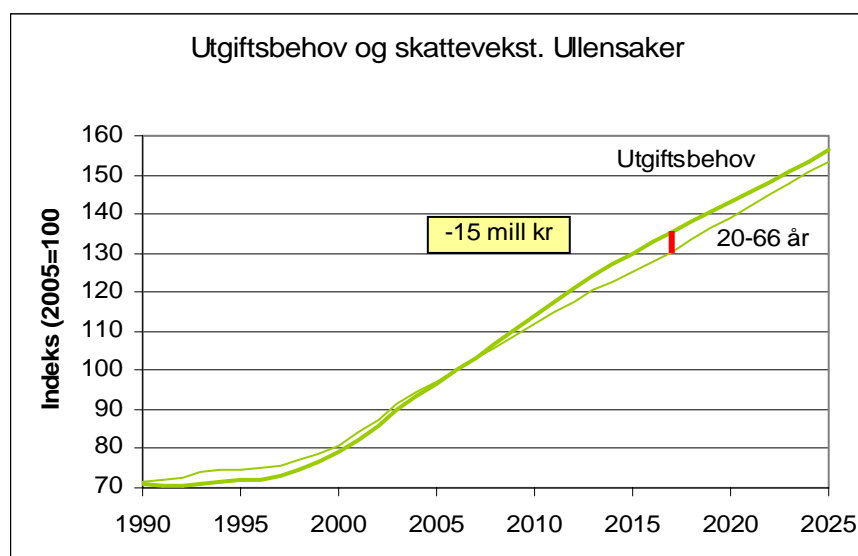
I perioden fra 1990 og frem til i dag har utviklingen for antall innbyggere i yrkesaktive befolkningen i all hovedsak fulgt samme utviklingsbane som utgiftsbehovet. Alderssammensetningen i dag ser med andre ord ikke ut til å skape større driftsmessige utfordringer for kommunen sammenliknet med befolkningen i 1990.

I de nærmeste årene fremover ser det ut til å bli en svært parallell utvikling for de to kurvene. I perioden etter 2010 er det beregnet at utgiftsbe-

² Notat fra TBU til 1. konsultasjonsmøte mellom staten og kommunesektoren 15. februar om statsbudsjettet 2006.

hovet har en noe svakere utvikling enn aldersgruppen fra 20 til 66 år, noe som kan bety et positivt bidrag på rundt 6 millioner kroner til saldering av kommunenes økonomi. Beløpet tilsvarer rundt 1 prosent av kommunens brutto driftsutgifter.

Sammenliknet med Nannestad har *Ullensaker* sterkere vekst i utgiftsbehovet, se figur 3.2. Det er beregnet at behovet har vokst med 30 prosent i perioden fra 1990 og at det vil vokse med ytterligere 55 prosent i perioden til 2025. Dette har sammenheng med at befolkningen har økt mer i *Ullensaker* enn i *Nannestad* og at denne utviklingen ser ut til å fortsette (jf kapittel 2).



Figur 3.2: Utgiftsbehov og skatteutvikling 1990-2025 Ullensaker. Indekser hvor 2005 =100.

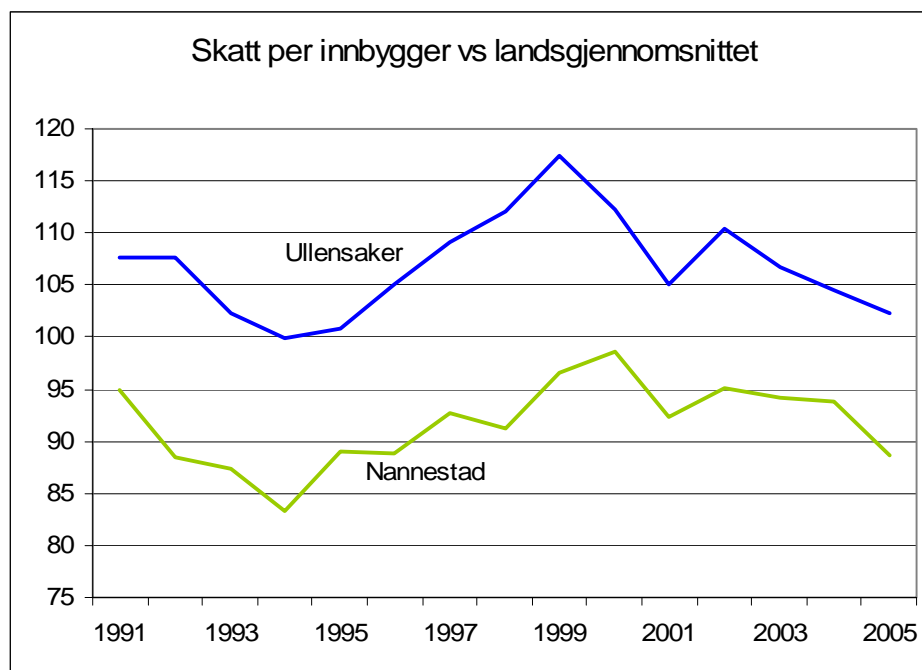
Også for *Ullensaker* er hovedbildet en parallell utvikling for de to kurvene. En forskjell er at utgiftsbehovet for *Ullensaker* i årene fremover vokser noe mer enn aldersgruppen fra 20 til 66 år. Vi har beregnet at avviket tilsvarer et negativt bidrag til saldering av kommunens økonomi som utgjør rundt 15 millioner kroner i årene mellom 2015 og 2020. Også for *Ullensaker* utgjør beløpet rundt 1 prosent av kommunens brutto driftsutgifter.

Vi vil understreke at det for begge kommunene kun er beregnet den isolerte effekten for saldering som følge av demografiske forhold. Vi viser til avsnitt 3.6 som gir mer helhetlige beregninger.

Skatt per innbygger

For perioden 1991 til 2004 har vi sett på utviklingen i samlet skatteinngang i forhold til antall innbyggere som bor i kommunen og sammenliknet med tilsvarende utvikling for landet som helhet, se figur 3.3. På

begynnelsen av 1990-tallet hadde Ullensaker en skatteinngang per innbygger som lå 8 prosent høyere enn i landet som helhet. Deretter hadde kommunen en svakere utvikling enn resten av landet, slik at nivået i 1994 lå på omtrent samme nivå som landet. Fra 1994 var skatteveksten i Ullensaker sterkere enn i resten av landet og i 1999 var nivået 17 prosent høyere enn resten av landet. De siste årene har utviklingen vært markert svakere enn for resten av landet og i 2005 var nivået rundt 2 prosent høyere enn landet.



Figur 3.3: Skatt per innbygger 1991-2004 for Ullensaker og Nannestad. Landsgjennomsnitt=100. Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Nannestad har gjennom hele perioden hatt en skatteinngang per innbygger som har ligget lavere enn Ullensaker. Utviklingen gjennom perioden er omtrent den samme som i Ullensaker. I 2005 lå skatteinngangen på omtrent 89 prosent av landsgjennomsnittet som er rundt 6 prosentpoeng svakere enn i 1991. Svekkelsen i forhold til landsgjennomsnittet er omtrent den samme i de to kommunene.

Det ser ut til at den svake utviklingen kan henge sammen med fallende yrkesdeltakelse i befolkningen. I perioden fra 2000 til 2004 har antall sysselsatte med bosted i Nannestad økt med 5,6 prosent³. I samme periode har antall personer i aldersgruppen 20-66 år hatt en økning på hele 10,9 prosent. I Ullensaker er tendensen den samme med en økning i

³ Kilde: Registerbasert sysselsetningsstatistikk fra SSB.

sysselsettingen på 8,7 prosent og en økning i aldersgruppen fra 20-66 år på hele 18 prosent.

Konklusjon

I perioden fra 1990 til 2005 har utviklingen for utgiftsbehovet som følge av den demografiske utviklingen omtrent vært den samme som utviklingen for antall personer i yrkesaktiv alder. Sett i forhold til landet som helhet hadde både Ullensaker og Nannestad omtrent samme skatteinn- gang per innbygger i 2004 som i 1991.

I årene etter 2010 er det beregnet at den demografiske utviklingen vil gi positive økonomiske effekter for Nannestad og negative effekter for Ullensaker. For begge kommunene er det beregnet utslag som utgjør rundt 1 prosent av kommunens utgifter. Ser vi kommunene under ett er det et negativt avvik som utgjør omtrent en halv prosent av kommunenes brutto utgifter. Disse utslagene kan sies å være av relativt beskjeden betydning i forhold til kommunens samlede økonomi.

3.4 Investeringer 1990-2009

Samlede investeringer

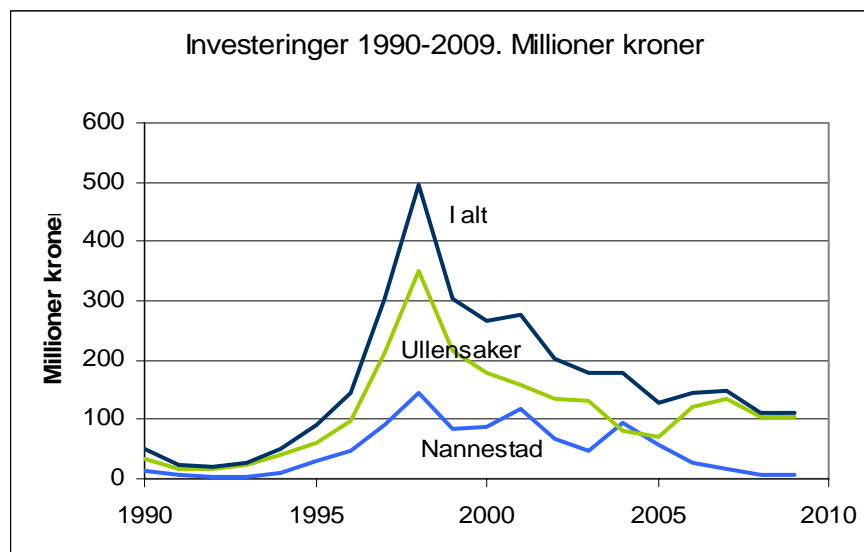
Nedenfor oppsummeres kort utviklingen i kommunenes samlede investeringer i perioden 1990 til 2005 og planlagte investeringer frem til 2009. Opplysningene om investeringene er levert av de to kommunene. For perioden 1990 til 2005 er det foretatt en korrigerering til faste 2006-priser ved hjelp av prisindeksen for kommunale bruttoinvesteringer⁴. I denne perioden har investeringene vært på 910 millioner kroner i Nannestad og 1.938 millioner kroner i Ullensaker.

Fra 1990 til 1994 var investeringene på et lavt nivå både i Ullensaker og Nannestad med et gjennomsnittlige årlig nivå på knapt 10 millioner kroner i Nannestad og knapt 30 millioner kroner i Ullensaker, se figur 3.4. I denne perioden var det også en beskjeden økning av befolkningen i kommunene.

I begge kommunene økte deretter investeringene etter vedtaket om å bygge den nye hovedflyplassen, og samtidig tiltok befolkningsveksten.

I begge kommunene var det en kraftig økning av nivået på investeringene inntil et toppunkt i 1998, som er samme år som flyplassen ble åpnet. Dette året investerte de to kommunene til sammen 500 millioner kroner fordelt på 150 millioner kroner for Nannestad og 350 millioner kroner for Ullensaker. Etter dette har det vært en reduksjon i begge kommunene.

⁴ Kilde TBU. Rapport fra desember 2005



Figur 3.4: Investeringer Ullensaker og Nannestad 1990-2009. Faste priser i millioner 2006-kroner. Faktiske investeringer 1990-2004, anslag for 2005 og planlagte investeringer 2006-2009. Kilde: Opplysninger fra kommunene.

De gjennomsnittlige årlige investeringene for perioden fra 1995 til 2005 har vært på rundt 80 millioner kroner i Nannestad og rundt 150 millioner kroner i Ullensaker. De gjennomsnittlige årlige investeringene i perioden fra 1990 til 1994 utgjorde rundt 15 prosent av nivået de siste 11 årene.

Ullensaker kommune har i sin økonomiplan for 2006 til 2009 planlagt årlige investeringer på mellom 100 og 130 millioner kroner. I Nannestad er det planlagt en gradvis reduksjon slik at investeringene i 2008 og 2009 utgjør mindre enn 10 millioner kroner, som er et hovedgrep for å rette opp balansen i økonomien.

Investeringer og befolkningsvekst

Investeringer kan i prinsippet være begrunnet i følgende tre forhold (AGENDA 2006)⁵:

- *Reinvesteringer* som går til å vedlikeholde eksisterende bygningsmasse.
- *Standardhevinger* som går til å øke standarden på bygningsmassen.
- *Kapasitetsutvidelse* for å ta i mot en økende befolkning

Vi er interessert i å finne ut hvor stor andel av investeringene som kommunene kan knyttes til de ulike forholdene og vi er spesielt interessert i den delen av investeringene som er foretatt for å ta i mot en befolkning som øker. Den beste metoden hadde vært å knytte den enkelte

⁵ AGENDA (2006): "Kommentar til NOU 2005:18 Fordeling, forenkling, forbedring"

investering til begrunnelsene nevnt over. I dette prosjektet har det ikke vært rom for en slik detaljert tilnærming. Vi har derfor valgt en mer indirekte metode. Først er investeringene fordelt på fire hovedformål:

- Skole
- Institusjoner innen pleie og omsorg
- VAR
- Andre investeringer

Videre har vi forutsatt at alle investeringene er foretatt for å øke kapasiteten for å ta i mot en voksende befolkning i ulike aldersgrupper. Investeringene i nye skoler er sett i sammenheng med utviklingen i aldersgruppen 6-15 år, investeringer i institusjoner er sett i sammenheng med økningen i gruppen over 80 år, og investeringene for de to siste formålene er sett i forhold til samlet befolkningsvekst.

Disse forutsetningene innebærer at vi anslår for høye investeringer for hver ny innbygger i ulike aldersgrupper. Formålet er imidlertid ikke å gi eksakte anslag, men å komme på sporet av eventuelle forskjeller i investeringsstrategier mellom kommunene.

Nannestad

Nannestad har i perioden fra 1990 til 2005 investert 279 millioner kroner i skoler, se tabell 3.4. I samme tidsrom var det økning på 680 barn i skolepliktig alder. Om vi forutsetter at alle investeringene ble gjort for å ta imot disse barna, gir det i så fall investeringer på 423.000 kroner per nytt barn.

Tabell 3.4: Investeringer i faste 2006-kroner for Nannestad fordelt på fire hovedformål og fordelt på endret befolkning for utvalgte aldersgrupper. (*) Endringen omfatter ett alderskull 6-åringer i 1997.

	Investering 1990-2005		Befolkningsendring 1990-2005	
	I alt	Per ny person	Aldersgruppe	Endring
	Mill kr	1000 kr		
I alt	910	423	I alt	2149
Skole	279	410	6-15 år*	680
Institusjoner	175	1550	80- år	113
VAR	183	85	I alt	2149
Andre investeringer	273	127	I alt	2149

Hva kan så forklaringen være til dette relativt høye tallet? En forklaring er at kommunen har bygd en helt ny skole på Eltonåsen til nærmere 90 millioner kroner til erstatning for den gamle Løken skole. Eltonåsen skole er ikke bygd ene og alene som en følge av vekst, men til erstatning for en skole som lå innenfor støysonen til flyplassen.

I perioden har kommunen ellers bygd skoler i flere av kretsene, noe som har gjort at kommunen samlet sett nå har god kapasitet til å ta i mot en økende befolkning. For kommunen er det en utfordring at det har vært størst press på de skolene som har minst kapasitet, som følge av at det er her boligbyggingen har skjedd. Denne utviklingen har kunnet skje fordi boligbyggingen i liten grad er styrt til områder hvor det er ledig kapasitet på skolene.

De største problemene med kapasiteten er i Maura som ligger nord i kommunen og delvis også på Nannestad. Som en midlertidig løsning har kommunen tatt i bruk deler av kommunehuset til ungdomsskole. Samtidig har kommunen god kapasitet på den nye skolen på Eltonåsen som ligger syd i kommunen ikke så langt fra grensen til Gjerdrum. Her er det imidlertid svak vekst i befolkningen. Kommunen tar nå sikte på å øke utbyggingstakten i denne delen av kommunen.

Det ser med andre ord ut til at de høye enhetskostnadene per barn har sammenheng med at økningen i befolkningen delvis har kommet i andre deler av kommunen enn der skolene er bygd. Dersom kommunen i årene fremover i større grad klarer å utnytte denne ledige kapasiteten, vil det kunne bidra til å redusere behovet for investeringer.

De siste 16 årene har Nannestad investert 175 millioner kroner i institusjoner (sykehjem) og det har vært en økning på 113 personer for de over 80 år. Gitt forutsetningen om at investeringene er rettet mot denne gruppen, gir dette gir investeringer på rundt 1,5 millioner per person.

Det høye nivået er en indikasjon på investeringene i sykehjem primært ikke har gått på å dekke behovet til en økende befolkning. En sannsynlig forklaring er at investeringene har bidratt til økt standard for befolkningen i kommunen både gjennom økte dekningsgrader og gjennom en bygningsmasse av høyere kvalitet. Kommunen har dessuten bygget en kapasitet som er større enn det kommunen i dag trenger. De ledige plassene vurderes nå solgt til andre kommuner.

Tilsvarende er det beregnet at investeringene i VAR-sektoren tilsvarer 85 000 kroner per person. Utgiftene som kommunen har hatt blir dekket gjennom brukerbetalinger. Endelig er det beregnet at de øvrige investeringene tilsvarer 104 000 kroner for hver nye person i kommunen.

Ullensaker

Ullensaker har de siste 16 årene investert 381 millioner kroner i skoler, se tabell 3.5. I samme tidsrom var det økning på 1 628 barn i skolepliktig alder. Dette gir investeringer på 234 000 kroner per nytt barn, noe som er vesentlig lavere enn Nannestad.

Tabell 3.5: Investeringer i faste 2006-kroner for Ullensaker fordelt på fire hovedformål og fordelt på endret befolkning for utvalgte aldersgrupper. (*) Endringen omfatter ett alderskull 6-åringer i 1997.

	Investering 1990-2005		Befolkningsendring 1990-2005	
	I alt	Per ny pers	Aldersgruppe	Endring
	Mill kr	1000 kr		
I alt	1938	301	I alt	6435
Skole	381	234	6-15 år*	1628
Institusjoner	334	714	80- år	468
VAR	568	88	I alt	6435
Andre investeringer	672	104	I alt	6435

Presset som følge av veksten er størst i Jessheim og på Kløfta. Her har kommunen bygd to nye skoler for å ta i mot flere barn. Ellers har kommunen mer aktivt enn Nannestad søkt å styre boligbyggingen til områder hvor det er ledig kapasitet på skolene. Dette kan forklare at investeringene per ny elev ligger vesentlig lavere i Ullensaker enn i Nannestad.

Ullensaker har i dag 10 barneskoler. I løpet av perioden er det bygd en ny skole og en er totalrenovert. Kommunen har valgt å opprettholde skolene for å støtte opp om lokalsamfunnene. Nye regler har ført til at skolestrukturen ikke lenger er så kritisk for driftsutgiftene. Innenfor skole har kommunen gått over til stykkprisfinansiering. Tidligere varierte utgiftene fra litt over 30 000 for de som lå lavest til nærmere 60 000 for skolen som lå høyest. Nå er forskjellene jevnet ut samtidig som kommune har spart penger. Dette gjør at en spredt skolestruktur nå representerer en redusert belastning for kommunens driftsutgifter.

I forhold til nye innbyggere ligger VAR-investeringene på omtrent samme nivå i Ullensaker og Nannestad.

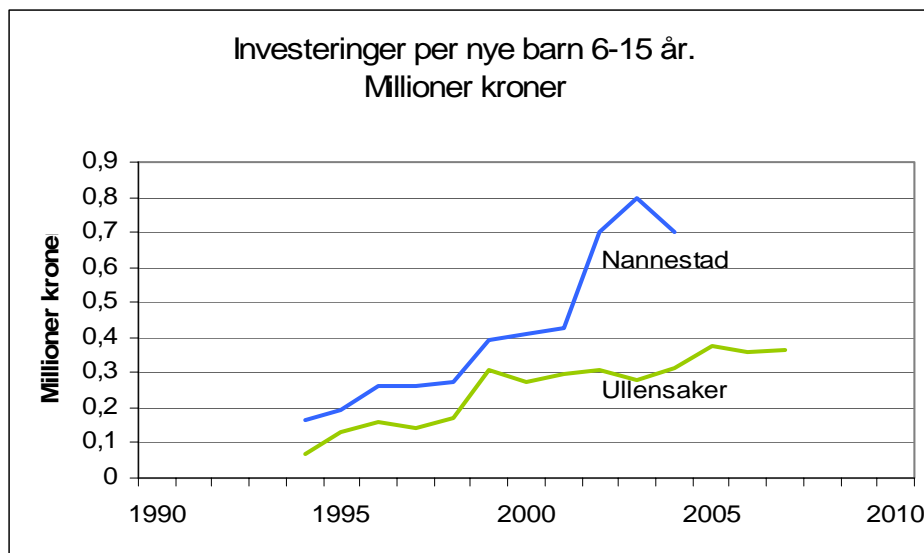
Andre investeringer har vært på 672 millioner kroner som utgjør 104 000 kroner per ny person. Disse investeringene var høyest i 1997 da kommunen investerte 145 millioner kroner, noe som har sammenheng med byggingen av et nytt kommune- og kulturhus.

Tilpasninger over tid for skole- og sykehjemsinvesteringer

Det neste spørsmålet er om det over tid har skjedd endringer i hvordan kommunenes har investert i skoler og sykehjem for å ta i mot en økende befolkning. For å svare på spørsmålet har vi benyttet en metode med femårs glidende gjennomsnitt som er brukt både for befolkningsendringer og for investeringene som er foretatt. Dersom denne metoden ikke hadde vært brukt hadde utviklingen i vært preget av store årlige variasjoner. Siktemålet er å få frem underliggende trender. Ellers har vi fort-

satt utgangspunkt i den forenklete forutsetningen at alle investeringer er gått til å ta i mot en økende befolkning.

I begge kommunene lå investeringene i *skoler* i begynnelsen av perioden på et vesentlig lavere nivå enn de gjør i dag, se figur 3.5. I Ullensaker kostet et nytt skolebarn rundt 150 000 kroner i perioden fra 1996 til 1998. Tilsvarende beløp i dagens situasjon er på drøyt 350 000 kroner. Det kan være flere mulige årsaker til denne økningen. En forklaring kan være at kommunene i utgangspunkt hadde skoler med ledig kapasitet til å ta i mot nye skolebarn og at denne muligheten gradvis blir uttømt slik at veksten etter hvert i større grad utløser behov for investeringer. En annen forklaring kan være at standarden for nye skoleinvesteringer ligger på et høyere nivå i dag enn den gjorde på begynnelsen av 1990-tallet. En tredje forklaring kan være at kommunene i dag bruker mer på rehabilitering enn de gjorde i begynnelsen av perioden.



Figur 3.5: Skoleinvesteringer i faste 2006-kroner per nye barn i aldersgruppen 6-15 år. Millioner kroner.

Gjennom hele perioden har nivået på investeringene vært høyere i Nannestad enn for Ullensaker. Forskjellen er særlig stor i slutten av perioden hvor investeringene i Nannestad var på over 700 000 for hvert nytt skolebarn. Dette svært høye nivået skyldes at kommunen har foretatt investeringer i nye skoler samtidig som økningen i antall skolebarn har avtatt. Som tidligere nevnt er resultatet at kommunen har kapasitet til å ta i mot nye skolebarn i den sydlige delen av kommunen.

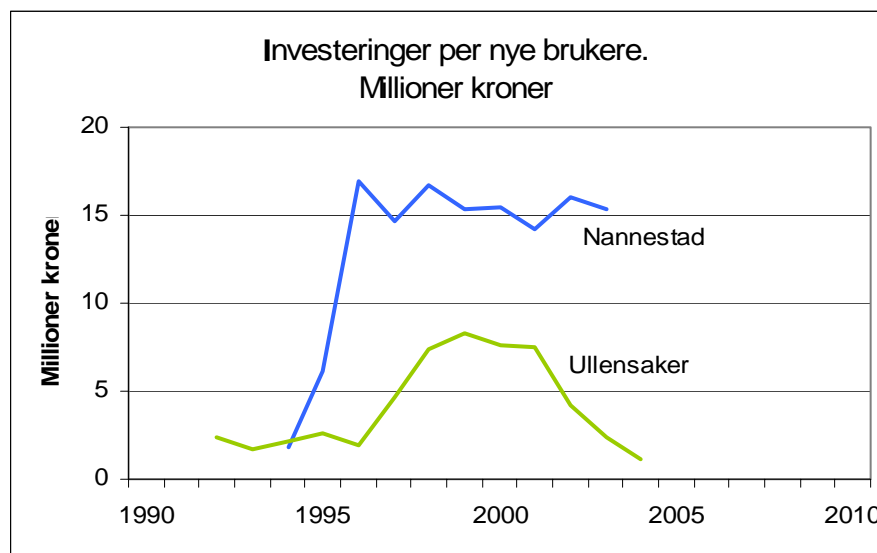
I beregningen av behovet for nye plasser på *sykehjem* har vi lagt til grunn følgende dekningsgrader for ulike aldersgrupper:

- Yngre enn 67 år: 0,1%

- 67-79 år: 2,7%
- 80- år: 15%

Dette er dekningsgrader som tidligere er brukt i AGENDA (2004)⁶ og baserer seg på observerte dekningsgrader i 2003. Med utgangspunkt i disse dekningsgradene og den demografiske utviklingen i kommunene har vi så beregnet endringen i antall brukere fra 1990 til 2025. Ved hjelp av denne metoden får vi et mer nyansert bilde enn ved bare å se på utviklingen for aldersgruppen over 80 år.

Resultatet av beregningene er at Nannestads utgifter per ny bruker lå på rundt 15 millioner i perioden fra 1996 til 2003, se figur 3.6. Som tidligere nevnt er dette kan dette forklares med at investeringene i sykehjem primært har vært resultatet av en kvalitetsreform og at de i liten grad har vært rettet mot å dekke behovet til en økende befolkning.



Figur 3.6: Institusjonsinvesteringer i faste 2006-kroner per nye brukere. Millioner kroner i faste 2006-priser.

I Ullensaker lå investeringene for hver ny bruker på rundt 2 millioner fra 1992 til 1996. De økte så til et nivå på 7 til 8 millioner i perioden 1998 til 2001. Økningen har trolig sammenheng med den statlige satsingen disse årene på å øke standarden for eldreomsorgen. Deretter ble gradvis redusert til 1 million kroner i 2004. De siste årene har dette sammenheng med at kommunen de siste årene har valgt å leie sykehjemsplasser fremfor å bygge dem selv. Det innebærer lave investeringskostnader. Til gjengjeld blir driftsutgiftene til sykehjem høyere enn de ellers ville vært fordi disse utgiftene også går til leie av lokaler.

⁶ AGENDA (2004): "Økonomien på sikt". Utarbeidet på oppdrag fra Ullensaker kommune

Konklusjonen så langt er at omfanget av investeringer er høyere for Nannestad enn for Ullensaker, målt både i forhold til veksten i befolkningen og inntektsnivået for de to kommunene.

3.5 Investeringer 2005-2025

Det neste steget i analysen er å gi et grovt anslag for investeringer for de neste 20 årene. Vi tar utgangspunkt i fremskrivingen til Statistisk sentralbyrå beskrevet i kapittel to og enhetskostnader til investeringer for ulike aldersgrupper som investeringene er rettet mot. Siktemålet har vært å gi antydning av behovet for investeringer for de fire hovedformålene. I beregningene er det lagt til grunn de samme enhetskostnadene for Ullensaker og Nannestad, se tabell 3.6. Nivået på enhetskostnadene er basert på følgende grunnlag:

- For enhetskostnadene for skole er det brukt gjennomsnittet for de to kommunene for perioden 1990-2005.
- Nivået for VAR-investeringene er etablert på grunnlag av innspill fra kommunene. Nivået er vesentlig lavere enn tilsvarende nivå for perioden 1990 til 2005 (jf tabell 3.4 og 3.5).
- For investeringene i institusjoner er det forutsatt at hver ny plass koster 1,5 millioner kroner, som er det samme som ble brukt til å beregne behovet for vekstinvesteringer i AGENDA (2006)⁷
- For andre investeringer er det forutsatt årlige investeringer på 1500 kroner per person bosatt i kommunen. Nivået innebærer en videreføring av et gjennomsnitt for de to kommunene for perioden 1990 til 2005. Vi har med andre valgt å knytte disse investeringene til hele befolkningen og altså ikke til nye innbyggere.

Tabell 3.6: Forutsetninger for fremskriving av investeringer i perioden 2005-2025. Enhetskostnader for ulike type investeringer i 1000 kroner i faste 2006-priser.

Type investeringer	Nannestad	Ullensaker	Enhet
Skole	286	286	per nytt barn
Institusjoner	1500	1500	per ny plass
VAR	20	20	per ny person
Andre investeringer	1,5	1,5	per bosatt person

Resultatet gir et samlet behov for investeringer de neste 20 årene på 2,6 milliarder kroner fordelt på 561 millioner kroner i Nannestad og 2 035 millioner kroner i Ullensaker, se tabell 3.7. Det er beregnet at behovet for

⁷ AGENDA (2006): "Kommentarer til NOU 2005:18. Fordeling, forenkling, forbedring"

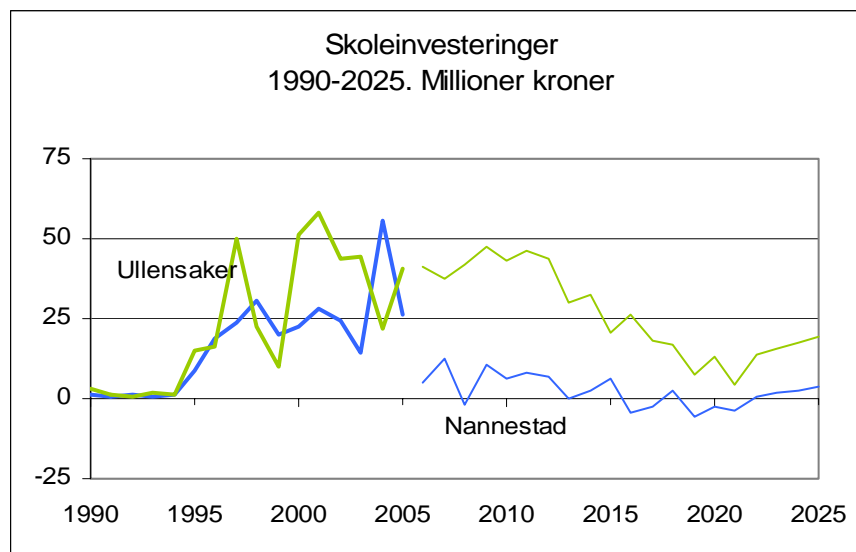
investeringer er størst innenfor VAR og ”andre investeringer”, men også innenfor skole og institusjoner (sykehjem) er det beregnet et betydelig behov for investeringer.

Tabell 3.7: Fremskrevet samlet behov for investeringer i perioden 2005-2025. Millioner kroner i faste 2006-priser.

	I alt	Nannestad	Ullensaker
I alt	2597	561	2035
Skole	584	47	537
Institusjoner	315	77	238
VAR	375	73	303
Andre investeringer	1322	364	958

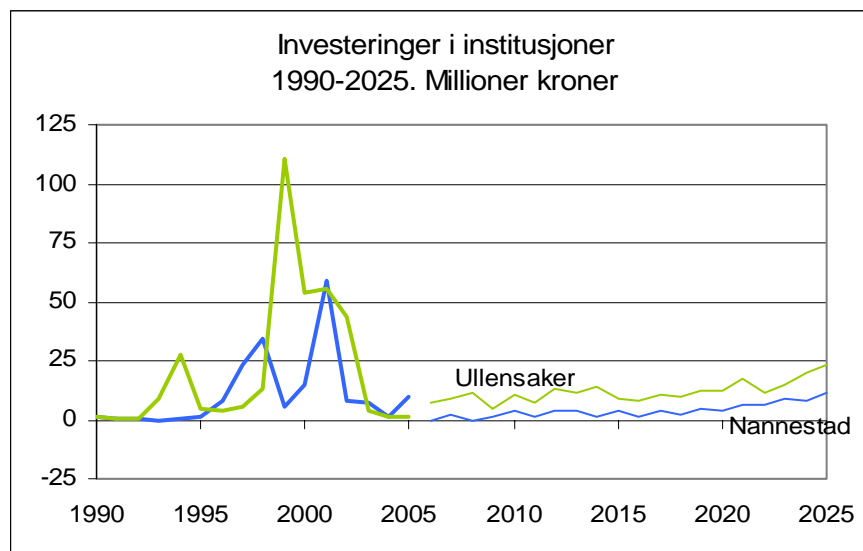
Det kan argumenteres for at investeringene kan bli både høyere og lavere enn det som er beregnet her. De gjennomførte VAR-investeringene innebærer at det er bygget ut kapasitet til å ta i mot en større befolkning. På den annen side blir det påpekt at det er behov for å bygge ut avløpsnett i deler av Nannestad. En mer grundig analyse kreves for å gi et tydeligere bilde av hva det beregnede nivået betyr i praksis. Et nøkkel-spørsmål vil være i hvilken grad økningen av befolkningen kommer i de delene av kommunene som har ledig kapasitet i den tekniske og sosiale infrastrukturen.

For Ullensaker er det i årene frem til 2012 beregnet et årlig behov for investeringer i *skoler* på over 40 millioner, jf figur 3.7. Deretter blir behovet gradvis redusert til årene rundt 2020 med et årlig behov på rundt 10 millioner kroner. I Nannestad er det beregnet et årlig behov som i årene frem til 2015 ligger mellom rundt 0 og 10 millioner kroner. Deretter er det beregnet noen år med et negativt behov for investeringer. Grunnen til dette er at fremskrivingen gir en reduksjon i antall skolebarn for disse årene.



Figur 3.7: Gjennomførte skoleinvesteringer 1990-2005 og fremskrevet behov 2005-2025. Millioner kroner i faste 2006-priser.

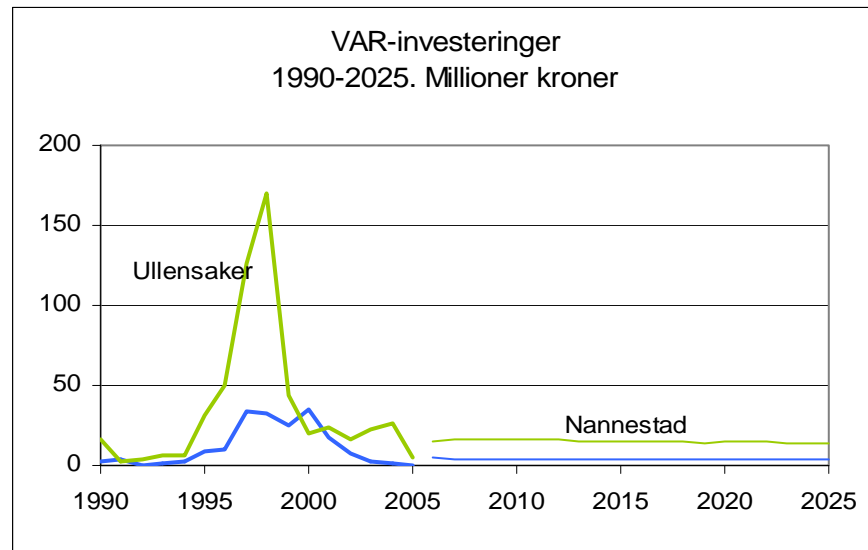
Det er beregnet et gjennomsnittlig årlig behov for investeringer i *institusjoner* (sykehjem) på 4 millioner kroner i Nannestad og 12 millioner kroner i Ullensaker. I begge kommuner er det en økning av behovet gjennom perioden, noe som er et resultat av flere personer i den eldste delen av befolkningen. For begge kommuner er det beregnet et behov som er vesentlig lavere enn det var i årene rundt år 2000.



Figur 3.8: Gjennomførte institusjonsinvesteringer 1990-2005 og fremskrevet behov 2005-2025. Millioner kroner i faste 2006-priser.

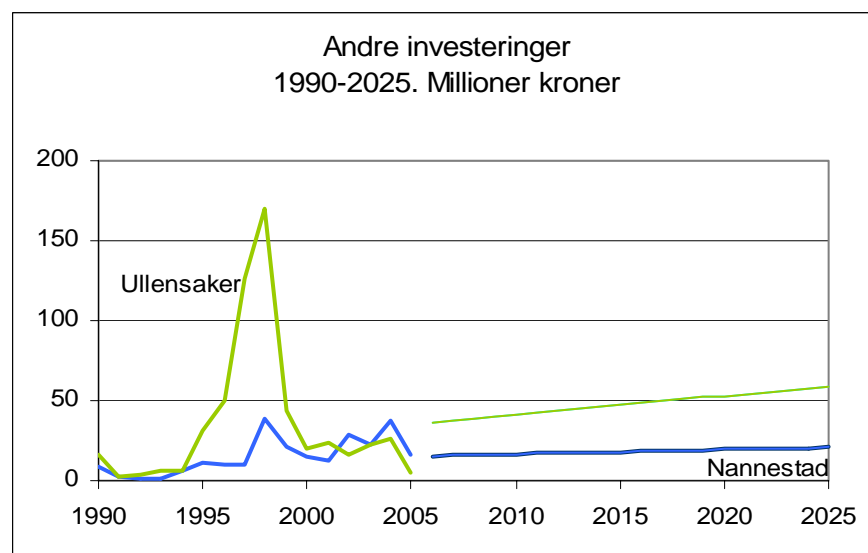
Det er beregnet et årlig behov for investeringer i VAR i Ullensaker på rundt 15 millioner kroner og i Nannestad på 4 millioner kroner, se figur

3.9. Kurvene for begge kommunene viser en svak avtakende tendens gjennom perioden. Dette er et resultat av at fremskrivingen viser en tilsvarende reduksjon i veksten i befolkningen.



Figur 3.9: Gjennomførte VAR-investeringer 1990-2005 og fremskrevet behov 2005-2025. Millioner kroner i faste 2006-priser.

I følge beregningene øker behovet for *andre investeringer* i Ullensaker fra knapt 40 millioner kroner til rundt 60 millioner kroner i 2025, se figur 3.10. For Nannestad er det beregnet en tilsvarende økning fra rundt 15 til 20 millioner kroner. For begge kommunene er utviklingen et uttrykk for veksten i samlet befolkning.



Figur 3.10: Gjennomførte andre investeringer 1990-2005 og fremskrevet behov 2005-2025. Millioner kroner i faste 2006-priser.

Kommunene står foran betydelige investeringer også i årene som kommer. Nivået på investeringen er avhengig av i hvilken grad man klarer å utnytte kapasitet i eksisterende infrastrukturen.

3.6 Fremskrivning av driftsinntekter og -utgifter

Det er foretatt beregninger av utviklingen for kommunes driftsinntekter og -utgifter som følge av fremtidig befolkningsutvikling og som følge av renter og avdrag på lån som må tas opp for å finansiere det tidligere omtalte behovet for investeringer.

Behov for tilpasninger som følge av investeringer som er foretatt

I perioden fra 1990 til 2005 foretok kommunene samlet investeringer på 2,8 milliarder kroner. Lånene som kommunene har tatt opp for å finansiere investeringene har ført til at begge kommunene har en gjeld som er høyere enn gjennomsnittet for landet. Gjelden er særlig høy i Nannestad som er blant kommunene i landet med høyest gjeld. Den høye gjelden innebærer at kommunene må sette av en relativt stor andel av inntektene til å betale renter og avdrag på lån. Økningen i renter og avdrag har ført til at midler som kan brukes på driften blir tilsvarende redusert. Denne tilpasningen av driftsutgiftene er noe kommunene gradvis har måttet gjennomføre i takt med økningen i låneforpliktelsene.

I tillegg har kommunene følgende utfordringer årene som kommer:

- Kommunene har mottatt statlig finansieringsbistand som utgjør 21 millioner kroner for Nannestad og 30 millioner kroner for Ullensaker. I perioden fra 2005 til 2009 skjer det en gradvis reduksjon av bistanden. Bistanden har delvis vært brukt til å finansiere driftsutgifter. Reduksjonen fører derfor til et behov for innstramminger for driftsutgiftene.
- I 2009 er det lagt opp til at nedbetalingen av lånene skal starte med årlige avdrag på rundt 7 millioner kroner for Nannestad og 12 millioner kroner for Ullensaker.

I forhold til nivået i 2004 kan det dermed bli et behov for å saldere budsjettet i 2009 med 28 millioner kroner i Nannestad og 42 millioner i Ullensaker. Det samlede behovet på hele 70 millioner kroner utgjør 5 prosent av kommunenes samlede driftsutgifter. Kommunene kan håpe på at man gjennom en dialog med statlige myndigheter kan komme frem til en mer gunstig ordning som kan redusere behovet for saldering.

Disse behovene for tilpasning er et resultat av investeringer og tilpasninger som allerede er foretatt. I den videre analysen vil vi se på kommunenes evne til å finansiere nye investeringer i perioden frem til

2025 som samlet er beregnet til 2,6 milliarder kroner. Det beregnede behov for saldering som følge av de nye investeringene kommer i tillegg til behovene omtalt over.

Forutsetninger for fremskriving av inntekter og utgifter

Følgende forutsetninger er lagt til grunn:

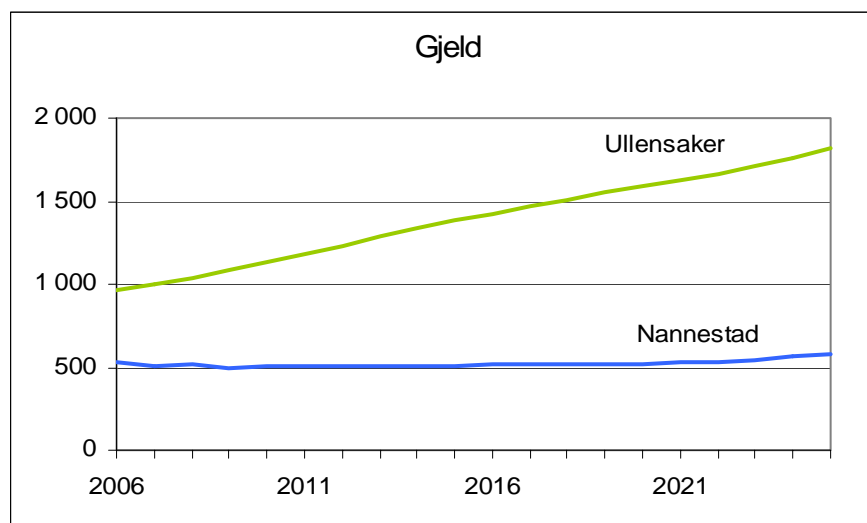
- Befolkningen i kommunene utvikler seg i henhold til mellomalternativet (MMMM) i fremskrivingen til Statistisk sentralbyrå. Denne fremskrivingen bygger på forutsetninger om middels fruktbarhet, forventet levealder, nettoinnvandring og innenlands mobilitet.
- Skatteinngangen utvikler seg i takt med utviklingen for aldersgruppen fra 20-66 år
- Andre inntekter og bruttoutgifter utvikler seg i takt med utgiftsbehovet som er beregnet på grunnlag av kostnadsnøkklene i det statlige inntektssystemet. Metoden er nærmere beskrevet i avsnitt 3.3.
- Det er beregnet et behov for VAR-investeringer på 375 millioner kroner. Finansieringen av disse investeringene blir gjort på grunnlag av det såkalte selvkostprinsippet, noe som innebærer en fullfinansiering gjennom brukerbetaling. I de videre beregningene er finansieringen av disse investeringene holdt utenfor.
- Det er beregnet et behov for øvrige investeringer på 2,2 milliarder kroner. I det følgende er det foretatt beregninger av hvordan disse investeringene kan finansieres.
- Investeringene finansieres dels av egenkapital og dels av lån. Det er lagt til grunn et bidrag fra egenkapitalen på 2 millioner i Nannestad og 10 millioner i Ullensaker. Beløpene tilsvarer det planlagte nivået i de to kommunene i 2006.
- Alle beregningene er foretatt i faste 2006-priser. Beregningen i faste priser innebærer at rentesatsen som er brukt er en realrente som er differansen mellom rentesatsen på kommunale lån og forventet prisstigning.
- Det er forutsatt en rente på lån på 4,5 prosent og en prisstigning på 2 prosent, noe som gir en realrente på 2,5 prosent.
- Det er forutsatt en nedbetalingstid for nye lån på 35 år. Dette er tilsvarende nedbetalingstid som Ullensaker bruker i sin økonomiplan.

For eksisterende lån er det forutsatt at avdragene utgjør samme andel av lånegjelden som de gjør i vedtatt budsjett for 2006.

Fremskriving av gjeld og inntekter og utgifter

Det er beregnet en økning av gjelden for begge kommunene. Gjelden i Ullensaker blir omtrent doblet fra et nivå på rundt 960 millioner kroner i

2006 til rundt 1 820 millioner kroner i 2025, se figur 3.11. I Nannestad øker gjelden fra 530 millioner i 2006 til 580 millioner kroner i 2025.



Figur 3.11: Gjeld 2006-2020 i faste 2006-priser. Statlige lån (Gardermomidlene) og ny gjeld som følge av investeringer i VAR er holdt utenfor.

I Nannestad er det beregnet en liten forbedring av brutto driftsresultat fra 30 millioner kroner i 2006 til 33 millioner kroner i 2025. Nedtrappingen av statsbistanden (jf avsnitt 3.2) begynte i 2005 og har isolert sett ført til en reduksjon av brutto driftsresultat for både 2005 og 2006. I årene fremover vil den videre nedtrappingen føre til en ytterligere reduksjon på 12 millioner kroner.

Tabell 3.8: Fremskrivning av inntekter og utgifter for Nannestad 2006-2025. Millioner 2006-kroner.

Budsjettposter	2006	2010	2015	2020	2025
Skatteinntekter	179	194	210	225	237
+ andre inntekter	226	243	262	275	290
- redusert statsbistand	0	-12	-12	-12	-12
- bruttoutgifter	-374	-404	-434	-456	-482
= brutto driftsresultat	30	21	25	31	33
- avdrag	-29	-25	-23	-21	-22
- renter	-24	-21	-19	-18	-18
- justeringer	25	25	25	25	25
= netto driftsresultat	2	0	8	17	18
- egenkapital lån	-2	-2	-2	-2	-2
Til disposisjon	0	-2	6	15	16

Gjennom perioden fører den økte gjelden til at også renter og avdrag øker. Økningen er imidlertid av en beskjeden karakter slik at det er beregnet en positiv utvikling for kommunens nettodriftsresultat. I 2025 er netto driftsresultat 29 millioner kroner høyere enn i 2006. Dette kan tolkes som at den isolerte virkningen av den demografiske utviklingen gir et positivt bidrag til saldering av kommunens budsjett på 29 millioner kroner.

For Ullensaker er det beregnet at brutto driftsresultat reduseres fra 52 millioner kroner i 2006 til 28 millioner kroner i 2015 for så å øke til 50 millioner kroner i 2025, se tabell 3.9. I årene som kommer bidrar redusert statsbistand til en reduksjon av resultatet med 18 millioner kroner.

I forhold til kommunens økonomiplan har vi beregnet en noe sterkere økning både for inntektene og utgiftene. Dette er et resultat av at vi i dette prosjektet har brukt fremskrivingen av befolkningen foretatt av Statistisk sentralbyrå og at denne fremskrivingen gir en sterkere økning i befolkningen enn kommunens egen fremskriving. Dessuten har kommunen anslått en svakere utvikling for det statlige rammetilskuddet enn resultatet av fremskrivingene i dette prosjektet.

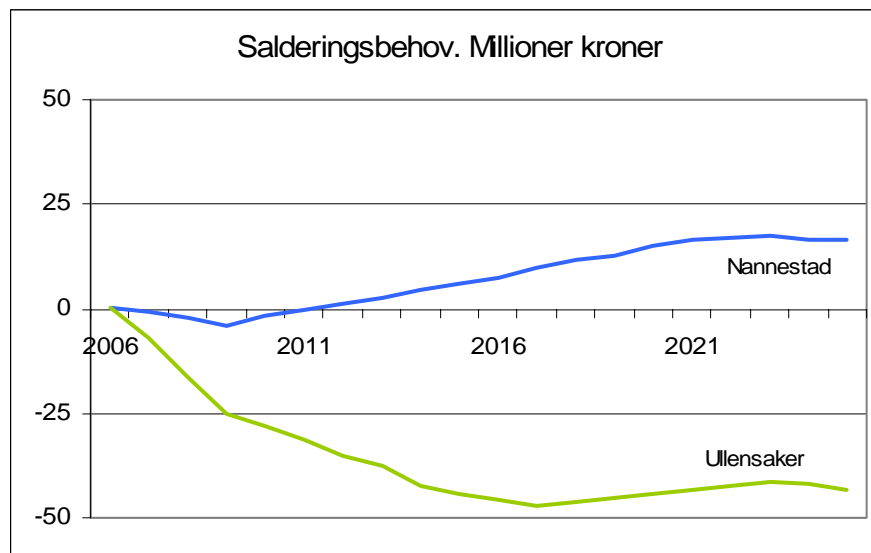
Tabell 3.9: Fremskriving av inntekter og utgifter for Ullensaker 2006-2025. Millioner 2006-kroner.

Budsjettposter	2006	2010	2015	2020	2025
Skatteinntekter	501	561	628	697	769
+ andre inntekter	500	570	649	716	781
- redusert statsbistand	0	-18	-18	-18	-18
- bruttoutgifter	-948	-1 082	-1 231	-1 358	-1 482
= brutto driftsresultat	52	31	28	37	50
- avdrag	-20	-26	-35	-42	-50
- renter	-43	-44	-48	-50	-54
- justeringer	21	21	21	21	21
= netto driftsresultat	10	-18	-34	-34	-33
- egenkapital lån	-10	-10	-10	-10	-10
Til disposisjon	0	-28	-44	-44	-43

Det er beregnet at renter og avdrag øker fra 63 millioner kroner i 2006 til 104 millioner kroner i 2025. Samlet sett fører dette til en svekkelse av netto driftsresultat på 43 millioner kroner. Tolkningen er at den isolerte virkningen av den demografiske utviklingen gir et tilsvarende negativt bidrag til saldering av kommunens budsjett.

Det årlige behovet for saldering i de to kommunene er oppsummert i figuren under. Her kommer det frem at det for Ullensaker de første 10 årene er beregnet en økning i behovet for saldering. De siste 10 årene

ligger behovet for saldering stabilt på et nivå på rundt 44 millioner kroner. For Nannestad er bidraget til saldering etter noen år positivt og det øker gradvis til et nivå på rundt 15 millioner kroner i 2020.



Figur 3.12: Beregnet salderingsbehov 2006-2025. Millioner 2006-kroner.

3.7 Oppsummering av økonomiske utfordringer

Fremtidig behov for investeringer

Det er beregnet et samlet behov for investeringer de neste 20 årene på 2,6 milliarder kroner. Behovet for investeringer er fordelt med rundt 561 millioner kroner i Nannestad og 2 035 millioner kroner i Ullensaker.

Beregningene bygger på ulike forutsetninger som er omtalt tidligere i dette kapitlet. I det følgende vil vi drøfte hvordan endrede forutsetninger kan påvirke resultatet.

Forutsetter boligetterspørsel og tilrettelegging for boliger

Beregningene tar utgangspunkt i en fremskriving av befolkningen som innebærer at den samlet øker med 18 668 personer i perioden 2005-2025, noe som igjen forutsetter at det vil være etterspørsel etter boliger i årene som kommer og at kommunene vil legge til rette for boligbygging. Beregningene av det samlede investeringsbehovet kan ses på som et anslag for de samlede utfordringene kommunene har i å legge til rette for en teknisk og sosial infrastruktur som følge av en økende befolkning.

Det er viktig å understreke at fremskrivingen av befolkningen bygger på en videreføring av observerte trender og ikke en analyse av forhold som kan forklare utviklingen. Økningen i befolkningen kan bli annerledes

dersom det for eksempel skjer endringer i presset i boligmarkedet eller at kommunene endrer sin boligpolitikk. En innstramning i boligpolitikken vil kunne føre til en reduksjon i behovet for investeringer. Dette vil imidlertid samtidig føre til økt press i boligmarkedet og at færre får oppfylt sitt ønske om å bo i området.

Fordelingen av veksten mellom kommunene

Disse store forskjellene i behovet for investeringer er et resultat av ulike vekstbaner for økningen i befolkningen hvor det er lagt til grunn at befolkningen i perioden fra 2005 til 2025 øker med 3 629 personer i Nannestad og 15 039 personer i Ullensaker.

Utviklingen i hver av kommunene er avhengig av i hvilken grad hver av de to kommunene legger til rette for nye boliger. I gjeldende kommuneplan for Nannestad heter det: "Det skal legges til rette for bygging av inn-til 100 boenheter per år, dvs en årlig befolkningsvekst på 2 – 2,5 %.", og det er sannsynlig at kommunen vil legge til rette for minst 100 boliger i perioden frem til 2015. I så fall gir fremskrivingen fra SSB en for lav vekst i befolkningen. En årlig vekst i befolkningen på 2 prosent vil gi en økning i befolkningen fra 2005 til 2025 på 5.027 personer. Med en årlig vekst på 2,5 prosent vil befolkningen øke med 6 638 personer, som er nær det dobbelte av økningen i fremskrivingen til Statistisk sentralbyrå.

Tilsvarende gir fremskrivingen vi har brukt for Ullensaker en sterkere vekst i befolkningen enn kommunens egen fremskriving. Det kan med andre ord se ut som det er realistisk å anta at en større del av veksten i befolkningen kommer i Nannestad. I så fall vil det også skje forskyvninger i fordelingen av de økonomiske belastningene i de to kommunene

Vi vil også peke på at kommunene tilhører samme bolig- og arbeidsmarked og det kan skje endringer i hvilken type husholdninger som bosetter hver av i de to nye kommunene. På mange måter står derfor kommunene overfor det samme behovet om tilrettelegging av boliger og kommunale tjenester for de nye innbyggerne.

Er enhetskostnadene realistiske?

Beregninger bygger på samme enhetskostnader for de to kommunene. Nivåene som er brukt for investeringer i skole og institusjoner forutsetter at kommunene først og fremst retter investeringene mot å ta i mot en ny befolkning. Det er med andre ord lite rom for økning av standarden. Hvis de observerte forskjellene i investeringene kan tilskrives ulik styringspraksis, betyr det at Nannestad må etablere en sterkere grad av styring av utbyggingsmønsteret mer på linje med det som har vært situasjonen for Ullensaker.

For VAR-investeringen og øvrige investeringer er det lagt til grunn en videreføring av nivået fra 1990 til 2005. Det er grunn til å understreke at

dette er en grov tilnærming. Behovet fremover vil være avhengig av om kommunene klarer å utnytte investeringer som allerede er foretatt. For eksempel vil behovet for VAR-investeringene kunne reduseres dersom tilrettelegging av nye boligfelt gjøres i tilknytning til eksisterende vann- og avløpsnett.

Følsomhet for endring av rentesatsen

Resultatet av beregningene vil naturlig nok være påvirket av forutsetningene som legges til grunn. Vi har sjekket følsomheten for valg av forutsetninger for realrenten. Resultatene er relativt følsomme for en slik økning i realrenten fra 2,5 prosent til 3,5 prosent, se tabell 3.10. Den fører til at det er beregnet at behovet for saldering øker med 7 millioner kroner i Nannestad og 24 millioner kroner i Ullensaker.

Tabell 3.10: Beregnet salderingsbehov 2025 som følge av to alternative forutsetninger for realrenten. Millioner 2006-kroner

	Realrente	
	2,5 prosent	3,5 prosent
Nannestad	16	9
Ullensaker	-43	-67

Hvilke muligheter har kommunene til å saldere budsjettet?

Det er beregnet at kommunene sett under ett i perioden frem til kan investere 2,6 milliarder kroner frem til 2025 uten at dette fører til nye behov for saldering av budsjettet. Videre viser beregningene at Nannestad har en gunstigere økonomisk utvikling enn Ullensaker, noe som henger sammen med at det er forutsatt langt sterkere vekst i befolkningen i Ullensaker sammenliknet med Nannestad. Som vi har pekt på vil en forskyvning av befolkningsveksten mellom kommunene også kunne føre til endringer i den økonomiske belastningen i hver av kommunene.

Den største utfordringen for kommunene ser imidlertid ut til å være å foreta tilpasninger som følge av disponeringer som allerede er foretatt. Fram til 2009 har kommunene et samlet behov for å saldere budsjettet i årene fram til 2009 med 70 millioner kroner. Dette er en utfordring som kommunene må løse uavhengig av om det gjennomføres en sammenlutning. Hver for seg har kommunene mulighet til å sikre balanse gjennom:

- Reduksjoner og innsparinger for driftsutgiftene.
- Å redusere omfanget av investeringer.
- Å forhandlinger med statlige myndigheter med hensyn på ettergivelse av gjelden.

- Et gjennomslag i forhold til kommunenes ønske om et vekstkriterium i det statlige inntektssystemet. Et eventuelt vekstkriterium i tråd med forslaget i AGENDA (2006)⁸ vil gi økte årlige inntekter på 8 millioner kroner for Nannestad og 35 millioner kroner for Ullensaker.

⁸ AGENDA (2006): "Kommentarer til NOU 2005:18. Fordeling, forenkling, forbedring"

4 Administrasjon og smale tjenester

4.1 Innledning

En kommunesammenslutning mellom Ullensaker og Nannestad vil innebære at to store organisasjoner sluttes sammen til én. Dette åpner for å organisere virksomheten på nye måter og kan gi effekter i flere retninger, der særlig spørsmålet om stordriftsfordeler og kvalitets- og kompetansegevinster er sentralt.

Stordriftsfordeler innebærer at gjennomsnittskostnadene avtar med økende produksjon, noe som vanligvis foreligger når det er store faste kostnader i en virksomhet, f. eks. store tekniske anlegg eller bygg. Det er videre vanlig å anta at det i kommunene foreligger stordriftsfordeler innenfor sentrale administrative funksjoner, evt. i sektoradministrasjon eller på tjenestestedsnivå.

Kvalitets- og kompetansegevinster antas gjerne å foreligge innenfor smale funksjoner eller tjenester som rettes mot små brukergrupper, der muligheten til å samle fagkompetanse, redusere sårbarhet og rekruttere nøkkelpersonell kan tenkes å bli enklere i større enheter. Potensialet for å høste slike gevinster vil øke hvis en felles lokalisering av virksomheten ikke har betydning for kvalitet eller innhold i tjenesten. I prinsippet kan lønnskjøringene for de ansatte i kommunene foretas hvor som, uten at det vil påvirke tjenestene overfor innbyggerne. Derimot vil muligheten til å oppnå effektivisering og stordrift ved å sentralisere tjenester som rettes direkte mot innbyggerne, måtte avveies mot behovet for nærhet og tilgjengelighet.

I Kostra defineres administrasjon som ledelses- og støttefunksjoner som utføres sentralt i kommunen (jf tabell 4.1). Disse funksjonene omfatter tre grupper. For det første er det administrative ledere, som omfatter "ledere som leder andre ledere". For det andre gjelder det stabs- og støttefunksjoner for styring og utvikling av hele kommunen og for det tredje er det fellesfunksjoner som post, regnskap og IKT.

Tabell 4.1 Kategorisering av ledelse- og støttefunksjoner i Kostra

	Sentralt	Virksomheter
Ledelse	Kostra: administrasjon	Kostra: tjenesteproduksjon
Støtte	Kostra: administrasjon	Kostra: tjenesteproduksjon

I prinsippet bør potensialet for administrativ effektivisering bygge på en konkret kartlegging av stab- og støttefunksjoner både sentralt i kommunen og på virksomhetsnivå. Innenfor dette prosjektets rammer har

vi konsentrert oss om sentrale administrative funksjoner, mens vi på virksomhetsnivå har prioritert å undersøke ledelsesressursene og utfordringer knyttet til kvalitets- og kompetanseutfordringer innenfor smale funksjoner, samt muligheten for stordrift innenfor disse funksjonene.

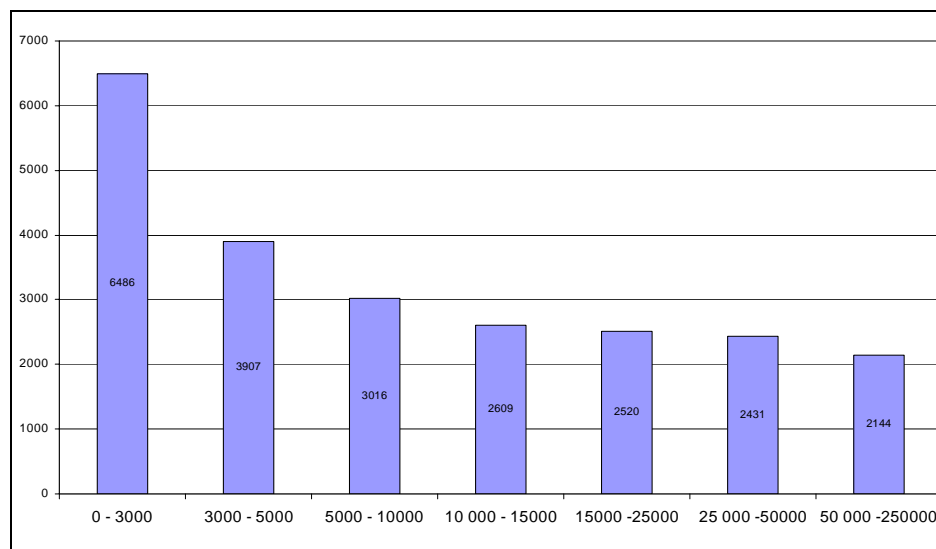
I dette kapitlet belyses muligheten for å realisere stordrifts- og kvalitetsgevinster på to måter. Ved hjelp av en enkel sammenligning med administrasjonskostnadene i andre kommuner, drøftes kort noen mulige potensialer for besparelser i administrasjon ved å etablere en felles kommune mellom Ullensaker og Nannestad.

Deretter drøfter vi med utgangspunkt i kvalitative intervjuer med en rekke ledere og nøkkelpersoner i hver av kommunene hva som kan være potensialet for å realisere kvalitets- og stordriftsmuligheter innenfor en del andre kommunale nøkkelfunksjoner. I dette ligger det også å peke på mulige ulemper knyttet til en mulig sammenslutning.

4.2 Sammenligning av administrasjonskostnader

Oversikter over administrasjonsutgifter per innbygger indikerer at stordriftsfordelen avtar med økende kommunestørrelse, jf figur 4.1. Målt på denne måten ser potensialet for å høste stordriftsfordeler i kommunal administrasjon ut til å avta når kommunen passerer et innbyggertall på 10-15000. Kommuner med færre enn 3000 innbyggere hadde i gjennomsnitt ca 6500 kr i netto administrasjonsutgifter per innbygger i 2003, mens kommuner med 3000-5000 innbyggere i gjennomsnitt hadde snaut 4000 kroner per innbyggere.

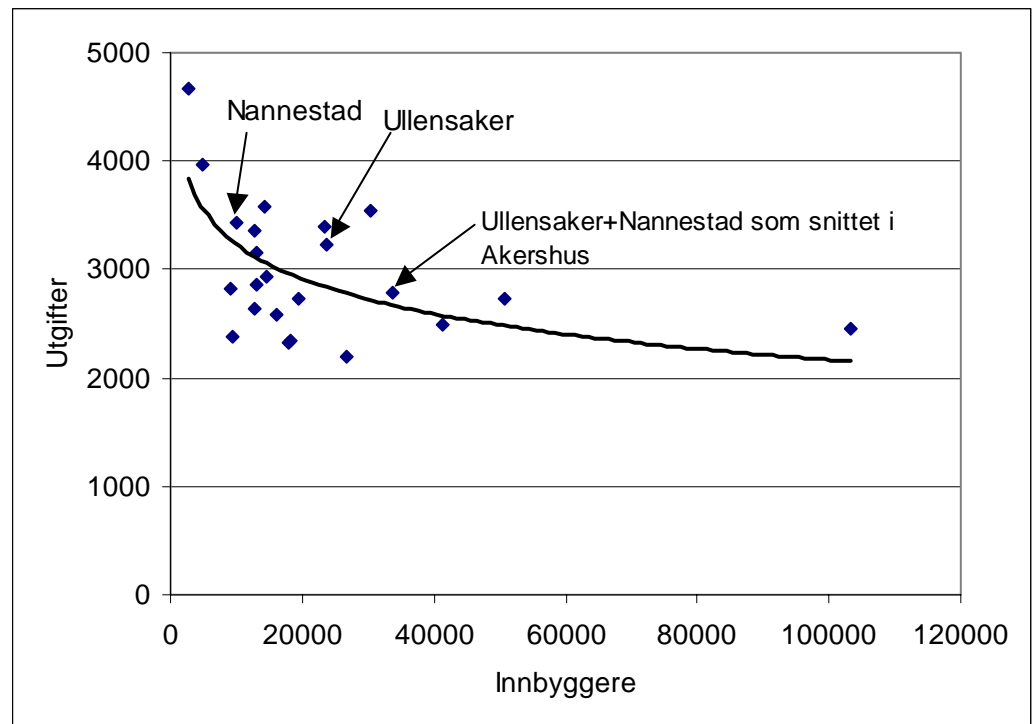
Slike gjennomsnittstall skjuler imidlertid at det er stor variasjonsbredde mellom kommuner i samme størrelsesgruppe, slik at muligheten til å høste gevinster i administrative funksjoner i Ullensaker og Nannestad må baseres på en mer konkret kartlegging i disse kommunene. Videre er det generelt viktig å minne om mulige feilkilder som kan skyldes ulik måte å registrere og rapportere de administrative funksjonene på i Kostra.



Figur 4.1 Administrasjonsutgifter per innbygger etter kommunestørrelse 2003. Netto driftsutgifter. Kilde: Kostra

I 2004 utgjorde brutto administrasjonsutgiftene i Ullensaker kr 3237 kr per innbygger, mens det tilsvarende tallet i Nannestad var kr 3440. Begge kommunene ligger over trendlinjen for kommunene i Akershus (figur 4.2), der gjennomsnittet for fylket var kr 2793. Vi har også beregnet en teoretisk mulighet der en eventuell sammensluttet kommune mellom Ullensaker og Nannestad realiserer administrasjonsutgifter som er på nivå med gjennomsnittet for Akershus.

Kostrå inneholder også data over lønnsutgifter innenfor administrative funksjoner, og disse tallene indikerer at Ullensaker og Nannestad omtrent ligger på trendlinjen for Akershus, noe som illustrerer at dataene i Kostrå over utgifter til administrative funksjoner ikke uten videre gir et entydig bilde av kommunenes kostnader til administrasjon.



Figur 4.2 Brutto driftsutgifter til administrasjon per innbygger, sortert etter kommunestørrelse. Kommunene i Akershus 2004. Kilde: Kostra

Dersom en kommunesammenslutning skulle legge grunnlaget for å organisere driften av administrasjonen i den felles kommunen annerledes, og vi forutsetter at den nye kommunen plasserer seg på trendlinjen for Akershus, vil det kunne representere et potensial for administrative besparelser som tilsvarer 17 millioner kr i 2004, noe som utgjør 15 prosent av utgiftene til administrasjon i disse to kommunene, jf tabell 4.2.

Tabell 4.2 Brutto driftsutgifter til administrasjon 2004. Ullensaker og Nannestad kommuner og beregnet nivå som snittet i Akershus.

Ullensaker	76 980
Nannestad	34 207
Sum begge kommunene	111 187
Sum basert på snitt Akershus	94 216
Differanse = potensiell besparelse	16 971
<u>Potensiell besparelse i prosent</u>	<u>15</u>

Kilde: Kostra

Det er imidlertid viktig å påpeke at en rekke lokale forhold vil påvirke muligheten til å realisere slike potensielle besparelser. En regneillustrasjon basert på disse forutsetningene tjener derfor mest som et utgangspunkt for å konkretisere eventuelle innsparingsmuligheter.

Generelt vil det kunne hevdes at det i alle organisasjoner er potensial for å realisere effektivisering innenfor gjeldende struktur. I både Ullensaker og Nannestad er det gjennomført betydelige innsparinger de siste fire-fem årene, som ledd i en generell innstramming i kommunenes økonomi. Kommunene har vokst i innbyggertall og aktivitetsnivå, mens omfanget av administrativ ressursbruk er forsøkt holdt konstant. Innenfor flere funksjoner har det også vært gjennomført betydelige nedbemanning, for å sikre bedre balanse i kommuneøkonomien. Figur 4.2 indikerer at andre kommuner har lagt seg på et nivå med lavere administrasjonsutgifter, noe som gir grunnlag for å søke etter ytterligere effektiviseringsmuligheter i disse to kommunene. Muligheten til å realisere slike gevinster vil kunne kreve omstillinger og reorganiseringer i den kommunale administrasjon, som kanskje allerede er vurdert. I en slik sammenheng kan en sammenslutning åpne for å stille mer grunnleggende spørsmål om hvordan en samlet ny kommuneadministrasjon skal bygges opp.

4.3 Stordrift, kvalitet, kompetanse for utvalgte funksjoner

Vi har innhentet synspunkter og vurderinger fra ledere innenfor følgende funksjoner i de to kommunene:

- Kultur
- Helse
- Barnevern og sosialtjeneste
- Servicekontor
- Skole
- Pleie og omsorg
- Økonomiforvaltning
- Personalforvaltning
- Overordnet kommuneplanlegging, byggesaksbehandling og forvaltningsoppgaver knyttet til plansaker
- Eiendomsdrift
- Vann og avløp
- Grønt, idrett, veg

Vi har til sammen intervjuet 26 ledere (kommunaldirektører og virksomhetsledere), hvorav 12 i Nannestad og 14 i Ullensaker. Disse lederne oppgir at de til sammen har ansvar for 594 stillinger i de to kommunene, hvorav 422 i Ullensaker og 172 i Nannestad. Vi har dermed fått vurderinger og situasjonsbeskrivelser som dekker sentrale felt innenfor den kommunale virksomheten. Vi har i begrenset grad berørt større tjenesteytende områder som skole, barnehager og eldreomsorg.

Oppdragsgiver hadde i utgangspunktet definert at vi ikke skulle gå nærmere inn på disse områdene.

Innholdet i samtalen var bygd opp om følgende temaer:

- Vurderinger av viktige utfordringer innenfor eget ansvarsområde, herunder om utfordringene henger sammen med ressursituasjonen, forhold knyttet til bemanning, kompetanse og sårbarhet i eget fagmiljø, utfordringer knyttet til oppgavens innhold og kompleksitet.
- Vurderinger av det interkommunale samarbeidet innenfor eget ansvarsområde.
- Vurderinger av hvilke endringer en kommunesammenslutning ville kunne medføre, herunder hvordan det vil påvirke muligheten til å ivareta kvalitet og kompetanse, samt om det foreligger potensial for å utløse eventuelle stordriftsfordeler

Fremstillingen nedenfor starter med samtalenes siste tema, deretter redegjør vi for vurderinger av kvalitets- og kompetanseutfordringer. Spørsmålet om interkommunalt samarbeid oppsummeres i neste kapittel i tilknytning til en kortfattet presentasjon av innhold og omfang av slike ordninger.

Stordriftsmuligheter ved sammenslutning

For å avdekke mulige potensialer for stordrift ble lederne stilt følgende spørsmål om eget ansvarsområde: De ble stilt overfor en teoretisk mulighet, der de ble bedt om å vurdere hvor mange stillinger de ville trenge for å ivareta sitt nåværende ansvarsområde innenfor en tenkt ny kommune med dobbelt så mange innbyggere. Ville de da måtte fordoble bemanningen, eller ville det være mulig å høste stordriftsfordeler?

Hensikten med spørsmålet var å få ledernes vurdering av om det foreligger stordriftsfordeler innenfor noen av funksjonene, og i så fall hvor store disse eventuelt kunne tenkes å være.

Spørsmålet var ikke enkelt å besvare, og det kan reises flere metodekritiske innvendinger mot svarenes pålitelighet og gyldighet som uttrykk for stordriftsfordeler. Svarene kan ha blitt påvirket av at lederne kjente til formålet med undersøkelsen. Lederne kan videre ha oppfattet spørsmålet som ledende, ved at det kunne framstå som heldig eller uheldig å antyde stordriftsfordeler innenfor eget ansvarsområde. For det tredje kan svarene være påvirket av en usikkerhet omkring hvordan resultatene senere kan bli brukt innen for egen organisasjon, for eksempel i forbindelse med evt. framtidige effektiviseringstiltak, noe som kan ha svekket motivasjonen for å gi slike vurderinger. Videre må de substansielle svarene også tolkes i lys av den skalaforskjellen som gjelder

mellom Ullensaker og Nannestad, der Ullensaker er omtrent dobbelt så stor som Nannestad.

Vi fester likevel lit til at svarene er pålitelige uttrykk for ledernes faglige vurderinger, ikke minst fordi vi gjennomgående fikk nyanserte og resonnerende svar, og lederne differensierte mellom ulike typer oppgaver innenfor eget ansvarsområde. Som et gyldig mål på faktisk stordriftsfordeler er svarene beheftet med usikkerhet, særlig fordi lederne i varierende grad opplevde at de kunne angi et eksakt kvantitativt svar.

Nesten alle lederne besvarte spørsmålet og ga en vurdering. Det varierte betydelig om de kunne oppgi en eksakt økning av bemanningen, men i begge kommunene var vurderingen at det ville være nødvendig å fordoble bemanningen for drøyt halvparten av de kartlagte stillingene, altså at det ikke forelå noen stordriftsfordeler for disse stillingene. For snaut halvparten av stillingene mente lederne at det ikke ville være nødvendig å fordoble bemanningen for å håndtere de nåværende ansvarsoppgavene innenfor en større kommune. For disse stillingene antas det dermed å foreligge stordriftsgevinster.

Lederne har dermed gitt uttrykk for at det foreligger stordriftsfordeler for nesten halvparten av de 594 kartlagte stillingen. Av disse stillingene var 78 knyttet til sentrale stabs- og støttefunksjoner, slik at vi i alt har fått vurderinger som knytter seg til 516 stillinger innenfor spesialistfunksjoner og smale tjenesteområder. Dette dekker ikke alle spesialistfunksjonene i Ullensaker og Nannestad kommuner, men vi har fanget opp størstedelen av dem. Dermed kan på disse områdene være mulig å realisere stordriftsfordeler i større eller mindre grad, som berører 253 stillinger. Noen av lederne nøyde seg med å si "noe færre" eller "ikke fullt 100 %" som indikasjon på at de ville trenge mindre enn en fordobling av bemanningen. Andre kunne eksakt angi stillingsbehovet og hadde dermed en ganske presis oppfatning. Vurderingene gjelder de aller fleste tjeneste- og spesialistfunksjonene, men omfatter ikke alle oppgavene innenfor hver av disse funksjonene.

Tabell 4.2 Mulig stordriftsgevinst innenfor spesialistfunksjoner

Sum kartlagte stillinger	594
Herav stillinger i sentral stab og støtte	78
Kartlagte stillinger innenfor smale tjenester	516
Herav stillinger med oppgitt stordrift	253
Forutsetning: 10 % stordrift	25
Stordriftsfordel i smale tjenester (1000 kr)	11 382

Svarene gir ikke et direkte grunnlag for å tallfeste stordriftsfordelene ved en eventuell sammenslutning mellom kommunene. Hvis vi som et regneeksempel forutsetter en gjennomsnittlig stordriftsfordel på 10

prosent innenfor de berørte funksjonene, representerer det en mulig stordriftsfordel som tilsvarer 25 stillinger innenfor spesialistfunksjoner og smale tjenester, eller om lag 11 mill kr (forutsatt en gjennomsnittlig årsvervskostnad på 450 000 kr i lønn og sosiale kostnader). Dersom det også innenfor øvrige deler av spesialistfunksjonen gjør seg gjeldende slike gevinster, vil den anslåtte stordriftsfordelen kunne være i størrelsesorden 11-14 mill kr.

Forutsetningen om gjennomsnittlig fordel på 10 prosent er litt lavere enn hva enkelte av lederne kunne oppgi, mens det er noe høyere enn andre har sagt. Muligheten til å realisere slike stordriftsgevinster må avveies mot ønsket om eventuelt å styrke kvalitet og kompetanse innenfor de samme funksjonene. I Re kommune var prioriteringen at stordriftsfordelen ved sammenslutning for flere funksjoner ikke ble tatt ut i form av økonomiske besparelser, men ved at bemanningen innenfor flere funksjoner ble styrket.

Ressursutfordringer

I begge kommunene er det mange av lederne som gir uttrykk for at den generelle innstramningen i kommunenes økonomiske situasjon stiller virksomheten overfor utfordringer i en situasjon med sterk økning i aktivitetsnivået som følge av sterk befolkningsvekst. Kombinert med stabil og tildels redusert bemanning innebærer dette at de kartlagte funksjonene har effektivisert virksomheten. Dette kommer til uttrykk i et stort flertall av samtalene, der følgende kan trekkes fram som representative vurderinger:

- Innenfor planlegging er det et stort press på planleggingsfunksjonene, både i form av regulerings- og byggesaksbehandling og for mer overordnede og strategiske planoppgaver. Dette stiller krav til streng prioritering av innsatsen, og det oppleves som en utfordring å frigjøre kapasitet til å ivareta de langsiktige og strategiske planutfordringene som kommunene møter gjennom de samfunnsmessige endringene som veksten representerer og som kommunene dermed skal håndtere gjennom sin samfunnsplanleggingsfunksjon.
 - Innenfor tjenesteytende virksomheter oppleves dette som et effektiviseringspress og det er en løpende utfordring å håndtere økende pågang og etterspørsel innenfor budsjettammene. Dette kommer blant annet til uttrykk innenfor sosialtjeneste, barnevern, skole og barnehager.
 - Innenfor eiendomsdrift har begge kommunene økt bygningsmassen, og det oppleves som en utfordring å sikre tilstrekkelig innsats til løpende vedlikehold og drift av en økende bygningsmasse.
-

- Anleggskapasiteten til en voksende befolkning merkes også innenfor idrettssektoren. På vegsiden har det vært meget sterk trafikkvekst, med tilhørende krav til innsats for både trafikksikring og løpende drift.

Endringer i oppgavens innhold og kompleksitet

Innholdet i de oppgavene som kommunene er ansvarlige for, stiller i økende grad krav til formell kompetanse og fagutdanning, i tillegg til kapasitet for å ivareta ansvaret. Forventningene og kravene som stilles til kommunenes evne til å håndtere komplekse oppgaver er økende. Dette gjelder innenfor de fleste kommunale virkefelt. Ett av flere eksempler er kommunene som ansvarlig myndighet for viktige samfunnsinteresser som beredskap, forbebyggende helsearbeid, der Ullensaker og Nannestad i likhet med andre kommuner har opplevd at ansvaret kan kreve betydelig innsats. Ullensaker som vertskommune for hovedflyplassen har erfart dette en rekke ganger. Andre kommuner har fått satt sitt forebyggende helsearbeid og smittevernberedskapen på prøve i forbindelse med utbrudd av legionella og andre hendelser. Den aktuelle trusselen om fugleinfluenza vinteren 2006 er et annet eksempel.

I flere av samtalene berørte vi slike og andre forhold knyttet til innholdet og kompleksiteten i det faglige oppgaveansvaret. Nedenfor gjengis noen sentrale vurderinger som illustrerer hva dette kan dreie seg om.

- Innenfor overordnet planlegging og styring dreier dette seg bl.a. om å utvikle en god forståelse av Gardermoregionens rolle i en større regional sammenheng innenfor Osloregionen. Hvilke strategiske oppgaver stilles kommunene overfor som følge av utviklingsdynamikken rundt Gardermoregionen, og hvordan kan de manøvrere for å ivareta viktige lokale interesser og hensyn innenfor en slik større regional sammenheng? Dette dreier seg også om å samhandle med sterke nasjonale aktører som OSL og andre etableringsinteresser. Videre oppleves det som en betydelig faglig oppgave å bringe fram relevant informasjon og gode analyser som gjør at politiske avveininger og langsiktige strategier for samfunnsutbyggingen fanger opp sammenhengen mellom arealbruk, transportbehov, miljøhensyn og kommunale økonomiske interesser.
 - Innenfor helsesektoren oppleves det som en utfordring å sikre helhetlig tilbud til særlig kostnadskrevende brukere og overfor brukere med sammensatte behov. Dette dreier seg også om å utvikle helhetlige tjenester som krever innsats på tvers av ulike enheter, f.eks. å integrere forebygging, rehabilitering og individuelle planer i sammenheng. Videre er det en utfordring å innfri forventninger og ambisjoner om at tjenestene skal tilpasses mange og forskjellige typer individuelle behov. Tilsvarende
-

samordningsutfordringer nevnes for forholdet mellom barnevern, skole, PPT og familierettet innsats, der helhetlige innsats ofte krever koordinert innsats på tvers av flere tjenester. Det påpekes at den store innflyttingen gjør at en økende andel av kommunenes brukere ikke har nettverk eller familie i sin nye kommune, noe som stiller andre krav til det kommunale hjelpearbeidet innenfor flere tjenester.

- Innenfor kultursektoren kan det være utfordringer knyttet til å koordinere den kommunale og omfattende frivillige innsatsen. Videre er det en utfordring å legge til rette for aktuelle tilbud overfor nye befolkningsgrupper, som et økende antall innvandrere med ulik kulturell bakgrunn.
- Innenfor VAR er det en utfordring å vurdere langsiktig investeringsbehov som følge av den sterke veksten.

Bemanning og kompetanse

Gjennomgående gir lederne uttrykk for at kompetansesituasjonen innenfor eget område er god. Det er ingen som opplever at de helt mangler den fagkompetansen som kreves for å ivareta eget ansvarsområde, men mange uttrykker at de ikke har kapasitet eller mulighet til organisere virksomheten slik at egne medarbeidere kan spesialisere seg og utvikle spisskompetanse.

Følgende vurderinger kan illustrere poenget:

- Innenfor overordnet planlegging er det bred og variert kompetanse til å dekke ulike aspekter ved planleggingsfunksjonene i Ullensaker, mens Nannestad har betydelig mindre stab innenfor dette fagfeltet, noe som går på bekostning av spesialiseringmulighetene her. I begge kommuner oppleves det et behov for å styrke kapasiteten innenfor langsiktig og strategisk planlegging, slik at kommunene kan få et bedre grunnlag for å ta hensyn til overordnede og langsiktige utfordringer i sine planprosesser og styringsdokumenter. Dette dreier seg også om å ha faglig kapasitet til å arbeide med å integrere flere sider av den kommunale virksomheten i mer helhetlige vurderinger av strategier for langsiktig utvikling, noe som anses særlig påkrevd i den spesielle situasjonen som disse to kommunene befinner seg i. Enkelte formulerer et ønske om å utvikle fagkompetansen i egen virksomhet mer fra generalistkompetanse til spesialistkompetanse.
 - Innenfor så forskjellige områder som kultur, barnevern, sosialtjenesten, skole og personalledelse oppleves eget kompetansenivå som godt, enkelte steder som meget godt. Men for flere av disse områdene trekkes det fram at fagmiljøene er for små til at arbeidsoppgavene kan deles opp slik at oppgaveløsningen kan spesialiseres. Dette kan gjelde for flere typer oppgaver, som
-

spesialisering av undersøkelsesarbeidet i barnevern, håndverkere til vedlikehold, musikk lærere på musikk skolen, IKT-folk og fagteknisk kompetanse innenfor deler av tekniske tjenester. For enkelte oppgaver synes det også krevende å rekruttere folk med formell kompetanse, for eksempel til kulturminnevern, vernepleiere overfor multifunksjonshemmede, kvalifiserte ekstravakter til hjemmetjenesten og lignende. Flere oppgir at det er en utfordring å beholde nøkkelkompetanse i en situasjon med konkurranse om arbeidskraften. Noen få oppgir at de opplever en uheldig konkurranse mellom kommunene om å rekruttere de samme fagfolkene.

Sårbarhet i eget miljø

Gjennomgående er det et mindretall av lederne som gir uttrykk for at eget fagmiljø er sårbart for situasjoner med turn-over, sykefravær eller permisjoner. Slik sårbarhet henger sammen med at det er få og i enkelte tilfeller bare en person som besitter den nødvendige nøkkelkompetansen, noe som i større grad oppgis blant lederne i Nannestad enn i Ullensaker. Det henger naturlig nok sammen med at fagstabene er mindre i Nannestad. I en av samtalen ble det sagt at ”et helt fag kan falle ut ved sykdom”.

Slik sårbarhet rapporteres blant annet innenfor barnevernet, bibliotek og kulturskole. Videre oppgis det at spesialiserte oppgaver i økonomifunksjonen kan være sårbare, fordi det ikke er stort nok fagmiljøer til å sikre faglig overlapping på alle områder. Videre nevnes sårbarhet innenfor psykiatri. I Nannestad har det vært en betydelig nedbemanning i innenfor området teknikk som skaper sårbarhet innenfor enkeltfunksjoner.

Kvalitets- og kompetansevirksomheter ved sammenslutning

I nesten alle samtalen kom det fram positive vurderinger av en mulig kommunesammenslutning for eget fagmiljø. Og vurderingene var sammenfallende i både Ullensaker og Nannestad. Vurderingene framstår nærmest som en speilvendning av vurderingene som ble gjengitt i punktet foran om kompetanse og sårbarhet. Men noen var også opptatt av å peke på økende utfordringer med avstand, internt kontrollspenn og større prosesskostnader til intern samordning i en større kommune.

Innenfor overordnet planlegging kom det fram vurderinger om at en felles kommune ville føre til andre politiske avveininger og prioriteringer innenfor hele territoriet enn det kommunene har fastlagt hver for seg. Videre ble det pekt på muligheter for å styrke det faglige apparatet, ved å etablere en felles og integrert planleggingsenhet for dagens to kommuner. Det ble antatt at en slik enhet kunne gjøre det mulig å arbeide grundigere med langsiktige strategiske styrings- og planutfordringer. En

sentral antakelse var at et slikt fagmiljø ville være mindre sårbart enn det som i dag oppleves innenfor deler av planapparatet i Nannestad. Styrket forhandlingskompetanse overfor sterke utbyggerinteresser i store saker, ble også trukket fram.

Det ble pekt på at en sammenslutning ville kunne gjøre arbeidet med beredskaps- og vaktfunksjoner billigere. Det ble pekt på gevinster ved å se store investeringer mer på tvers av dagens kommunegrenser, innenfor avløp, miljørensing, vegsikring, gangveier. Det ble også pekt på kvalitetsgevinster innenfor regelstyrt og kompetansekrevene forvaltningsoppgaver innenfor blant annet landbruk.

Innenfor tjenestesektorene ble det antatt at en større kommune ville øke muligheten til styrket kompetanse og fagmiljø innenfor rus og psykiatri, sosialtjenesten, PPT, barnevern og bredere tilbud i kulturskolen.

Innenfor sentrale støtte- og fellesfunksjoner i kommunen ble det pekt på fagmiljøeffekter innefor alle funksjoner i økonomiforvaltningen. Innenfor regnskap, lønn, innfordring og skatt var det litt ulike vurderinger av om kvalitetsgevinstene ved sammenslutning kunne anses som vesentlige. I personalforvaltning ble det pekt på muligheten for å lage et bredere fagmiljø innenfor personalpolitikk og for å ivareta spesialiserte oppgaver og redusere sårbarheten.

Innenfor VAR-sektorene antas det at en felles kommune vil kunne føre til styrket kompetansenivå. Men det ble også påpekt at det i dag er en del flerfunksjonelle personer som gjennom god oversikt over lokale forhold kan bistå innenfor flere sektoren, noe en fryktet kunne gå tapt gjennom en mer formell organisering med strengere fastlagt arbeidsdeling i en større kommune.

4.4 Oppsummering

Vi har gitt en beskrivelse av administrasjon og spesialistfunksjoner i de to kommunene. Muligheten til å høste kvalitets- og kompetansegevinster og stordriftsfordeler ved kommunesammenslutning er belyst ved ulike metodiske tilnærminger.

Kvantitative sammenligninger med andre kommuner indikerer et potensial for å realisere en administrativ stordriftsgevinst på 17 mill kr gjennom en kommunesammenslutning, dersom den nye kommunen etablerer et utgiftsnivå for administrasjon som er på linje med gjennomsnittet av kommunene i Akershus. Videre indikerer en konkret kartlegging av kompetanse og kvalitet innenfor spesialistfunksjoner og smale tjenester en mulig stordriftsfordel på ytterligere 11-14 mill kroner. Til sammen dreier det seg dermed om et potensial for å høste stordriftsfordeler på 28-32 mill kr gjennom en kommunesammenslutning.

Videre har vi kartlagt ledernes vurderinger av kompetanse og kvalitet innenfor smale funksjoner og enkelte sentrale stabs- og støttefunksjoner. Det framkommer utfordringer innenfor eget ansvarsområde knyttet til sårbarhet og små miljøer, samtidig som det framkommer at kompetansenivået gjennomgående er godt eller meget godt. Bekymringen om sårbarhet ser ut til å være større i Nannestad enn i Ullensaker.

Vurderingene av fordelene ved sammenslutning gjelder særlig utsiktene til sterkere og bedre fagmiljøer for spesialiserte funksjoner, mens enkelte trekker fram økt avstand internt i organisasjonen og lengre avstand for brukerne som mulige ulemper.

5 Økonomisk konsekvenser av en eventuell sammenslutning

5.1 Innledning

De kommunaløkonomiske virkningene av en eventuell kommunesammenslutning kan knyttes til inntektsforhold for kommunen og til kostnadsforhold. Nedenfor oppsummeres de sentrale hovedstørrelsene som er skissert ovenfor, om de kommunaløkonomiske virkningene.

5.2 Konsekvenser for det statlige rammetilskuddet

Som en del av det statlige rammetilskuddet mottar alle kommuner et såkalt *basistilskudd* som for tiden utgjør 6,5 millioner kroner. Dette tilskuddet er ment å dekke et minimum av utgifter enhver kommune har til administrasjon og til de politiske styringsorganer. Når to kommuner slår seg sammen beholder de to basistilskudd de første 10 årene etter sammenslutningen. De påfølgende 5 årene trappes det ene basistilskuddet gradvis ned slik at det er avvirket 15 år etter sammenslutningen. Denne ordningen er lovfestet i Lov om fastsetjing og endring av kommune- og fylkesgrenser (inndelingslova).

Gjennom det statlige rammetilskuddet blir det foretatt en *inntektsutjevning* mellom kommuner. Som en del av dette systemet blir det gitt en særskilt kompensasjon til kommuner med skatteinntekter på under 90 prosent av landsgjennomsnittet. Nannestad hadde i 2005 skatteinntekter per innbygger på 88,7 prosent av landsgjennomsnittet. I 2005 mottok kommunen 0,9 millioner gjennom denne ordningen. Ved en eventuell sammenslutning vil den nye kommunen ligge over den nedre grensen for å motta en slik kompensasjon, og det vil dermed bety et tap på 0,9 millioner kroner.

I tillegg mottar Nannestad tilskudd gjennom inntektsutjevningen som kompenserer 55 prosent av avviket i forhold til landsgjennomsnittet. For denne delen av inntektsutjevningen vil en eventuell sammenslutning ikke gi endringer.

Utgiftsutjevningen av dagens inntektssystem har et såkalt urbanitetskriterium som er laget slik at kommunen samlet ville fått større tilskudd enn de gjør hver for seg. For Ullensaker og Nannestad har vi beregnet en positiv gevinst på 3,8 millioner kroner. Inntektssystemutvalget (Borgeutvalget) har i sin utredning foreslått å fjerne dette kriteriet. Selv

om regjeringen ennå ikke har bestemt om den vil foreslå å følge opp dette forslaget, anser vi det som sannsynlig at dette vil bli gjort og at det følgelig er mest realistisk å se bort fra denne mulige gevinsten.

Som en del av utgiftsutjevningen er det også et kriterium for beregnet reisetid. Ved en sammenslutning vil de interne avstandene øke og det vil avspeiles i at kommunene får en positiv uttelling for kriteriet for reiseavstand. Rent teknisk er det nødvendig med omstendelige beregninger for å fastlegge hvor stor denne gevinsten er. I dette prosjektet har det ikke vært prioritert å gjennomføre slike beregninger.

En eventuell sammenslutning vil dermed få følgende økonomiske konsekvenser for rammetilskuddet, se tabell 5.1:

- Basistilskuddet beholdes urørt i 10 år. Deretter trappes det gradvis ned slik at tapet er på 6,5 millioner kroner etter 15 år.
- Inntektsutjevningen gir et tap på 0,9 millioner kroner

Tabell 5.1 Endringer for rammetilskuddet som følge av en eventuell sammenslutning. Millioner kroner.

	0-10 år	10-15 år	15-år
Basistilskudd	0	0 - -6,5	-6,5
Inntektsutjevning	-0,9	-0,9	-0,9
I alt	-0,9	-0,9 - -7,4	-7,4

Det samlede tapet er av beskjedne karakter ettersom det etter 15 år trolig vil utgjøre mindre enn en halv prosent av kommunenes samlede inntekter.

5.3 Redusert behov for investeringer?

Ved en eventuell sammenslutning av de to kommunene, vil det gi mulighet til å foreta en samlet vurdering av behovet for å bygge ut den tekniske og sosiale infrastrukturen i forhold til en befolkning som øker. En slik samlet vurdering vil kunne gi innsparinger dersom kommunen klarer:

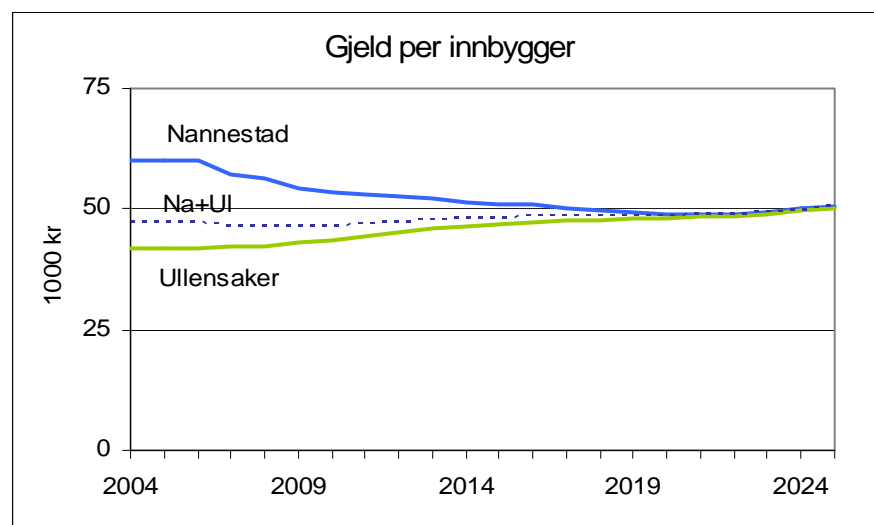
- å utnytte ledig kapasitet i den kommunale infrastrukturen på en mer systematisk måte.
- å kanalisere veksten i større grad til bestemte områder. I så fall vil man kunne unngå at man samtidig må bygge ut infrastrukturen i ulike deler av hver av de to kommunene.
- å unngå utbygging av parallelle funksjoner i de to kommunene. Man kan for eksempel velge å bygge ut et idrettsanlegg som skal dekke behovet til befolkningen i begge kommunene

Dette prosjektet gir ikke grunnlag for å kvantifisere slike potensialer. Vi anser det likevel som sannsynlig at det finnes slike muligheter. Dersom vi antar at det er et potensial for innsparinger på mellom 5 og 15 prosent og et samlet behov for investeringer på 2,6 milliarder kroner, vil det gi samlede innsparinger på mellom 130 og 390 millioner kroner. I så fall vil avdragene i 2025 bli redusert med henholdsvis 4 og 11 millioner kroner og renteutgiftene med henholdsvis 6 og 18 millioner kroner.

5.4 Omfordelingseffekter

Ved en eventuell sammenslutning etableres det en ny juridisk enhet som overtar gjeldsforpliktelsene til de gamle kommunene. Videre vil skatteinntektene fra innbyggerne gå inn i en felles kommunekasse og det er naturlig at det etableres et felles nivå på tilbudet av tjenester til alle innbyggerne i kommunen. Det skjer med andre ord en harmonisering i forhold til hva som er situasjonen i hver av kommunene i dag.

Dette kan for eksempel vises ved utviklingen i gjeld per innbygger i de to kommunene i årene som kommer, se figur 5.1. Kurvene viser hva utviklingen blir dersom investeringene blir foretatt i tråd med tidligere beregninger. I perioden frem til 2025 blir gjeld per innbygger redusert med rundt 10 000 kroner i Nannestad mens det blir en økning i Ullensaker på rundt 10 000 kroner.



Figur 5.1 Gjeld per innbygger 2004-2025 i 2006-priser (1000 kroner). Gjeld som følge av pensjonsforpliktelser og statlige lån (Gardermomidlene) er holdt utenfor.

For kommunene samlet er gjeld per innbygger omtrent uendret gjennom perioden. I mesteparten av perioden ligger Nannestad over gjennomsnittet og Ullensaker under gjennomsnittet for de to kommunene. Dette

innebærer at en sammenslutning vil bety at gjelden per innbygger vil øke for befolkningen i Ullensaker og den vil bli redusert for befolkningen i Nannestad. Mot slutten av perioden er det beregnet at gjelden per innbygger vil bli tilnærmet lik i de to kommunene. I tabell 5.2 er det vist hvor store disse effektene er i 2006 og i 2025. Som tidligere påpekt vil en annen fordeling av befolkningsveksten mellom Nannestad og Ullensaker kunne endre dette bildet. Dersom Nannestad får en større del av veksten, vil det trolig føre til at forskjellene mellom kommunene i større grad blir opprettholdt.

En tilsvarende effekt får vi som følge av at skatteinngangen per innbygger ligger høyere i Ullensaker enn i Nannestad (jf avsnitt 3.3). Dersom vi legger skatteinngangen i 2004 til grunn, innebærer denne effekten at skatt per innbygger vil øke med 1 351 kroner i Nannestad og den vil bli redusert med 565 kroner i Ullensaker.

Tabell 5.2 Beregnede omfordelingseffekter som følge av en eventuell sammenslutning mellom Nannestad og Ullensaker

	Nivå			Avvik i forhold til gjennomsnitt	
	Nannest + Ullens	Nannestad	Ullensaker	Nannestad	Ullensaker
Gjeld per innb 2006 (1000 kr)	47	60	42	-13	+5
Gjeld per innb 2025 (1000 kr)	51	51	50	0	+1
Skatt per innbygger 2004	18 148	16 796	18 712	+1 351	-565
Gebyrer vann	1 638	1 913	1 523	-274	+115
Gebyrer avløp	5 103	9 000	3 473	-3 879	+1629

Gebyrene for vann og avløp er vesentlig høyere i Nannestad enn i Ullensaker. En husholdning i en bolig på 150 kvadratmeter betaler nesten 11 000 kroner i samlede vann- og avløpsgebyrer i Nannestad, mens tilsvarende nivå i Ullensaker er på 5 000 kroner. Dersom nivået på gebyrer blir samordnet vil det bety en besparelse for husholdningen i Nannestad på rundt 4 000 kroner. For befolkningen i Ullensaker vil gebyrene øke med rundt 1 750 kroner.

Vi kan altså konkludere med omfordelinger på disse tre områdene som er til fordel for befolkningen i Nannestad. Skattegrunnlaget øker og gebyrene blir redusert, noe som vil kunne tilsvare en årlig samlet "gevinst" for en husholdning på 2,5 personer på rundt 6 000 kroner. Vi har da tatt hensyn til at inntektsutjevningen i det statlige inntektssystemet demper effekten av forskjeller i skattegrunnlaget mellom kommunene. Motsatt vil en husholdning i Ullensaker oppleve et årlig "tap" på 2 500 kroner.

5.5 Oppsummering

På bakgrunn av analysene omtalt i denne rapporten har vi anslått en økonomisk samlet gevinst i 2025 som kan utgjøre mellom 15 og 65 millioner kroner, se tabell 5.3. I de foregående kapitlene har vi anslått mulige besparelser og effektiviseringer som kan følge av en kommunesammenslutning. I denne oppsummeringen har vi tatt utgangspunkt i disse anslagene og i tillegg lagt inn usikkerhetsmarginer i begge retninger. Dermed kan mulige gevinster oppsummeres på følgende måte:

- Det statlige rammetilskuddet vil bli redusert med rundt 1 million kroner de første 10 årene. Etter 15 år vil rammetilskuddet bli redusert med 8 millioner kroner.
- Det er anslått mulige stordriftsfordeler for administrasjon som utgjør mellom 8 og 24 millioner kroner, basert på situasjonen i 2004, jf. kapittel 4.
- Det er anslått mulige stordriftsfordeler for smale tjenester som utgjør mellom 5 og 20 millioner kroner, basert på kartlegging av ulike type stillinger i 2005, jf. kapittel 4.
- Gevinster som følge av muligheten for å se behovet for investeringer i sammenheng kan gi reduserte renter og avdrag i 2025 på mellom 10 og 29 millioner kroner, jf. kapittel 3.

Tabell 5.3 Anslag for økonomiske konsekvenser av sammenslutning. Millioner 2006-kroner

	Lavt	Høyt
Rammetilskudd	-8	-8
Administrasjon	+8	+24
Stordrift smale tjenester	+5	+20
Reduserte renter og avdrag	+10	+29
I alt	+15	65

Hvor mye av potensialet som faktisk realiseres, er avhengig av politikken man velger å føre i den nye kommunen. Realisering av stordriftsfordeler for administrasjon og smale tjenester fordrer at det gjennomføres en politikk i kommunene nettopp med sikte på å realisere disse gevinstene. Tilsvarende er det nødvendig med en bevisst styring om omfanget av investeringer skal realiseres.

6 Interkommunalt samarbeid

6.1 Oversikt og omfang

Både Ullensaker og Nannestad kommuner deltar i en rekke interkommunale samarbeidsordninger og selskaper. Dette dreier seg om samarbeid mellom disse to kommunene, dels omfatter det flere kommuner på Øvre Romerike og dels inngår kommunene også i noen større regionale sammenslutninger som Osloregionen.

Øvre Romerike Utvikling er det faste samarbeidsorganet for de seks kommunene på Øvre Romerike, og er felles organisatorisk utgangspunkt for en rekke av de konkrete samarbeidstiltakene som er satt i verk i regionen.

Til sammen bevilger Ullensaker og Nannestad kommune nær 74 mill kr til slike samarbeidstiltak og ordninger i 2006. Dette utgjør 5 prosent av kommunenes samlede driftsrammer, og representerer dermed en betydelig del av kommunens samlede ressurser. I tillegg kommer samarbeid om vannverk og renseanlegg, som omfatter betydelige økonomiske ressurser og realverdier, der inntektskilden i hovedsak er gebyrer.

Tabell 6.1 Noen sentrale interkommunale samarbeidsordninger og selskaper for Ullensaker og Nannestad. Kommunale bevilgninger 2006, mill. kr.

	Nannestad	Ullensaker	Sum
ØRAS (avfall)	4,7	11,5	16,2
ØRRD (revisjon)	0,9	2,2	3,0
GRIB (brannvesen)	5,5	15,2	20,7
AØR (arbeidsgiverkontroll)	0,3	0,9	1,2
DGI (Digitale Gardermoen)	5,5	14,5	20,0
ØRU (regionrådet)	0,2	0,5	0,7
ØRI (Bedrift, kvalifisering)	0,5	0,4	0,8
ANØ (akuttforurensing)		0,1	0,1
Kirkelig fellesråd	3,6	7,3	10,9
Sum	21,1	52,5	73,6

Kilde: Budsjettene for 2006 i Ullensaker og Nannestad kommuner

I tillegg til de samarbeidsordningene som er nevnt i tabellen, deltar kommunene også i følgende samarbeidsordninger:

- Univann (Vannforsyning for Ullensaker og Nannestad og forsyning til OSL). Univann er en grossistleverandør som leverer vann til henholdsvis Ullensaker kommune og NAVAS (vannforsyning i Nannestad).
- Interkommunalt innkjøpssamarbeid på Øvre Romerike (IIØR) for ØRU-kommunene unntatt Gjerdrum
- Jessheim interkommunal legevakt (Ullensaker, Nannestad og Gjerdrum kommuner).
- Gardermoen rensesanlegg (Ullensaker og Nannestad)
- Landbrukskontor (Ullensaker og Gjerdrum)
- Øvre Romerike Næringsutbygging AS (eies av kommunene og Akershus fylkeskommune – utvikling av næringsarealer)
- Felles voksenopplæring
- Innenfor barnevernet er det i regi av Lørenskog kommune (som vertskommune) etablert felles barnevernsvakt for hele Romerike, med base på Lillestrøm.

Omfanget av samarbeid synes å være ganske omfattende på Øvre Romerike. Ullensaker og Nannestad kommuner er sentrale aktører i alle de brede samarbeidsordningene som omfatter flere kommuner, i tillegg til at det innenfor tunge oppgaver er et direkte samarbeid mellom disse to kommunene. Blant annet gjorde flyplassetableringen det nødvendig å bygge nye felles anlegg for vannforsyning og avløpshåndtering.

Samarbeidsordningene er etablert for å høste gevinster som kommunene ikke kan realisere hver for seg. Innenfor tekniske tjenester (vannforsyning, avløp renovasjon) er det stordriftsfordeler som lettere lar seg realisere gjennom slike samarbeidsordninger. Og gjennom felles innkjøp, felles drift av IKT-systemer og annen felles løsning av kompetansekrevede funksjoner, har kommunene gjennom ulike samarbeidsordningene tatt viktige skritt for å realisere slike gevinster.

I de foregående kapitlene har vi pekt på potensialet for kompetansegevinster og stordriftsfordeler ved å etablere større miljøer eller enheter. Spørsmålet er så om også dette bør lede til flere interkommunale ordninger enn de eksisterende.

Motforestillingen kan være knyttet til den kommunale styringen, kontrollen og innflytelsen over prioriteringer og strategiske beslutninger som treffes innenfor slike samarbeidsordninger. Når fem prosent av budsjettene til Ullensaker og Nannestad kanaliseres gjennom samarbeidsordninger, innebærer det at kommune- og herredstyrene ikke har den samme mulighet til å vurdere og prioritere omfanget av disse aktivitetene opp mot øvrige deler av den kommunale virksomheten. Dette ble blant annet tematisert i rådmannens forslag til budsjett og økonomiplan for Nannestad i 2006, der det ble reist spørsmål om

Nannestad kommune skal akseptere at utgiftene til de interkommunale ordningene skal fortsette å vokse, mens øvrige kommunale virksomheter må innstille seg på tildels betydelige nedskjæringer.

6.2 Vurderinger basert på intervjuer

Fra intervjuene kom det fram både positive og kritiske vurderinger av måten de interkommunale samarbeidsordningene fungerer på. Mange viste til gevinster og avlastning i form av nettverk og gjensidig faglig bistand. Men det ble også pekt på at de formelle samarbeidsordningene mellom kommunene kunne oppleves som byråkratiserende og kreve administrative ressurser for å ivareta de formelle kravene til saksutredning og beslutningsprosesser som ulike interkommunale styringsorganene forutsetter. Det ble fra enkelte påpekt som en mulig fordel ved kommunesammenslutning at noen interkommunale ordninger kunne oppløses og at aktiviteten ble direkte lagt under den politiske styringen av et felles kommunestyre.

Et gjennomgående inntrykk er at lederne beskriver et stimulerende og nyttig uformelt kontakt- og nettverksamarbeid med fagfeller i nabokommunene på Øvre Romerike. Dette gjelder både personalsjefene, økonomisjefene, barnevernlederne mfl. Innenfor planleggingsfunksjonen er det mye kontakt, men det er i liten grad utviklet et tett planfaglig samarbeid om utredninger, analyser eller for å utarbeide felles planer og strategier. På det praktiske plan foregår det utveksling av personell innenfor oppmåling. Den felles planfunksjonen i ØRU-regi synes ikke å ha medført noen reell integrering innenfor planleggingsoppgavene mellom kommunene, men den felles kartfunksjonen og GIS-samarbeidet danner grunnlaget for å realisere resultater.

Samarbeidet gjennom Digitale Gardermoen IKS oppleves å representere betydelige potensialer for sterkere og mer felles oppgaveløsning. Men de fleste anser at mulighetene ennå ikke er tatt i bruk, og at oppgaveløsningen i realiteten foregår kommunevis, selv om de tekniske muligheten etter hvert åpner for felles oppgaveløsning og saksbehandling gjennom like tekniske systemløsninger for økonomistyring, lønn- og personal, regnskap og saksarkiv. Ullensaker og Nannestad kommuner vil etter hvert være fullt elektronisk integrert, noe som byr på muligheter for å realisere administrative stordriftsgevinster.

Både Ullensaker og Nannestad samarbeider direkte med spesialisthelsetjenesten for å sikre bedre samhandling mellom første- og andrelinjetjenesten innenfor både somatikk, psykiatri og rusbehandling. Nærheten til Jessheimklinikken representerer tilgang til et kompetansemiljø som er til hjelp og bistand.

De formelle samarbeidsordningene som felles legevakt, landbrukskontor, brannvesen, avfallsselskap, rensanlegg osv anses som velfungerende. Men det kom også fram kritiske kommentarer knyttet til selskapsorganisering og administrativt krevende prosesser med å betjene de mange ulike styringsorganene som samarbeids- og selskapsorganiseringen representerer.

6.3 Sammenfatning

Det interkommunale samarbeidet på Øvre Romerike er omfattende. Øvre Romerike Utvikling er den faste samarbeidskonstellasjonen som har dannet grunnlag for en rekke konkrete felles løsninger som omfatter alle de seks kommunene.

Hvis Ullensaker og Nannestad kommune skulle bestemme seg for en sammenslutning, åpner det for å rekommunalisere en del tunge funksjoner som disse to kommunene i dag løser gjennom samarbeid eller interkommunale selskaper. Samtidig vil det fortsatt være behov for å videreføre det etablerte ØRU-samarbeidet for gjenværende funksjoner som gjelder alle kommunene på Øvre Romerike.

7 Samfunnsutbygging

7.1 Innledning og problemstillinger

Ullensaker og Nannestad kommune står overfor helt særskilte utfordringer, som følge av varig vekst etter flyplassetableringen på Gardermoen. Utviklingen i luftfarten representerer en økonomisk vekstimpuls og motor som påvirker både bolig- og arbeidsmarkedet i området omkring. Veksten i luftfartsmarkedet representerer en vekst i antall arbeidsplasser på selve flyplassen og et potensial for vekst i tilknyttede virksomheter i flyplassregionen. Dette innebærer at både Ullensaker og Nannestad er et attraktivt tilflyttings- og etableringsområde. Gjennomgangen i kapittel 2 oppsummerte de sentrale utviklingstrekkene som på denne måten preger de to kommunenes situasjon.

Hovedperspektivet i denne konsekvensutredningen er at samfunnsutbyggingsoppgavene i Gardermoregionen innebærer spesielle utfordringer. Det dreier seg ikke bare om å planlegge for å motta den sterke veksten. Like viktige er det å se denne overordnede samfunnsutbyggingen i sammenheng med muligheten til å utvikle et utbyggingsmønster som gir mulighet til å levere kommunale tjenester innenfor kommunaløkonomiske rammer som er bærekraftige på lang sikt.

Gjennomgangen i kapittel 3 viste at veksten representerer en betydelig økonomisk utfordring, og at en viktig måte å påvirke de langsiktige økonomiske utfordringene på både dreier seg om å planlegge utbyggingsmønsteret og effektivisere den kommunale driften. Det er gjennom den langsiktige planleggingen at framtidig behov for investeringer i kommunal infrastruktur blir fastlagt, og i kapittel tre viste vi at det nettopp er omfanget av slike investeringer som på en kritisk måte påvirker den økonomiske handlefriheten på lang sikt.

Videre vil de kommunale investeringene i infrastruktur være et viktig virkemiddel til å påvirke den fysiske utviklingene. Det dreier seg om framtidig lokalisering av skoler, idrettsanlegg, barnehager osv, som bygger opp om det utbyggingsmønsteret som kommunen måtte ønske å realisere.

Den overordnede problemstillingene er derfor hvordan en kommunesammenslutning vil endre muligheten til å ivareta disse rollene.

7.2 Sentrale utfordringer

De grunnleggende planleggingsutfordringene for Ullensaker og Nannestad kan formuleres som følger:

- Hvor kan og bør 20 000 nye mennesker bosettes de kommende 20 årene? Og hva bør være de langsikte utbyggingsprinsippene for å håndtere ytterligere vekst i 10-årene etterpå?
- Hvordan kan denne befolkningsveksten lokaliseres på en måte som gjør at framtidige investeringer ikke undergraver den langsiktige kommunaløkonomiske bærekraften i kommunene?
- Hva slags utbyggingsmønster ivaretar samtidig behovet for gode bo- og samfunnsmiljøer, gode steder og miljøkvalitetene?
- Hva slags senterstruktur bør kommunene legge opp til? Bør det være flere steder med et variert og bredt tjenestetilbud innenfor offentlig og privat service, eller vil det riktige på lang sikt være å stimulere til ett sterkt senter, med flere mindre sentra omkring som fyller andre funksjoner i et slags senterhierarki? Hvordan kan det i så fall fastlegges en samlet kommunal tilrettelegging på tvers av kommunene som bygger opp om en slik funksjonsfordeling mellom sentrene?
- Hvordan stimulere mer variert næringsutvikling, fra lavkompetansevirksomhet til mer kompetansebasert næringsvirksomhet? Hva er lokaliseringsfortrinnet ved Ullensaker/Nannestad, og for hvilke næringsvirksomhet er det et poeng å etablere seg her?

Disse utfordringene reiser dels politiske prioriteringsspørsmål, om hva som er ønsket svar på langsiktig utbyggingsoppgavene.

Dels dreier det seg om å ha faglig kapasitet og styrke til å håndtere de utfordringene som reises innenfor samfunnsplanlegging og tilrettelegging for næringsutvikling.

7.3 Senterstruktur og utbyggingsmønster

Senterstrukturen i kommunene vil ikke automatisk bli påvirket av en kommunesammenslutning. Men en sammenslutning vil endre rammebetingelsene for å planlegge og styre senterutviklingen, og vil åpne for å vurdere et større geografisk område i sammenheng.

For innbyggerne er det av betydning at boliger, arbeidsplasser og servicetilbud finnes innenfor akseptabel rekkevidde og reiseavstand. Spesielt gjelder det for barn og unge og innbyggere som ikke er mobile

på egenhånd, at både kulturtilbud og servicefunksjoner er lett tilgjengelig.

I en situasjon med sterk vekst vil kommunene ha styringsfart og mulighet til å påvirke utviklingsretning gjennom sine strategier for utbyggingsmønster. Ullensaker kommune har gjennomført en egen planprosess for byutviklingen på Jessheim, og som ledd i oppfølgingen av kommuneplanen legges det opp til en egen tettstedsplan for de øvrige stedene i kommunene. Nannestad satser på sentrumsutvikling på Nannestad, men må også ta stilling til hvordan veksten mellom de ulike stedene bør fordele seg i tiårene som kommer. Utviklingen i de ulike tettstedene har vært ulik, jf tabell 7.1 og 7.2.

Tabell 7.1 Innbyggertall i tettstedene Nannestad 1999 og 2005.

	Befolkning i tettsteder			Prosent av endring	Prosent vekst
	1999	2005	Endring		
Maura	1622	2400	778	50 %	48 %
Eltonåsen	429	744	315	20 %	73 %
Nannestad sentrum	1909	2209	300	19 %	16 %
Åsgreina	506	603	97	6 %	19 %
Løkenfeltet	531	599	68	4 %	13 %
I alt	4997	6555	1558	100 %	31 %

I Nannestad har halvparten av tettstedsveksten kommet i Maura, mens en femtedel har skjedd i kommunesenteret Nannestad. Nesten en firedel av tettstedsveksten i kommunene har skjedd i området Eltonåsen/Løkenfeltet. Den sterkeste relative veksten har skjedd på Eltonåsen.

Tabell 7.2 Innbyggertall i tettstedene i Ullensaker 1999 og 2005.

	Befolkning i tettsteder			Prosent av endring	Prosent vekst
	1999	2005	Endring		
Jessheim inkl Sand	8956	12365	3409	63 %	38 %
Kløfta	4659	5942	1283	24 %	28 %
Mogreina	350	653	303	6 %	87 %
Nordkisa	597	853	256	5 %	43 %
Borgen	530	593	63	1 %	12 %
Algarheim	311	371	60	1 %	19 %
I alt	15403	20777	5374	100 %	35 %

I Ullensaker har tettstedsveksten vært mer konsentrert til kommunesenteret Jessheim og til Kløfta, mens de mindre stedene har stått for en mindre del av veksten. Enkelte av de mindre stedene har likevel gjennomgått en betydelig relativ vekst, med 87 prosent økning i antall bosatte på Mogreina.

Utviklingen fram til i dag har ikke vært kjennetegnet av sterk politisk eller faglig koordinering mellom Ullensaker og Nannestad. Forskjellene i tettstedsutvikling mellom de to kommunene kan forstås som resultat av ulike vilje til å styre utbyggingsmønsteret i de to kommunene.

De utviklingstrekkene som er beskrevet i kapittel to indikerer at det de kommende 20-30 årene vil være et økende behov for å vurdere senterstruktur og utbyggingsmønster i sammenheng på tvers av dagens to kommuner. Det vil kunne legge til rette for en langsiktig planlegging som gjør det enklere å fastlegge klare rammer for utbyggingsmønsteret, og det kan åpne for at det i større grad blir mulig å styre utbyggingsmønsteret slik at framtidig vekst kommer på steder der kommunen ut fra teknisk og sosial infrastruktur allerede har lagt til rette for det.

Utviklingen i den sterke vekstperioden som har gått, indikerer at det har vært ulik politikk og strategi i Ullensaker og Nannestad, som har ført til mer kostnadskrevene investeringspolitikk i Nannestad, og at veksten ikke har kommet der hvor kapasiteten i teknisk og sosial infrastruktur har ligget best til rette for det.

7.4 Arealforvaltning rundt flyplassen

Oppdragsgiver har bedt om en særskilt vurdering av utfordringene knyttet til arealforvaltning rundt flyplassen.

Det er knyttet både lokale, regionale og nasjonale interesser til hvordan arealdisponeringen på og omkring flyplassen fastlegges. Flyplassen representerer samtidig en rekke muligheter for kommunene til å realisere egne mål om næringsutvikling og andre typer gevinster, samtidig som lokale ulemper skal minimeres.

De sentrale *utfordringene* kan knyttes til følgende forhold:

- Flyplassen genererer aktivitetsvekst i flyplassområdet i form av nye bedrifter, nye typer virksomheter og vekst i eksisterende virksomheter
 - Utviklingen i luftfartsmarkedet representerer en vekst som utløser utviklingsbehov på selve flyplassen (rullebane, nye bygg osv), med tilhørende krav til grunnlagsinvesteringer.
 - Nannestad kommune er planmyndighet for arealer helt inntil flyplassområdet, og i Nannestads kommuneplan er framtidige næringsarealer planlagt i flyplassområdet og langs hovedveiene dit.
 - Ullensaker kommuner er planmyndighet for selve flyplassen, arealene til Gardermoen næringspark og NLF-områder omkring. Ullensaker kommune skal utarbeide en egen kommunedelplan for Gardermoen og omkringliggende områder, i nært samarbeid med Nannestad kommune og berørte parter på og ved flyplassen.
-

- Utviklingen på og omkring flyplassen kan komme til å kreve planavklaringer i både Nannestad og Ullensaker. Spørsmålet om plassering av framtidig ny rullebane er foreløpig avklart, men dette er en utbygging som neppe kommer til å realiseres før om 20-30 år, og spørsmålet er da om planavklaringene på nytt vil kreve avveininger på tvers av dagens to kommuner.
- Andre offentlige myndigheter har roller og ansvar knyttet til flyplassens utviklingsbehov og arealdisponering (fylkesmann, fylkeskommune, luftfartsmyndigheter). Samhandlingen med disse krever at de to kommunene samordner seg for å opptre enhetlig eller med omforente posisjoner, dersom det er klare lokale interesser som skal ivaretas.
- Utover de arealbehovene som er direkte knyttet til flyplassvirksomhet, vil kommunene måtte ta stilling til en rekke spørsmål om lokaliseringer, omfang av utbygging, utbyggingsprinsipper og rekkefølger, som krever planprosesser for arealer i både Nannestad og Ullensaker kommuner.

Hvordan vil så en kommunesammenslutning kunne endre mulighetene til å håndtere de kommunale oppgavene som skal løses i tilknytning til framtidig arealutvikling og arealdisponering på flyplassområdet? Vi tenker her både på selve flyplassen (rullebanen og øvrige bygg og anlegg som er direkte knyttet til flyplassen), men også på de tilgrensende områdene i Ullensaker og Nannestad som kan tenkes å være influert av flyplassgenerert aktivitetsvekst.

En kommunesammenslutning vil kunne påvirke spørsmålet på følgende måter:

- (1) Endret planfaglig kapasitet og kompetanse, med virkning for framdrift, bredde og dybde planarbeidet. Dette vil kunne ha betydning for hva slags faglige planpremisser som utvikles og for selve planprosessene som skal legges opp i samarbeid med egne politikere og overfor berørte interesser. Det vil kunne legges felles arealbetraktninger til grunn for planprosessene og utvikles felles prosedyrer.
 - (2) De politiske avveiningen av sentrale temaer som krever avklaring, vil kunne bli annerledes hvis de treffes av et felles kommunestyre som ser arealbruken i hele området i sammenheng, enn i to kommuner med planmyndighet for hver sine områder.
 - (3) En felles kommune vil kunne opptre med større tyngde og slagkraft overfor interessene til sterke aktører som OSL, AVINOR og statlige eiere. Det samme kan gjelde private interesser som ønsker etablering på eller i tilknytning til flyplassen.
-

Gjennom intervjuer og kartlegginger i de to kommunene er det dokumentert at faglig kapasitet og miljø er ulike mellom de to kommunene. En samling av de ressursene som hver av kommunene rår over, vil kunne føre til en styrking av den samlede plankompetansen, som vil gi et annet utgangspunkt for å utarbeide faglige premisser for kommunenes beslutninger og opptreden.

7.5 Teknisk infrastruktur

På hvilken måte vil en sammenslutning ha konsekvenser for teknisk infrastruktur i Nannestad og Ullensaker? Dette dreier seg primært om de tradisjonelle tekniske tjenestene innenfor vannforsyning, avløp, renovasjon og veger. Her foreligger det klassiske stordriftsfordeler, og det kan tenkes at en sammensluttet kommune i større grad vil legge til rette for å kunne utnytte slike fordeler.

Samtidig er dette feltet også preget av omfattende samarbeid på Øvre Romerike, både om vannforsyning, renovasjon og til dels avløp, som gjør at slike gevinster allerede kan være realisert. På den annen side vil den sterke veksten i området kreve ytterligere utbygging av kapasitet og anlegg, og da vil en mer helhetlig planlegging for de to kommunene kunne sørge for bedre utnyttelse av teknisk infrastruktur, enn dersom kommunene planlegger hver for seg.

Ut fra intervjuene får vi bekreftet at de store og sentrale tekniske tjenestene allerede løses innenfor en større regional arena enn de to kommunene. I hovedsak virker det som de tekniske grunnlagsinvesteringene er gjort og at det er kapasitet til å kunne håndtere framtidig befolkningsvekst, forutsatt at veksten ikke lokaliseres til områder eller steder der det ikke er lagt til rette i form av slik infrastruktur. Dermed er det ikke anleggsutbyggingen i seg selv som krever sterkere koordinering, men utnyttelsen av de gjennomførte investeringene, med unntak av de gjenværende områdene i Nannestad som fortsatt ikke er tilknyttet renseanlegg. På svært lang sikt kan det tenkes å være behov for ny permanent vannforsyningskilde.

Den sterke integrasjonen gjennom interkommunale selskaper og samarbeid og de mange ulike organisatoriske løsningene kan representere administrative og politiske styringsutfordringer som i seg selv vil kunne bli håndtert enklere innenfor en felles kommune. Dette er vurderinger som har framkommet gjennom samtalene.

7.6 Oppsummering

Den geografiske situasjonen for Ullensaker og Nannestad er vist på kartet i figur 7.1. Følgende kjennetegn er verdt å minne om som utgangspunkt for å vurdere hensiktsmessigheten av å etablere en felles kommune.



Figur 7.1 Kart over Ullensaker og Nannestad

- Flyplassen ligger nærmest på grensen mellom de to kommunene, som dermed er to planleggingsmyndigheter på hver sin side av et økonomisk og aktivitetsmessig vekstområde.
- Regionen kjennetegnes av ett stort regionsenter Jessheim, med et mellomstort nabotettsted på Kløfta, og en rekke mindre tettsteder i begge kommunene. Nannestad og Maura er mellomstore tettsteder i Nannestad. Jessheim preges av urbaniseringstendenser og en rekke regionale funksjoner (handel, kultur og kino).

- Det er visse reiseavstander fra de ytre områdene av kommunene og til regionsenteret Jessheim, men for tettstedene sør i Nannestad er avstanden til Jessheim omtrent den samme som til kommunesenteret Nannestad i egen kommune. Generelt er det ikke store interne avstander mellom stedene i de to kommunene, sammenlignet med andre kommuner i landet, og IKT-satsingen vil etter hvert kunne redusere betydningen av fysisk avstand for innbyggerne.

De viktigste gevinstene for samfunnsutbygging ved å etablere en sammensluttet kommune, knytter seg til følgende forhold:

- Muligheten til å utvikle en helhetlig utbyggingspolitikk for det berørte området, der begge kommunene stilles overfor de samme drivkreftene og vil måtte håndtere og avklare mange av de samme utfordringene, innenfor et geografisk område som vil bli stadig tettere integrert som følge av befolkningsvekst, felles bolig- og arbeidsmarked
 - Styrket fagmiljø og kapasitet til å analysere, utrede og planlegge for å håndtere de endringene som følger av sterk befolkningsvekst de kommende 20 årene. Skal vi dømme ut fra kartleggingen i de to kommunene, vil dette være en gevinst som særlig vil merkes for befolkningen i Nannestad, som får tilgang til et kommunalt apparat med styrket kompetanse og faglig bredde.
 - Muligheten til å styre utbyggingsmønsteret på lang sikt, slik at framtidige kommunale investeringer i infrastruktur kan gjøres på en mest mulig effektiv måte.
 - Styrke kommunens rolle som tilrettelegger for næringsutvikling, og redusere eventuell forekomst av konkurranse mellom kommunene om å tiltrekke seg næringsetableringen, til fordel for en felles innsats.
 - Muligheten til styrket regional påvirkningskraft overfor statlige aktører, OSL, sterke etableringsinteresser og andre regionale aktører.
-

8 Lokalpolitisk styring og nærdemokrati

8.1 Innledning

Kommunene er politiske institusjoner som styres etter demokratiske prinsipper. De skal som demokratiske institusjoner bidra til at offentlige oppgaver på lokalt plan løses på en måte som er mest mulig i samsvar med lokale interesser og behov, avgrenset av de rammer som er trukket opp gjennom nasjonale retningslinjer og statlig styring.

Kommune betyr felleskap. Kommunen som politisk institusjon skal dermed være en felles ramme for å løse felles utfordringer for innbyggerne i en kommune. Dette forutsetter både en tilhørighet til og identifikasjon med det fellesskapet som kommunen utgjør.

Nedenfor pekes det på noen sentrale sider ved lokaldemokratiet som vil kunne endres som følge av en kommunesammenslutning.

8.2 Sentrale demokrativerdier

En sentral verdi ved lokaldemokratiet er at innbyggerne gjennom sine valgte representanter deltar i løsningen av de oppgavene som kommunen ansvar for. Et viktig spørsmål er derfor om folk faktisk deltar i de lokalpolitiske prosessene og på hvilken måte de gjør det. Like sentralt er spørsmålet om kommunen som politisk og administrativt system er i stand til å fange opp innbyggernes interesser på en god måte, og om den har evne, kapasitet og kompetanse til å transformere dem over i en lokalt utformet politikk som samsvarer med innbyggernes ønsker og interesser. Disse forholdene er viktig for kommunenes legitimitet som politisk myndighet og for at folk aksepterer og anerkjenner de beslutningene og vedtakene som ligger bak den samlede kommunale virksomheten.

En kommunesammenslutning mellom Nannestad og Ullensaker vil kunne påvirke følgende sider lokaldemokratiet.

Påvirkningskraft og styringsevne, som dreier seg om kommunens reelle mulighet til å ivareta befolkningens behov og interesser, og den reelle muligheten de har til å realisere målene for politikken. Styringsevne omfatter kommunenes kapasitet og kompetanse til å sørge for at målene faktisk kan realiseres.

Deltakelse og tilhørighet, som handler om at befolkningen har en tilhørighet til det området som de folkevalgte organene treffer beslutninger overfor, noe som vil motivere for engasjement og deltakelse.

Det forutsetter også at det er mulighet til nærhet og kontakt mellom folkevalgte og innbyggere slik at folk får tiltro til at lokale interesser og hensyn blir hørt og tatt hensyn til i den kommunale beslutningsprosessen. Kommunestyret i Nannestad og Ullensaker skal være uttrykk for befolkningens fellesskap i hver av kommunene. En antakelse kan være at en sammenslutning vil føre til opplevelse av økt avstand til beslutningstakerne og folkevalgte styringsorganer, noe som kan redusere identifikasjonen med et nytt felles kommunestyre. En slik opplevelse vil kunne motvirkes dersom befolkningen anser en sammenslutning som riktig og at den kan fremme kommunens muligheter til å ivareta befolkningens felles interesser.

Oversiktlig forvaltning. Klare ansvarsforhold og oversiktighet i forvaltningen er en selvstendig demokratisk verdi. Borgerne bør kunne ha en klar oppfatning av hvem som sitter med ansvaret for den offentlige virksomheten i eget lokalsamfunn, og innenfor hvilke rammebetingelser dette ansvaret er utøvet, som grunnlag for å bedømme de folkevalgtes prioriteringer og stille dem til ansvar.

Det er ikke entydige sammenhenger mellom en kommunesammenslutning og muligheten til å ivareta disse verdiene. Vi finner eksempler på sammenslutninger der den nye enheten ikke makter å etablere et indre fellesskap som sikrer slike demokrativerdier. Det har i flere tilfeller ført til at kommuner er blitt delt etter noen år som felles kommune. På 1970-tallet ble det gjennomført 10 slike delinger etter Tallaksekomiteens arbeid. Diskusjonen i Fredrikstad kommune etter sammenslutningen i 1994, er et tilsvarende eksempel, der det har pågått en vedvarende intern strid om kommunens berettigelse. Felles for disse prosessene er imidlertid at de har oppstått som en respons og protest mot tvangsammenslutninger.

Vi finner også en rekke eksempler på frivillige sammenslutninger der innbyggerne opplever at den nye kommunen ivaretar disse demokratihensynene på en bedre måte enn det som var tilfelle i de tidligere kommunene. Vår nylig avsluttede utredning om Våle og Ramnes i Vestfold, er et godt eksempel på en slik vellykket sammenslutning, også vurdert ut fra demokratikriteier.

Vi har ikke holdepunkter for vurdere hva slags status og posisjon en felles kommune mellom Ullensaker og Nannestad vil ha i folks bevissthet. En grunnleggende betingelse for å oppnå positive demokratigvinster, er at folk flest anser sammenslutningen som en god ide, noe som også vil kunne skapes gjennom en åpen og tillitsvekkende samfunnsdebatt om fordeler og ulemper, intensjoner og mål med å gå sammen i en ny kommune.

8.3 Felles kommunal identitet?

Hvorvidt det foreligger et kommunalt fellesskap som gjør at innbyggerne i Ullensaker og Nannestad vil oppfattes en felles kommune som ”sin”, avhenger av flere forhold. Det har ikke vært mulig å gjennomføre egne undersøkelsesprosesser av identitet og tilhørighet innenfor rammen av dette prosjektet.

Almås og Frisvoll omtaler tre sentrale forutsetninger og prosesser som kan tilsi at en interkommunal identitet kan vokse fram⁹, som grunnlag for en ny kommunedannelse gjennom sammenslutning. De oppsummerer dette i tre identitetsdannende prosesser:

- Interaksjon
- Identifikasjon
- Institusjonalisering

Anvendt på forholdet mellom Ullensaker saker og Nannestad kan det være relevant på peke på følgende forhold:

Interaksjon

Interaksjonen mellom innbyggere i Ullensaker og Nannestad er omfattende, kanskje særlig for innbyggere fra Nannestad som oppsøker Ullensaker, enten det gjelder Jessheim som senter eller kommunenes mange arbeidsplasser, men også motsatt med for eksempel Romeriksåsen som felles utfartsområde. Ullensaker og Nannestad utgjør et felles bolig og arbeidsmarked, med hovedflyplassen som felles drivkraft for viktige utviklingstrekk som deles av begge kommunene.

Identifikasjon

Identifikasjonen kjenner vi mindre til, vi har ikke gjennomført kartlegging eller studier av folks følelse av tilhørighet til steder og områder i kommunene. Gjennom samtaler med en rekke enkeltpersoner på ulikt nivå i kommuneadministrasjon og politikk, har vi fått inntrykk av en sterk lokalpatriotisme i Nannestad, og et bilde av at Jessheim er et senter med Nannestad som en utkant og nabo. Men vi vet ikke noe mer spesifikt om befolkningen i Nannestad faktisk opplever Jessheim som et naturlig senter som de også identifiserer seg med, eller om de mer betrakter Jessheim som et nabosted som de benytter seg av uten å oppleve tilhørighet til eller fellesskap med. Kanskje er det slags kulturelt skille, i retning av at folk på Jessheim anser seg mer som ”byfolk” mens folk i Nannestad mer betrakter seg som bygdefolk eller landsbyboere? I så fall er dette også en skillelinje som preger forholdet mellom Jessheim og småstedene internt i Ullensaker.

⁹ Almås, Reidar og Svein Frisvoll (2004): ”Kommunestruktur mellom fornuft og følelser”, Norsk senter for bygdeforskning

Ullensaker fyller rollen som regionalt senter med kulturhus, kino og som regionalt handelssenter. Hvorvidt dette innebærer at folk i Nannestad identifiserer seg med Jessheim, er imidlertid ikke kjent.

Felles lokalaviser kan bidra til å bygge en felles identitet, men her er trolig Romerikes Blad mer som en regionavis enn lokalavis å regne. Eidsvold og Ullensaker Blad oppfattes kanskje heller ikke som en lokalavis for Nannestad?

Almås og Frisvoll skriver om identifiseringsmessige fyrårn, som kan virke samlende. Vårt inntrykk er at Gardermoen hovedflyplass må være et slikt felles fyrårn, som kan fungere som et felles samlingsmerke for innbyggerne fra begge kommunene. "Gardermoen" er også et nasjonalt og internasjonalt merkenavn som gjenkjennes, mens verken Ullensaker eller Nannestad fungerer som slike merkenavn i eksterne sammenhenger. "Vi i nærheten av Gardermoen" er kanskje mer samlende for folk fra begge kommuner enn "vi på Jessheim" eller "vi i Nannestad". For bosatte på Kløfta er kanskje heller ikke Jessheim et ukontroversielt senter?

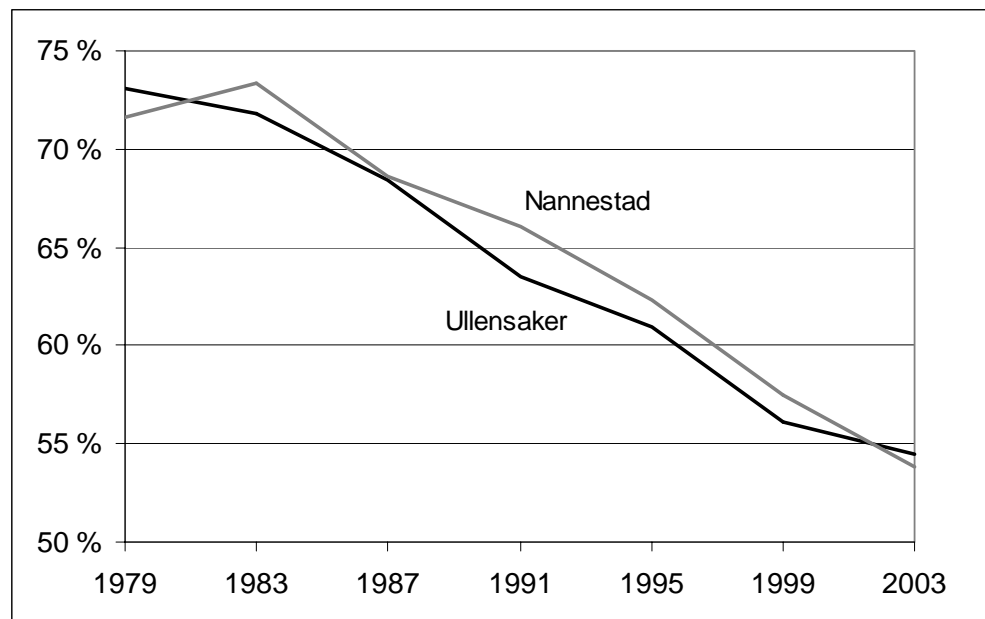
Institusjonalisering

Det er en rekke eksempler på institusjonalisering og felles tiltak innenfor både kommunal oppgaveløsning, næringsmessig organisering og organisasjonsliv som indikerer integrasjon og interaksjon som kan legge grunnlaget for en kommunedannelse

Ut fra disse skissemessige illustrasjonene er det holdepunkter for at en felles kommunedannelse kan springe ut av et identitetsmessig fellesskap.

8.4 Valgdeltakelse og representativitet

Ullensaker og Nannestad har opplevd den samme nedgangen i valgdeltakelsen som har kjennetegnet kommunevalgene i hele landet de siste valgperiodene, jf figur 8.1.



Figur 8.1 Valgdeltakelse i Ullensaker og Nannestad 1979-2003. Kilde: SSB

I begge kommunene var deltakelsen ved siste kommunevalg under 55 %, noe som kan reise spørsmål om innbyggernes engasjement og interesse for lokalpolitikken. Utviklingen i de to kommunene har vært parallell og svært lik.

Nedenfor oppsummeres den partimessige representasjonen i de to kommunene.

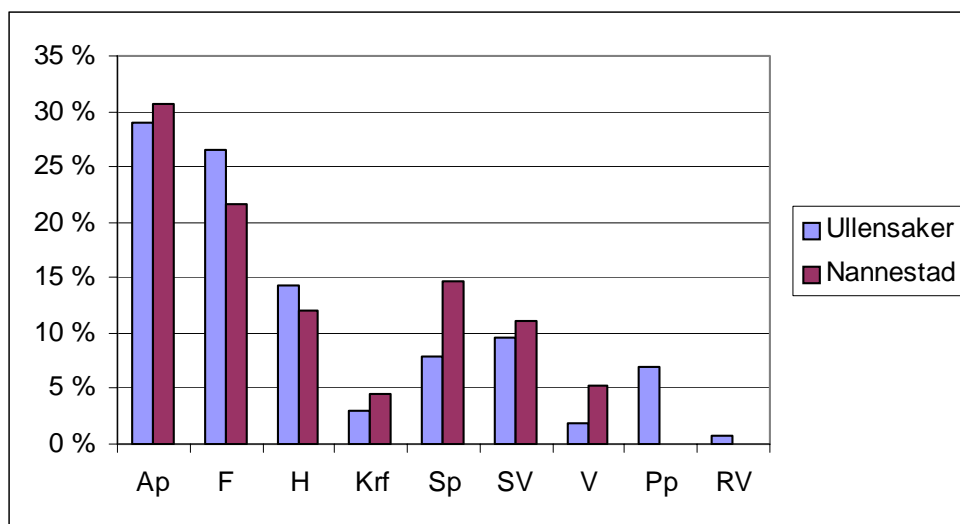
Tabell 8.1 Stemmegivning og representanter i folkevalgte organer i Ullensaker og Nannestad 2003-2007.

	Stemmer 2003			Representanter		
	Ullensaker	Nannestad	SUM	Ullensaker	Nannestad	Sum
Det norske Arbeiderparti	2741	1182	3923	13	9	22
Fremskrittspartiet	2516	840	3356	12	7	19
Høyre	1359	463	1822	7	4	11
Kristelig Folkeparti	278	178	456	1	1	2
Senterpartiet	755	567	1322	4	5	9
Sosialistisk Venstreparti	913	430	1343	4	3	7
Venstre	171	205	376	1	2	3
Pensjonistpartiet	660	0	660	3	0	3
Rød Valgallianse	77	0	77	0	0	0
SUM	9470	3865	13335	45	31	76

Ved en eventuell kommunesammenslutning vil det bli færre representanter i kommune og herredstyret. Det er opp til kommunestyret

selv å fastsette antall medlemmer, men det vil bli færre representanter per velgere.

Det er visse forskjeller i den partimessige representasjonen mellom de to kommunene. I Ullensaker står Fremskrittspartiet og Høyre sterkere enn i Nannestad, der Arbeiderpartiet og Senterpartiet står sterkere.



Figur 8.2 Partienes oppslutning ved kommunevalget 2003

Slike forskjeller kan tolkes om uttrykk for forskjellig lokalpolitisk kultur, som dermed vil utspille seg på en annen måte i en felles kommune enn i to kommuner.

Et springende punkt i diskusjonen om lokaldemokrati og sammenslutning, er gjerne hvordan de små stedene skal få sin stemme hørt i en ny felles kommune. I en felles kommune vil antall små steder være flere enn de i dag er i Ullensaker, slik at en eventuell sentrum-periferidimensjon i lokalpolitikken vil kunne styrke seg sammenlignet med dagens situasjon. På den annen side vil kanskje hele dagens Nannestad kunne betrakte seg som en "periferi", som frykter hva slags politikk som "storkommunen" vil føre overfor dem. Til det er å bemerke at nominasjonsprosesser og annen mobilisering trolig vil sikre en bred representasjon fra alle deler av kommunen, slik at disse forestillingene neppe vil slå til.

Men på forhånd er det ikke mulig å forutsi hva slag prioriteringer og politikk det nye felles kommunestyret vil føre, og om det er noen grunn for folk som bor i småstedene til å frykte at for eksempel lokale tilbud skal nedlegges av storkommunene. Dette er også noe som en forutgående beslutningsprosess vil kunne bidra til å avdramatisere. For eksempel ble politikerne i Våle og Ramnes i Vestfold enige om å opprettholde alle lokale skoler før sammenslutningen til Re kommune.

Denne typen bekymringer for lokal medinnflytelse i en større kommune, kan tilsi at det åpnes for at lokale grendeutvalg el. trekkes mer formalisert inn i de kommunale beslutningsprosessene.

9 **Prosessbeskrivelse fra utredning til eventuell sammenslutning**

Oppdragsgiver har bedt om en prosessbeskrivelse fra konsekvensutredning til eventuell sammenslutning. Et viktig skille går mellom prosessen fram til en beslutning om en eventuell sammenslutning og den videre prosessen fram til iverksetting. Nedenfor beskrives begge fasene, men det er særlig i prosessen fram mot en beslutning om eventuell sammenslutning det vil være viktig å ha en klar plan for hvordan innbyggerne skal involveres, hva slags informasjonsopplegg det skal være overfor innbyggere og egne ansatte, og hvordan behovet for ytterligere kunnskapsinnhenting skal dekkes.

Formelt er prosessen regulert i inndelingsloven, som angir vedtaksmyndighet og stiller prosessuelle krav.

Som organisatorisk og politisk beslutningsprosess reiser en kommunesammenslutning en rekke spørsmål ut over de lovregulerte formalitetene, som det er viktig at kommunene har en plan for. Nedenfor redegjør vi for de formelle sidene ved beslutningsprosessen, og peker på en mulig framdrift i ulike faser. Vi oppsummerer kort også noen hovedmilepæler i andre sammenslutningsprosesser som er gjennomført, som en illustrasjon på sentrale aktiviteter og tidsbruk i ulike faser.

9.1 **Formelle krav**

Dersom det skulle være aktuelt å gå videre med spørsmålet om en kommunesammenslutning, er det kommunene selv som vedtar om de vil slutte seg sammen. Formelt skjer det i form av kommunestyrevedtak i begge kommunene. Deretter avgjøres saken av Kongen i statsråd eller av Stortinget, avhengig av om kommunene er enige eller ikke. Hvis en av kommunene har uttalt seg mot sammenslåing, skal saken legges fram for Stortinget til avgjørelse. I saker der kommunene er enige, må Kongen i statsråd vedta en sammenslutningsresolusjon som fastsetter den videre prosessen fram til gjennomføring og etablering av den nye kommunen.

I § 10 i inndelingsloven heter det at kommunestyret bør innhente innbyggernes synspunkter på forslag til inndelingsendringen, noe som kan skje i folkeavstemning, opinionsundersøkelser, spørreundersøkelser, via åpne møter eller på andre måter.

Når det er fattet vedtak om sammenslutning skal fylkesmannen så raskt som mulig innkalle til et felles møte med kommunestyrene i Ullensaker

og Nannestad. Her skal det diskuteres forslag til navn på den nye kommunen, antall medlemmer i det nye kommunestyret, kriterier for å sette sammen en politisk fellesnemnd og opprettelse av felleorganer for å gjennomføre sammenslutningen.

Det er et lovkrav at kommunene oppretter en politisk fellesnemnd for å forberede og samordne sammenslutningen. Nemnda skal settes sammen slik at den gjenspeiler innbyggertallet i Ullensaker og Nannestad. Det skal være minimum fem medlemmer i nemnda fra hver kommune. Fellesnemnda velges av og blant medlemmene i kommunestyret, og den velger selv leder og nestleder i nemnda.

Fellesnemnda skal ta hånd om det forberedende arbeidet med budsjettet for det første driftsåret etter at sammenslutningen er sett i verk. Nemnda skal i sin virkeperiode gi uttalelser til departementet om årsbudsjettene for hver av de to kommunene. Funksjonsperioden for fellesnemnda går ut når det nye kommunestyret er konstituert.

Valg til nytt kommunestyre skal gjennomføres i løpet av september året før sammenslutningen iverksettes, og det nyvalgte kommunestyret skal ha sitt konstituerende møte november samme år. Det er ikke noe lovkrav at valg holdes samtidig med de ordinære kommunevalgene ellers i landet. Kongen har myndighet til å fastsette tidspunkt, og vil her lytte til de lokale ønskene. Dette betyr at Ullensaker og Nannestad kan legge opp en prosess som innebærer at valg til nytt kommunestyre eventuelt holdes høsten 2008 eller 2009.

9.2 Aktører og faser

De ovenstående formelle sidene forteller imidlertid lite om hvilke grep som er nødvendige for å sikre gode prosesser i ulike faser fram til en eventuell beslutning om gjennomføring.

Det er naturlig å dele en slik prosessbeskrivelse inn i følgende faser:

- (1) Første analysefase, som omfatter den forestående konsekvensutredningen og annet informasjonsgrunnlag. Den kan sies å avsluttes med konsekvensutredningen som legges fram i mars 2006.
 - (2) Første beslutningsfase, som vil være kommunestyrenes behandling av konsekvensutredningen. Her vil det bli tatt stilling til om det er grunnlag for å gå videre med spørsmålet og om det eventuelt skal gjennomføres grundigere kartlegginger og analyser for å bringe mer klarhet i faktiske forhold.
 - (3) Andre analysefase, der mer konkrete mål med en eventuell sammenslutning beskrives og det arbeides med konkret utforming
-

av modeller for den nye kommunen, som grunnlag for å utdype og å klargjøre konsekvenser.

- (4) Dialogfase, der grunnlaget for en folkeavstemning forberedes og der det kan tenkes forskjellige former for åpen prosess og høring med befolkningen. I Ullensaker og Nannestad kan dette kreve f.eks. kommunevise grendemøter, folkemøter og god tid til en åpen dialog med innbyggerne. I en slik fase vil det være viktig å avdekke innbyggernes holdninger, forventninger og evt. motforestillinger, som grunnlag for en ærlig og realistisk diskusjon om ambisjoner, mål og virkninger som kan oppnås ved en sammenslutning. En slik fase kan avsluttes med at det holdes folkeavstemning i de to kommunene, men dette er ikke et lovkrav. Det kan være tilstrekkelig med andre former for innbyggerhøring eller opinionsmålinger.
- (5) Andre beslutningsfase, der kommunestyrene i lys av folkeavstemningen bestemmer om sammenslutning skal gjennomføres eller ikke.
- (6) Gjennomføringsfase, som innebærer den konkrete planleggingen av hvordan en ny kommune bør organiseres politisk og administrativt.

Det er særlig tre aktørgrupper som bør vies stor oppmerksomhet i de ulike fasene:

- Innbyggerne
- Folkevalgte i de to kommunestyrene
- Ansatte i begge kommunene

Andre instanser kan være statlige organer som blir berørt av en eventuell sammenslutning, fylkesmannen og fylkeskommune, lokale foreninger, organisasjoner og partier, nabokommunene, de øvrige medlemmene i ØRU m.fl.

Hvor lang tid det tar fra første utredningsfase og til endelig gjennomføring, vil avhenge av lokale forhold og behov. Erfaringsmessig tar det tid å lage gode prosesser. Fra prosessen i Re¹⁰ kan følgende milepæler oppsummeres:

- 1998: Konsekvensutredning fra Telemarksforskning ble lagt fram i oktober
- 1999: I februar behandlet kommunestyrene i Våle og Ramnes rapporten og fastsatte tidspunkt for folkeavstemning til mai samme år. I juni vedtok kommunestyrene sammenslutningen.
- 2000: Prosjektleder kom på plass og det ble gjennomført en rekke utredninger om organisering av den nye kommunen.

¹⁰ AGENDA (2006): ”Re-effekter, etterundersøkelse av sammenslutningen mellom Ramnes og Våle

- 2001: Ny ledergruppe tiltrådte. Kommunevalg gjennomført om høsten.
- 2002: Den nye kommunen trådte i kraft.

Det tok altså tre år fra konsekvensutredningen ble lagt fram og til det ble gjennomført valg til det nye kommunestyret i Re. I ettertid er prosessen og grundigheten i Re blitt oppsummert som avgjørende for at sammenslutningen ble vellykket, der både politikere, ansatte og innbyggere sier seg tilfreds med resultatet.

Hvis Ullensaker og Nannestad kommuner ønsker å gå videre med en eventuell sammenslutning, tilsvarende framdriften fra Re at det holdes kommunevalg til nytt felles kommunestyre høsten 2009, og at den nye kommunene er etablert fra 1. januar 2010. Et kommunevalg allerede høsten 2008 er praktisk mulig, men det kan reises spørsmål om en slik framdrift vil gi tid nok til grundige interne og eksterne prosesser. Hvis det ikke er interesse for å gå videre med spørsmålet om sammenslutning nå, vil saken kunne tas opp på senere tidspunkt, hvis det skulle være interesse for det.

Det er lett å undervurdere kravene til en slik prosess, både organisatorisk, teknisk, praktisk, personellmessig og politisk. Når en eventuell ny kommunen etableres, bør den være så godt forberedt og planlagt at den ivaretar alle sine grunnleggende roller fra første dag.
